

PENGAWASAN PARLEMEN DALAM SEKTOR KEAMANAN

Asas, mekanisme dan pelaksanaan



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Pengantar

Oleh karena keamanan mutlak bagi kesejahteraan rakyat, sangat penting bahwa pandangan-pandangan mereka tercerminkan dalam kebijakan keamanan bangsa. Kebijakan itu harus mencakup nilai-nilai dan asas-asas yang melandasinya, yang berkaitan dengan keamanan yang hendak dibina dan dilindungi oleh Negara.

Maka jelas terdapat kebutuhan para wakil rakyat di parlemen untuk bekerjasama erat dengan pemerintah dan sektor keamanan. Tetapi meskipun mereka bekerja ke arah tujuan yang sama, peranan mereka tidak sama dan seharusnya memang secara fundamental berbeda. Parlemen bertanggung jawab untuk menetapkan parameter hukum, menetapkan anggaran dan mengawasi kegiatan-kegiatan keamanan. Dia hanya dapat melaksanakan tanggungjawab-tanggungjawab itu sepenuhnya jika dia memiliki akses yang luas akan informasi, keahlian teknis yang diperlukan, dan kekuasaan serta kehendak untuk menuntut pertanggung-jawaban pemerintah. Pada gilirannya, ini memerlukan suatu struktur sosial yang dilandasi kepercayaan dan dialog.

Di Chile, hubungan antara masyarakat dan angkatan bersenjata telah semakin baik selama bertahun-tahun. Masyarakat internasional masa kini akan mendapati di Chile suatu iklim saling hormat dan kerjasama, yang kami harap akan semakin terkonsolidasikan di masa mendatang. Kami percaya bahwa buku ini akan membantu semua pelaksana kunci dalam bidang keamanan yang akan mengarahkan usaha-usaha kerjasama mereka untuk kepentingan setiap warga negara.



Senator Sergio Pérez Verdugo
Ketua Dewan IPU

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Pendahuluan

Sejak dulu kedaulatan dan keamanan nasional dianggap vital bagi ke-langsungan hidup negara. Sekarang, peranan yang dilakukan oleh mereka yang bertugas menjaga keamanan tengah mengalami perubahan besar. Jenis-jenis konflik baru dan hubungan yang berkembang antar negara telah men-dorong reaksi-reaksi yang inovatif dan pemikiran baru tentang konsep keamanan itu sendiri. Serangan 11 September 2001 dan perkembangannya kemudian menggarisbawahi kebutuhan ini.

Pengawasan yang efektif oleh parlemen dengan demikian telah menjadi lebih penting lagi untuk menjamin bahwa reaksi-reaksi baru itu direncanakan dan di-laksanakan dengan penuh transparansi dan pertanggungjawaban. Tanpa itu, ada bahaya bahwa dinas-dinas keamanan salah mengerti misi mereka dan ber-tindak seperti negara dalam negara, dengan membebani sumber-sumber sudah langka, atau menggunakan pengaruh politik dan ekonomi yang berlebihan. Me-reka bisa menghambat demokratisasi dan bahkan memperbesar kemungkinan konflik. Meskipun sifatnya transisi, masyarakat-masyarakat yang dilanda pepe-rangan atau krisis mengalami risiko khusus, negara-negara demokrasi juga ha-rus menangani hubungan sipil-militer, mentransformasi dan mengatur hubungan itu untuk mengikuti derap lingkungan keamanan yang berubah.

Hakikat sifat dan dinamika sektor keamanan merupakan tantangan nyata ter-hadap pengawasan parlemen yang efektif. Keragaman isu-isu yang sering sangat teknis, besar dan kompleksnya organisasi personalia keamanan, dan seringkali hukum-hukum, aturan-aturan dan praktek-praktek kerahasiaan, sangat mem-persulit efektifitas kerja para anggota parlemen, kalau mereka tidak dapat meng-gunakan penelitian dan keahlian yang independen.

Dengan latar-belakang itu, the Inter-Parliamentary Union (IPU) dan the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) menyepakati ada-nya keperluan praktis akan suatu petunjuk yang singkat dan mudah didapat yang akan menyediakan seperangkat yang luas tentang praktek-praktek dan me-kanisme yang mungkin merupakan sumbangan parlemen pada pengawasan ke-amanan. Buku panduan ini merupakan puncak gagasan itu. Selama proses per-siapan, naskah telah diteliti dan dipertajam oleh suatu dewan redaksi anggota parlemen, dan diperik-sa oleh berbagai ahli.

Buku panduan ini telah ditulis berdasarkan asumsi bahwa tiada suatu model tunggal tentang pengawasan parlemen yang berlaku untuk semua negara. Aturan-aturan dan praktek-prakteknya yang diterima dan efektif di suatu tempat mungkin tidak ter-pikirkan atau tidak relevan di tempat lain. Lagi pula, tidak semua parlemen mempun-yai kekuasaan yang sama. Karena perbedaan realitas ini tidak terhindari bahwa beberapa saran dalam buku ini akan nampak terlalu idealistik. Pada saat yang sama, sifat yang kompleks masalah-masalah ke-amanan tidak memungkinkan menyajikan semua segi dalam satu jilid. Sebab itu, buku ini hendaknya dilihat sebagai pengantar yang luas pada pening-katan pengawasan parlemen atas sektor keamanan, yang diharapkan akan mendorong pembaca untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Akhirnya, kami berharap bahwa penerbitan ini akan lebih menjamin bahwa kebijaksanaan dan pelaksanaan keamanan benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat yang akan mereka layani.



Anders B. Johnsson
Sekretaris Jendral
Inter-Parliamentary Union (IPU)



Ambasador Dr. Theodor H. Winkler
Direktur Geneva Centre for the
Democratic Control of Armed Forces

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

**Nama para tokoh di bawah ini berpartisipasi dalam penyusunan buku
PU-DCAF tentang pengawasan parlemen dalam sektor keamanan**

Pemimpin Redaksi

Philipp Fluri (Swiss) dan Anders B. Johnsson (Swedia)

Redaktur dan Penulis Utama

Hans Born (Belanda)

Kontributor

Alexey Arbatov (Russia), Jean-Christophe Burkel (Perancis), Eva Busza (AS), Marina Caparini (Kanada), Umit Cizre (Turki), David Darchiashvili (Georgia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigeria), Hans-Peter Furrer (Swiss), Denise Garcia (Brasilia), Suzana Gavrilesco (Romania), Wilhelm Germann (Jerman), Owen Greene (Inggris), Miroslav Hadzic (Serbia dan Montenegro), Karl Haltiner (Swiss), Heiner Hänggi (Swiss), David Hobbs (Inggris), Jan Hoekema (Belanda), Rogier Huizenga (Belanda), Andrzej Karkoszka (Polandia), Peter G. Kelly (AS), Simon Lunn (Inggris), Tom McDonald (Inggris), Dorijan Marsic (Slovenia), Gian Giacomo Migone (Italia), Michael F. Noone (AS), Aleksandr Pikayev (Russia), Christine Pintat (Perancis), Andreas Prüfert (Jerman), Christopher Sabatini (AS), Liliane Serban (Romania), Ravinder Pal Singh (India), Anders C. Sjaastad (Norwegia), Bauke Snoep (Belanda), Svitlana Svetova (Ukraina), Jan Trapans (Latvia), Matias Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Swiss), Pentti Väänänen (Finlandia), Biljana Vankovska (Macedonia), Marie Vlachova (Republik Czech), Casper W. Vroom (Belanda), Tamas Wachslar (Hongaria), Donna Winslow (Kanada), Herbert Wulf (Jerman).

Dewan Redaksi

Willem van Eekelen (Belanda), Andreas Gross (Swiss), Miroslav Filipovic (Serbia dan Montenegro), Stepan Sulakshin (Russia), Dimitro Tabachnik (Ukraina), Ahmad Husni Hanadzlah (Malaysia), Adeseye Ogunlewe (Nigeria) dan Elissavet Papa-dimitriou (Yunani) — anggota-anggota Komite IPU tentang Masalah-Masalah Politik, Keamanan Internasional dan Perlucutan Senjata — dan Beth Mugo (Kenya) dan Ricardo Vazquez (Argentina), anggota-anggota Komite IPU tentang Masalah-Masalah Parlemen, Kehakiman dan HAM.

Redaktur Bahasa

Oliver Wates (Inggris)

Versi asli: Bahasa Inggris, Jenewa, 2003

Alih bahasa: Marciano Garcia da Silva, Alexander Chou

Ucapan terimakasih:

Editor mengucapkan terimakasih kepada USAID dan NDI yang telah baik hati memberikan kontribusi bagi penerjemahan buku ini.

Untuk menghargai kondisi multilingual di Timor Leste, buku ini tersedia dalam Bahasa Portugis dan Bahasa Inggris bagi publik yang berminat di Timor Leste.

Publikasi ini terlaksana berkat bantuan dari Biro Demokrasi, Konflik, dan Bantuan Kemanusiaan, US Agency for International Development, di bawah No. Bantuan Dana AEP-A-00-98-00014-00. Opini yang tercantum dalam publikasi ini merupakan pendapat penulis dan tidak serta merta merefleksikan pandangan dari US Agency for International Development.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Apa yang dapat anda dapati dalam buku panduan ini

Buku ini dibagi menjadi delapan bagian, masing-masing berisi beberapa bab, dan dapat dibaca dengan dua cara. Membaca seluruh Buku Panduan ini akan memberikan pemahaman yang paling luas tentang masalah-masalah keamanan dan peranan parlemen dalam pengawasan. Tetapi mungkin juga membaca dengan memilih bagian-bagian dan bab-bab yang menjadi perhatian khusus pembaca. Indeks dan berbagai *cross-references* dirancang untuk maksud ini.

Dalam seluruh buku terdapat boks-boks yang menjelaskan masalah-masalah yang kompleks dalam naskah utama, memberi contoh-contoh hukum dan peraturan-peraturan serta menyoroti praktek-praktek pengawasan parlemen atas sektor keamanan di berbagai negara. Pada akhir sebagian besar bab-bab terdapat bagian yang disebut *Apa yang dapat Anda lakukan sebagai anggota parlemen*, di mana rekomendasi yang konkrit diberikan. Tetapi, seperti di-katakan sebelumnya, rekomendasi-rekomendasi ini harus dilihat dalam konteks nasional.

Dua bagian pertama berisi kerangka teori dan analitis untuk meneliti pengawasan parlemen atas sektor keamanan. Bagian I dipusatkan pada perkembangan konsep keamanan dan memberikan suatu tinjauan global tentang peranan Parlemen dan lembaga-lembaga negara lainnya dalam sektor keamanan. Pertanyaan-pertanyaan utama dalam Bagian I adalah:

- Apakah perkembangan-perkembangan mutakhir dalam lingkungan keamanan?
- Apakah yang dinamakan ancaman-ancaman dan balasan-balasan baru?
- Mengapa pengawasan parlemen atas sektor keamanan perlu?
- Apakah asas-asas utama pemerintahan (*governance*) demokratis dalam sektor keamanan?
- Apakah peranan parlemen dalam kaitannya dengan pemerintah dan ke-hakiman?

Bagian II menggambarkan semua tahapan rangkaian kebijakan keamanan nasional dan peraturan-peraturan internasional yang relevan dengan kebijakan keamanan nasional. Kedua bab terakhir dari Bagian II menyajikan peranan *civil society* dan media dan perspektif gender masalah-masalah keamanan. Pertanyaan-pertanyaan penting adalah:

- Apakah peranan parlemen dalam pengambilan keputusan berkaitan dengan kebijakan keamanan nasional?
- Bagaimana hukum internasional membatasi atau memperluas kesempatan bagi kebijakan keamanan nasional?
- Bagaimana *civil society* dan media berkaitan dengan sektor keamanan, dan bagaimana parlemen menggunakan sumbangan-sumbangan yang berbeda?
- Bagaimana masalah-masalah keamanan dikomunikasikan kepada masyarakat?
- Apa peranan perempuan dalam sektor keamanan?

Bagian III berisi *Who's Who* dalam sektor keamanan, yang meliputi militer, polisi dan dinas-dinas intelijen, organisasi-organisasi negara lainnya yang di-militerisir dan perusahaan-perusahaan keamanan swasta.

- Apakah fungsi-fungsi dan ciri-ciri khusus masing-masing lembaga/dinas keamanan itu?
- Mekanisme pertanggungjawaban internal dan politik mana yang diperlukan?
- Bagaimana parlemen dapat melaksanakan pengawasan secara efektif atas dinas-dinas/lembaga-lembaga keamanan itu?

Bagian IV meneliti alat-alat dan instrumen-instrumen yang dapat dipergunakan oleh parlemen untuk mengawasi sektor keamanan dan memberikan jawaban-jawabannya kemudian antara lain pertanyaan-pertanyaan berikut:

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

- Alat-alat yang mana dapat dipergunakan parlemen untuk menjamin peng-awasan atas sektor keamanan?
- Bagaimana keahlian parlemen tentang masalah-masalah keamanan dapat diperbaiki?
- Apakah peranan penyidikan dan dengar pendapat parlemen tentang ma-salah-masalah kea-manan?
- Bagaimana komite-komite pertahanan dapat bekerja secara efektif?
- Apa peranan *ombudsman*?
- Bagaimana institusi *ombudsman* untuk pertahanan bekerja?
- Mengapa anggota-anggota parlemen hendaknya mengunjungi lokasi dinas-dinas keamanan?

Bagian V membicarakan keadaan-keadaan yang merupakan ancaman khusus pada keamanan seperti keadaan darurat, ancaman pada keamanan dalam negeri, terorisme, dan *cyber-crime*. Bab ini juga memberikan secara garis besar implikasi-implikasi partisipasi dalam misi-misi pendukung perdamaian internasional yang seringkali dikirim ke daerah-daerah di mana keamanan sama sekali tidak ada atau paling banter rapuh. Sebab itu bagian ini mem-bicarakan antara lain pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Bagaimana perimbangan yang sulit dapat dipertahankan antara keadaan darurat dan pemeli-haraan keamanan dalam negeri dan hormat pada HAM?
- Apakah tujuan-tujuan dan batas-batas keadaan darurat?
- Perubahan-perubahan apa telah terjadi sejak tragedi 11 September? Bagai-mana terorisme dapat dibedakan dari protes-protes demokratis yang sah? Apakah akibat-akibatnya bagi kea-manan internasional negara-negara? Apa peranan parlemen dalam bidang ini?
- Apakah relevansi keterlibatan parlemen dalam keputusan-keputusan untuk mengirim pasukan ke luar negeri dalam operasi mendukung perdamaian internasional?

Bagian VI, VII dan VIII menganalisa tiga perangkat sumber yang berkaitan dengan sektor keamanan. Bagian VI dipusatkan pada anggaran pertahanan dan pengawasannya baik oleh parlemen maupun *a posteriori* oleh badan-badan audit negara.

- Bagaimana anggaran dapat menjadi kunci bagi keamanan?
- Bagaimana transparansi dan akuntabilitas dapat diterapkan pada anggaran untuk keamanan?
- Kondisi-kondisi apa bagi pengawasan yang layak atas anggaran keamanan?
- Bagaimana sektor keamanan dapat diaudit? Mengapa suatu audit yang in-dependen perlu dan bagaimana berfungsinya?

Bagian VII tentang personalia sektor keamanan dan dimaksudkan untuk mem-bantu anggota-anggota parlemen dalam mengatur rekrutmen, memilih dan melatih para prajurit, pensiunan dan rencana-rencana dana pensiun, konskripsi dan dinas-dinas alternatif.

- Bagaimana nilai-nilai demokrasi dapat ditanamkan pada personalia sektor keamanan?
- Dapatkah para prajurit membentuk serikat-serikat militer?
- Apakah ethos (etika) profesional bagi sektor itu?
- Bagaimana konskripsi dan dinas alternatif diatur di berbagai negara?
- Adakah *codes of conduct* (kode etik) bagi prajurit ada? Adakah ukuran inter-nasional?
- Aspek apa dari manajemen personalia dalam sektor ini relevan bagi anggota-anggota parlemen?

Akhirnya, bagian VIII mengenai sumber-sumber materil sektor keamanan, khusus-nya perolehan (apa yang harus dibeli, dari mana), perdagangan dan penyelundupan senjata (*arms transfer*).

- Apa hambatan-hambatan hukumnya?
- Apakah masalah pengambilan keputusan yang komprehensif tentang pe-rolehan sumber-sum-ber itu?
- Situasi apa saja membenarkan kerahasiaan?
- Bagaimana parlemen dapat menilai masalah-masalah ini?

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003***Daftar Boks**

Boks No. 1	Ancaman pada keamanan kini meliputi, sendirian atau terpadu . . .	18
Boks No. 2	Jenis-jenis berbeda pengaturan keamanan	19
Boks No. 3	Kemungkinan fungsi cabang-cabang utama negara mengenai sektor keamanan	25
Boks No. 4	Good governance sebagai suatu nilai penting untuk pengawasan demokratis atas sektor keamanan	27
Boks No. 5	Mempersoalkan kebijakan keamanan nasional	31
Boks No. 6	Demokrasi langsung dan ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dan perjanjian-perjanjian penting lainnya: kasus Swiss . . .	40
Boks No. 7	Civil society di Amerika Latin: ilustrasi praktis peranan dan pentingnya organisasi-organisasi civil society	44
Boks No. 8	Jenis peperangan baru: waktu sulit bagi kebebasan pers	45
Boks No. 9	Kebebasan pers setelah 11 September 2001	47
Boks No. 10	Website parlemen	48
Boks No. 11	Parlemen dan media	49
Boks No. 12	Gender dalam proses perdamaian	53
Boks No. 13	Suatu perspektif gender dalam operasi dan proses perdamaian . . .	53
Boks No. 14	Kekuatan personalia pasukan militer perempuan: contoh negara-negara NATO	55
Boks No. 15	Keterlibatan perempuan dalam kebijakan keamanan sebagai bagian dari penyamarataan gender	56
Boks No. 16	Dimensi dan tantangan-tantangan baru yang timbul karena dimasukkannya perempuan ke dalam sektor keamanan	57
Boks No. 17	Negara tanpa militer	63
Boks No. 18	Reformasi pertahanan: untuk maksud apa?	64
Boks No. 19	Penggunaan militer dalam penegakan hukum sipil di Afrika Selatan . .	66
Boks No. 20	Seleksi contoh-contoh satuan-satuan lain yang dimiliterisir oleh negara	70
Boks No. 21	Sifat-sifat kunci kepolisian demokratis	72
Boks No. 22	Distorsi dan keadaan berbahaya	73
Boks No. 23	Penjagaan di Eritrea: suatu kasus yang sedang berkembang	74
Boks No. 24	Parlemen dan dana khusus untuk dinas intelijen: contoh Argentina . .	77
Boks No. 25	Beberapa praktek komite-komite parlemen dalam berurusan dengan dokumen-dokumen yang diklasifikasi	78
Boks No. 26	Perusahaan keamanan dan militer swasta dan beberapa potensi bahaya bagi demokrasi	84
Boks No. 27	Instrumen atau alat-alat yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjamin pengawasan demokratis atas sektor keamanan . .	92
Boks No. 28	Strategi proaktif untuk pengawasan parlemen atas sektor keamanan	94

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 29 Mekanisme dan praktek-praktek untuk meningkatkan keahlian parlemen tentang masalah-masalah sektor keamanan: beberapa saran	95
Boks No. 30 Sifat-sifat umum peralatan dan prosedur pengawasan atas eksekutif	99
Boks No. 31 Saran-saran untuk bertanya secara efektif	101
Boks No. 32 Ciri-ciri kunci komite penyelidikan parlemen	102
Boks No. 33 Komisi penyelidikan tentang pengeluaran pasukan Kanada di Somalia: suatu gambaran tentang dampak publik dari laporan parlemen pada masalah-masalah keamanan	104
Boks No. 34 Kemungkinan fungsi-fungsi kunci suatu komite parlemen tentang masalah-masalah pertahanan dan keamanan	107
Boks No. 35 Rapat gabungan komite luar negeri dan komite pertahanan Storting (Parlemen Norwegia)	108
Boks No. 36 Ombudsman	111
Boks No. 37 Tinjauan umum tentang ombudsman pertahanan di beberapa negara yang dipilih	112
Boks No. 38 Komisioner Parlemen Jerman untuk Angkatan Bersenjata	114
Boks No. 39 Kasus Argentina	116
Boks No. 40 Protokol Pilihan pada Konvensi terhadap Penyiksaan memperluas kemungkinan kunjungan ke pusat-pusat dinas keamanan	117
Boks No. 41 Keadaan-keadaan darurat: maksud dan prinsip-prinsip	125
Boks No. 42 Memelihara baik keamanan maupun demokrasi	129
Boks No. 43 Distorsi dengan konsekuensi serius	131
Boks No. 44 Jawaban Dewan Keamanan PBB pada 11 September	134
Boks No. 45 Perang melawan terorisme	136
Boks No. 46 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108)	145
Boks No. 47 Peacemaking, peacekeeping, peace-enforcement, peace-building: beberapa definisi PBB yang berguna	147
Boks No. 48 Proses pengeluaran operasi peacekeeping PBB selangkah demi selangkah	152
Boks No. 49 Peraturan pelaksanaan misi perdamaian	152
Boks No. 50 Latihan peacekeepers PBB	154
Boks No. 51 Anggaran: suatu kunci bagi governance yang demokratis	159
Boks No. 52 Mengapa parlemen mengambil bagian yang aktif dalam anggaran?	160
Boks No. 53 Anggaran pertahanan sebagai persentase dari GDP wilayah-wilayah dunia dan negara-negara yang dipilih	161
Boks No. 54 Perencanaan, sistem Programming dan Budgeting (PPBS)	163
Boks No. 55 Unsur-unsur dasar dari anggaran pertahanan: anggaran pertahanan Spanyol 2002	166
Boks No. 56 Hambatan-hambatan utama pada anggaran keamanan yang transparan	167
Boks No. 57 Tiga tingkatan klasifikasi dalam anggaran keamanan	168

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 58 Masalah-masalah utama yang membatasi pengawasan anggaran sektor keamanan	169
Boks No. 59 Praktek-praktek anggaran pertahanan di negara-negara yang dipilih dari Eropa Tenggara (Sejak 2001)	171
Boks No. 60 Auditor Jenderal	173
Boks No. 61 Peranan Kantor Audit Nasional Inggris (UK) dalam pengawasan parlemen atas sektor keamanan	175
Boks No. 62 Parlemen Georgia dan kontrol anggaran	177
Boks No. 63 Rekomendasi Dewan Eropa tentang Hak berserikat anggota-anggota staf profesional angkatan bersenjata	183
Boks No. 64 Kepemimpinan dan pendidikan kewargaan dalam Angkatan Bersenjata Jerman: Prinsip-prinsip "Innere Führung"	187
Boks No. 65 Code of Conduct for Law Enforcement Officials	188
Boks No. 66 The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1944): key features	190
Boks No. 67 Manajemen personalia: titik-titik fokus untuk anggota-anggota parlemen	194
Boks No. 68 Dinas militer seantero dunia	198
Boks No. 69 Gangguan pada prajurit wamil	200
Boks No. 70 Resolusi Komisi PBB tentang HAM 1998/77: conscientious objection terhadap dinas militer	202
Boks No. 71 Dinas alternatif: kasus Swiss	203
Boks No. 72 Mengapa anggota-anggota parlemen harus memperhatikan pengadaan senjata	210
Boks No. 73 Kebijakan pengadaan senjata yang lemah dan kabur atau proses pengadaan yang sangat rahasia dapat berakibat	211
Boks No. 74 Kebijakan Belanda tentang pengadaan pertahanan: dimensi pengawasan parlemen	212
Boks No. 75 Transfer senjata: suatu definisi	215
Boks No. 76 Pengaturan regional tentang transfer senjata	216
Boks No. 77 Membuat sanksi senjata lebih arif: apa yang dapat dilakukan parlemen	219
Boks No. 78 Perdagangan kelebihan senjata: suatu hasil negatif dari perlucutan senjata	220
Boks No. 79 Perkiraan angka perdagangan senjata kecil	222
Boks No. 80 Program aksi PBB terhadap perdagangan gelap dalam senjata kecil dan senjata ringan: titik-titik fokus untuk anggota-anggota parlemen	222
Boks No. 81 Peranan parlemen dalam kontrol atas ekspor senjata: transparansi dan akuntabilitas di negara-negara Uni Eropa (EU)	224

Perubahan keamanan dalam dunia yang berubah

Selama dasawarsa terakhir situasi keamanan global telah berubah secara dramatis. Selagi ancaman-ancaman lama telah semakin lenyap, tantangan-tan-tangan baru dan menakutkan telah menggantikannya. Ini telah mendorong pemikiran baru tentang gagasan-gagasan yang melandasi keamanan, konflik dan perdamaian.

Perdamaian dan keamanan di negara-negara demokrasi

Tidak semua konflik merupakan ancaman pada perdamaian dan keamanan. Di setiap masyarakat terdapat pandangan-pandangan yang bersaing dan berlawanan tentang berbagai masalah. Dalam demokrasi, kebebasan berpendapat memungkinkan rakyat untuk menyampaikan pandangan-pandangan itu kepada wakil-wakil pilihan mereka. Pada gilirannya, mereka bertugas untuk mendiskusikan dan mempertimbangkan masalah-masalah yang dipertaruhkan melalui debat terbuka. Prosedur ini memungkinkan negara-negara demokrasi menenangkan konflik dan mencari kemungkinan kompromi yang mendapat dukungan masyarakat umumnya. Tidak mengherankan, bahwa seringkali karena tiadanya lembaga-lembaga demokrasi yang berfungsi, ketegangan-ketegangan semakin parah sehingga tidak terkontrol dan berubah menjadi konflik dengan kekerasan. Dengan adanya mekanisme untuk menyalurkan konflik, demokrasi dilihat sebagai sangat berkaitan dengan perdamaian dan keamanan.

Perkaitan itu menonjol karena alasan lebih lanjut: kini secara luas diakui bahwa keamanan bukan merupakan tujuan itu sendiri, melainkan pada akhirnya harus melayani kesejahteraan rakyat. Demokrasi, yang berakar dalam suatu parlemen yang efektif, sangat mungkin akan memberi pikiran ini arti praktis:

"Kedaulatan masyarakat, wilayah, bangsa, negara, hanya bermakna hanya jika berasal dari kedaulatan sejati – yaitu dari kedaulatan manusia." – Vaclav Havel

Keamanan nasional, dengan fokus pada perlindungan negara, "menjadi" keamanan manusia, yang mendahulukan perorangan dan masyarakat. Dalam praktek, ini telah mendorong negara-negara memperluas jawaban-jawaban terhadap ancaman-ancaman pada keamanan dengan mencakup:

- ✓ **Tindakan preventif:** prakarsa-prakarsa untuk mencegah konflik, seperti resolusi konflik dan tindakan-tindakan *peace-building*;
- ✓ **Intervensi:** dalam hal-hal yang ekstrem, apabila usaha-usaha lain gagal – melakukan intervensi dalam konflik-konflik internal untuk melindungi penduduk dalam risiko tinggi;
- ✓ **Tindakan reaktif:** pemberian bantuan, yang diperlukan selama dan sesudah suatu perang saudara untuk memberi dukungan pada orang-orang sipil yang menderita karena perang. Ini meliputi pembangunan kamp-kamp untuk pen-

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

gungsi (*displaced persons*), memberikan asylum pada para pe-ngungsi atau memberi bantuan.

Dari keamanan militer ke keamanan komprehensif

Pergantian fokus dari "keamanan manusia" berjalan seiring dengan perluasan konsep keamanan di luar pertimbangan-pertimbangan militer semata. Ada konsensus yang berkembang bahwa masalah keamanan perlu didekati secara komprehensif dengan juga memperhitungkan faktor-faktor non-militer (lihat Boks No. 1).

Boks No. 1

Ancaman pada keamanan kini meliputi, sendirian atau terpadu...

- ▷ **Ancaman politik** seperti ketidakstabilan politik internal, *failed states*, terorisme, dan pelanggaran HAM;
- ▷ **Ancaman ekonomi** seperti kemiskinan, kesenjangan antara negara kaya-negara miskin yang melebar, resesi keuangan internasional, dampak negara tetangga yang kuat secara ekonomis, atau yang tidak stabil, dan pembajakan;
- ▷ **Ancaman lingkungan atau buatan manusia** seperti malapetaka nuklir, perubahan ekologis global, degradasi tanah atau air, kekurangan pangan dan sumber-sumber lain;
- ▷ **Ancaman sosial** seperti konflik minoritas/mayoritas, kepadatan penduduk, kejahatan yang terorganisir, *drug-trafficking* internasional, perdagangan gelap, imigrasi massal yang tidak terkontrol, dan pe-nyakit.

Agenda keamanan yang lebih luas mempunyai keuntungan, yaitu memberi pengertian lebih komprehensif tentang ancaman pada keamanan dan respons yang diperlukan. Kelemahannya adalah bahwa dinas-dinas keamanan, yang meliputi semua organisasi yang memiliki wewenang yang sah untuk menggunakan kekerasan, memerintahkan kekerasan atau mengancam penggunaan kekerasan untuk melindungi negara dan warga negara, dapat menjadi terlalu berkuasa jika mereka menjadi aktif dalam wilayah-wilayah masyarakat non-militer. Lagi pula, sektor keamanan mungkin tidak memiliki keahlian yang di-perlukan untuk menjawab tantangan-tantangan baru ini.

Dari keamanan negara secara individual ke kerjasama keamanan antar negara

Pandangan bahwa keamanan nasional tidak dapat dicapai melalui "self-help" nasional semata tetapi bahwa kerjasama antar negara diperlukan sudah sangat usang. Dalam abad 19 pendekatan "perimbangan kekuatan" menonjol. Dalam abad 20 organisasi-organisasi keamanan kolektif berkembang, seperti Liga Bangsa-Bangsa, dan penggantinya PBB, tetapi juga organisasi pertahanan seperti NATO.

Sejak akhir Perang Dingin, telah pecah konflik-konflik internal. Akhir-akhir ini terorisme telah mendominasi pokok-pokok berita. Globalisasi telah menonjolkan saling-ketergantungan antar negara, termasuk dalam bidang keamanan. Kini ancaman-ancaman pada keamanan di satu negara dapat dengan mudah menular dan menyebabkan ketidakstabilan perdamaian kawasan, bahkan dunia. Kenyataan baru ini,

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

bersama dengan perluasan agenda keamanan, telah memberi dorongan lebih lanjut ke arah kerjasama keamanan internasional.

Boks No. 2

Jenis-jenis berbeda pengaturan keamanan

▷ **Pertahanan Kolektif**

Pertahanan kolektif didefinisikan sebagai suatu perjanjian (*treaty*) di mana dua negara atau lebih berjanji untuk saling membantu dalam hal terjadinya serangan dari luar. Contoh paling menonjol jenis pe-ngaturan keamanan seperti ini adalah NATO dan Organisasi Negara-Negara Amerika.

▷ **Keamanan Kolektif**

Dengan sistem ini, komunitas negara-negara sepakat untuk tidak menggunakan kekerasan dan membantu setiap anggota komunitas dalam hal anggota lain menggunakan kekerasan. Ini merupakan suatu sistem yang menyediakan reaksi dengan kekerasan oleh ko-munitas internasional terhadap pelanggaran atas perdamaian interna-sional. Tidak seperti pertahanan kolektif, keamanan kolektif ditujukan pada serangan dari dalam komunitas sendiri. PBB merupakan contoh yang khas dari sistem keamanan kolektif. Di bawah Pasal 41 dan 42 Piagam, komunitas internasional diharapkan menggunakan tekanan pada *peace breaker*, apakah dalam bentuk paksaan non-militer atau-pun penggunaan kekuasaan militer.

Sumber: SIMMA Bruno: The Charter of the United Nations, 1995

▷ **Keamanan Kooperatif**

Keamanan kooperatif menghubungkan keamanan kolektif dengan pendekatan komprehensif pada keamanan. Ini dapat didefinisikan se-bagai "pendekatan luas pada keamanan yang multidimensional ruang lingkungnya; menekankan jaminan (*reassurance*) daripada pe-nangkalan (*deterrence*); inklusif daripada eksklusif; tidak terbatas da-lam keanggotaannya; memilih multilateralisme daripada bilateralisme; tidak mengutamakan solusi militer daripada non-militer; berasumsi bahwa negara adalah pelaku utama dalam sistem keamanan, tetapi me-nerima bahwa pelaku non-negara (*non-state actors*) mungkin mem-punyai peranan yang penting; tidak memerlukan diciptakannya lem-baga-lembaga keamanan yang formal, tetapi tidak menolaknya; dan ter-utama, tidak menekankan manfaat diciptakannya kebiasaan-kebiasaan dialog atas dasar multilateral."

Sumber: EVANS Gareth: Cooperating for Peace, 1993

Suatu "pengaturan pertahanan kolektif" adalah salah satu bentuk kerjasama yang paling jauh jangkauannya. Tambahan pula, kerjasama keamanan yang kurang kohesif terdapat dalam jaringan-jaringan perjanjian bilateral atau multilateral tanpa organisasi militer secara formal yang begitu penting.

Keputusan untuk bergabung dengan suatu organisasi kerjasama keamanan, dan khususnya organisasi pertahanan kolektif, akan mempunyai dampak kuat atas situasi keamanan suatu negara. Pada dasarnya, kerjasama seperti itu meningkatkan keamanan nasional karena kerjasama itu menjamin "pukulan" terhadap ancaman. Tetapi keanggotaan ada harganya: suatu negara akan ber-kewajiban menyesuaikan diri pada tujuan dan persyaratan persekutuan, se-hingga dengan begitu membatasi pilihan-pilihannya dalam menentukan suatu kebijakan keamanan nasional. Lagi pula, hal itu akan mempengaruhi pengawasan parlemen karena proses pengambilan keputusan bergeser dari wilayah nasional ke internasional.

Relevansi pengawasan parlemen

Ada kepercayaan yang meluas bahwa kebijakan keamanan adalah suatu tugas yang "wajar" bagi pihak eksekutif karena mereka memiliki pengetahuan yang diperlukan dan dapat bertindak cepat. Parlemen cenderung dianggap sebagai lembaga yang kurang tepat untuk menangani masalah-masalah keamanan, terutama prosedur-prosedur yang sering memakan waktu dan kurangnya akses penuh ke keahlian dan informasi yang diperlukan. Tetapi, seperti halnya dalam bidang kebijakan lainnya, parlemen dipercayai untuk meninjau dan memantau pihak eksekutif. Sekurang-kurangnya ada empat sebab mengapa pengawasan dalam masalah-masalah keamanan sangat penting.

Landasan demokrasi mencegah pemerintahan otokrasi

Mantan Perdana Menteri Perancis Georges Clémenceau pernah mengatakan bahwa "*Perang merupakan masalah yang terlalu serius untuk diserahkan pada militer*". Di luar sisi humornya, pernyataan ini mengingatkan bahwa dalam demokrasi, para wakil rakyat memegang kekuasaan tertinggi dan tiada sektor negara bisa berada di luar kontrol rakyat. Suatu negara tanpa kontrol parlemen atas sektor keamanannya, terutama militer, paling banter hendaknya dianggap suatu demokrasi yang belum selesai atau demokrasi dalam proses.

Menurut ilmuwan Amerika yang terkenal Robert A. Dahl, "*masalah yang paling fundamental dan terus-menerus dalam politik adalah menghindari pemerintahan otoriter*." Karena sektor keamanan adalah salah satu tugas negara yang hakiki, suatu sistem *checks and balances* diperlukan untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif. Sebab itu pengawasan parlemen atas sektor keamanan merupakan suatu unsur esensial dari *power sharing* pada tingkatan negara dan, jika efektif, membatasi kekuasaan eksekutif atau presiden.

Tiada Pajak Tanpa Perwakilan

Sampai sekarang, satu dari mekanisme paling penting untuk mengontrol eksekutif adalah anggaran. Sejak dewan-dewan yang pertama di Eropa Barat, parlemen menuntut hak bersuara dalam masalah-masalah kebijakan, dan tuntutan-nya adalah "*Tiada pajak tanpa perwakilan*". Karena organisasi-organisasi sektor keamanan menggunakan bagian yang besar dari anggaran negara, ada-lah esensial bahwa parlemen memantau penggunaan sumber-sumber negara yang langka secara efektif dan efisien.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Menciptakan parameter hukum untuk masalah-masalah keamanan

Dalam praktek, eksekutiflah yang merancang hukum tentang masalah-masalah keamanan. Meskipun demikian, para anggota parlemen memainkan peranan penting dalam meninjau konsep-konsep ini. Jika perlu, mereka dapat menyarankan amandemen untuk menjamin bahwa ketentuan-ketentuan hukum yang diusulkan cukup mencerminkan pikiran baru tentang keamanan. Lagi pula, menjadi kewajiban parlemen untuk menjaga bahwa hukum-hukum itu tidak tinggal menjadi tulisan mati, tetapi sepenuhnya dilaksanakan.

Jembatan ke publik

Eksekutif mungkin saja tidak sepenuhnya menyadari masalah-masalah keamanan yang menjadi prioritas warganegara. Para anggota parlemen secara teratur berhubungan dengan penduduk dan berada dalam posisi untuk menentukan pandangan-pandangan mereka. Sesudah itu mereka menumbuhkan kepedulian warganegara di parlemen dan mengusahakan bahwa pandangan-pandangan itu tercerminkan dalam hukum-hukum dan kebijakan keamanan.

Tantangan-tantangan bagi pengawasan parlemen atas sektor keamanan

Sekurang-kurangnya tiga aspek sektor keamanan merupakan tantangan nyata bagi pengawasan parlemen:

- ✓ Hukum kerahasiaan mungkin menghambat usaha-usaha untuk meningkatkan transparansi dalam sektor keamanan; Terutama di negara-negara demokrasi yang baru berkembang atau negara-negara yang dilanda konflik, hukum tentang kerahasiaan mungkin menghambat atau membahayakan pengawasan parlemen atas sektor keamanan, ini juga disebabkan oleh tiadanya perundangan tentang kebebasan informasi.
- ✓ Sektor keamanan merupakan suatu bidang yang sangat kompleks, di mana parlemen harus mengawasi masalah-masalah seperti perolehan senjata, pengawasan senjata, dan kesiapan/persiapan satuan-satuan militer. Tidak semua anggota parlemen mempunyai pengetahuan cukup dan keahlian untuk menangani masalah-masalah ini dengan efektif. Mungkin mereka juga tidak mempunyai waktu atau kesempatan untuk mengembangkannya, karena masa kerja mereka sebagai anggota parlemen terbatas dan akses ke sumber-sumber ahli di dalam negeri atau di luar negeri kurang.
- ✓ Penekanan pada kerjasama keamanan internasional mungkin mempengaruhi transparansi dan legitimasi demokratis dari kebijakan keamanan suatu negara, jika hal itu menyebabkan ditinggalkannya parlemen dari prosesnya. Sebab itu, penting bahwa parlemen dapat memberikan masukan, berpartisipasi dan menindaklanjuti perdebatan dan keputusan-keputusan dalam arena internasional.

Bab 3

Peranan serta tanggung jawab parlemen dan lembaga-lembaga negara lain

Tanggung jawab bersama

Sekalipun parlemen dan pemerintah mempunyai peranan berbeda dalam masalah-masalah keamanan, keduanya mempunyai tanggung jawab bersama untuk memelihara sektor keamanan yang berfungsi dengan baik. Pikiran tentang tanggung jawab bersama ini juga berlaku pada hubungan antara pimpinan politik dan militer. Dua pihak ini hendaknya tidak dianggap sebagai musuh dengan tujuan-tujuan yang bertentangan. Sebaliknya, mereka saling membutuhkan untuk mencapai kebijakan keamanan yang berpusatkan pada rakyat, efektif, dan komprehensif. Sebab itu pengawasan harus meliputi dialog antara pimpinan politik dan pejabat-pejabat tinggi militer atas dasar kepercayaan, garis komunikasi yang terbuka dan saling inklusif. Komunikasi yang teratur seperti itu mempunyai keuntungan tambahan yang penting, yaitu mencegah jangam sampai para politisi dan pimpinan militer menjadi saling terasingkan dan dengan demikian membantu mengkonsolidasikan stabilitas.

Pembagian peranan

Tiga cabang negara, eksekutif, legislatif dan yudikatif, memainkan peranan penting dalam kebijakan keamanan nasional. Usaha untuk menggambarkan peranan-peranan itu terdapat di Boks No. 3, yang menyoroti fungsi-fungsi khusus masing-masing dari ketiga pelaku utama dalam cabang eksekutif – kepala negara, pemerintah dan staf umum. Daftar yang ada dimaksudkan untuk meninjau tentang kemungkinan fungsi-fungsi karena sistem politik di satu negara mungkin berbeda dari negara lain. Sebab itu, tinjauan itu tidak dimaksudkan mencerminkan situasi semua negara.

Akhirnya, dua pelaku institusional memainkan peranan penting dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan keamanan, sedang media berfungsi mengkomunikasikan pada publik tujuan dan tindakan semua pelaku negara (lihat Bab 6).

Akuntabilitas politik

Dinas-dinas keamanan bertanggung jawab pada masing-masing cabang lembaga negara utama.

- ✓ **Eksekutif** melakukan pengawasan langsung dari tingkat pemerintahan pusat, daerah, atau lokal, menentukan anggaran, petunjuk umum dan prioritas dinas-dinas keamanan.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

- ✓ **Legislatif** melakukan pengawasan parlemen dengan menetapkan hukum yang menentukan dan mengatur dinas-dinas keamanan dan kekuasaan mereka dan dengan menentukan pembagian anggaran yang sesuai. Pengawasan seperti itu dapat juga meliputi mengangkat seorang ombudsman parlemen atau sebuah komisi yang dapat mengadakan investigasi atas keluhan-keluhan publik.
- ✓ **Yudikatif** memantau sektor keamanan maupun menuntut pelanggaran prajurit melalui proses sipil atau pidana bilamana perlu.

Boks No. 3

Kemungkinan fungsi cabang-cabang utama negara mengenai sektor keamanan

	Parlemen	Yudikatif	Eksekutif		
			Kepala Negara	Kabinet	Panglima Militer
Komando Tertinggi	Di beberapa negara Parlemen mendebat dan/atau dan/atau menunjuk seorang komando tertinggi	Mahkamah Konstitusi mengevaluasi konstitusi-presiden atau kabinet selaku panglima	Di beberapa negara, kepala negara hanya memiliki peranan seremonial. Di negara lainnya dia memiliki kekuasaan nyata; misalnya komando tertinggi dalam masa perang	Pemerintah merupakan komando tertinggi di masa perang	Di beberapa negara posisi panglima militer ada di masa perang, di negara lainnya merupakan posisi permanen
Kebijakan keamanan	Mendiskusikan dan menyetujui konsep keamanan serta menerapkan hukum		Menandatangani hukum yang berhubungan dengan kebijakan	Mengusulkan dan melaksanakan kebijakan keamanan	Menasehati pemerintah serta merencanakan, membantu dan melaksanakan kebijakan keamanan
Anggaran	Menyetujui anggaran			Mengusulkan	Menasehati pemerintah
Hukum Pertahanan	Menetapkan hukum	Mahkamah Konstitusi menilai dan menjelaskan konstitusionalitas hukum	Menandatangani penetapan hukum	Mengusulkan hukum dan menerapkan peraturan tambahan	Menasehati pemerintah; melaksanakan hukum tambahan

⇒

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Personalia	Di beberapa negara parlemen harus menyetujui posisi-posisi penting	Menilai kepatuhan mereka pada hukum	Menunjuk komandan-komandan utama; menyetujui	Menunjuk komandan-komandan utama	Menasehati perencanaan personalia; melaksanakan rencana personalia; menunjuk komandan-komandan yang lebih rendah
Peng-adaan	Meninjau dan/atau menyetujui proyek-proyek pengadaan persenjataan yang penting	Menghakimi dalam pengadilan atas pelanggaran hukum tentang korupsi dan penipuan		Mengusulkan pengadaan persenjataan	Memprakarsai dan melaksanakan pengadaan persenjataan
Mengirim pasukan ke luar negeri / Menjadi tuan rumah bagi pasukan asing	Persetujuan sebelumnya, persetujuan sesudahnya atau tidak menyetujainya	Menilai tingkah laku mereka dari segi hukum		Menegosiasikan partisipasi internasional, menentukan aturan main (rules of engagement)	Komando operasional
Perjanjian internasional, bergabung dengan aliansi	Persetujuan		Ikut serta dalam perjanjian internasional	Bertanggung jawab atas negosiasi internasional	Menasehati pemerintah

Seperti dikatakan sebelumnya, peranan ketiga cabang lembaga negara mungkin berbeda di setiap negara. Tetapi sangat penting bahwa suatu sistem power-sharing selalu ada yang merupakan checks and balances untuk mencegah penyalahgunaan sektor keamanan. Mengingat bahwa di banyak negara pemerintah cenderung memainkan peranan yang dominan dalam masalah-masalah keamanan, penting sekali bahwa parlemen mempunyai wewenang atas pengawasan yang efektif dan atas sumber-sumber. Ini menjadi lebih penting lagi karena tantangan-tantangan keamanan (lihat Bab 1) mungkin mendorong lembaga-lembaga publik untuk mendefinisikan kembali peranan-peranan mereka.

Asas-asas pengawasan demokratis dan parlementer

Tidak ada ukuran yang disepakati secara internasional dalam bidang pengawasan parlementer, karena keamanan dan pertahanan dianggap termasuk kedaulatan

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

nasional. Ada beberapa ukuran regional, seperti misalnya *OSCE Code of Conduct* (untuk informasi lebih lanjut lihat Boks No. 66). Ada juga asas-asas tertentu yang mengatur hubungan sipil-militer:

- ✓ Negara adalah satu-satunya pelaku dalam masyarakat yang memiliki monopoli yang sah atas pasukan; dinas-dinas keamanan yang bertanggung jawab pada penguasa-penguasa demokratis yang sah;
- ✓ Parlemen berdaulat dan menuntut tanggung jawab eksekutif atas perkembangan, pelaksanaan dan tinjauan kebijakan keamanan dan pertahanan;
- ✓ Parlemen mempunyai peranan konstitusional yang unik dalam menguasai dan memeriksa anggaran pertahanan dan keamanan;
- ✓ Parlemen memainkan peranan penting dalam mendeklarasikan dan menghentikan keadaan darurat atau keadaan perang (lihat Bab 18).
- ✓ Prinsip-prinsip *good governance* (lihat Boks No. 4) dan *rule of law* berlaku untuk semua cabang pemerintahan, dan oleh karena itu juga untuk sektor keamanan;
- ✓ Personalia sektor keamanan secara perorangan bertanggung jawab kepada peradilan atas pelanggaran hukum nasional dan internasional (dalam hal kesalahan perdata ataupun kriminal);
- ✓ Organisasi-organisasi sektor keamanan secara politis netral.

Boks No. 4***Good governance sebagai suatu nilai penting untuk pengawasan demokratis atas sektor keamanan***

"*Good governance* tercerminkan dalam penentuan kebijakan yang *predictable*, terbuka dan bijaksana, birokrasi yang dijiwai etos profesional, yang bertindak demi kepentingan masyarakat, *the rule of law*, proses yang transparan, dan *civil society* yang kuat yang berpartisipasi dalam masalah-masalah kemasyarakatan. *Poor governance* (sebaliknya) ditandai oleh penentuan kebijakan yang sembarangan, birokrasi yang tidak bertanggung jawab, sistem hukum yang tidak dilaksanakan atau tidak adil, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, suatu *civil society* yang tidak terlibat dalam kehidupan masyarakat, dan ko-rupsi yang meluas."

Sumber: World Bank. 1994. Governance: The World Bank's Experience

Menetapkan suatu kebijakan keamanan nasional

Unsur-unsur

Kebijakan keamanan nasional mengungkapkan pendekatan pemerintah pada keamanan dan bagaimana keamanan diharapkan akan tercapai. Kebijakan keamanan nasional melibatkan keputusan-keputusan penting tentang sektor keamanan yang mempengaruhi keamanan eksternal dan internal negara dan masyarakat. Kebijakan keamanan itu didasarkan pada suatu pendekatan tertentu pada keamanan, memberikan pedoman doktrin militer, dan dikembangkan dalam kerangka peraturan internasional dan regional, di mana suatu negara merupakan satu anggota. Sebab itu kebijakan itu tidak hanya didasarkan pada suatu persepsi tentang kebutuhan dan prioritas keamanan nasional, tetapi dipengaruhi oleh berbagai faktor eksternal, tekanan dan komitmen. Dalam semua hal, kebijakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam konstitusi atau piagam nasional.

Boks No. 5

Mempersoalkan kebijakan keamanan nasional

Dalam perdebatan dan persetujuan tentang dokumen-dokumen kebijakan keamanan nasional, atau dalam perdebatan tentang pelaksanaannya dalam keadaan-keadaan khusus, wakil-wakil rakyat hendaknya mengajukan beberapa atau semua pertanyaan berikut:

- ✓ Dari jenis ancaman dan risiko apakah masyarakat perlu dilindungi? Nilai-nilai siapa dan yang mana perlu dilindungi? Dan dari sebab itu, keamanan seperti apa diperlukan?
- ✓ Apakah kebijakan keamanan nasional meliputi pemeriksaan risiko-risiko baru terhadap keamanan seperti organisasi kriminal dan terorisme?
- ✓ Bagaimana menjamin bahwa kebijakan keamanan konsisten dengan hukum dan prinsip-prinsip kemanusiaan dan HAM?
- ✓ Seberapa besar keamanan itu cukup?
- ✓ Bagaimana keamanan nasional dapat tercapai dengan cara paling baik: Dengan aliansi? Dengan mempertahankan netralitas?
- ✓ Operasi-operasi macam apa yang mungkin sekali dilakukan oleh pasukan-pasukan keamanan? Hanya operasi-operasi pertahanan, atau mereka akan terlibat dalam *peacekeeping operations*?
- ✓ Kapan saja kebijakan keamanan perlu ditinjau kembali?



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Sarana apa saja yang perlu ada dan sektor-sektor mana harus dilibatkan untuk mencapai tingkat keamanan yang diinginkan? Dan berapa lama dan dalam keadaan seperti apa?

- ✓ Apakah implikasi finansial dan ekonomis dan berapa pembayar pajak akan bersedia membayar?
- ✓ Apakah dampak kebijakan keamanan dan pelaksanaannya bagi politik luar negeri stabilitas regional?
- ✓ Apakah status dan masa depan sebenarnya dari strategi nasional tentang senjata pemusnah massal?

Biasanya, pelaksanaan kebijakan keamanan nasional melibatkan banyak badan dan departemen negara maupun dokumen-dokumen kebijakan. Sebab itu, perlu bahwa suatu negara mengembangkan suatu strategi keamanan nasional yang komprehensif yang melibatkan semua pelaku yang relevan dan aspek-aspek keamanan. Pendekatan seperti itu memberi pemerintah kesempatan untuk menangani semua aspek keamanan dengan secara integral dan komprehensif. Apa yang dinamakan risiko-risiko baru, seperti terorisme dan kejahatan internasional, secara khusus memerlukan usaha bersama, karena memerangi ancaman-ancaman baru tersebut menuntut keterlibatan berbagai lembaga: militer, ke-menterian keuangan, polisi, penjaga perbatasan dan dinas-dinas intelijen.

Perlunya keterlibatan parlemen

Dengan latar-belakang itu, dan mengingat misi parlemen untuk mewakili kepentingan dan keprihatinan rakyat, ada sejumlah alasan untuk keterlibatan parlemen dalam pengembangan kebijakan keamanan nasional dan untuk persetujuan parlemen secara transparan:

- ✓ Kebijakan keamanan nasional mempengaruhi hidup, nilai-nilai dan kesejahteraan rakyat, dan tidak bisa diserahkan pada kebijaksanaan eksekutif atau militer sendiri;
- ✓ Kebijakan keamanan nasional mempunyai konsekuensi-konsekuensi pentingnya bagi masa depan militer, dan pasukannya, laki-laki dan perempuan;
- ✓ Kebijakan keamanan nasional mempunyai konsekuensi-konsekuensi finansial dan sebab itu uang pembayar pajak;
- ✓ Di samping biaya keuangan, langkah-langkah keamanan dapat membatasi kemerdekaan dan kebebasan warganegara dan mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi demokrasi. Sebab itu penting bahwa parlemen menjamin langkah-langkah seperti itu selalu konsisten dengan hukum kemanusiaan internasional yang berlaku, khususnya keempat Konvensi Genewa dan kedua Protokolnya dan dengan hukum HAM, khususnya Deklarasi Sedunia Hak-Hak Asasi dan International Covenant on Civil and Political Rights. Yang disebut kemudian ini menyatakan bahwa hak-hak tertentu dalam keadaan apa pun tidak dapat dikurangi. Lihat juga bab-bab 18-20.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Peranan parlemen dalam tahapan-tahapan penentuan kebijakan keamanan nasional

Sepanjang menyangkut parlemen, perdebatan tentang kebijakan keamanan nasional seharusnya tidak merupakan kejadian tunggal, tetapi suatu proses yang berkembang melalui semua tahapan-tahapannya: pengembangan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan evaluasi. Sementara seharusnya tidak ada campurtangan dalam tanggungjawab-tanggungjawab eksekutif dan dalam merancang dan melaksanakan kebijakan ini, prosesnya harus setransparan dan separtisipatif mungkin, dengan membiarkan pertimbangan yang wajar tercapai antara mereka yang menggunakan pengaruh apa pun atas proses itu, termasuk sektor keamanan itu sendiri dan *military-industrial complex*.

Dalam semua tahapan, hendaknya parlemen dapat menggunakan mekanisme-mekanisme yang ada padanya untuk membuat eksekutif sadar akan keprihatinan dan harapan-harapan publik: pertanyaan-pertanyaan lisan dan tertulis, mosi, penyelidikan, dengar pendapat dengan *select committee*, "buku putih", representasi ke menteri-menteri dan departemen-departemen. (Lihat juga Bab 14 tentang mekanisme parlemen yang diterapkan pada sektor keamanan)

Pengembangan

Di semua sistem parlementer, parlemen memainkan peran yang terbatas dalam tahapan pengembangan suatu kebijakan keamanan nasional yang baru. Tugas ini terutama berada di tangan departemen-departemen dan badan-badan pemerintah yang kompeten. Meskipun demikian parlemen dapat memainkan peranan yang krusial dalam menjamin bahwa kebijakan yang ada memenuhi kebutuhan dan aspirasi rakyat dan dalam minta revisi jika diperlukan. Sebab itu, yang ideal peranannya seharusnya tidak dibatasi pada menerima dokumen yang dapat diterimanya atau ditolaknyanya. Komisi-komisinya yang kompeten hendaknya diajak konsultasi sejak dini dalam proses agar dapat memberi masukan – yang mencerminkan keragaman visi politik di parlemen – pada dokumen-dokumen dan perundangan yang dipersiapkan. Ini tidak hanya akan memungkinkannya untuk mencerminkan keprihatinan rakyat sejak dini dalam proses, tetapi juga menciptakan iklim dan perdebatan yang lebih positif di parlemen ketika dokumen kebijakan itu diajukan untuk disetujui. Kepentingan bangsa yang paling tinggi harus melebihi hubungan kekuasaan antara mayoritas dan oposisi di parlemen dan seharusnya tidak menghalangi pembacaan yang demokratis dokumen keamanan nasional. Dalam semangat itu, parlemen harus dapat mengusulkan perubahan-perubahan pada dokumen-dokumen yang disajikan kepadanya.

Pengambilan keputusan

Parlemen dapat dan harus memainkan peranan penting dalam tahap pengambilan keputusan, terutama karena begitu dokumen kebijakan keamanan nasional sampai di parlemen, ia menjadi "milik parlemen" dan tanggung jawabnya langsung. Maka dia harus diberi cukup waktu untuk mempelajarinya secara mendalam dan menolak untuk dikejar-kejar dalam hal itu.

Parlemen dapat memutuskan untuk memberikan persetujuannya pada suatu kebijakan baru dan perundangan yang diusulkan oleh pemerintah atau untuk menolaknya

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

dan mengusulkan perubahan-perubahan. Sekali lagi, pada tahap ini, parlemen harus dapat proaktif dan menggunakan pengaruhnya, mengusulkan perubahan-perubahan jika tidak puas dengan dokumen sebelumnya. Per-tanyaan-pertanyaan yang dapat diajukan selama perdebatan parlemen dan pe-ngambilan keputusan sudah disebutkan sebelumnya dalam bab ini.

Pada tahap ini, pengaruh parlemen yang paling penting biasanya menyangkut pembagian anggaran. (Untuk informasi lebih lanjut silakan mengacu pada Ba-gian VI tentang sumber-sumber keuangan). Pengaruh ini menjadi sangat besar ketika parlemen dapat mengatur komisinya yang kompeten untuk mengada-kan perdebatan terpisah dan melakukan pemungutan suara pada setiap masing-masing pembagian anggaran yang berkaitan dengan keamanan dan seluruh ang-garan kebijakan keamanan. Rencana-rencana pertahanan harus ditentukan pada waktunya untuk diperiksa dan harus mempunyai kaitan langsung dengan tuntutan-tuntutan anggaran.

Parlemen dapat memainkan peranan yang krusial dalam membangkitkan atau meningkatkan dukungan publik dan dalam menjamin legitimasi kebijakan yang akhirnya diputuskan. Sebab itu transparansi dalam menyelenggarakan debat parlemen dalam kaitannya dengan masalah-masalah keamanan sangat penting, dan begitu penting sehingga publik dan media mempunyai akses pada perdebatan dan dengar pendapat di parlemen.

Implementasi

Tanggung jawab parlemen dalam hal keamanan nasional tidak berakhir de-ngan dite-tapkannya suatu dokumen kebijakan atau bahkan anggarannya; peng-awasan dan fungsi auditnya harus sungguh-sungguh dilaksanakan. Dalam tahap pelaksanaan, parlemen harus meneliti kegiatan-kegiatan pemerintah dengan segala jalan yang dimilikinya (lihat Bab 14). Parlemen dapat meng-gunakan pengaruhnya terutama melalui keputusan-keputusannya tentang pem-bagian anggaran yang berkaitan. Parlemen juga harus memeriksa kom-petensi profesional dan teknis kantor-kantor audit untuk melakukan audit kinerja dan tuntutan audit.

Parlemen dapat melakukan campur tangan pada saat-saat perubahan atau krisis besar yang membutuhkan persetujuan atas langkah-langkah peme-rintah. Contoh-contohnya: mengirimkan pasukan ke luar negeri (lihat Bab 22), mengumumkan keadaan darurat (lihat Bab 18). Di samping itu, parle-men dapat campur tangan jika pemerinah membuat kesalahan serius. Dalam hal-hal seperti itu, parlemen biasanya mengajukan pertanyaan-pertanyaan; dalam hal-hal yang ekstrim, parlemen dapat memerintahkan suatu penyelidikan khusus.

Penilaian dan pelajaran-pelajaran

Dalam lingkungan yang demokratis, pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menilai relevansi kebijakannya dan menyajikan hasil evaluasinya ke par-lemen, baik dalam hal kualitatif maupun kuantitatif. Sepanjang menyangkut parlemen, penilaian seperti itu mau tak mau mencakup audit – tentang angka-angka dan kinerja – dari pelaksanaan bagian anggaran yang berkaitan. Bahkan kalaupun merupakan penila-ian yang tertunda, hal itu selalu dapat dipertimbang-kan dalam membenarkan adanya kebijaksanaan atau mengembangkan yang baru. Contohnya adalah penila-ian tentang misi perdamaian, sistem persenjataan penting dan mahal dan sistem per-

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

sonalia departemen pertahanan (terutama wajib militer). Parlemen dapat juga menggunakan konsultan untuk melakukan audit khusus tentang kinerja.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Kebijakan keamanan

- ▷ Pastikan bahwa ada kaitan logis antara kebijakan keamanan nasional, doktrin operasional, rencana pertahanan dan tuntutan anggaran.
- ▷ Jika layak – terutama setelah perbandingan dengan kebijakan yang digunakan di negara-negara lain dalam keadaan yang sebanding – ajukan pertanyaan-pertanyaan di parlemen tentang relevansinya dan/atau kemungkinan *up-dating*-nya mengingat perkembangan-perkembangan baru di lapangan: lihat Bagian I tentang perkembangan kebijakan keamanan dan pelaku-pelakunya.
- ▷ Parlemen harus mengundang proses pengembangan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan penilaian kebijakan keamanan nasional, menentukan peranan parlemen dalam keempat tahap proses itu.

Pertanyaan-pertanyaan yang relevan

- ▷ Pastikan bahwa dalam proses menentukan atau menentukan kembali kebijakan keamanan nasional, sebagian besar pertanyaan yang terdaftar di bawah bagian dalam Boks No. 5 "Mempersoalkan Kebijakan Keamanan Nasional" diajukan.

Kebijakan keamanan nasional dan peraturan-peraturan internasional

Prinsip-prinsip internasional

Perjanjian-perjanjian internasional membatasi dan seringkali memperluas pilihan-pilihan kebijakan keamanan nasional. Sebagian besar negara di dunia adalah anggota PBB dan demikian terikat oleh Piagam PBB. Artikel 2.3 dan 2.4, yang menyatakan:

"Semua anggota wajib menyelesaikan perselisihan internasional mereka melalui cara-cara damai sedemikian sehingga perdamaian dan keamanan internasional serta keadilan tidak terancam bahaya."

"Dalam hubungan internasional mereka, semua anggota wajib menghindari ancaman atau penggunaan kekerasan terhadap keutuhan dan kemerdekaan politik Negara mana pun, atau dalam setiap cara lain yang tidak sesuai dengan Tujuan-tujuan Perse-rikatan Bangsa-Bangsa."

Di samping itu, sejumlah prinsip adat internasional menyediakan kerangka acuan. Deklarasi 2925 (XXV) Sidang Umum tentang prinsip-prinsip hukum internasional tentang hubungan dan kerjasama bersahabat antar Negara (1970) diakui sebagai interpretasi otentik Piagam PBB dan oleh karena itu mengikat semua negara anggota PBB. Dalam Deklarasi ini kedelapan prinsip yang tak terpisahkan yang sama nilainya diuraikan:

- Prinsip I:** Menghindari ancaman atau penggunaan kekerasan.
- Prinsip II:** Penyelesaian damai perselisihan internasional.
- Prinsip III:** Batas dan keutuhan teritorial negara-negara yang tidak boleh dilanggar.
- Prinsip IV:** Hak rakyat atas penentuan nasib sendiri dan untuk hidup dalam damai di wilayah mereka sendiri dalam batas-batas yang diakui dan dijamin secara internasional.
- Prinsip V:** Persamaan kedaulatan antar negara dan non-intervensi dalam masalah-masalah dalam negeri.
- Prinsip VI:** Hormat atas HAM. Prinsip VII: Kerjasama antar negara.
- Prinsip VIII:** Pelaksanaan sungguh-sungguh kewajiban-kewajiban yang terkan-dung dalam hukum internasional.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Perjanjian-perjanjian multilateral tentang keamanan dan pertahanan

Ada banyak perjanjian multilateral dalam bidang keamanan. Kelompok utama perjanjian seperti itu sebagai berikut (daftar ini tidak lengkap, tetapi hanya memberi contoh-contoh perjanjian dalam masing-masing kelompok):

Perjanjian yang mengatur keamanan dunia: Piagam PBB.

Perjanjian-perjanjian internasional hukum kemanusiaan, yang mengatur konflik bersenjata internasional dan non-internasional: Empat Konvensi Genewa, 1949, termasuk dua Protokol tambahan, 1977.

Perjanjian-perjanjian internasional tentang jenis-jenis persenjataan yang berbeda dan pengaturan-pengaturannya: Perjanjian tentang Misil Anti-Balistik (*Anti-Ballistic Missile Treaty*), Perjanjian Pengurangan Senjata Strategis (*Strategic Arms Reduction Treaty*), Konvensi tentang Ranjau Darat (*Landmines Convention*), *Tlatelolco Treaty*, dan sebagainya.

Perjanjian-perjanjian internasional yang menciptakan organisasi-organisasi regional sebagian berhubungan dengan masalah-masalah keamanan: Piagam Organisasi Negara-Negara Amerika, Perjanjian tentang Uni Eropa, Keputusan Akhir CSCE-OSCE, Keputusan Konstitutif Uni Afrika.

Perjanjian-perjanjian regional tentang kerjasama militer dan bantuan pertahanan timbal-balik: Perjanjian NATO, Persekutuan untuk Perjanjian Perdamaian, Perjanjian *WEU* (*Western European Union*/Uni Eropa Barat), Perjanjian Antar Amerika tentang Bantuan Timbal-Balik.

Rasional negara-negara untuk meratifikasi perjanjian-perjanjian keamanan internasional adalah untuk mendefinisikan prinsip-prinsip tingkah-laku internasional dengan tujuan memperkuat keamanan internasional dan regional dan meningkatkan kerjasama bilateral dan multilateral mereka. Melalui departemen luar negerinya, eksekutif biasanya memimpin proses negosiasinya.

Perjanjian-perjanjian bilateral atau perjanjian persahabatan, kerjasama dan bantuan militer timbal-balik

Dalam membicarakan kebijakan keamanan suatu negara, perjanjian-perjanjian bilateral dapat pula memainkan peranan sentral. Hanya dengan dua negara terlibat, ketentuan-ketentuan perjanjian seperti itu dapat dinegosiasikan agar dapat menyesuaikan sedekat mungkin nilai-nilai, keadaan-keadaan dan ke-butuhan-kebutuhan khusus dari negara-negara yang bersangkutan. Perjanjian-perjanjian tentang pengurangan persenjataan strategis (START) antara Uni Soviet dan AS merupakan contohnya.

Jenis perjanjian-perjanjian seperti ini bukan saja telah dipergunakan untuk menyatakan persahabatan dan non-agresi (misalnya perjanjian bilateral *Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance* yang ditandatangani oleh Russia dan Armenia bulan Agustus 1997), tetapi perjanjian-perjanjian itu juga membantu memecahkan kasus-kasus praktis kerjasama militer termasuk dalam beberapa hal izin untuk menggelar pasukan dan persenjataan di wilayah asing. Dalam tahun-tahun

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

1990-an Russia menandatangani beberapa perjanjian bilateral tentang kerjasama militer dengan negara-negara republik bekas Uni Soviet.

Perjanjian-perjanjian itu dapat juga meliputi bantuan militer konkrit bila diperlukan. Dalam hubungan ini, *The Charter on Democratic Partnership* 1994 dapat juga dilihat sebagai kelanjutan Perjanjian AS-Kazakh 1992, yang membuka jalan ke arah pengembangan hubungan militer bilateral.

Secara keseluruhan, perjanjian-perjanjian bilateral dapat dilihat sebagai alat untuk memberi garis besar kebijakan keamanan asing, meningkatkan hubungan bersahabat dengan negara-negara lain dan untuk memecahkan masalah-masalah konkrit. Parlemen cenderung berada dalam posisi yang lebih menentu bila menyetujui perjanjian-perjanjian ini dan mempunyai lingkup yang lebih luas untuk menyarankan perubahan-perubahan dalam naskahnya – untuk eksekutif yang akan bicarakaninya sesudahnya – daripada dalam hal perjanjian-perjanjian multilateral tentang keamanan yang tradisional.

Perlunya keterlibatan parlemen dan publik

Di negara-negara di mana keterlibatan publik dan parlemen dalam proses ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional tidak biasa, hal itu perlu didorong agar membantu memperkuat dukungan rakyat. Sebagai prinsip, di dalam demokrasi eksekutif tidak dapat menandatangani perjanjian-perjanjian rahasia atau perjanjian bilateral tanpa sepengetahuan dan persetujuan parlemen. Persetujuan-persetujuan internasional yang menyangkut kedaulatan, wilayah dan status internasional negara, tentu saja harus diperdebatkan dan disetujui parlemen.

Di beberapa negara, seperti Swiss, perjanjian-perjanjian yang penting harus ditentukan oleh referendum. Dengan cara ini, keterlibatan *civil society*, dalam perubahan-perubahan penting dalam politik luar negeri terjamin. Di Swiss, referendum (lihat boks No. 6) mendahului ratifikasi.

Boks No. 6

Demokrasi langsung dan ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional dan perjanjian-perjanjian penting lainnya: kasus Swiss

Di Swiss, Parlemen Federal, Dewan Federal (pemerintah) dan rakyat ikut serta dalam proses ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional. Perjanjian-perjanjian penting bagi negara tidak hanya harus terbuka pada debat parlemen, tetapi pada debat publik juga. Masyarakat dapat mengemukakan pendapatnya tentang perjanjian-perjanjian yang dinegosiasikan melalui referendum. Di samping itu, melalui referendum masyarakat dapat memberikan suatu mandat kepada Dewan Federal untuk memulai atau menghentikan menegosiasikan perjanjian-perjanjian yang akan datang. Referendum diperlukan jika pemerintah hendak menyetujui suatu "organisasi keamanan kolektif atau suatu komunitas supranasional" (pasal 140.b dari Konstitusi Federal).

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Negosiasi tentang perjanjian

- ▷ Pastikan bahwa parlemen/komisinya yang relevan:
 - berhubungan dengan proses negosiasi, termasuk adanya anggota-anggota parlemen dari aliran politik yang berbeda sebagai anggota tim negosiasi;
 - mendapat nasehat dari *civil society*, khususnya organisasi-organisasi penelitian dan advokasi, tentang masalah-masalah yang dipertaruhkan;
 - dapat menyajikan pandangan-pandangannya dalam status resmi dan tepat waktu kepada pemerintah untuk menjamin bahwa keprihatinan dan aspirasi rakyat tertampung.

Analisa tentang dampak

- ▷ Pastikan bahwa kepada parlemen disajikan dan dapat mendiskusikan analisa rinci tentang potensi dampak (baik jangka menengah maupun jangka panjang) dari suatu perjanjian politik, ekonomi, sosial, lingkungan atau lainnya.

Ratifikasi

- ▷ Pastikan bahwa parlemen diminta pada waktunya untuk meratifikasi perjanjian;
- ▷ Pastikan konsistensi antara perjanjian yang harus diratifikasi dan hukum dalam negeri dengan mengubah ketentuan-ketentuan nasional atau, jika perlu dan mungkin, dengan membuat suatu re-servasi atau klausul-klausul interpretatif tentang perjanjian internasional itu.

Peninjauan reservasi dan klausul interpretatif

- ▷ Pastikan bahwa validitas seterusnya dari reservasi-reservasi dan klausul-klausul interpretatif yang dibuat oleh negara anda di-tinjau sebagai satu bagian dari tinjauan periodik kebijakan keamanan nasional.

Peranan *civil society* dan media

Sektor keamanan makin menjadi luas dan kompleks. Ini merupakan tantangan yang makin besar parlemen karena mereka seringkali kekurangan sumber-sumber dan staf spesialis yang perlu untuk membantu mereka mengawasi sektor keamanan dengan efisien. Sebagai akibatnya telah muncul banyak badan untuk melaksanakan perannya, meskipun parlemen tetap memegang tanggung jawab untuk menuntut akuntabilitas pemerintah. Baik *civil society* maupun media dapat menyumbang pada penelitian parlemen atas sektor keamanan dalam kerangka yang dibentuk oleh parlemen.

Civil society

Istilah *civil society* mengacu pada organisasi-organisasi di antara lembaga-lembaga negara di satu pihak dan kehidupan perorangan dan komunitas-komunitas di lain pihak. Ia mencakup spektrum luas dari perserikatan-perserikatan sukarela dan gerakan-gerakan sosial, yaitu suatu cakupan luas organisasi-organisasi dan kelompok-kelompok yang mewakili kepentingan-kepentingan sosial yang berbeda dan jenis kegiatan. Alinea-alinea berikut akan melihat mengapa *civil society* harus memainkan peranan dalam menjamin akuntabilitas sektor keamanan, apa cakupan peranan ini, dan bagaimana *civil society* merupakan pengawasan parlementer.

Civil society dan demokrasi

Civil society penting bagi dan merupakan ekspresi dari proses demokratisasi dan memainkan peranan yang kuat dan semakin besar dalam berfungsinya demokrasi yang mapan. Ia secara aktif mengingatkan para pemimpin politik bahwa ada banyak tuntutan dan kepentingan yang saling bersaing yang harus diperhitungkan ketika memutuskan pengeluaran publik dan kebijakan negara. Ini menjelaskan *civil society* yang bersemangat merupakan suatu kebutuhan mendasar dari demokrasi. Ia mempunyai potensi untuk memberi imbalan pada kekuasaan negara, untuk melawan otoritarianisme dan, karena sifatnya yang pluralistik, menjamin bahwa negara bukan suatu alat beberapa kepentingan atau suatu golongan terpilih.

Civil society dan sektor keamanan

Kelompok-kelompok dalam *civil society* seperti lembaga-lembaga akademis, *think tanks*, LSM HAM dan LSM yang terfokus pada isu kebijakan, dapat secara aktif berusaha mempengaruhi keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan tentang sektor keamanan.

Pemerintah-pemerintah dapat mendorong partisipasi LSM dalam perdebatan publik tentang keamanan nasional, angkatan bersenjata, polisi dan intelijen. Pada gilirannya, perdebatan seperti itu lebih lanjut meningkatkan transparansi pemerintah.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Peranan khusus dan masukan organisasi-organisasi non-pemerintah dan lembaga-lembaga penelitian tentang sektor keamanan

Organisasi-organisasi non-pemerintah (LSM) umumnya organisasi-organisasi swasta dan *non-profit*, yang bertujuan mewakili aspirasi sosial dan kepentingan-kepentingan dalam topik-topik khusus. Tentang lembaga-lembaga penelitian, mereka ini bisa LSM yang independen dari pemerintah, atau sebaliknya mempunyai kaitan dengan pemerintah, misalnya, melalui pendanaan negara. LSM dan lembaga-lembaga penelitian dapat memperkuat pengawasan demokratis dan parlementer atas sektor keamanan dengan:

- ✓ Menyebarkan analisa dan informasi yang independen tentang sektor keamanan, masalah-masalah militer dan masalah-masalah pertahanan kepada parlemen, media dan publik;
- ✓ Memantau dan mendorong hormat pada hukum dan HAM dalam sektor keamanan;
- ✓ Memasukkan ke dalam agenda politik masalah-masalah keamanan yang penting untuk masyarakat secara keseluruhan;
- ✓ Menyumbang pada kompetensi parlemen dan pengembangan kemampuan dengan memberikan kursus-kursus pelatihan dan seminar-seminar;
- ✓ Memberikan pandangan ahli alternatif tentang kebijakan keamanan pemerintah, anggaran pertahanan, pilihan-pilihan pengadaan dan sumber-sumber, memelihara perdebatan publik dan merumuskan kemungkinan pilihan-pilihan kebijakan;
- ✓ Memberikan masukan balik tentang keputusan-keputusan kebijakan keamanan nasional dan cara pelaksanaannya;
- ✓ Mendidik publik dan memfasilitasi debat-debat alternatif dalam kalangan publik.

Intervensi oleh *civil society* di Amerika Latin secara sempurna menggambarkan ruang lingkup yang luas bagi peranan LSM dan pusat-pusat penelitian dalam pengawasan sektor keamanan (lihat Boks No. 7).

Boks No. 7

Civil society di Amerika Latin: Ilustrasi praktis peranan dan pentingnya organisasi- organisasi civil society

Banyak kelompok *civil society* di Amerika Latin dibentuk dalam paruh kedua tahun 1980-an dan 1990-an dengan tujuan memperbaiki dialog antara orang-orang sipil dan militer ketika pemerintahan sipil yang baru dipilih tengah berusaha merestrukturisasi angkatan bersenjata. Dialog-dialog ini membantu mencairkan isolasi angkatan bersenjata dan membuka proses pertukaran profesional antara *civil society*, pejabat-pejabat yang telah dipilih dan komando tinggi militer. Sejak waktu itu, kelompok-kelompok ini telah memainkan peranan lebih besar, seringkali bekerja sebagai sumber-sumber keahlian sipil dan bantuan teknik dalam masalah-masalah keamanan dan pertahanan dan memegang tanggung jawab lebih besar dalam meneliti kebijakan-kebijakan militer dan anggaran.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Contoh-contoh

Satu contoh adalah kelompok Argentina *Ser en 2000*. Didirikan sesudah usaha kudeta militer 1990, *Ser en 2000* pada awalnya mulai sebagai suatu peluang untuk diskusi antar wakil-wakil civil society, partai-partai politik dan militer. Dialog-dialog ini meletakkan landasan yang penting di mana *Ser en 2000* memberi masukan sipil pada rancangan dan penulisan bagian-bagian kunci dari perundangan yang membentuk ke-rangka kebijakan pertahanan berikutnya. Begitu pula, di Republik Dominikan ahli-ahli sipil dalam bidang keamanan dan pertahanan yang menjadi bagian dari FLASCO telah bekerja dengan militer untuk mengembangkan suatu rancangan perundangan untuk reformasi polisi, dan kemudian menasihati Eksekutif dan Kongres ketika mempertimbangkan rancangan perundangan itu.

Banyak dari kelompok di Amerika Latin bekerja erat dengan komisi-komisi pertahanan dan keamanan dari kongres nasional untuk memperbaiki kemampuan manusia dan teknis dari badan-badan legislatif mereka untuk mengawasi fungsi-fungsi militer.

Kelompok Peru *Instituto de Estudios Politicos y Estrategicos* (IDEPE) melatih anggota-anggota Kongres dan staf mereka dalam komite pertahanan Kongres tentang penganggaran dan administrasi militer.

FLASCO di Guatemala telah membantu kongres dalam analisa dan pertimbangan beberapa hukum yang menyangkut militer, termasuk reformasi intelijen dan dinas militer.

Kekurangan Keahlian Sipil

Keahlian sipil dalam bidang pertahanan dan keamanan masih kurang di Amerika Latin. Kekurangan ahli-ahli sipil ini telah menghambat efektivitas lembaga-lembaga eksekutif dan legislatif yang dimaksudkan untuk mengawasi militer. Tetapi dalam jangka pendek, organisasi-organisasi *civil society* dapat membentuk mengisi kekosongan dengan membantu lembaga-lembaga negara dan melatih kader-kader warganegara yang semakin luas.

Jaringan

Untuk maksud itu, *Ser en 2000* baru-baru ini membentuk suatu jaringan regional dari *think tanks* dan organisasi-organisasi non-pemerintah yang mengabdikan pada keamanan dan pertahanan. Jaringan RES-DAL (www.ser2000.org.ar) telah membuat *database* bahan-bahan dan perundangan yang berkaitan dengan keamanan dan pertahanan dan menawarkan program-program untuk orang-orang sipil untuk melakukan penelitian dan mengunjungi organisasi itu.

Sumber: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002.

Media

Media independen biasanya membantu publik dan wakil-wakil politik mereka dalam tugas pengambilan keputusan yang *informed*. Mereka membantu mengawasi gerak ketiga cabang negara dan mungkin mempengaruhi isi dan kualitas masalah-masalah yang dikemukakan dalam debat publik, yang pada gilirannya mempengaruhi pemerintah, dunia usaha, akademia, dan *civil society*. Sebab itu media yang bebas adalah unsur kunci dalam demokrasi. Boks No. 8 menyebutkan masalah-masalah besar yang dapat dihadapi oleh wartawan-wartawan yang mencoba mengkritik pemerintah mereka. Jaminan keamanan wartawan adalah suatu *sine qua non* bagi kebebasan pers.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 8

Jenis peperangan baru: waktu sulit bagi kebebasan pers

"Hampir sepertiga penduduk dunia masih hidup di negara-negara di mana kebebasan pers tidak diizinkan. (...) Kita juga harus membedakan antara mereka terbunuh di daerah-daerah perang yang tidak dipilih karena wartawan dan mereka yang sengaja dibunuh karena penyelidikan dan artikel-artikel mereka tentang hal-hal yang peka dan karena telah mengancam tingkah laku sembarangan, penggelapan uang, ketidakadilan, kejahatan dan pemerasan. Jenis-jenis perang baru, tidak antara angkatan perang tetap, tetapi antara kepentingan-kepentingan suku, ideologi, keagamaan atau semata-mata kriminal, telah membuat pelaporan semakin berbahaya. Tetapi kematian atau luka wartawan dalam konflik-konflik ini tidak selalu semata-mata kebetulan. Seringkali mereka yang berperang, bahkan dari angkatan perang tetap, sengaja menjadikan sasaran saksi-saksi perbuatan mereka."

Sumber: Annual report 2002, Reporters Without Borders

Di negara-negara di mana media tidak independen dari lembaga-lembaga pemerintah, mungkin sekali media diperlakukan kejam untuk maksud-maksud propaganda oleh para penguasa. Dalam kasus-kasus seperti itu, tentu saja media tidak dapat meningkatkan transparansi dan pengawasan demokratis atas sektor keamanan.

Dengan kehadiran internet, potensi untuk akses publik pada informasi resmi besar. Telah ada kecenderungan umum dalam dasawarsa terakhir ini ke arah transparansi, akuntabilitas publik dan akses ke informasi resmi. Kecenderungan ini perlu didorong, karena hal itu menunjang pencerahan kewarganegaraan, kualitas lebih tinggi dari debat publik tentang masalah-masalah penting dan pada akhirnya pemerintahan yang lebih baik. Internet juga mempunyai ke-munduran bahwa ia dapat dipergunakan oleh kelompok-kelompok ekstremis untuk menyebarkan, misalnya, rasisme dan anti-Semitisme. Dalam beberapa konflik akhir-akhir ini, selain media berita, seperti station-stasion radio, telah menyediakan mimbar untuk kelompok-kelompok ekstremis dan membantu menciptakan suatu iklim kebencian di antara golongan-golongan berbeda dalam masyarakat.

Mengumpulkan dan menyebarkan informasi tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan keamanan

Dari perspektif demokrasi dan good governance, media mempunyai hak untuk mengumpulkan dan menyebarkan informasi tentang masalah-masalah keamanan yang menjadi kepentingan publik dan mempunyai tanggung jawab yang sesuai untuk memberikan berita yang memenuhi ukuran kebenaran, akurasi dan keadilan.

Sebab itu media dapat membantu pemerintah dan parlemen untuk menjelaskan keputusan-keputusan dan kebijakan-kebijakan mereka kepada warga-negara, yang mempunyai hak untuk diberi informasi dan untuk ikut serta dengan pengetahuan dalam proses politik. Misalnya, media dapat menunjang hak publik untuk mengetahui dengan menyebarkan informasi tentang mereka yang menduduki jabatan publik dalam bidang keamanan, jenis keputusan yang di-buat, penggelaran pasukan di luar negeri, doktrin militer, pengadaan dan perjanjian-perjanjian dan kesepakatan-kesepakatan lain yang menjadi landasannya, pelaku-pelaku yang terlibat, tantangan-tantangan terhadap keamanan di masa depan dan perdebatan yang relevan. Tetapi mereka juga dapat terbuka terhadap sensor yang dikenakan atau dikenakan sendiri manakala informasi yang konfidensial terlibat.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Perundangan tentang media dan masalah-masalah yang berkaitan dengan keamanan

Semua negara mempunyai perundangan yang menyangkut masalah kebebasan pers. Prinsip ini terkandung dalam Pasal 19 Deklarasi Universal tentang HAM yang berbunyi sebagai berikut:

"Setiap orang mempunyai hak akan kebebasan untuk membentuk dan menyatakan pendapat; hak ini meliputi kebebasan membentuk pendapat tanpa campurtangan dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan pikiran melalui media dan tanpa batas."

Sementara tidak ada pedoman yang disepakati secara internasional tentang bagaimana kebebasan seperti itu dicapai dan dilindungi, dapat dicatat bahwa asas internasional di atas itu dinyatakan dalam pengertian yang tak terbatas, tanpa acuan apa pun pada kemungkinan batasan-batasan umum yang berkaitan dengan masalah-masalah keamanan.

Boks No. 9

Kebebasan pers setelah 11 September 2001

Hari Internasional untuk Kebebasan Pers dirayakan setiap tahun pada tanggal 3 Mei. Fokus Hari Internasional tahun 2002 adalah kemungkinan dampak pada kebebasan pers tindakan-tindakan yang mungkin telah diambil oleh negara-negara untuk memperkuat keamanan nasional dan internasional setelah serangan teroris 11 September 2001.

"Jelas terdapat ketegangan antara pelaksanaan kebebasan-kebebasan mendasar dan kebutuhan akan keamanan lebih besar menghadapi terorisme, tetapi seluruh tujuan dari setiap kampanye antiteroris haruslah keamanan kebebasan-kebebasan kita," kata Mr. Koichiro Matsuura, Direktur Jendral UNESCO.

Sumber: The World of Parliaments, Issue No. 6, May 2002, IPU.

Parlemen berkomunikasi dengan publik tentang masalah-masalah keamanan

Pengawasan demokratis hanya dapat efektif, sebagai prinsip good governance, jika publik sadar akan masalah-masalah penting yang terbuka terhadap perdebatan pada tingkat parlemen.

Efektivitas komunikasi publik tentang masalah-masalah keamanan tergantung pada kekayaan dan akurasi informasi yang dikeluarkan kepada publik baik oleh pemerintah maupun parlemen, dengan tingkat dan kualitas yang diperlukan, agar mereka dapat memahami baik situasi yang ada maupun hasil proses pembuatan keputusan di parlemen.

Membuat dokumentasi terbuka untuk publik

Satu cara yang efektif untuk parlemen untuk menjamin informasi publik adalah, dalam kerjasama dengan pemerintah ataupun sendirian, untuk membuatnya terbuka pada publik, dalam bentuk dokumen dan/atau melalui *website*-nya, berbagai informasi dan dokumen tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan keamanan.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 10

Website parlemen

Sejak bulan Mei 2002, 244 majelis parlemen ada di 180 negara (64 parlemen adalah bikameral). IPU sadar akan adanya 165 *Website* parlemen di 128 negara (masing-masing majelis dalam beberapa parlemen bikameral mempunyai *Website* yang terpisah). Pedoman untuk isi dan struktur *Website* yang dipakai oleh Dewan IPU dalam bulan Mei 2000 terbuka di *Website* IPU: <http://www.ipu.org>

Contoh-contoh informasi tentang masalah-masalah sektor keamanan yang dapat terbuka untuk publik, sebaiknya dalam versi yang bersahabat bagi publik:

- ✓ Dokumen-dokumen yang mempunyai arti strategis, seperti kebijakan keamanan nasional;
- ✓ Anggaran belanja pertahanan (tidak termasuk dana-dana rahasia);
- ✓ *Press release* mengenai semua perdebatan penting, keputusan-keputusan, mosi-mosi, hukum-hukum, dan sebagainya di parlemen tentang sektor keamanan;
- ✓ Notulen semua persidangan dan perdebatan (komisi) parlemen tentang masalah-masalah keamanan (kecuali sidang-sidang tertutup); ini semua harus mencakup ruang-lingkup dan kerangka acuan *hearings* tertutup seperti itu;
- ✓ Publikasi yang berkaitan dengan penelitian parlemen tentang masalah-masalah keamanan;
- ✓ Laporan tahunan parlemen atau tinjauan tentang berfungsinya semua dinas keamanan;
- ✓ Laporan-laporan ombudsman atau auditor jendral tentang sektor keamanan; ombudsman mungkin tidak diperbolehkan mengemukakan laporan-laporan penyelidikan khusus, tetapi akan diminta menyerahkannya kepada pansus (*select committees*); pemerintah harus mengemukakan setiap tindakan yang diambil atas ombudsman atau laporan auditor kepada parlemen;
- ✓ Perjanjian-perjanjian multilateral dan bilateral;
- ✓ Informasi tentang bagaimana anggota parlemen secara perorangan atau fraksi-fraksi politik di parlemen memberikan suaranya pada masalah-masalah keamanan (seperti anggaran, bergabung dalam aliansi-aliansi internasional, masalah-masalah konskripsi dan pengadaan (*procurement*));
- ✓ Perundangan tentang kebebasan mendapatkan informasi.

Memfasilitasi keterlibatan publik dalam kerja parlemen

Informasi satu-arah (dari parlemen atau pemerintah kepada publik) tidak cukup. Parlemen harus memberi kepada publik kemungkinan komunikasi dengan mereka tentang masalah-masalah keamanan. Komunikasi dua-arah atau dialog penting karena hal itu:

- ✓ Menjamin partisipasi dan pengawasan permanen oleh pihak warganegara;
- ✓ Menambah kepercayaan publik pada berfungsinya parlemen;
- ✓ Memberikan kemungkinan pemeriksaan atas administrasi yang buruk (misalnya melalui ombudsman parlemen);
- ✓ Menjamin dukungan publik dan legitimasi bagi perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan pemerintah, dan dengan demikian stabilitas demokrasi.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Komunikasi dua-arah dapat ditingkatkan dengan informasi parlemen, dengan pendapat dan pemantauan atas kantor-kantor berita, diskusi panel TV dan berita-berita yang diperlukan untuk anggota-anggota komisi, yang dipersiapkan oleh dinas penelitian parlemen, dan sebagainya.

Boks N^o 11

Parlemen dan Media

- "11. Dewan mengundang parlemen-parlemen nasional untuk segera mempertimbangkan langkah-langkah yang ditujukan untuk:
- i. Menjamin keterbukaan yang lebih luas kerja parlemen, termasuk rapat-rapat komisi, dan untuk mempertimbangkan masalah ini bukan hanya sebagai masalah kebijakan komunikasi, tetapi juga sebagai suatu prioritas politik yang penting dengan implikasi langsung bagi berfungsi-nya demokrasi;
 - ii. Mempergunakan dengan lebih baik metode komunikasi klasik dan khususnya teknologi informasi baru:
 - a. dengan menyediakan kondisi kerja sebaik mungkin bagi media dan terutama untuk para koresponden parlemen;
 - b. dengan menjamin penyebaran komunikasi dengan cepat tentang perdebatan-perdebatan, antara lain dengan menerbitkan notulen dan laporan-laporan verbatim tentang jalannya perdebatan;
 - c. dengan menciptakan pelayanan on-line untuk komunikasi elektronik langsung dengan publik dan wartawan-wartawan;
 - d. dengan menyediakan akses sepenuhnya pada dokumen-dokumen parlemen, sehingga perdebatan terbuka dapat didorong sebelum pemungutan suara tentang suatu rancangan undang-undang;
 - iii. Memanfaatkan nasihat para ahli komunikasi;
 - iv. Membuat naskah-naskah hukum yang lebih terbuka untuk pembaca non-spesialis;
 - v. Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menempatkan diri lebih dalam fokus untuk perdebatan publik, misalnya untuk mengidentifikasi bagian-bagian di mana prosedurnya dapat diperlancar agar dapat mempercepat pengambilan keputusan;
 - vi. Dalam pelayanan informasi dan komunikasi mendorong dikumpulkan bendel-bendel informasi yang menyajikan hukum-hukum dan menggambarkan ciri-ciri khusus untuk kalangan wartawan dan orang-orang profesional yang sangat berkepentingan.
 - vii. Mengorganisir seminar-seminar untuk wartawan tentang kerja parlemen untuk lebih memperkenalkan mereka dengan prosedur legislatif dan tata kerja parlemen dan menambah pengetahuan mereka tentang hubungan antara parlemen dan lembaga-lembaga internasional. Wartawan dari koran-koran dan majalah-majalah lokal dan regional mendapat perhatian khusus.
 - viii. Membentuk jaringan-jaringan komunikasi di internet, yang memungkinkan warganegara berkomunikasi secara interaktif dengan anggota-anggota parlemen maupun dinas-lembaga-lembaga informasi.
 - ix. Mengembangkan cara untuk mendorong terciptanya saluran-saluran TV independen yang diabdikan pada kerja parlemen, seperti halnya di beberapa negara Eropa, Amerika Serikat dan di Kanada;
 - x. Secara fiskal atau cara-cara lain, membantu media itu yang berusaha menyajikan berita-berita yang berkualitas tinggi atas dasar; yang sepenuhnya independen dan yang terancam eksistensinya oleh kekuatan-kekuatan pasar."

Sumber: Resolution 1142 (1997) Dewan Parlemen di Eropa

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Partisipasi publik penting bagi stabilitas demokratis suatu sistem dalam jangka panjang. Tingkat partisipasi berbeda dari satu negara ke negara yang lain. Beberapa parlemen mengizinkan publik menghadiri rapat-rapat komisi. Ini bisa penting sekali bagi kegiatan-kegiatan LSM atau bagi perorangan yang berminat dalam proses pembuatan hukum. Bahkan walaupun partisipasi seperti itu tidak memberi pada orang-orang yang menghadiri rapat-rapat komisi hak untuk campur tangan, kehadiran mereka itu sendiri sudah berharga.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Masukan pada kebijakan keamanan oleh sektor-sektor non-institusional

- ▷ Pastikan bahwa mekanisme-mekanisme ada pada tempatnya agar parlemen dapat mengambil manfaat dari masukan-masukan dari wakil-wakil masyarakat dalam kerjanya mengenai masalah-masalah keamanan dan yang berkaitan dengan keamanan.
- ▷ Untuk maksud itu, jika perlu, usahakan agar penetapan perundang-undangan yang memungkinkan lembaga-lembaga yang kompeten, LSM dan media menyumbangkan pada kerja komisi(-komisi) parlemen yang kompeten berbicara tentang masalah-masalah keamanan dan yang berkaitan dengan keamanan.

Kesadaran publik

- ▷ Pastikan bahwa parlemen mempunyai kebijakan humas yang aktif tentang keputusan-keputusannya yang menyangkut keamanan dan proses pengambilan keputusannya dalam bidang itu.

Kaitan antara keamanan dan kebebasan pers

- ▷ Pastikan bahwa kebebasan pers dipegang teguh dalam hukum dan dalam praktek berkenaan dengan masalah-masalah keamanan dan bahwa setiap pembatasan tidak melanggar prinsip-prinsip hak asasi internasional.
- ▷ Pastikan adanya perundangan tepat tentang kebebasan informasi.

Perspektif gender dalam kebijakan keamanan

Persamaan gender secara relatif merupakan minat baru. Itu sekarang dianggap sebagai suatu parameter yang penting dalam hubungannya dengan masalah keamanan juga, bukan hanya karena sebagian besar dari mereka terimbas oleh konflik bersenjata, termasuk para pengungsi dan orang-orang yang terlantar, adalah perempuan dan anak-anak, tetapi juga karena perempuan – yang merupakan lebih dari separoh penduduk dunia – mempunyai hak yang sama dengan laki-laki dan banyak menyumbang pada penyelesaian masalah-masalah keamanan. Memanfaatkan bakat-bakat dan pengertian perempuan akan menuju jawaban-jawaban pada tantangan-tantangan keamanan yang lebih terpusatkan pada rakyat dan konsisten dengan pendekatan keamanan yang manusiawi dan oleh sebab itu lebih langgeng. Karena itu, bila bertujuan pada persamaan gender dalam kebijakan keamanan, sangat penting mendekati tujuan ini dari dua sudut yang berbeda. Pertama, kebijakan keamanan harus dipusatkan pada dan membicarakan masalah-masalah yang peka terhadap gender. Kemungkinan-kemungkinan penyelesaian harus disajikan dan struktur-struktur diperkenalkan untuk menjamin rasa hormat pada hak-hak dan kepentingan-kepentingan perempuan. Kedua, adalah penting untuk mendorong partisipasi perempuan pada semua tingkatan pengambilan keputusan dan dalam bidang-bidang yang berhubungan dengan kebijakan keamanan.

Perempuan dan resolusi konflik

Resolusi konflik, *peacekeeping* dan *peace-building* tidak hanya menyangkut mereka yang berpartisipasi langsung dalam perang atau konflik bersenjata yang kebanyakan adalah laki-laki. Meskipun begitu, kehadiran perempuan pada meja perundingan perdamaian selalu dan akan terus marginal, bahkan ketika selama perang atau konflik bersenjata, mereka harus melebihi peran tradisional mereka dan mengambil tanggung jawab yang biasanya di-pikul oleh laki-laki. Tetapi sekarang semakin diakui bahwa perempuan menyumbangkan keahlian-keahlian, perspektif dan pengertian yang penting. Dalam prakteknya, keterlibatan langsung perempuan dalam proses pengambilan keputusan, dalam resolusi konflik dan kegiatan-kegiatan yang mendukung perdamaian, mengharuskan suatu perubahan visi tradisional tentang peranan laki-laki dan perempuan masing-masing dalam masyarakat dan dalam situasi konflik.

Boks No. 12

Gender dalam proses perdamaian

“Setiap proses perdamaian yang mengabaikan keperluan-keperluan dan peranan-peranan perempuan tidak wajar, dan oleh sebab itu pada hakikatnya





IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

tidak stabil." ... "Selama transisi paska-konflik, pemberdayaan perempuan penting bagi pelaksanaan kembali pembangunan so-sial dan ekonomi. Seperti laki-laki, perempuan adalah korban maupun pelaku dalam peperangan dan konflik bersenjata, tetapi biasanya dalam cara dan bidang-bidang yang berbeda. Selama perang, perempuan berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan baru dan seringkali mengambil tanggung jawab lebih. Kendati perubahan-perubahan ini, perempuan seringkali terpinggirkan dalam *peace-building* paska konflik, baik dalam masyarakat yang timbul dari konflik maupun dalam perumusan dan implementasi strategi *peace-building* oleh operasi perdamaian internasional."

Gendering Human Security: From Marginalisation to the Integration of Women in Peace-Building, 2001, Norwegian Institute of International Affairs

Boks 13 berisi kutipan-kutipan Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 (2000), yang menggarisbawahi nilai dari pergantian dari suatu visi tentang perempuan semata-mata sebagai korban konflik (termasuk kekerasan dan perkosaan sebagai suatu alat peperangan) ke suatu visi tentang perempuan sebagai pelaku dalam resolusi konflik, *peace-building*, dan *peacekeeping* sejajar dengan laki-laki. Pergantian seperti itu melihat kegiatan-kegiatan dan peranan-peranan perempuan maupun laki-laki sebelum, selama dan sesudah suatu peperangan atau konflik bersenjata. Ini berarti bahwa persamaan gender dan masalah-masalah gender mempunyai tempat pada tahap awal penentuan kebijakan, nasional maupun internasional, dan dalam perundang-undangan yang berkaitan.

Boks No. 13

Suatu perspektif gender dalam operasi dan proses perdamaian

Dewan Keamanan (...)

"7 *Mendesak* Negara-negara Anggota menambah bantuan keuangan, teknis dan logistik sukarela mereka untuk mendukung usaha-usaha latihan peka-gender, termasuk usaha-usaha yang dilakukan dengan dana dan program-program yang relevan, antara lain. Dana PBB untuk Perempuan dan Dana PBB untuk Anak-Anak, dan oleh Kantor *United Nations High Commissioner for Refugees* dan badan-badan lain yang relevan;

8. Berseru kepada semua pelaku yang terlibat, ketika mensosialisasikan dan melaksanakan persetujuan-persetujuan perdamaian, untuk menggunakan perspektif gender, termasuk, a.l.:

- (a) kebutuhan-kebutuhan khusus perempuan dan anak-anak perempuan se-lama repatriasi dan transmigrasi dan untuk rehabilitasi, reintegrasi dan rekonstruksi paska-konflik;
- (b) Langkah-langkah yang menjamin perlindungan dan hormat atas hak-hak asasi perempuan dan anak-anak perempuan, khususnya sepanjang hal itu berkaitan dengan konstitusi, sistem pemilihan, kepolisian dan kehakiman (...)

15. *Menyatakan* kesediaannya untuk menjamin bahwa misi Dewan Keamanan memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan gender dan hak-hak perempuan, termasuk melalui konsultasi dengan kelompok-kelompok perempuan lokal dan internasional; (...)"

Kutipan dari Resolusi Dewan Keamanan PBB 1325 (2000) yang diputuskan tanggal 31 Oktober 2000



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Sesuai dengan Resolusi 1325, Sekjen PBB menyerahkan laporan tentang "Perempuan, Perdamaian dan Keamanan" (16 Oktober 2002). Laporan itu menyangkut dampak konflik bersenjata atas perempuan-perempuan dan anak-anak perempuan, kerangka hukum internasional, keterlibatan perempuan dalam proses-proses perdamaian, *peacekeeping operations*, rekonstruksi dan reha-bilitasi maupun dalam perlucutan senjata, demobilisasi, dan reintegrasi. Bebe-rapa persyaratannya diintegrasikan dalam rekomendasi pada akhir bab ini.

Perempuan dalam komisi-komisi parlemen untuk pertahanan

Survei sedunia berturut-turut oleh IPU tentang perempuan dalam politik selama 2 tahun terakhir menunjukkan bahwa perempuan umumnya masih absen dari, atau kurang mewakili komisi-komisi parlemen untuk pertahanan. Tak ada gunanya dikatakan bahwa mereka jarang menduduki fungsi pejabat yang memimpin atau mewakilinya atau *rapporteur* dalam komisi-komisi seperti itu. Suatu survey IPU tahun 1997 (Laki-laki dan Perempuan dalam Politik: Demokrasi Masih dalam Pengembangan) menunjukkan bahwa dari 97 parlemen yang menyediakan data tentang perempuan dalam komisi-komisi parlemen, hanya 3% mempunyai seorang perempuan memimpin komisi pertahanan mereka. Umumnya, perempuan hanya mewakili 18,6% dari pemimpin dari semua komisi parlemen. Keadaan ini bisa dijelaskan oleh dua faktor. Pertama, masih sangat sedikit anggota parlemen perempuan di seluruh dunia (14,3% dalam bulan Mei 2002). Kedua, pandangan bahwa perang dan damai dan masalah-masalah keamanan umumnya lebih merupakan urusan laki-laki daripada perempuan masih tertanam mendalam dalam mentalitas di seluruh dunia. Pandangan ini problematik karena sementara peperangan hampir pasti memengaruhi seluruh penduduk suatu negara, seringkali perempuan bahkan lebih menjadi korban daripada laki-laki.

Perempuan bersenjata

Pada tingkat dinas administratif, logistik dan bantuan, keterlibatan perempuan dalam angkatan bersenjata adalah lazim dan tradisional di sebagian besar negara. Kehadiran perempuan dalam posisi dukungan secara relatif penting bukan saja dalam waktu damai tetapi juga dan seringkali bahkan dalam konteks perang atau konflik bersenjata. Sebaliknya, pada tingkat pasukan dan operasional keterlibatan seperti itu merupakan suatu fenomena yang masih baru. Pada suatu tingkat internasional dan komparatif, terdapat sedikit data tentang perempuan dalam militer. Boks No. 14 di bawah ini memberi contoh partisipasi perempuan dalam militer di negara-negara anggota NATO.

Boks No. 14

Kekuatan personalia pasukan militer perempuan: contoh negara-negara NATO

Negara	Jumlah	% dari seluruh pasukan
Belgia	3,202	7,6%
Kanada	6,558	11,4%



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Republik Czech	1,991	3,7%
Denmark	863	5,0%
Perancis	27,516	8,5%
Jerman	5,263	2,8%
Yunani	6,155	3,8%
Hongaria	3,017	9,6%
Italia	438	0,1%
Luxembourg	47	0,6%
Belanda	4,170	8,0%
Norwegia	1,152	3,2%
Polandia	277	0,1%
Portugal	2.875	6,6%
Spanyol	6,642	5,8%
Turki	917	0,1%
Inggris	16,623	8,1%
AS	198,452	14,0%

Sumber: NATO Review Summer 2001

Umumnya aman untuk mengatakan bahwa keterlibatan perempuan sebagai wajib militer dan/atau dalam satuan militer profesional dapat didorong oleh pimpinan politik atau akibat dari perkembangan dalam sektor keamanan sendiri. Hal itu nampak berhubungan dengan dua fenomena, yang mungkin terjadi secara terpisah.

- ✓ Suatu keperluan yang dirasakan untuk memobilisasi seluruh penduduk untuk melindungi dan meningkatkan keamanan nasional;
- ✓ Modernisasi angkatan bersenjata yang, seperti cabang kegiatan lain mana pun, terbuka pada pembangunan sosial dan dengan demikian menjadi makin peka terhadap konsep tentang persamaan gender.

Boks No. 15**Keterlibatan perempuan dalam kebijakan keamanan sebagai bagian dari penyamarataan gender**

Kebijakan keamanan pemerintah dapat dinilai dari sudut penyamarataan gender. Pada *UN World Conference on Women ke-4* di Beijing, PBB menetapkan penyamarataan gender sebagai suatu strategi global untuk mempromosikan persamaan gender. PBB (ECOSOC) mendefinisikan penyamaan gender (*gender mainstreaming*) sebagai "... proses pe-nilai-an implikasi bagi perempuan dan laki-laki dari aksi yang terencana, termasuk perundang-undangan, kebijakan atau program, di semua bidang dan pada semua tingkatan. Itu merupakan strategi untuk membuat keprihatinan dan pengalaman perempuan maupun laki-laki suatu dimensi integral dari perencanaan, implementasi, pemantauan dan penilaian kebijakan-kebijakan dan program-program di semua bidang politik, ekonomi, dan masyarakat sehingga perempuan dan laki-laki mengambil manfaat secara sama dan ketidaksamaan tidak diabaikan. Tujuan akhir adalah mencapai persamaan gender.

Sumber: UN ECOSOC Agreed Conclusions 1997/2

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Keterlibatan perempuan yang makin meningkat dalam angkatan bersenjata pada gilirannya dapat menyumbang pada pergantian dari pertahanan tradisional ke keamanan manusia: titik berat semakin diletakkan pada penelitian, teknologi informasi (termasuk dalam perbankan) dan kerja intelijen disamping, dan seringkali sebagai ganti, metode dan operasi yang memerlukan kekuatan dan latihan fisik. Kecenderungan ini memberikan kesempatan baru pada perempuan, terutama di negara-negara di mana laki-laki dan perempuan mempunyai akses sama pada pendidikan dan latihan.

Boks No. 16

Dimensi dan tantangan-tantangan baru yang timbul karena dimasukkannya perempuan ke dalam sektor keamanan

Bertambahnya keterlibatan perempuan dalam sektor keamanan, dan lebih khusus lagi dalam militer dan polisi, menimbulkan pertanyaan apakah pelatihan (terutama latihan fisik) dan disiplin harus sama bagi laki-laki dan perempuan.

Hal itu juga memerlukan peraturan tentang dimensi seksualitas yang hingga sekarang dengan keras di luar militer, organisasi-organisasi negara lain yang dimiliterisir atau polisi; kebutuhan dan kepentingan khusus pasangan-pasangan yang kawin dan tidak kawin di dalam satuan-satuan yang sama atau berbeda harus diperhitungkan begitu pula masalah-masalah lain yang berkaitan dengan keibuan dan kebapakan.

Perlu dipertimbangkan lebih lanjut masalah pakaian dan daya tarik estetik dan bahkan seksual: haruskah pakaian seragam sama bagi laki-laki dan perempuan? Haruskah seragam itu mempunyai gaya jantan dalam segala situasi?

Masalah-masalah itu memerlukan pemikiran baru. Perundang-undangan nasional, begitu pula militer, organisasi-organisasi negara yang dimiliterisir dan peraturan polisi, harus dikembangkan dan disesuaikan dengan kenyataan-kenyataan moderen ini.

Perempuan dalam *peacekeeping operations* dan departemen pertahanan

Seperti dapat dilihat dari data yang disajikan oleh NATO dalam *Review*-nya pada musim panas 2001, jumlah personalia perempuan yang terlibat dalam *peacekeeping operations* sejak akhir Perang Dunia II tetap sedikit. Hanya beberapa negara – Kanada, Hongaria, Perancis, Belanda dan Portugal – telah melibatkan perempuan lebih dari 5% di antara personalia *peacekeeping*. Tetapi pengalaman PBB menunjukkan bahwa pengaruh mereka sangat diterima oleh penduduk yang bersangkutan dan mempunyai pengaruh positif atas hasil operasi: misalnya, perhatian lebih besar diberikan pada masalah-masalah gender dan kekerasan.

Pengangkatan seorang perempuan sebagai seorang menteri atau bahkan wakil menteri pertahanan masih jarang. Suatu survey dunia oleh IPU menunjukkan bahwa dalam bulan Maret 2000, perempuan mewakili hanya 1,3% dari semua menteri yang bertanggung jawab atas masalah-masalah pertahanan/keamanan dan 3,9% dari semua wakil menteri dan pejabat-pejabat kementerian yang lain, termasuk sekretaris parlemen, di daerah itu (lihat peta dunia yang dikeluarkan bersama oleh IPU dan PBB, yang berjudul *Women in Politics: 2000*).

Apa yang dapat anda Lakukan sebagai anggota parlemen

Data

- ▷ Minta data statistik tentang proporsi perempuan dalam setiap cabang militer, organisasi-organisasi negara yang dimiliterisir, polisi dan dinas-dinas intelijen, maupun dalam pusat-pusat latihan mereka masing-masing. Di samping itu, minta data tentang proporsi perempuan dalam posisi-posisi tinggi dan menentukan keputusan, dan tentang keterlibatan perempuan di antara delegasi negara Anda ke PBB, NATO atau badan-badan internasional lain yang membicarakan masalah-masalah keamanan.

Gender dan resolusi konflik dan rekonstruksi *)

- ▷ Sejauh mungkin, pastikan bahwa tim negosiasi berimbang dalam hal gender;
- ▷ Pastikan bahwa perjanjian-perjanjian perdamaian secara sistematis dan eksplisit membicarakan konsekuensi konflik bersenjata bagi perempuan, sumbangan mereka pada proses perdamaian dan keperluan-keperluan dan prioritas-prioritas mereka dalam konteks paska-konflik;
- ▷ Pastikan bahwa pengetahuan, pengalaman dan sumber-sumber kemampuan yang dikembangkan oleh perempuan selama konflik dimanfaatkan dalam konteks rekonstruksi.

Gender dan misi perdamaian*)

- ▷ Anjurkan partisipasi perempuan dalam misi-misi perdamaian dan dalam rekonstruksi pasca-konflik;
- ▷ Pastikan – mungkin melalui perundangan – bahwa *peacekeepers* dan personalia internasional lainnya terlatih dalam kepekaan budaya maupun kepekaan gender;
- ▷ Pantau hukuman atas *peacekeepers* dan personalia internasional lainnya yang melanggar hak asasi perempuan.

Pemerintah

- ▷ Pastikan bahwa tingkat tanggung jawab yang ditanggung perempuan dan laki-laki di departemen pertahanan selama, misalnya, sepuluh tahun terakhir berimbang. Buktikan apakah kesempatan bagi perempuan untuk naik ke tanggung jawab tinggi dalam pengambilan keputusan sama dalam hukum dan dalam praktek dengan laki-laki.

Parlemen

- ▷ Buktikan komposisi – secara historis dan/atau yang ada sekarang – komisi pertahanan atau keamanan dalam parlemen dan tingkat tanggung jawab yang dilaksanakan perempuan di dalamnya;
- ▷ Diperiksa lebih lanjut apakah komisi itu memberi perhatian pada masalah-masalah gender dan, jika perlu, mendesak peningkatan perimbangan gender dan kepekaan gender.

*) Rekomendasi yang berasal dari the Report of the UN Secretary-General on Women, Peace and Security, October 16, 2002.

Militer

Cabang militer telah ada sepanjang sejarah dan dipandang secara luas se-bagai tameng dan pedang negara. Boks No. 17 menunjukkan bahwa pada pertengahan tahun 2002 hanya sedikit negara di dunia yang tidak mempunyai cabang militer.

Boks No. 17

Negara tanpa militer

Beberapa negara tidak mempunyai angkatan bersenjata. Mereka ini adalah negara-negara kecil di Lautan Selatan seperti Nauru, Maldives, Kiribati, Samoa, Kepulauan Solomon, Tuvalu, Palau dan Vanuatu; dan di Caribbean: Saint Vincent dan the Grenadines, St. Kitts dan Nevis, St. Lucia, Dominica, Grenada. Negara-negara lain tanpa angkatan bersenjata adalah Costa Rica, Iceland, Mauritius, Panama, Timor Timur, Somalia (yang berada dalam proses membentuk angkatan darat), Andorra, San Marino, dan Haiti. Kebanyakan negara ini mempunyai satuan-satuan paramiliter (misalnya garda nasional dan penjaga pantai)

Fungsi militer

Perkembangan keamanan sejak akhir Perang Dingin sangat mempengaruhi militer seluruh dunia. Militer diberi tugas-tugas baru, selain diharapkan mengerjakan tugas-tugas inti dengan cara lain. Kini sudah biasa bagi militer seluruh dunia untuk terlibat dalam kelima fungsi sebagai berikut:

- ✓ Melindungi kemerdekaan negara, kedaulatan dan keutuhan teritorial, atau lebih luas lagi, para warganegaranya;
- ✓ *International peacekeeping* atau *peace enforcement missions*;
- ✓ Pertolongan musibah;
- ✓ Tugas-tugas keamanan dalam negeri (bantuan bagi penguasa pelaksanaan hukum orang-orang sipil untuk menjaga ketertiban dalam kasus-kasus is-time-wa manakala ketertiban terganggu);
- ✓ Partisipasi dalam *nation-building* (fungsi sosial).

Seberapa jauh militer melaksanakan fungsi-fungsi ini berbeda dari satu negara ke negara yang lain, tergantung pada kerangka hukum nasional dan pada persepsi tentang situasi keamanan yang dihadapi.

Melindungi kedaulatan dan masyarakat

Kendati berlangsung perkembangan-perkembangan keamanan yang baru, tugas tradisional masih tetap merupakan tugas yang paling penting bagi militer, yaitu mempertahankan negara sendiri atau negara-negara sekutu terhadap serangan militer asing. Tugas ini meliputi tidak hanya perlindungan wilayah negara dan kedaulatan politiknya, tetapi juga melindungi masyarakat umumnya.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Sejak akhir Perang Dingin, para pemimpin politik dan militer telah makin me-nyadari bahwa kedaulatan nasional terancam tidak saja oleh militer asing, tetapi juga ancaman-ancaman baru non-militer seperti terorisme, perang saudara, ke-jahatan terorganisir, *cyber-attacks*, dan korupsi (lihat Boks No. 1). Hampir se-mua angkatan bersenjata kini berada dalam proses reformasi pertahanan. Boks No. 18 menggambarkan ketiga proses reformasi utama.

Boks No. 18

Reformasi pertahanan: untuk maksud apa?

Sejak 1990, sebagian besar militer telah mengalami reformasi secara drastis. Reformasi itu terjadi karena sebab-sebab yang berbeda di negara-negara berbeda. Secara sederhana, tujuan reformasi dapat dibedakan.

▷ **Demokratisasi**

Di kebanyakan negara pasca-komunis, paska-diktatorial dan paska-konflik tujuan reformasi pertahanan adalah demokratisasi:

- Membuat militer bertanggung jawab kepada pimpinan politik yang dipilih secara demokratis, karena kalau tidak militer merupakan ancaman terhadap demokrasi;
- Memperimbangkan sumber-sumber yang diperlukan oleh militer dengan kebutuhan sektor-sektor lain dari masyarakat.

▷ **Penyesuaian pada Lingkungan Keamanan Baru**

- Menyesuaikan besar dan anggaran militer pada ancaman keamanan baru;
- Membuat militer siap untuk misi-misi baru, misalnya *peacekeeping*.

▷ **Internasionalisasi**

Militer semakin tidak beroperasi hanya dalam konteks nasional, tetapi bersama dengan satuan-satuan dari negara-negara lain. Kerjasama internasional dapat terjadi atas dasar *ad hoc*, seperti dalam misi perda-maian PBB, atau atas dasar institusional dalam jangka panjang (misalnya NATO) atau atas dasar bilateral atau multilateral.

- Meletakkan militer (sebagian) di bawah komando dan struktur organisasi internasional;
- Meningkatkan kemampuan militer untuk bekerjasama dengan militer dari negara-negara lain dalam hal peralatan, latihan, bahasa, informasi, sistem komando dan kontrol (*interoperability*).

Contoh-contoh satuan-satuan internasional permanen:

- Korps Jerman-Belanda pertama
- Batalion Baltic (Lithuania, Estonia, Latvia)
- Korps Polandia-Denmark-Jerman
- Batalion Insinyur Multinasional antara Slovakia, Hongaria, Rumania dan Ukraina (Batalion "TISA")

Sumbangan pada perdamaian internasional

Militer terlibat dalam misi perdamaian sekurang-kurangnya karena dua alasan. Pertama, untuk mencegah konflik dan mencegah kemungkinan akibat-akibat berlebihan (*spillover*), seperti destabilisasi kawasan, rusaknya perekonomian dan terjadinya arus pengungsi yang tak terkendalikan. Kedua, sebagai suatu jalan untuk menyumbang pada keamanan manusia (*human security*) dan melindungi penduduk sipil dalam wilayah-wilayah konflik. Keamanan manusia, terutama dinikmatinya hak-hak asasi, telah menjadi tujuan kebijakan yang penting dari komunitas internasional sejak

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

berbagai konflik akhir-akhir ini telah semakin berubah menjadi semakin ditandai kekerasan dan telah melanda penduduk sipil. Akibat sampingan dari partisipasi dalam misi-misi perdamaian adalah bahwa hal itu memberi kesempatan untuk melatih satuan-satuan militer dan mendapatkan pengalaman dalam skenario-skenario nyata.

Bantuan untuk bencana

Setiap negara dapat atau telah dilanda bencana alam atau bencana buatan manusia seperti gempa bumi, banjir, kebakaran besar atau kecelakaan pesawat di daerah perkotaan. Dalam keadaan darurat seperti itu, militer dipanggil oleh penguasa sipil untuk membantu dan menyediakan bantuan untuk meng-atasi bencana. Militer melaksanakan tugas-tugas seperti menjaga hukum dan ketertiban, memberi makan, sumber-sumber medis dan lain-lain dan memper-tahankan garis komunikasi dan transportasi. Suatu akibat sampingan penggunaan militer untuk operasi bantuan bagi bencana adalah bahwa mereka menjadi kelihatan kepada masyarakat dalam pengertian positif, dan dukungan rakyat bagi mereka bertambah.

Membantu penguasa dalam menegakkan hukum sipil

Fungsi lebih lanjut yang dilaksanakan oleh militer sangat kontroversial. Masyarakat mungkin menghadapi ancaman-ancaman yang terlalu besar bagi penguasa sipil dan polisi untuk menghadapinya sendirian dan oleh sebab itu bantuan militer mungkin diperlukan. Contoh-contoh ancaman seperti itu adalah serangan teroris, *organised crime* atau *illegal drug trafficking*. Keprihatinan dan bahaya penggunaan militer untuk menegakkan hukum sipil meliputi:

- ✓ Dapat mengancam kontrol dan pengawasan sipil atas militer;
- ✓ Politisasi militer tidak akan terhindarkan;
- ✓ Militer hanya dapat memulihkan sementara hukum dan ketertiban, tetapi mereka tidak dapat menghilangkan akar politik, sosial atau ekonomi konflik atau kekacauan;
- ✓ Angkatan bersenjata dilatih untuk pertempuran dan sebab itu tidak terlatih khusus untuk tugas-tugas politik atau menangani orang-orang sipil di dalam negeri;
- ✓ Ada risiko persaingan fungsi antara polisi dan angkatan bersenjata.

Boks No. 19

Penggunaan militer dalam penegakan hukum sipil di Afrika Selatan

(...) Pasukan Pertahanan Nasional Afrika Selatan (SANDF) hanya akan digelar dalam keadaan paling istimewa, seperti kelumpuhan total ketertiban umum di luar kemampuan struktur Kepolisian Afrika Selatan, atau situasi pertahanan nasional (...). Penggunaan militer di dalam negeri akan terbuka pada kontrol parlemen dan ketentuan-ketentuan konstitusi tentang hak-hak asasi, dan akan diatur dengan perundangan.

Sumber: "Defence in a Democracy". White Paper on National Defence for the Republic of South Africa, May 1996.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Fungsi-fungsi Sosial

Disadari bahwa militer, terutama militer dengan prajurit-prajurit karena wajib militer, menyumbang pada *nation-building* sebagai orang-orang muda (kebanyakan laki-laki) dari semua daerah dan dari latar-belakang sosial dan asal etnis bekerja bersama. Hal ini benar terutama dalam masyarakat imigran dan multikultural, di mana militer mempunyai fungsi sebagai '*melting pot*'. Fungsi sosial lainnya dari militer adalah memberi orang kesempatan pendidikan. Orang dengan sedikit atau tanpa perspektif buruh dapat mendapat manfaat dari bergabung dengan dinas militer. Fungsi sosial yang lain, keba-nyakan di negara-negara berkembang, adalah membantu atau mendukung ad-ministrasi sipil di daerah-daerah terpencil, dengan menggunakan orang-orang veteran untuk pendidikan, pelayanan kesehatan preventif atau mencegah kerusakan ekologi.

Fungsi-fungsi sosial itu adalah contoh-contoh tentang bagaimana militer dapat menyumbang kepada masyarakat secara positif. Tetapi di beberapa negara, kita saksikan campurtangan militer secara negatif dalam masyarakat, ekonomi dan politik. Misalnya, di beberapa negara militer campurtangan dalam politik dan mengancam pemerintah. Di negara-negara lain, sayangnya, militer terlibat dalam usaha komersial yang memberi mereka pendapatan di samping anggaran negara, yang tidak terawasi ataupun terkontrol secara demokratis.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Fungsi militer

- ▷ Pastikan bahwa berfungsinya militer:
 - didefinisikan dengan baik dalam hukum dan peraturan-peraturan militer;
 - konsisten dengan konsep dan kebijakan keamanan nasional;
 - Sesuai dengan kebutuhan keamanan nyata dari masyarakat;
 - Fungsi-fungsi non-militer tidak mengurangi kesiapan militer untuk fungsinya yang utama, yaitu melindungi kedaulatan nasional dan membantu tegaknya hukum internasional.

Reformasi pertahanan

- ▷ Pastikan bahwa komisi(-komisi) parlemen yang kompeten menerima laporan rinci tentang reformasi yang direncanakan dan dilaksanakan dengan analisis tentang dampak yang sesuai, dan dapat mengemukakan masalah-masalah dalam hubungan itu, misalnya dengan mengatur dengar pendapat.

Penggunaan militer dalam penegakan hukum sipil

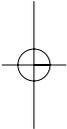
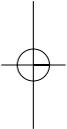
- ▷ Pada dasarnya tidak diinginkan bahwa militer terlibat dalam penegakan hukum sipil, tetapi apabila tidak ada solusi lain parlemen harus:
- ▷ Memastikan bahwa keterlibatan militer dalam penegakan hukum sipil didefinisikan dengan jelas, dibatasi dan diatur dengan hukum mengenai:
 - Keadaan di mana jalan itu dapat ditempuh;





IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

- Hakikat dan batas-batas keterlibatan;
 - Lamanya keterlibatan;
 - Jenis satuan yang dilibatkan dalam setiap kasus;
 - Lembaga(-lembaga) yang dapat mengambil keputusan untuk melibatkan militer dan meneruskan keterlibatan mereka;
 - Yurisdiksi yang kompeten dalam hal pelanggaran hukum atau pelanggaran HAM dalam konteks itu, dan sebagainya.
- ▷ Diperundangkan bahwa persetujuan atau surat perintah harus dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang sebelum pelaksanaan pemeriksaan rumah, penahanan atau sebelum melepaskan tembakan.
- ▷ Pastikan bahwa ada mekanisme – parlementer atau yang lain – untuk menjamin bahwa keterlibatan militer dalam penegakan hukum sipil konsisten dengan hukum dan prinsip-prinsip internasional tentang kemanusiaan dan HAM.



Bab 9

Organisasi-organisasi lainnya yang dimiliterisir negara

Kata-kata "organisasi-organisasi lainnya yang dimiliterisir negara" (*other state militarised organisations*, selanjutnya disingkat sebagai OSMOs) mungkin mempunyai arti yang berbeda menurut keadaan dan negara-negara di mana mereka digunakan. Bagaimanapun, OSMOs harus dibedakan dari organisasi swasta yang dimiliterisir. Menurut International Institute for Strategic Studies yang ber-basis di London (IISS), konsep OSMOs (seringkali juga diacu sebagai organisasi-organisasi paramiliter) meliputi "gendarmerie", dinas-dinas pabean dan penjaga perbatasan, jika pasukan-pasukan ini dilatih dalam taktik militer, dan dilengkapi sebagai suatu pasukan militer dan beroperasi di bawah kekuasaan militer jika terjadi perang.

Hampir semua negara di dunia mempunyai OSMOs di samping militer. Organisasi-organisasi ini berkaitan dekat dengan militer dan dalam beberapa hal militer melengkapi peralatan, akses pada basis-basis militer, latihan dan bantuan pada OSMOs.

Dalam beberapa situasi, OSMOs telah menerapkan secara tidak tepat teknik militer pada kegiatan polisi sipil dan/atau bertanggung jawab atas pelanggaran HAM yang serius. Karena penggunaan OSMOs dapat mengaburkan perbedaan antara polisi sipil dan pasukan militer, peranan dan posisi mereka perlu didefinisikan dengan tepat. Lebih baik mereka tidak berpartisipasi dalam melakukan operasi keamanan dalam negeri. Parlemen harus menetapkan perundangan yang tepat untuk maksud ini dan mengawasi tindakan pemerintah. Presiden atau perdana menteri harus membiarkan pengawasan parlemen atas OSMOs, tidak saja karena demi hukum bahwa suatu pasukan yang dibiayai oleh negara harus diawasi oleh parlemen, tetapi juga karena ancaman-ancaman dan potensi bahaya dari penggunaan mereka yang luas dan tidak terawasi.

Boks No. 20

Seleksi contoh-contoh satuan-satuan lain yang dimiliterisir oleh negara

Negara	Jumlah personalia angkatan bersenjata	Personalia dalam angkatan lain yang dimiliterisir negara	Jenis unit-unit yang dimiliterisir negara OSMOs
Finlandia	31.700	3.400	Penjaga perbatasan
USA	1.365.800	53.000	Patroli udara sipil



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Federasi Russia	1.004.100	423.000	Penjaga perbatasan, pasukan departemen-dalam negeri, pasukan untuk melindungi Federasi Russia, Dinas-dinas Keamanan Federal, Perwakilan Federal untuk Komunikasi dan Informasi, Pasukan Kereta Api, dsb.
Morocco	198.500	42.000	Gendarmerie, Pasukan Pembantu, dsb.
Perancis	294.430	94.950	Gendarmerie
Italia	250.600	252.500	Terutama 'Carabinieri' dan Penjaga Keamanan Publik dari Departemen Dalam Negeri
Turki	609.700	220.200	Gendarmerie/penjaga nasional, Penjaga Pantai
Burkina Faso	10.000	4.450	Gendarmerie/security companies
Chile	87.000	29.400	'Carbineros'
Republik Korea	683.000	3.500.00	Korps Pertahanan Sipil, Polisi Maritim
Indonesia	297.000	195.000	Termasuk polisi, polisi laut dan pasukan-militer bantuan lokal

Sumber: IISS, *The Military Balance 2000-2001*, London

Fungsi organisasi-organisasi lain yang dimiliterisir negara

OSMOs memenuhi serangkaian fungsi, yang paling banyak adalah yang disebut di bawah ini:

- ✓ Pengawasan perbatasan, termasuk melacak penyelundupan gelap barang-barang dan manusia;
- ✓ Kontrol atas kerusuhan;
- ✓ Mempertahankan hukum dan ketertiban dalam keadaan darurat dan menjaga kepala negara dan instalasi vital seperti pabrik-pabrik ber-tenaga nuklir.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Silakan lihat bagian-bagian yang berkaitan di bawah bab-bab sebelumnya dan yang berikut, yang *mutatis mutandis*, sepenuhnya berlaku.

Struktur kepolisian

Polisi dalam negara demokrasi

Setiap saat polisi harus beroperasi dalam aturan hukum. Mereka terikat oleh hukum yang sama yang harus mereka laksanakan dan mereka pegang teguh. Tambahan pula, peranan polisi adalah dan berbeda dari peranan lembaga-lembaga kunci yang lain dalam sistem peradilan kriminal, seperti kantor ke-jaksanaan, kehakiman, atau sistem pemasyarakatan (*correctional*). Dari perspektif *good governance*, semua negara harus memberikan keamanan publik se-jalan dengan menghormati kebebasan per-orangan dan HAM. Warganegara dalam negara demokrasi berhak mengharapkan perlakuan yang adil, tidak memihak dan *predictable*, di tangan polisi. Tingkah laku angkatan kepolisian terhadap publik dapat dilihat sebagai salah satu indikator dari kualitas demokrasi di suatu negara.

Boks No. 21

Sifat-sifat kunci kepolisian demokratis

- ▷ Pelayanan polisi harus menghormati norma hukum dan beroperasi menurut kode etik profesional;
- ▷ Kepolisian yang demokratis berusaha memberikan keamanan publik yang efektif sementara menghormati HAM;
- ▷ Akuntabilitas polisi memerlukan transparansi dan adanya mekanisme pengawasan dan kontrol internal dan eksternal;
- ▷ Kepolisian yang demokratis merupakan proses dari bawah ke atas (*bottom-up*), menanggapi kebutuhan-kebutuhan dan keprihatinan warganegara secara perorangan dan kelompok masyarakat, dan membina kepercayaan, persetujuan dan dukungan publik. Sebab itu, kepolisian yang demokratis bergantung pada transparansi dan dialog. Untuk tujuan itu, di banyak negara, kepolisian didesentralisasi, agar dapat menjawab secukupnya dan secepatnya kebutuhan-kebutuhan lokal.

Kebutuhan akan usaha perlindungan khusus

Organisasi-organisasi kepolisian adalah alat cabang eksekutif dan mereka praktis mempunyai monopoli atas pemaksaan yang sah dalam masyarakat agar dapat melaksanakan fungsinya. Tetapi karena kemampuan ini, mereka berpotensi untuk dipakai sebagai alat untuk penyalahgunaan negara, keke-rasan, penindasan HAM, dan korupsi. Oleh sebab itu dinas-dinas kepolisian memerlukan usaha perlindungan khusus untuk menjamin bahwa mereka melayani kepentingan masyarakat yang harus mereka lindungi, dan bukan kepentingan politisi, kaum birokrat, atau lembaga kepolisian sendiri. Struktur kepolisian harus memiliki kebijaksanaan dan harus mempunyai kebebasan operasional, tetapi mereka harus menghormati impar-sialitas dalam menegak-kan hukum dan bertindak secara profesional. Perwira-perwira polisi

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

harus menyadari dan mematuhi kode etik yang eksplisit atau implisit. Bagian dari etika kepolisian yang profesional ini adalah hormat akan hak setiap orang untuk hidup, begitu pula komitmen untuk menggunakan kekerasan hanya jika perlu untuk mencapai tujuan yang sah dan tiada lagi kekerasan lebih dari yang mutlak diperlukan dan dikuasakan oleh hukum. Penggunaan kekerasan oleh pasukan kepolisian harus selalu menghormati aturan proporsionalitas. Di samping struktur akuntabilitas eksternal (lihat Bab 3), struktur akuntabilitas internal atau birokratis harus ada juga. Peninjauan internal atas tuduhan kesalahan tingkah laku polisi dan keluhan-keluhan publik selalu ada dalam sistem kepolisian profesional.

Boks No. 22

Distorsi dan keadaan berbahaya

"*Governance* yang tidak demokratis dari pasukan keamanan dapat juga mengubah prioritas-prioritas. Di banyak negara prasangka terhadap keamanan militer telah mendorong pemerintah memiliterisir polisi (lebih lanjut mengaburkan perbedaan mereka dengan militer) atau secara serius mengurangi anggarannya, menggerogoti kemampuan mereka untuk menjamin keselamatan dan keamanan rakyat. Terutama di negara-negara yang berpendapatan rendah, polisi dan kekuatan-kekuatan keamanan lain mendapat gaji yang hampir tidak cukup untuk kehidupannya, latihan terbatas atau tidak ada, manajemen yang korup dan tingkat buta huruf yang tinggi. "... para pemimpin yang dipilih dalam negara demokrasi yang baru tumbuh se-ringkali tergantung pada kekuatan keamanan, termasuk satuan-satuan militer, untuk dapat tetap bekerja di kantor karena kekuatan-kekuatan itu paling berkuasa dalam masyarakat. Untuk sebab yang sama, pemimpin-pemimpin mungkin secara aktif menentang akuntabilitas dan keterbukaan lebih besar untuk militer, karena mereka tergantung pada kekuasaannya untuk tujuan sendiri."

Human Development Report, 2002

Prakarsa akar rumput

Pengawasan demokratis atas polisi dapat juga ditingkatkan dengan mekanisme ke atas (*bottom-up*) secara informal seperti organisasi-organisasi HAM dari tingkat komunitas-komunitas lokal akar rumput, yang dapat membantu memastikan bahwa pasukan kepolisian menikmati kepercayaan publik. Badan-badan pengawas sipil, seperti seorang ombudsman untuk keluhan-keluhan publik yang dikemukakan terhadap polisi, memberi akuntabilitas eksternal polisi kepada komunitas-komunitas yang mereka layani. Dalam beberapa hal pembentukan dewan-dewan keamanan propinsi yang meliputi kelompok-kelompok *civil society* dan para pemimpin lokal telah mempunyai dampak yang menguntungkan bagi perbaikan pelayanan polisi lokal. Seharusnya ada perundangan untuk melindungi informan-informan dan kelompok-kelompok pengawas *civil society* dari gangguan oleh polisi, agen-agen intelijen dan orang-orang militer.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 23

Penjagaan di Eritrea: suatu kasus yang sedang berkembang

Hubungan antara suatu organisasi polisi dan lingkungannya selalu sedikit bersisi ganda. Ini paling baik digambarkan dengan mem-pertimbangkan bagaimana organisasi itu menangani dua aspek utama dari kepolisian: menggunakan kekerasan untuk mentaati hukum dan memberi pelayanan kepada masyarakat umum. Di negara-negara yang disebut sedang berkembang, seperti Eritrea, dilemanya bahkan lebih kelihatan. Negara itu telah mengalami perjuangan untuk pem-bebasan dari Ethiopia, yang nampaknya belum seluruhnya berakhir, karena pertempuran terjadi lagi tahun 1998 dan 1999. Kekuatan polisi dari 5000 orang perwira diisi dengan orang-orang bekas tentara pem-bebasan pada awal tahun 1990-an. Alasannya sederhana: pemerintah harus mengurus para veterannya. Beberapa orang pimpinannya mem-punyai latar belakang kepolisian, bertugas sebagai perwira-perwira dari bekas kombinasi Eritrea dan Ethiopia.

Di samping berbagai macam bantuan teknis dalam metode investi-gasi kriminal, pendirian suatu akademi polisi, penyusunan program-program sekolah, semuanya dibantu oleh pemerintah Belanda, jelas ada keperluan akan beberapa perubahan kultural, sekurang-kurang-nya untuk negara-negara donor dan beberapa dari elite pimpinan di dalam negeri. Orang-orang yang telah bertugas sebagai militer, mem-punyai perspektif yang berbeda tentang penggunaan kekerasan dari, misalnya *bobby* Inggris yang khas. Proyek perubahan kultur dalam ke-polisian di Eritrea, dengan bantuan pemerintah Belanda, ditujukan un-tuk mewujudkan kepolisian yang demokratis, yang ditandai dengan pe-negakan hukum dan ketertiban dengan kekerasan minimal.

Sumber: Casper, W. Vroom, University of Maastricht, The Netherlands, involved in the cultural change project of the Eritrea Police Force, 2002

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Kerangka Demokratis

- ▷ Pastikan bahwa polisi beroperasi dalam aturan hukum.
- ▷ Pastikan bahwa polisi beroperasi menurut suatu kode etik sedemi-kian sehingga semua warganegara dapat berharap dari mereka perlakuan yang adil, tidak memihak dan dapat diduga sebelumnya (*predictable*). Dalam hubungan itu, pastikan bahwa negara Anda mematuhi *Code of Conduct* PBB untuk Pejabat-pejabat Penegak-an Hukum (1979): lihat Boks No. 65.

Latihan

- ▷ Pastikan bahwa pendidikan dan latihan profesional polisi dituju-kan pada mempertahankan hukum dan ketertiban dengan keke-rasan minimal dan, untuk tujuan itu, masukkan terutama nilai-nilai demokrasi dan etika, HAM dan kepekaan dan latihan gender: lihat juga Bab 7. Lihat juga rekomendasi dalam bagian-bagian VI, VII, VIII tentang sumber-sumber keuangan, SDM dan material.

Dinas rahasia dan intelijen

Dinas intelijen (seringkali juga disebut "dinas keamanan") merupakan unsur kunci setiap negara, yang menyediakan analisis dan informasi yang independen yang relevan dengan keamanan negara dan masyarakat dan dengan perlindungan atas kepentingan-kepentingannya yang vital. Meskipun badan-badan itu tergantung pada cabang eksekutif, parlemen memainkan peranan yang krusial dalam mengawasi kegiatan-kegiatan mereka.

Ancaman-ancaman dan risiko-risiko baru pada keamanan dalam negeri akibat terorisme internasional, penyelundupan narkoba, kejahatan terorganisir dan migrasi ilegal, menuntut diperkuatnya kemampuan intelijen. Khususnya, sesudah kejadian-kejadian 11 September 2001, intelijen yang baik dilihat sangat penting. Dalam bulan-bulan sesudah serangan itu, pemerintah beberapa negara telah memberi kekuasaan lebih besar pada dinas-dinas intelijen, seperti menyadap komunikasi internet, tilpon dan fax (lihat Bab 20 tentang terorisme).

Teknologi baru memperluas kemampuan untuk pengawasan, deteksi, dan penangkapan kemungkinan tersangka, dan kerjasama lebih luas sedang dikembangkan di antara dinas intelijen, baik internal maupun eksternal. Sebagian besar tergantung pada parlemen untuk memastikan bahwa kekuasaan yang bertambah dari dinas-dinas intelijen tidak bertentangan dengan hukum dan prinsip kemanusiaan dan HAM internasional.

Hakikat dinas intelijen

Hakikat dinas intelijen adalah untuk mengumpulkan dan analisis informasi. Kegiatan seperti itu memerlukan kerahasiaan yang tinggi. Di lain pihak, ada bahaya bahwa informasi ini dapat disalahgunakan dalam konteks politik domestik. Dinas intelijen dapat menjadi ancaman pada masyarakat dan sistem politik, yang seharusnya dilindungi oleh dinas-dinas intelijen itu. Sebab itu, ada kebutuhan besar untuk pengawasan demokratis dan parlementer yang jelas atas dinas-dinas intelijen di samping kontrol eksekutif. Hanya suatu sistem *checks and balances* dapat mencegah eksekutif atau parlemen menyalahgunakan dinas intelijen untuk maksud-maksud politik mereka sendiri.

Dalam negara demokrasi, dinas-dinas intelijen harus berusaha menjadi efektif, secara politis netral (*non-partisan*), mentaati etik profesional, beroperasi dalam mandat hukum, dan sesuai dengan norma-norma hukum dan konstitusional dan praktek-praktek demokrasi negara.

Pengawasan yang demokratis atas struktur intelijen harus mulai dengan kerangka hukum yang jelas dan eksplisit, mendirikan organisasi-organisasi intelijen dalam statuta negara, yang disetujui oleh parlemen. Statuta harus lebih lanjut menentukan batas-batas kekuasaan dinas itu, metode operasinya dan cara bagaimana dinas itu akan diharapkan pertanggungjawabannya.

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003***Boks No. 24****Parlemen dan dana khusus untuk dinas intelijen: contoh Argentina**

"Hukum No. 25.520 tentang Intelijen Nasional. (27 November 2001). Artikel 37: "Komite Bikameral Kongres Nasional berkompetensi mengawasi dan mengontrol 'alokasi dana' yang disediakan untuk komponen-komponen berbeda dari Intelijen Nasional. Dengan tujuan ini, Komite Bikameral Kongres Nasional dapat melaksanakan setiap tindakan yang berhubungan dengan kompetensinya, khususnya:

1. Ikut serta dan campur tangan dalam pembicaraan tentang hukum anggaran nasional yang dikirim Kekuasaan Eksekutif kepada Konggres. Dengan tujuan ini, Kekuasaan Eksekutif mengirim semua dokumentasi yang diperlukan, khususnya (a) suatu lampiran dengan anggaran cadangan yang konfidensial, rahasia atau dengan akses terbatas yang dilaksanakan dengan yurisdiksi; (b) suatu lampiran berisi maksud, program dan tujuan pengeluaran.
2. Untuk meminta bantuan dari semua organisme intelijen yang termasuk dalam hukum ini, yang diwajibkan memberi semua data, latar belakang dan laporan yang berhubungan dengan fungsi mereka. Dalam kasus yang perlu, data dan dokumen yang disebut dalam artikel 39 hukum ini dapat juga diperlukan.
3. Untuk memantau bahwa alokasi anggaran mengandung maksud yang ditentukan dalam hukum anggaran.
4. Untuk membuat laporan tahunan untuk Kongres Nasional dan Presiden yang berisi: (a) analisis dan evaluasi tentang pelaksanaan alokasi anggaran yang diberikan kepada organisme intelijen; (b) suatu gambaran tentang kegiatan-kegiatan pengawasan dan kontrol yang dilakukan oleh Komite Bikameral, begitu juga setiap rekomendasi yang hendak dibuat."

Sumber: Law No. 25.520 on National Intelligence of Argentina, 27 November 2001.

Sebagian besar negara sampai taraf tertentu melaksanakan pengawasan formal, biasanya dalam bentuk komisi-komisi pengawasan parlementer. Bidang komisi-komisi parlemen yang sudah ada, seperti komite tentang pertahanan dan angkatan bersenjata, seringkali diperluas meliputi masalah-masalah intelijen. Di negara-negara lain, parlemen telah membentuk komite-komite atau sub-komite parlementer yang memusatkan perhatiannya khususnya pada pengawasan dinas-dinas intelijen dan rahasia.

Komite-komite pengawasan parlementer harus dijamin akses pada informasi, suatu peranan dalam mengangkat kepala(-kepala) dinas(-dinas) intelijen, dan pengawasan anggaran (lihat Boks No. 24 tentang anggaran khusus).

Di samping, atau karena tiadanya komite parlemen yang kompeten, beberapa negara telah secara resmi membentuk komite-komite pengawasan intelijen di luar cabang eksekutif atau kabinet. Badan-badan pengawasan kabinet atau tingkat eksekutif biasanya melibatkan fungsi manajemen atau administratif, dan cenderung kurang independen dari struktur-struktur yang kegiatan-kegiatannya mereka awasi daripada komite-komite parlemen yang melibatkan wakil-wakil dari spektrum politik.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 25

Beberapa praktek komite-komite parlemen dalam berurusan dengan dokumen-dokumen yang diklasifikasi

- ▷ Jika perlu, komite bertemu di belakang pintu tertutup;
- ▷ Komite melaporkan kepada sidang pleno parlemen, diikuti oleh perdebatan terbuka (tentang masalah-masalah yang tidak diklasifikasi);
- ▷ Komite berhak minta setiap informasi asal tidak membuka informasi tentang operasi yang sedang berjalan atau nama-nama dan karyawan-karyawan dari dinas intelijen;
- ▷ Komite boleh membeberkan setiap informasi sesudah menentukan (dengan mayoritas terbatas atau mayoritas biasa) bahwa kepentingan publik akan terlayani dengan pembeberan informasi seperti itu.
- ▷ Komite tidak membatasi diri pada informasi yang diminta. Atas prakarsanya sendiri (menteri-menteri) yang bertanggung jawab atas dinas-dinas intelijen harus memberi informasi kepada komite, manakala informasi seperti itu mungkin membantu pemahaman.

Parameter untuk dinas intelijen di negara demokrasi

Bentuk khusus pengawasan atas dinas-dinas intelijen dan rahasia dipengaruhi oleh tradisi hukum, sistem politik dan faktor-faktor sejarah negara. Misalnya, negara-negara tertentu yang dipengaruhi oleh tradisi hukum adat Inggris cenderung menitik-beratkan aspek yuridis dari pengawasan. Sebaliknya, pengawasan legislatif cenderung lebih dipilih oleh negara-negara Eropa kontinental dan negara-negara yang telah mengalami kekuasaan polisi yang represif di satu saat dalam sejarah moderen. Amerika Serikat mempunyai mekanisme kontrol mekanisme untuk pengawasan dalam eksekutif, legislatif dan cabang-cabang yuridis federal. Beberapa negara demokrasi telah menciptakan institusi ombudsman, yang diberi kekuasaan untuk menyelidiki tuduhan pelanggaran HAM oleh dinas-dinas intelijen dan untuk memberi informasi kepada publik tentang hasil penyelidikannya. (Tentang Ombudsman, lihat Bab 16)

Ruang-lingkup

Pengawasan terhadap dinas-dinas intelijen seringkali terbatas ruang-lingkupnya. Pembatasan ini mungkin mengenai jenis kegiatan (kounter intelijen domestik atau intelijen asing), atau wilayah-wilayah yang menjadi keprihatinan (metode operasi, kegiatan rahasia).

Debat di parlemen yang terbuka atau konfidensial

Umumnya, pengawasan atas intelijen di masyarakat demokratis tetap kurang terbuka dan berkembang daripada atas wilayah-wilayah lain kegiatan negara. Misalnya, pembicaraan dalam komite-komite pengawasan intelijen parlemen biasanya tidak berlangsung sepenuhnya dalam perdebatan publik yang terbuka dan anggota-anggota parlemen yang terlibat mungkin harus mengambil sumpah khusus yang mengharuskan mereka menghormati sifat rahasia dari informasi yang tersedia untuk mereka. Apa pun bentuk khusus pengawasan yang dipakai, masyarakat demokratis berusaha mempertahankan perimbangan antara menjamin tingkah-laku legal yang patut dan pertanggungjawaban organisasi-organisasi seperti itu melalui pemerik-

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

saan teratur di satu pihak, dan di pi-hak lain memelihara kerahasiaan dan efektivitas dalam melindungi keamanan nasional.

Pembagian kerja

Cara struktural untuk melakukan kontrol atas intelijen adalah menghindari monopoli fungsi intelijen melalui satu organisasi atau badan (*agency*). Suatu pro-liferasi organisasi intelijen yang berbeda-beda, barangkali sesuai dengan struktur terpisah seperti angkatan bersenjata dan polisi, atau intelijen domestik atau asing, mungkin kurang efisien dan mendorong persaingan birokratis, tetapi umumnya dianggap lebih kondusif untuk melakukan kontrol demokratis. Sebab itu banyak negara mempunyai dinas-dinas yang terpisah untuk intelijen internal dan intelijen militer. Perbedaan ini lebih menguntungkan dari segi pengawasan demokratis, tetapi memecah pengumpulan dan analisis intelijen, yang ternyata menjadi sangat problematik sesudah serangan teroris atas Amerika Serikat.

Latihan personalia intelijen

Latihan dan pendidikan profesional ahli-ahli intelijen adalah aspek kunci pengawasan. Khususnya penanaman profesionalisme, komitmen pada norma-norma demokratis dan prinsip-prinsip HAM, begitu juga rasa tanggung jawab kewarganegaraan adalah aspek-aspek penting dari latihan personalia intelijen. Negara-negara demokrasi berusaha melatih dan mempekerjakan orang-orang sipil dalam fungsi-fungsi intelijen, tidak menyerahkannya pada wilayah militer.

Deklasifikasi bahan-bahan

Satu faktor struktural lagi yang dapat mempermudah pengawasan dan akuntabilitas adalah kemungkinan bahwa informasi tentang kegiatan-kegiatan intelijen akan menjadi terbuka untuk publik sesudah suatu periode tertentu. Ini dapat usahakan dengan perundangan tentang kebebasan informasi dan dengan peraturan tentang dikeluarkannya bahan-bahan rahasia (*classified*). Kemungkinan transparansi yang tertunda ini dan akhirnya pemeriksaan oleh publik mungkin dapat mempermudah kontrol demokratis (lihat Bab 21).

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Mekanisme pengawasan parlemen

- ▷ Pastikan bahwa parlemen anda mempunyai komite atau sub-komite dengan mandat khusus untuk mengawasi dinas-dinas intelijen (lihat sebagai perbandingan Bab 15 tentang komite-komite Parlemen).
- ▷ Pastikan bahwa mandat badan itu didefinisikan secara jelas dan sedikit mungkin dibatasi, dan bahwa anggota-anggotanya mempunyai akses pada semua informasi dan keahlian yang diperlukan.
- ▷ Pastikan juga bahwa komite parlemen mengambil tindakan dan secara periodik memberikan laporan tentang penemuan, kesimpulan dan rekomendasinya.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Kerangka demokratis dan legal

- ▷ Pastikan bahwa hukum tentang dinas intelijen mengatur masalah-masalah berikut: mereka harus mendefinisikan status, bidang, operasi, kerjasama, penugasan, tugas melapor dan pengawasan dinas-dinas intelijen. Di samping itu, penggunaan metode khusus untuk memperoleh informasi dan membuat catatan yang berisi rincian perorangan harus diatur dengan hukum, begitu pula status karyawan-karyawan dinas intelijen.
- ▷ Memantau apakah dinas-dinas intelijen secara politis netral dan beroperasi menurut etik profesional yang meliputi komitmen pada norma-norma demokrasi dan rasa tanggung jawab kewargaan.
- ▷ Pastikan bahwa komite pengawasan parlemen atas intelijen mengambil langkah untuk memastikan bahwa personalia pengawasan mendapat pendidikan dalam prinsip-prinsip demokrasi dan hukum HAM.
- ▷ Parlemen harus menetapkan hukum-hukum yang memberi ketiga cabang negara suatu peranan kehormatan, yaitu:
 - Eksekutif mempunyai tanggung jawab akhir untuk memberi tugas dan menentukan prioritas dinas-dinas intelijen;
 - Parlemen menetapkan hukum-hukum yang relevan, mengawasi anggaran dan mengawasi peranan pemerintah dan berfungsinya dinas-dinas intelijen; parlemen TIDAK boleh campur tangan dalam operasi intelijen di lapangan;
 - Yudikatif mengeluarkan surat perintah jika dinas-dinas intelijen hendak campur tangan dalam hal milik pribadi dan/atau komunikasi dan mengawasi bahwa dinas-dinas intelijen beroperasi dalam kerangka hukum.

Transparansi dan akuntabilitas

- ▷ Pastikan bahwa komite parlemen untuk pengawasan atas intelijen diajak konsultasi atau diberi informasi tentang kebijakan umum intelijen yang dikembangkan oleh eksekutif.
- ▷ Pastikan bahwa komite parlemen untuk pengawasan atas intelijen menjamin bahwa dinas-dinas intelijen beroperasi dalam cara yang legal, tepat dan bertanggung jawab, sementara memelihara kerahasiaan dan efektifitas mereka yang perlu; ini meliputi, antara lain ketentuan-ketentuan hukum yang menyangkut penyadapan kawat telpon.
- ▷ Pastikan untuk tujuan itu, bahwa komite itu diberi informasi secara luas tentang kegiatan-kegiatan badan-badan intelijen, dan mempunyai peranan dalam mengangkat kepala dinas-dinas intelijen dan rahasia.

Masalah-masalah yang berkaitan dengan kerahasiaan

- ▷ Pastikan bahwa perundangan tentang kebebasan informasi merupakan suatu cara yang penting dari akuntabilitas dan pengawasan – baik langsung maupun tak langsung – dari dinas-dinas intelijen.
- ▷ Audit khusus harus tersedia dalam hal dana rahasia untuk mempertahankan perimbangan antara kerahasiaan dan kebutuhan akuntabilitas.
- ▷ Pastikan bahwa kriteria dan penangguhan untuk dikeluarkannya bahan yang sebelumnya rahasia diatur oleh hukum untuk menjamin atau menghadapi kemungkinan ditanggukannya transparansi. Judul laporan yang dapat diakses melalui perundangan tentang kebebasan informasi harus dikeluarkan secara periodik.

Lihat juga Bab 20 tentang terorisme dan Bagian VI tentang sumber-sumber keuangan!

Perusahaan keamanan dan militer swasta

Negara mempunyai monopoli atas penggunaan kekerasan yang sah dan merupakan satu-satunya pemberi keamanan, yang bertanggung jawab untuk menyediakan keamanan dan pertahanan dalam negeri dari ancaman luar. Akan tetapi dalam tahun-tahun terakhir ini, gelombang konflik-konflik internal telah mengedepankan suatu gejala baru yang dikenal sebagai privatisasi fungsi-fungsi keamanan. Pelaku-pelaku keamanan non-negara telah muncul (kembali) dan mereka menantang bentuk tradisional dari kontrol demokratis atas sektor keamanan.

Sejak tahun-tahun 1990-an telah terjadi proliferasi perusahaan-perusahaan keamanan dan militer swasta. Sebagian besar dari mereka ini yang dapat dibagi menjadi tiga kelompok utama: tentara bayaran (*mercenaries*), perusahaan-perusahaan militer swasta dan perusahaan-perusahaan keamanan swasta. Perlu bahwa kegiatan-kegiatan pelaku-pelaku ini dikontrol oleh mekanisme negara.

Fungsi dan bahaya perusahaan keamanan dan militer swasta

Sebagian besar negara dalam masa paska konflik dan failed states yang tergoda untuk menggunakan perusahaan-perusahaan keamanan dan militer swasta. Mereka berbuat begitu sebagai kompensasi kurangnya pelatihan dan kekuatan militer dan karena itu mereka tidak mampu menyediakan keamanan untuk semua negara dan/atau kelompok-kelompok, atau tidak mau memegang teguh monopoli negara atas kekerasan untuk melaksanakan pengawasan yang benar-benar demokratis atas sektor keamanan mereka sendiri, atau menghadapi konflik di dalam negeri.

Dalam keadaan seperti itu, penggunaan perusahaan keamanan/militer swasta nampak mempunyai efek positif dalam jangka pendek, terutama dalam hal memperbaiki ketrampilan profesional nasional dan kemampuan latihan, dan bahkan kadang-kadang dalam hal menambah rasa percaya diri. Tetapi dampak negatif pada proses demokratisasi mungkin tinggi dan meliputi banyak segi sebagai ditunjukkan dalam Boks No. 26.

Publik dan lembaga-lembaga yang dipilih secara demokratis, dan pertama-tama parlemen dari negara-negara "penerima", memerlukan mekanisme yang mencukupi dan efisien untuk melakukan pengawasan dan kontrol demokratis tidak saja atas struktur keamanan negara mereka, tetapi juga atas keahlian militer/keamanan yang disewa.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Boks No. 26

Perusahaan keamanan dan militer swasta dan beberapa potensi bahaya bagi demokrasi

- ▷ Pelaku-pelaku keamanan swasta mungkin sampai taraf tertentu dapat menciptakan stabilitas dalam bidang militer/keamanan, tetapi dalam jangka panjang beberapa pemerintah mungkin melihat ketergantungan pada kekuatan militer sebagai cara utama untuk memecahkan masalah-masalah (internal);
- ▷ Menyewa ahli-ahli asing membuka sederetan pertanyaan, seperti misi militer/keamanan mereka yang konkrit dan aspek anggaran: dari suatu perspektif *governance* yang bagus dan demokratis, pertanyaan-pertanyaan seperti itu harus selalu dibicarakan secara terbuka dan dalam perdebatan parlemen;
- ▷ Dalam banyak hal pelaku-pelaku swasta ini bertindak sebagai agen broker dengan kedok misi lain yang lebih kelihatan (dan lebih sah/*legitimate*).

Tentara bayaran

Tentara bayaran (*mercenaries*) merupakan bagian dari gejala yang relatif lama. Konflik-konflik yang terjadi belakangan ini membuktikan bahwa tentara bayaran masih bisa didapati di banyak bagian dunia.

Suatu definisi tentara bayaran ada dalam Artikel 1 dari *1989 International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries* yang ditetapkan oleh Sidang Umum PBB dalam resolusinya 44/34 tanggal 4 Oktober 1989. Konvensi itu mulai berlaku tanggal 20 Oktober 2001, tetapi sampai sekarang hanya sedikit sekali negara telah meratifikasinya. Konvensi itu memperluas definisi yang terkandung dalam artikel 47 dari *Additional Protocol 1 to the Geneva Conventions of 1949* (khususnya mengenai orang-orang yang khusus direkrut untuk ikut serta dalam aksi-aksi kekerasan bersama dengan tujuan menjatuhkan suatu pemerintahan, atau menggerogoti dengan cara lain apa pun tertib konstitusional suatu negara atau integritas teritorialnya).

"Artikel 1 – Untuk maksud-maksud Konvensi ini,

1. *Seorang tentara bayaran (mercenary) adalah seseorang yang: (a) secara khusus direkrut secara lokal atau dari luar negeri untuk bertempur dalam suatu konflik bersenjata; (b) dimotivasi untuk ikut serta dalam pertikaian pada dasarnya oleh keinginan mendapatkan keuntungan pribadi dan, sebenarnya, dijanjikan, oleh atau atas nama suatu pihak dalam konflik, kompensasi materil yang sangat melebihi yang dijanjikan atau dibayarkan pada orang yang bertempur dengan pangkat dan berfungsi yang sama dalam angkatan bersenjata pihak itu; (c) dia bukan warganegara atau pihak dalam konflik atau penduduk wilayah yang dikuasai oleh satu pihak dalam konflik; (d) dia bukan anggota angkatan bersenjata salah satu pihak dalam konflik; dan (e) dia tidak dikirim oleh Negara yang bukan pihak dalam konflik dengan tugas resmi sebagai anggota dari angkatan bersenjatanya.*
2. *Seorang tentara bayaran juga seseorang yang, dalam situasi lain: (a) Secara khusus direkrut dari lokal atau luar negeri untuk maksud berpartisipasi dalam aksi kekerasan bersama yang ditujukan untuk: (i) Menjatuhkan suatu pemerintahan atau kalau tidak merongrong tertib konstitusional suatu Negara; atau (ii) Menggerogoti keutuhan teritorial suatu Negara; (b) Dengan dimotivasi untuk ikut serta di dalamnya pada dasarnya oleh keinginan mendapat-kan keuntungan pribadi dan didorong oleh janji atau bayaran kompensasi materil; (c) Bukan warganegara atau penduduk Negara yang menjadi sa-saran tindakan seperti itu; (d) Tidak dikirim oleh suatu Negara dengan tugas resmi; dan bukan anggota angkatan bersenjata Negara, di wilayah mana tindakan itu dilakukan."*

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Untuk maksud-maksud Konvensi Internasional, suatu pelanggaran yang serius dilakukan oleh seseorang yang merekrut, menggunakan, membiayai atau me-latih tentara bayaran, atau berusaha melakukan tindakan seperti itu atau men-jadi kaki tangan dalam tindakan-tindakan atau usaha-usaha seperti itu. Akan tetapi, ada kasus-kasus ketika pemerintah-pemerintah menyewa ahli-ahli militer asing untuk tugas-tugas tertentu (pilot pesawat jet, operasi anti-teroris, dan sebagainya).

Rapporteur khusus tentang tentara bayaran dari Komisi PBB tentang HAM merekomendasikan dalam laporannya bahwa "Sidang Umum harus mengulangi undangannya kepada semua negara yang belum menjadi pihak yang sampai sekarang belum meratifikasi atau menyetujui Konvensi itu. Pada saat yang sama Sidang Umum harus mengundang negara-negara anggota untuk meninjau perundangan mereka agar sesuai dengan Konvensi itu" (ayat 70).

Perusahaan militer swasta

Perusahaan-perusahaan militer swasta adalah sejenis "tentara bayaran" mo-deren dan semacam badan hukum. Dengan demikian mereka bekerja demi ke-untungan, yaitu memberi pelayanan dan pelatihan militer, atau lebih tepat, melakukan peranan tempur atau non-tempur. Tetapi dari segi hukum, mereka tidak sesuai dengan definisi yang sempit dari pasukan tentara bayaran karena mereka biasanya terdiri atas personalia militer yang sudah pensiun, yang tidak lagi aktif dalam pasukan keamanan. Perusahaan militer swasta menawarkan berbagai pelayanan dari dukungan tempur dan operasional, atau nasihat dan latihan, sampai pengadaan senjata, pengumpulan intelijen, pembebasan san-dera, dan sebagainya. Terlepas dari jenis pelayanan yang mereka tawarkan, ciri mereka yang sama adalah beroperasi atas permintaan pemerintah-pemerintah, terutama dalam situasi konflik atau rekonstruksi pasca-konflik.

Satu contoh perusahaan militer swasta semacam itu adalah MPRI yang berbasis di AS. Ini merupakan perusahaan pelayanan-pelayanan profesional yang terlibat dalam kontrak yang berkaitan dengan pertahanan, dengan memusatkan perhatiannya pada dukungan dan bantuan dalam masalah-masalah pertahanan seperti keahlian pelaksanaan hukum, pengembangan kepemimpinan oleh bekas personalia militer.

Perusahaan keamanan swasta

Perusahaan-perusahaan keamanan swasta menyediakan pelayanan untuk melindungi bisnis dan *property*, dan dengan begitu membantu mencegah kejahatan. Maka perusahaan keamanan swasta ada di mana-mana, tetapi kecenderungan mutakhir menunjukkan bahwa kegunaannya telah meningkat, terutama dalam wilayah-wilayah konflik, di mana kegiatan bisnis merasa me-merlukan perlindungan lebih dari yang dapat disediakan oleh negara. Mereka dipercaya lebih untuk perlindungan *property* dan personalia daripada dengan aspek militer dari suatu konflik. Tetapi dalam praktek, seringkali perusahaan-perusahaan itu memadukan keahlian militer dan keamanan karena keduanya nampak sama penting dan perlunya di masing-masing wilayah. Ini cenderung mengaburkan batas antara militer swasta dan perusahaan keamanan.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Karena bertambah penting dan meluasnya pelaku keamanan swasta, menjadi makin penting bahwa lembaga-lembaga demokratis, terutama parlemen, menjamin akan suatu standar minimum untuk pengawasan dan kontrol atas pelaku-pelaku baru itu dalam sektor keamanan, kalau tidak prinsip-prinsip demokratis terancam.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Perundangan

- ▷ Pastikan negara anda menjadi peserta dalam the *1989 International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, dan telah menetapkan perundangan yang sesuai dan memuaskan.
- ▷ Buktikan bahwa suatu kerangka hukum untuk perusahaan-pe-rusahaan keamanan dan militer swasta diberlakukan.

Menghormati norma-norma dan embargo senjata

- ▷ Karena perusahaan-perusahaan keamanan dan militer swasta beroperasi di luar negeri dalam wilayah-wilayah konflik, doronglah parlemen anda untuk memeriksa apakah kegiatan-kegiatan perusahaan keamanan militer swasta yang berbasis di negara anda sesuai dengan strategi keamanan nasional maupun politik luar negeri dan hukum, norma-norma dan resolusi-resolusi interna-sional yang relevan.
- ▷ Syaratkan dengan hukum bahwa perusahaan keamanan dan militer swasta TIDAK diperkenankan beroperasi di wilayah-wilayah dan negara-negara yang dilaksanakan embargo senjata.

Transparansi

- ▷ Pastikan bahwa tiada perusahaan keamanan dan militer swasta beroperasi di dalam wilayah nasional tanpa otorisasi sebelumnya dari parlemen, bahkan di mana dia beroperasi atas permintaan atau dengan persetujuan pemerintah.
- ▷ Yakinkan bahwa anggaran pemerintah untuk perusahaan keamanan dan militer swasta dan kegiatan-kegiatan mereka diawasi oleh parlemen.

Akuntabilitas

- ▷ Pastikan bahwa parlemen tetap memegang pemerintah bertanggung jawab atas semua tingkah-laku perusahaan-perusahaan keamanan dan militer swasta, baik dalam hukum maupun dalam praktek, di dalam maupun di luar negeri.



Persyaratan pengawasan parlemen yang efektif

Pengawasan parlemen atas sektor keamanan tergantung pada kekuasaan parlemen dalam hubungannya dengan pemerintah dan dinas-dinas keamanan. Dalam hubungan ini, kekuasaan berarti kemampuan untuk mempengaruhi pilihan-pilihan dan tingkah-laku pemerintah sesuai dengan kehendak kolektif rakyat seperti dinyatakan oleh parlemen. Termasuk juga di dalamnya kemampuan untuk mengawasi pelaksanaan kebijakan, perundangan, keputusan-keputusan dan anggaran belanja, sebagaimana disetujui oleh parlemen. Kekuasaan ini diperolehnya tidak hanya dari konstitusi dan hukum tetapi juga dari peraturan prosedur parlemen dan praktek-praktek yang sudah menjadi kebiasaan.

Maka syarat-syarat pengawasan parlemen yang efektif dalam sektor keamanan meliputi:

- ✓ Kekuasaan konstitusional dan legal yang dengan jelas dibatas
- ✓ Kebiasaan praktek-praktek
- ✓ Sumber-sumber dan keahlian
- ✓ Kemauan politik

Kekuasaan konstitusional dan legal

Konstitusi (atau yang sama dengan itu) memberi landasan paling penting bagi pengawasan parlemen atas sektor keamanan. Sementara konstitusi-konstitusi beragam dari satu negara ke negara yang lain sesuai dengan latar-belakang politik, budaya, ekonomi dan sosial negara, kebanyakan konstitusi menetapkan bahwa:

- ✓ Eksekutif (misalnya presiden, perdana menteri atau menteri pertahanan) bertanggung jawab atas dinas-dinas keamanan;
- ✓ Eksekutif bertanggung jawab pada parlemen.

Karena syarat-syarat konstitusional mempunyai status yuridis paling tinggi, ia penting untuk menuliskan kekuasaan-kekuasaan parlemen dalam hal sektor keamanan dalam konstitusi. Konstitusi tidak dapat dengan mudah diubah; se-tiap pembaruan seperti itu umumnya memerlukan suatu mayoritas terbatas di parlemen. Sebab itu, konstitusi merupakan suatu cara yang efektif untuk melindungi kekuasaan parlemen dalam bidang yang peka itu. Kekuasaan seperti itu dapat diperkuat lebih lanjut dengan perundangan khusus dan melalui aturan prosedur parlemen. Di samping itu, selama ini norma-norma dan praktek-praktek akuntabilitas dan pengawasan parlemen telah berkembang.

Boks No. 27 memberi indikasi luasnya kekuasaan-kekuasaan yang dapat digunakan oleh parlemen bila mengawasi sektor keamanan. Kebanyakan dari kekuasaan-kekuasaan ini akan dibicarakan dalam bab-bab yang berikut.



Boks No. 27

Instrumen atau alat-alat yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjamin pengawasan demokratis atas sektor keamanan

1. Kekuasaan umum

- a. Memprakarsai perundangan
- b. Mengamandemen atau menulis kembali hukum
- c. Menanyai anggota-anggota eksekutif
- d. Memanggil anggota-anggota eksekutif untuk bersaksi pada rapat-rapat parlemen
- e. Memanggil staf militer dan para pegawai negeri untuk bersaksi pada rapat-rapat parlemen
- f. Memanggil ahli-ahli sipil untuk bersaksi pada rapat-rapat parlemen
- g. Memperoleh dokumen-dokumen dari eksekutif
- h. Mengajukan pertanyaan parlementer
- i. Mengadakan *hearing*

2. Kontrol anggaran

- a. Akses pada semua dokumen tentang anggaran
- b. Hak untuk meninjau dan mengubah dana anggaran pertahanan dan keamanan
- c. Kontrol atas anggaran dilaksanakan pada tingkat program, proyek dan pedoman kerja
- d. Hak untuk menyetujui/menolak usul tambahan anggaran perta-hanan dan kea-
manan

3. Misi perdamaian/penggelaran pasukan di luar negeri: hak parlemen untuk menyetujui/menolak

- a. Partisipasi dalam pengambilan keputusan sebelum pasukan dikirim ke luar negeri
- b. Mandat misi; pastikan suatu mandat PBB
- c. Anggaran misi
- d. Risiko personalia militer yang terlibat
- e. Aturan pertempuran
- f. Pergantian komando/kontrol
- g. Lamanya misi
- h. Hak untuk mengunjungi pasukan dalam misinya

4. Pengadaan perbekalan

- a. Kewajiban eksekutif untuk sepenuhnya memberitahu parlemen tentang keputusan pengadaan
- b. Hak untuk menyetujui/menolak kontrak
- c. Meninjau tahap-tahap pengadaan berikut:
 - i. Menetapkan perlunya peralatan baru
 - ii. Membandingkan dan memilih pabrik
 - iii. Menilai penawaran untuk kompensasi dan ganti kerugian

5. Kebijakan umum tentang pertahanan dan keamanan: hak untuk menyetujui/menolak

- a. Konsep kebijakan keamanan
- b. Konsep *crisis management*
- c. Struktur pasukan
- d. Strategi/doktrin militer

6. Personalia pertahanan/keamanan

- a. Hak untuk menyetujui/menolak rencana personalia
- b. Hak untuk menentukan batas jumlah personalia
- c. Hak untuk menyetujui/menolak atau hak untuk diajak konsultasi tentang pen-
gangkatan tertinggi militer (seperti kepala staf)

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Praktek-praktek yang biasa

Tidak semua tingkah laku dan interaksi dapat diatur dengan hukum. Maka sama pentingnya mengembangkan dan mempertahankan kebiasaan-kebiasaan dan praktek-praktek pengawasan parlemen yang didukung oleh norma-norma sosial, seperti saling hormat dan saling percaya. Misalnya, melibatkan anggota-anggota parlemen sepenuhnya dan pada waktunya memberi tahu tentang perkembangan-perkembangan baru tentang keamanan tidak hanya soal transparansi dan akuntabilitas legal, tetapi dialog antar orang juga.

Sumber-sumber dan keahlian

Umumnya kemampuan parlemen untuk mengawasi sektor keamanan dipengaruhi oleh faktor waktu dan tingkat keahlian dan informasi yang ada.

Faktor waktu

Sangat penting untuk parlemen menerima informasi pada waktunya tentang intensi dan keputusan-keputusan pemerintah tentang masalah-masalah keamanan dan sektor keamanan. Parlemen tidak akan mempunyai kasus yang kuat jika pemerintah memberitahunya hanya sesudah mencapai keputusan akhir. Dalam situasi seperti itu, parlemen akan dihadapkan dengan *'fait accompli'* dan tidak mempunyai pilihan kecuali menyetujui atau menolak keputusan pemerintah.

Dalam masa krisis atau keadaan darurat nasional, pemerintah biasanya akan bertindak sangat cepat dan hanya akan memberi tahu parlemen *post facto*. Tetapi ini tidak akan membebaskan pemerintah untuk bertindak tanpa kerangka yang disetujui parlemen.

Sepanjang menyangkut masalah-masalah reguler dan kebijakan jangka panjang, parlemen akan mempunyai cukup waktu untuk menganalisa dan memperdebatkan masalah-masalah esensial seperti anggaran pertahanan, pengambilan keputusan tentang pengadaan senjata atau peninjauan departemen pertahanan.

Satu cara untuk mengatasi tekanan waktu yang secara rutin dihadapi oleh para anggota parlemen dalam pekerjaan mereka adalah mengembangkan strategi yang proaktif. Boks No. 28 memberikan beberapa unsur strategi pro-aktif seperti itu untuk mengawasi sektor keamanan.

Boks No. 28

Strategi proaktif untuk pengawasan parlemen atas sektor keamanan

Kerja para anggota parlemen seringkali didominasi oleh berita-berita sehari-hari. Lagi pula, agenda politik mereka sebagian besar dilimpahkan oleh pemerintah. Tetapi satu cara efektif untuk mengatasi kendala waktu mungkin adalah mengembangkan suatu strategi proaktif untuk pengawasan parlemen. Tentang sektor keamanan, strategi seperti itu dapat mencakup hal-hal berikut ini.

Agenda setting: Parlemen harus terus-menerus berusaha menerjemahkan intensi dan kebutuhan rakyat menjadi masalah-masalah pada agenda politik.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Perkembangan terakhir: Parlemen perlu tetap mendapat informasi tentang perkembangan nasional dan internasional dalam masalah-masalah keamanan dan militer. Ini dapat dicapai tidak hanya lewat saluran pemerintah tetapi juga melalui organisasi-organisasi non-negara seperti universitas, *think-thank*, dan sebagainya.

Pelajaran yang diperoleh: Parlemen perlu belajar dari operasi-operasi di masa lalu yang dilakukan oleh peserta sektor keamanan, dengan sering melakukan peninjauan struktural.

Peninjauan terus-menerus: Parlemen harus menuntut agar pemerintah memperhitungkan semua intensi, perkembangan dan pelajaran mutakhir yang diperoleh ketika memperbarui kebijakan keamanan.

Informasi, keahlian dan staf parlemen

Pengawasan parlemen yang efektif atas sektor keamanan memerlukan keahlian dan sumber-sumber dalam parlemen atau yang dapat dipergunakannya. Tetapi keahlian yang terdapat di dalam parlemen jarang menandingi keahlian pemerintah dan kekuatan-kekuatan keamanan. Dalam kebanyakan hal, parlemen hanya memiliki staf peneliti yang sangat kecil, kalau ada, sedang pemerintah dapat mengandalkan staf kementerian pertahanan dan kementerian lain yang berurusan dengan sektor keamanan. Beberapa parlemen, seperti Kongres Argentina, mempunyai kantor *military liaison office* yang secara permanen digabungkan dengan mereka yang dapat diajak konsultasi oleh para anggota parlemen dan staf parlemen dan dapat memberikan nasihat, secara lebih khusus pada komite tentang masalah-masalah pertahanan/keamanan. Tambahan pula, para anggota parlemen hanya dipilih untuk duduk di parlemen untuk masa jabatan terbatas, sedang para pegawai negeri dan personalia militer umumnya menghabiskan waktu karier mereka dalam kementerian pertahanan. Tetapi masalah yang mendasar adalah bahwa parlemen terutama tergantung pada informasi yang keluar dari pemerintah dan militer, meskipun lembaga-lembaga inilah yang harus mereka awasi. Ini menciptakan posisi yang merugikan anggota-anggota parlemen menghadapi pemerintah dan militer. Situasinya diperburuk oleh sifat tertutup sektor keamanan karena kerja mereka yang khas, budaya, pendidikan militer dan kerahasiaan hukum.

Boks No. 29

Mekanisme dan praktek-praktek untuk meningkatkan keahlian parlemen tentang masalah-masalah sektor keamanan: beberapa saran

- ▷ Bentuklah – di mana belum ada sebagai kesatuan yang terpisah – suatu komite parlemen untuk keamanan/pertahanan yang memusatkan perhatian pada keahlian dan pengetahuan anggota-anggota parlemen tentang masalah-masalah keamanan: parlemen dapat mempertimbangkan untuk membagi komite pertahanan menjadi subkomite-subkomite tentang pengadaan, masalah-masalah personalia, anggaran dan misi perdamaian.
- ▷ Hadirlah pada seminar-seminar nasional dan internasional, pergi dalam *studytours*, kunjungan ke tempat-tempat dinas keamanan (lihat Bab 11 tentang dinas rahasia dan intelijen) dan kursus-kursus latihan untuk anggota-anggota parlemen. Ini dapat meliputi *briefings* untuk anggota-anggota parlemen yang berkunjung ke negara-negara di mana pasukan nasional terlibat dalam misi-misi perdamaian;



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ▷ Pertukaran pengalaman dan praktek antara anggota-anggota parlemen dari negara-negara berbeda, misalnya selama sidang-sidang dewan parlemen;
- ▷ Memiliki staf parlemen yang terlatih baik dan cukup banyak staf profesional parlemen;
- ▷ Dapatkan akses pada perpustakaan dan dokumentasi yang khusus dan mutakhir/pusat-pusat penelitian, termasuk *database* elektronik;
- ▷ Dapatkan nasihat dari ahli-ahli dari luar dari organisasi-organisasi non-negara (misalnya universitas, *think-thanks*), atau perwira-perwira militer purnawirawan (lihat Bab 6 tentang *civil society*);
- ▷ Usahakan adanya perjanjian-perjanjian internasional dan regional yang berhubungan dengan bidang keamanan bagi para anggota parlemen dalam bahasa(-bahasa) nasional bersama dengan status ratifikasi dan dokumen-dokumen yang relevan dari badan-badan pemantau perjanjian-perjanjian, kalau ada;
- ▷ Pilih atas dasar tahunan dua atau tiga tema yang berkaitan dengan sektor keamanan, yang akan diselidiki seluruhnya (misalnya oleh subkomite);
- ▷ Dirikan suatu kelompok anggota parlemen dari semua partai (kedua dewan di mana perlu) yang berminat dalam masalah-masalah keamanan/pertahanan: kaukus seperti itu dapat melayani sebagai suatu *think-thank* informal tentang masalah-masalah ini.

Kemauan politik

Bahkan kalau dasar hukum bagi pengawasan parlemen tanpa cela dan parlemen mempunyai cukup sumber dan keahlian untuk menangani masalah ini, pengawasan parlemen yang efektif atas sektor keamanan tidak dapat diasumsikan begitu saja (*taken for granted*). Unsur terakhir, kemauan politik para anggota parlemen untuk menggunakan alat-alat dan mekanisme yang dimilikinya merupakan suatu syarat menentukan bagi suatu penelitian parlemen dalam sektor keamanan. Kurangnya kemauan politik untuk mengawasi dinas-dinas keamanan dapat disebabkan oleh berbagai faktor termasuk di bawah ini:

- ✓ Disiplin partai: karena menjadi kepentingan para anggota parlemen dari partai yang memerintah untuk mempertahankan eksekutif tetap berkuasa, mereka mempunyai kecenderungan untuk menghindari kritik publik atas eksekutif;
- ✓ Minat/kurangnya minat daerah pemilihan: di banyak negara publik umumnya tidak berminat dalam masalah-masalah keamanan. Sebab itu banyak anggota parlemen berpikir bahwa tidak banyak manfaatnya, dalam kaitannya dengan pemilihannya kembali, untuk menghabiskan terlalu banyak waktu mereka untuk masalah-masalah keamanan.
- ✓ Pertimbangan-pertimbangan keamanan memaksa anggota-anggota parlemen, yang misalnya anggota-anggota komite tentang intelijen, untuk tidak membuka penemuan-penemuan mereka.

Sebagai akibat situasi seperti ini, instrumen-instrumen parlemen mungkin diterapkan secara pasif apabila menyangkut pengawasan kebijakan dan tindakan eksekutif kecuali bila suatu situasi ekstrim seperti sebuah skandal atau suatu situasi darurat memaksa sebaliknya. Meskipun demikian, hal itu merupakan tugas konstitusional dan sebuah tugas penting setiap anggota parlemen untuk meneliti secara kritis intensi dan tindakan eksekutif.

Mekanisme parlemen diterapkan pada sektor keamanan

Semua sistem hukum memberi parlemen berbagai cara untuk mendapatkan informasi tentang mengontrol kebijakan, mengawasi pemerintah, melindungi perorangan atau mengungkapkan dan menentang perlakuan kejam dan ketidak-adilan. Di samping itu, anggota-anggota parlemen dapat mengambil manfaat dari atau mengembangkan praktek yang baik dan metode informal yang menyertai prasarana konstitusional atau legal dan mekanisme.

Tiga kemungkinan legal dan biasa bagi parlemen untuk memperoleh informasi dari pemerintah adalah:

- ✓ Perdebatan parlemen
- ✓ Pertanyaan-pertanyaan dan interpelasi parlemen
- ✓ Penyelidikan parlemen

Perdebatan parlemen tentang keamanan

Perdebatan parlemen tentang masalah-masalah keamanan merupakan kesempatan penting untuk bertukar pikiran dan mengumpulkan informasi yang esensial tentang fakta-fakta dan intensi pemerintah. Umumnya, perdebatan parlemen tentang kebijakan dan masalah-masalah keamanan dapat terjadi dalam lima macam situasi:

- ✓ Setelah presentasi oleh pemerintah tentang usul anggaran pertahanan tahunan;
- ✓ Mengikuti pernyataan-pernyataan resmi atau tidak resmi oleh menteri-menteri yang relevan seperti menteri pertahanan atau menteri luar negeri;
- ✓ Dalam kaitan dengan peninjauan pertahanan, presentasi sebuah buku putih pertahanan atau dokumen-dokumen penting lainnya tentang-tentang pertahanan nasional;
- ✓ Dalam kaitan dengan program-program pemerintah, yang dikeluarkan terutama setelah pemilihan;
- ✓ Sesuatu masalah khusus yang menuntut suatu perdebatan parlemen, seperti suatu skandal besar, keprihatinan atau malapetaka keamanan besar.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Boks No. 30

Sifat-sifat umum peralatan dan prosedur pengawasan atas eksekutif

▷ Perdebatan umum

"Di beberapa negara ketentuan-ketentuan konstitusi mewajibkan eksekutif memberi parlemen pertanggungjawaban secara periodik pelayanannya. (...) Di kebanyakan negara persoalan-persoalan kebijakan umum tidak secara otomatis terbuka untuk diteliti secara periodik. Paling sering masalah-masalah itu muncul untuk perdebatan jika secara khusus dipersoalkan oleh seorang anggota (...)."

▷ Interpelasi

"(...) Interpelasi adalah prosedur biasa untuk memperoleh informasi dan melakukan kontrol dalam sistem parlementer yang klasik. Suatu interpelasi diajukan oleh seorang anggota parlemen kepada seorang menteri untuk menjelaskan sesuatu yang telah dilakukan oleh kementeriannya atau kepada kepala pemerintahan mengenai soal kebijakan umum. Interpelasi mempunyai dua sifat utama: pertama ia menimbulkan debat umum; dan kedua, ia mempunyai suatu sanksi politik, karena perdebatan berakhir dengan pemungutan suara tentang suatu mosi yang menyatakan kepuasan atau ketidakpuasan parlemen dengan penjelasan yang diberikan pemerintah. Interpelasi adalah prosedur paling efektif karena para menteri secara langsung dituntut pertanggung-jawaban. Ia bukan semata-mata alat untuk memperoleh informasi, tetapi suatu bentuk kontrol langsung (...)."

▷ Mosi untuk penundaan

Dalam sistem Inggris prosedur interpelasi tidak dikenal, meskipun "mosi penundaan" tidak berbeda. Mosi penundaan yang diajukan segera sebelum awal suatu reses memberi kesempatan untuk mengemukakan sederetan persoalan dengan pemerintah, tetapi tanpa pemungutan suara (...)."

▷ Pertanyaan

"Maksud 'prosedur pertanyaan' (...) adalah untuk mengeruk informasi konkrit dari pemerintah, meminta intervensinya dan, di mana perlu, mengungkapkan penyalahgunaan dan mengusahakan perbaikan. Ia juga digunakan untuk mendapatkan fakta-fakta rinci yang akan membantu para anggota memahami masalah-masalah yang kompleks tentang rencana undang-undang dan alat-alat statuta yang disajikan kepada parlemen (...) Prosedur itu memberi pada pihak oposisi suatu cara untuk menemukan titik-titik lemah pemerintah dan karena publisitas yang disediakan untuk hal-hal itu mempunyai efek yang menguntungkan pemerintah. (...) Popularitas prosedur ini dapat disebabkan oleh kenyataan bahwa dalam menggunakan haknya untuk bertanya, anggota parlemen adalah seseorang yang sama sekali bebas (...)."

▷ Komite-komite penyelidikan: Lihat Boks No. 32.

Sumber: Parliaments, by Michel Ameller, Inter-Parliamentary Union, 1966.

Pertanyaan-pertanyaan parlemen dan interpelasi yang berkaitan dengan keamanan

Pertanyaan-pertanyaan – tertulis atau lisan – merupakan bagian dari fungsi penyelidikan parlemen dan satu dari prosedur parlemen yang paling banyak dipergunakan untuk mengawasi tindakan pemerintah.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Pertanyaan dapat menyumbang secara berarti suatu pengawasan yang efektif dalam sektor keamanan, karena fungsi yang esensial. Mengenai keamanan, umumnya, pertanyaan-pertanyaan parlemen:

- ✓ Memberi anggota-anggota parlemen suatu kesempatan untuk memperoleh informasi yang tepat waktu, akurat dan mutakhir tentang kebijakan pertahanan dan keamanan pemerintah dan tentang masalah-masalah keamanan umumnya;
- ✓ Membantu parlemen mengontrol pelaksanaan hukum-hukum statuta yang berkaitan dengan keamanan yang ditetapkan parlemen;
- ✓ Membantu memusatkan perhatian publik pada masalah-masalah keamanan, terutama ketika pertanyaan dikemukakan secara lisan dan jawabannya disiarkan di TV dan/atau diulangi dalam perdebatan parlemen atau buletin resmi nasional (jelas, fungsi informatif dari pertanyaan parlementer tidak terbatas pada wilayah parlemen sendiri; pertanyaan-pertanyaan juga ditujukan untuk memberikan informasi pada pendengar yang lebih luas termasuk media, LSM dan *civil society* secara keseluruhan);
- ✓ Dapat berguna dalam mempengaruhi atau mereorientasikan agenda politik pemerintah tentang masalah-masalah keamanan;
- ✓ Memungkinkan anggota-anggota oposisi mengemukakan pertanyaan-pertanyaan tentang masalah-masalah keamanan yang menjadi minat mereka atau belum dapat mendapat informasi yang memuaskan tentang hal itu sampai sekarang;
- ✓ Pertanyaan-pertanyaan parlemen tentang sektor keamanan sebagian besar sangat peka. Menteri yang memegang tanggung jawab untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan parlemen seringkali enggan melakukannya. Keengganan seperti itu seringkali disebabkan oleh sifat kegiatan-kegiatan sektor keamanan yang konfidensial. Seringkali dokumen-dokumen tentang keamanan nasional bersifat rahasia dan sebab itu tidak terbuka kepada anggota-anggota parlemen ataupun publik.

Boks No. 31

Saran-saran untuk bertanya secara efektif

- ▷ **Persiapan yang cermat:** Mustahil melakukan improvisasi kalau pertanyaan yang diajukan berhubungan dengan masalah-masalah keamanan, terutama yang bersifat teknis. Kontak informal dengan personalia militer (atau perorangan militer atau dengan latar belakang paramiliter) dapat juga sangat membantu.
- ▷ **Bahasa yang lugas:** kurang jelas dalam perumusan pertanyaan yang dapat menimbulkan salah faham dapat berakibat jawaban menteri yang tidak mencukupi.
- ▷ **Timing:** pada saat pertanyaan dikemukakan adalah, tentu saja, sangat penting bagi efektivitas dan dampaknya, termasuk untuk kepentingan publisitas.

Tetapi kekuasaan eksekutif untuk membuat dokumen rahasia dibatasi oleh hukum. Lagi pula, proses klasifikasi dokumen harus transparan sehingga diketahui siapa

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

yang bertanggung jawab memutuskan, dokumen yang mana dapat diklasifikasi, jangka waktu lamanya kerahasiaan, begitu pula semua persyaratan untuk klasifikasi dan deklasifikasi.

Sepanjang menyangkut konteks institusional, faktor-faktor berikut nampak membantu efektivitas pertanyaan parlemen:

- ✓ Kemungkinan anggota-anggota parlemen mengajukan pertanyaan tambahan apabila mereka tidak puas dengan jawabannya atau perlu klarifikasi lebih lanjut;
- ✓ Kemungkinan anggota-anggota parlemen memprakarsai perdebatan tentang masalah-masalah yang diangkat selama waktu tanya-jawab;
- ✓ Kehendak anggota-anggota parlemen menggunakan kemungkinan prosedural untuk mengajukan pertanyaan;
- ✓ Kemungkinan publik menghadiri waktu pertanyaan parlemen, atau mengikutinya di radio atau TV;
- ✓ Publisitas yang menyertai perdebatan yang terjadi kemudian, dan sekurang-kurangnya publikasi pertanyaan-pertanyaan dan jawaban-jawabannya dalam dokumen yang terbuka pada publik.

Penyelidikan khusus oleh parlemen tentang keamanan

Terlepas dari peranan mereka dalam proses legislatif, komite-komite parlemen juga ikut serta dalam pengawasan yang efektif atas kebijakan pemerintah. Kegiatan pemerintah dapat dipantau dengan jalan penugasan informasi sementara, yang dapat melibatkan lebih dari satu komite dan biasanya diikuti penerbitan laporan informasi. Penyelidikan khusus oleh parlemen akan mempunyai kekuasaan memanggil penyelidikan peradilan (*subpoena*).

Keuntungan dan ciri-ciri utama komite penyelidikan

- ✓ Tentang masalah-masalah keamanan/pertahanan, komite *ad hoc* untuk penyelidikan mempunyai arti penting khusus dan banyak keuntungan. Khususnya:
- ✓ Pembentukannya sendiri dapat dipandang, terutama oleh publik, sebagai suatu tanda politik yang positif;
- ✓ Mereka dapat menjadi alat yang mencukupi untuk penelitian yang rinci atas masalah-masalah yang secara politis peka yang berkaitan dengan sektor keamanan;
- ✓ Mereka dapat melakukan evaluasi yang tepat atas kebijakan pemerintah tentang masalah-masalah keamanan khusus dan mengusulkan, di mana perlu, cara pembetulan atau reorientasi mungkin bisa diterima oleh seluruh parlemen dan pemerintah.

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 32****Ciri-ciri kunci komite penyelidikan parlemen**

"(...) Komite investigasi secara luas dipergunakan untuk mempelajari masalah-masalah khusus. Untuk maksud ini, parlemen menginstruksikan sejumlah anggotanya untuk mengumpulkan informasi seperti itu yang diperlukan untuk memungkinkannya melaksanakan kontrol yang tepat, dan untuk membuat laporan, untuk mana parlemen akan mengadakan perdebatan, jika diperlukan, dan sampai pada suatu keputusan.

Hak untuk minta dilakukannya penyelidikan merupakan akibat wajar dari prinsip bahwa parlemen harus sepenuhnya diberi tahu tentang setiap masalah untuk mana eksekutif mengambil tindakan (...)

Di beberapa negara, sulit bagi komite penyelidikan untuk membuat penyelidikan yang efektif. Seringkali mereka tidak mempunyai kekuasaan memaksa orang-orang menghadiri, kecuali dengan proses biasa di pengadilan. Ini melibatkan campur tangan kekuasaan pemerintah, memperlambat cara kerja komite dan mengurangi efektivitas penyelidikan. (...) Tetapi cara terbaik membuat penyelidikan parlemen adalah dengan mengambil bukti atas sumpah. (...).

Bukti yang diberikan oleh pegawai pemerintah kepada komite penyelidikan menimbulkan masalah khusus karena mereka tunduk pada menteri yang bertanggung jawab atas kementeriannya. Seberapa jauh pemerintah dapat memerintahkan mereka untuk tidak menjawab pertanyaan yang diajukan kepada mereka oleh anggota-anggota parlemen? (...) Di [beberapa negara] persetujuan [untuk memberi bukti] departemen yang bersangkutan selalu diharapkan; tetapi bukti itu mungkin tidak disembunyikan kecuali melingkupi informasi yang diminta akan "merugikan keamanan publik atau mungkin membahayakan atau mempersulit pelaksanaan pelayanan publik (...). Perlu dicatat bahwa, apa pun sistemnya, komite yang dibentuk untuk melakukan penyelidikan tidak lebih dari suatu badan yang menyelidiki dan mencari fakta yang satu-satunya fungsi adalah membuat laporan kepada parlemen yang telah membentuknya. Selalu merupakan masalah parlemen sendiri untuk menarik kesimpulan yang perlu dari penyelidikan dan data yang diungkap dengan cara itu (...).

Sumber: Parliaments, by Michel Ameller, Inter-Parliamentary Union, 1966

Satu ciri lain yang penting dari komite penyelidikan seperti itu adalah komposisinya. Proporsi anggota-anggota oposisi di parlemen dibanding dengan mereka dari mayoritas, tentu saja, sangat penting bagi hasil penyelidikan.

Kekuasaan penyelidikan sangat beragam dari satu parlemen ke yang lain dan dari satu komite ke yang lain. Kekuasaan utama meliputi, khususnya:

- ✓ Memilih topik dan ruang-lingkup penyelidikan parlemen;
- ✓ Melakukan kunjungan ke basis-basis angkatan darat dan tempat-tempat lain dari dinas-dinas keamanan (lihat Bab 17);
- ✓ Mengumpulkan semua informasi yang relevan, termasuk dokumen rahasia dan sangat rahasia, dari kepresidenan, administrasi pemerintah atau staf umum;
- ✓ Mengambil bukti di bawah sumpah dari anggota-anggota kepresidenan, administrasi pemerintah atau militer maupun *civil society*;
- ✓ Mengorganisir dengar pendapat secara terbuka ataupun tertutup.

Penyelidikan Kanada tentang penggelaran tentara Kanada di Somalia memberi gambaran yang bagus (lihat Boks No. 33).

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 33****Komisi penyelidikan tentang penggelaran pasukan Kanada di Somalia: suatu gambaran tentang dampak publik dari laporan parlemen pada masalah-masalah keamanan**

Selama penggelaran pasukan Kanada di Somalia tahun 1993, ada kejadian-kejadian yang mengagetkan kebanyakan orang Kanada – penembakan seorang petualang yang memasuki kompleks Kanada di Belet Huen, pemukulan sampai mati seorang muda di tangan para prajurit dari Komando 2 Resimen Udara Kanada (CAR), dan, setelah apa yang kelihatan percobaan bunuh diri oleh salah satu prajurit-prajurit Kanada ini, dan, setelah misi itu, kejadian yang dituduhkan merahasiakan atau mengubah informasi kunci. *Videotapes* tentang kegiatan-kegiatan perpeloncoan yang menjijikkan yang melibatkan anggota-anggota CAR juga terungkap. Dewan penyelidikan militer yang mengusut kejadian-kejadian ini dianggap tidak efisien oleh pemerintah untuk memenuhi standar Kanada tentang pertanggungjawaban publik, maka Parlemen Kanada di bawah Undang-Undang tentang Penyelidikan membentuk pengusutan publik yang terbuka.

Ruang-lingkup dan Kekuasaan – Undang-Undang tentang Penyelidikan memberi kekuasaan pada saksi-saksi *subpoena*, mendengarkan kesaksian, menyewa nasihat dan penasihat-penasihat ahli, dan menilai bukti. Kekuasaan untuk memaksa kesaksian adalah mekanisme paling penting untuk menentukan apa yang terjadi di Somalia dan di Markas Besar Dewan Nasional. Kira-kira 116 saksi menawarkan bukti mereka kepada Penyelidikan dalam persidangan-persidangan terbuka yang disiarkan di TV di seluruh Kanada. Ruang-lingkup tidak hanya dibatasi pada kejadian-kejadian di Somalia sendiri, tetapi juga pada konteks, termasuk unsur-unsur seperti pergantian sistem komando, disiplin, operasi Pasukan-pasukan Kanada, dan pada tindakan dan keputusan-keputusan Departemen Pertahanan Nasional. Bagian kedua dari kerangka acuan menghendaki para Komisioner melihat pada hal-hal khusus yang berkaitan dengan penggelaran kembali, di medan, dan pasca-tahap medan dari operasi Somalia.

Bukan Pengadilan – Penyelidikan itu tidak dimaksudkan sebagai suatu pengadilan, meskipun dengar-pendapat meliputi penelitian tentang sebab-sebab institusional dan jawaban terhadap peristiwa-pe-ristiwa yang sebelumnya telah berakibat tuduhan dan pengadilan per-orangan. Fokus utama Penyelidikan adalah pada kasus-kasus masalah-masalah institusional dan sistemik yang berhubungan dengan organisasi dan manajemen Pasukan Kanada dan Departemen Pertahanan Nasional, dan bukan pada perorangan yang dipekerjakan oleh institusi-institusi ini. Tetapi fokus ini mau tidak mau menghendaki Penyelidikan untuk meneliti tindakan-tindakan perorangan dalam rangkaian komando dan cara mereka melaksanakan kepemimpinan.

Hasilnya – Hasil kerja selama dua tahun berupa suatu laporan panjang yang meliputi berbagai masalah termasuk: struktur dan organisasi Pasukan Kanada dan Departemen Pertahanan Nasional pada waktu misi Somalia; Pentingnya rangkaian komando dalam militer Kanada; suatu diskusi tentang kultur dan etik militer; hubungan sipil-militer di Kanada, dan sebagainya. Itu berakhir dengan serangkaian rekomendasi untuk pergantian dalam sederetan kegiatan dan kebijakan pemerintah dan Pasukan Kanada.

Sumber: Prof. Dr. Donna Winslow, Technical Adviser to the Canadian Parliamentary Inquiry, 1996.

Komite-komite pertahanan atau keamanan parlementer

Karena kompleksitas sektor keamanan, suatu struktur komite sangat perlu disusun dengan baik agar parlemen mempunyai pengaruh nyata atas eksekutif. Pengawasan parlemen atas sektor keamanan melibatkan tidak hanya satu tetapi beberapa komite yang dapat menggunakan nama-nama berbeda dalam parlemen-parlemen yang berbeda (dan seringkali mempunyai mandat-mandat yang digabung).

Yang paling biasa komite-komite ini – yang seringkali diharapkan mengadakan sidang-sidang gabungan – adalah sebagai berikut:

- ✓ Komite pertahanan (kadang-kadang dinamakan komite angkatan bersenjata dan komite keamanan atau komite keamanan dan hubungan luar negeri) yang umumnya mengurus semua masalah yang berkaitan dengan sektor keamanan, misalnya misi, organisasi, personalia, operasi dan pendanaan militer, wajib militer dan pengadaan;
- ✓ Komite hubungan luar negeri, yang mengurus, misalnya, keputusan-keputusan untuk berpartisipasi dalam misi perdamaian, atau menerima kehadiran mereka di wilayah nasional, keamanan internasional, organisasi, perjanjian, dan pengaturan internasional/regional;
- ✓ Komite anggaran atau keuangan, yang mempunyai kata akhir tentang anggaran semua organisasi sektor keamanan; mungkin komite *public account* yang meneliti laporan audit untuk seluruh anggaran nasional, termasuk anggaran pertahanan;
- ✓ Komite (atau sub-komite) dinas-dinas dan masalah-masalah intelijen, yang seringkali bertemu di belakang pintu tertutup;
- ✓ Komite industri dan perdagangan, yang terutama relevan dalam masalah-masalah pengadaan senjata dan perdagangan (kompensasi dan *off-set*);
- ✓ Komite ilmu dan teknologi (untuk penelitian dan pengembangan militer);
- ✓ Komite dalam negeri, yang mengurus polisi, penjaga perbatasan dan, seringkali, organisasi-organisasi parlemen lainnya.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2003

Kekuasaan dan sarana

Kekuasaan untuk mengumpulkan dan menerima bukti dari sumber-sumber di luar komite parlemen sangat beragam. Beberapa komite parlemen, seperti komite tetap *ad hoc* dari parlemen Inggris (*House of Commons*) tidak berhak mengumpulkan bukti sendiri sedangkan komite-komite lainnya, seperti komite-komite di Kongres AS, mempunyai kekuasaan hampir tak terbatas untuk mengambil bukti dari sumber-sumber eksternal (di bawah sumpah).

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Beberapa komite parlemen mempunyai kapasitas untuk perundangan – menetapkan atau bahkan merancang hukum-hukum baru atau mengusulkan aman-demen pada perundangan yang ada – sementara komite-komite yang lain hanya berhak memeriksa tindakan eksekutif dan pembagian anggaran tanpa dapat mengundangkan.

Sarana dan keahlian yang ada pada suatu komite akan sangat penting yang memungkinkannya melaksanakan mandatnya secara efektif: yaitu jumlah, tingkat kemampuan dan stabilitas staf yang melayani komite; kemampuan penelitian dan sifatnya (spesialis vs umum; terpisah vs bagian dari satuan penelitian parlemen yang lebih luas); akses pada data dan dukungan dokumentasi yang relevan (kemampuan mendapatkan dan mereprodusirnya); kemampuan untuk menghubungi ahli-ahli; kemampuan mengadakan dengar pendapat dan melaksanakan penyelidikan. (Untuk informasi lebih banyak lihat Bab 14 tentang mekanisme dan peralatan parlemen).

Boks No. 34

Kemungkinan fungsi-fungsi kunci suatu komite parlemen tentang masalah-masalah pertahanan dan keamanan

Kebijakan keamanan

- ▷ Meneliti dan melaporkan prakarsa kebijakan penting suatu komite parlemen yang diumumkan oleh kementerian pertahanan;
- ▷ Secara periodik memeriksa menteri pertahanan tentang pelaksanaan tanggung jawabnya;
- ▷ Terus mengawasi ketaatan kementerian pertahanan pada perundangan tentang kebebasan informasi, dan kualitas penyampaian informasi kepada parlemen dengan cara apa pun;
- ▷ Meneliti petisi dan keluhan dari personalia militer dan orang-orang sipil tentang sektor keamanan.

Perundangan

- ▷ Mempertimbangkan dan melaporkan setiap rancangan perundangan yang diusulkan pemerintah dan disampaikan padanya oleh parlemen;
- ▷ Mempertimbangkan perjanjian-perjanjian dan pengaturan-pengaturan internasional atau regional di dalam wilayah tanggung jawab kementerian pertahanan;
- ▷ Jika perlu, memprakarsai perundangan baru dengan minta menteri agar mengusulkan suatu hukum baru atau merancangkan sebuah hukum sendiri.

Anggaran belanja

- ▷ Meneliti, dan melaporkan tentang setiap rancangan perundangan yang diusulkan oleh pemerintah dan diserahkan kepadanya oleh parlemen;
- ▷ Mempertimbangkan setiap perkiraan tambahan yang disajikan oleh kementerian pertahanan dan melaporkan kepada parlemen mana-kala ini menuntut pertimbangan lebih lanjut;
- ▷ Jika perlu, mendatangkan pihak yang kompeten untuk melaksanakan audit.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Manajemen dan administrasi

- ▷ Mempertimbangkan dan, jika perlu, mengambil bukti dan melaporkan tentang setiap pengangkatan penting yang dilakukan oleh penguasa eksekutif yang relevan (komandan-komandan militer yang memimpin, pegawai-pegawai tinggi);
- ▷ Mempertimbangkan dan, jika perlu, organisasi internal dari sektor pertahanan, akhirnya melalui badan-badan eksternal yang berhubungan dengan parlemen (misalnya ombudsman), dan menarik perhatian parlemen pada kemungkinan kesalahan fungsi.

Sumber: Berdasarkan The Report of the Hansard Society Commission on Parliamentary Scrutiny, United Kingdom, 2001.

Boks No. 35 berikut tentang cara kerja Parlemen Norwegia disajikan sebagai sebuah contoh.

Boks No. 35

Rapat gabungan komite luar negeri dan komite pertahanan Storting (Parlemen Norwegia)

"Tugas Komite yang Diperluas tentang Urusan Luar Negeri adalah membicarakan dengan Pemerintah politik luar negeri yang penting, kebijakan perdagangan dan masalah-masalah kebijakan keamanan nasional. Diskusi-diskusi ini harus dilakukan sebelum keputusan-keputusan penting ditetapkan, dalam hal khusus Komite yang Diperluas dapat mengajukan rekomendasi kepada *Storting*.

Komite yang Diperluas terdiri atas anggota-anggota biasa dari Komite Tetap Urusan Luar Negeri, Presiden dan Wakil Presiden *Storting* (jika belum menjadi anggota) bersama dengan ketua Komite Tetap ten-tang Pertahanan, dan sampai sebelas anggota yang ditunjuk oleh Komite Pemilihan. Bila pengangkatan-pengangkatan itu dilakukan, per-wakilan proporsional kelompok partai harus juga diperhitungkan.

Menurut prinsip yang sama, Komite Pemilihan mengangkat wakil-wakil yang akan dipanggil jika absen, termasuk cuti.

Komite mengadakan rapat bila ketua menganggap penting, atau atas permintaan Pedana Menteri, Menteri Luar Negeri, atau sepertiga dari anggota Komite.

Urusan Komite yang Diperluas harus dirahasiakan kecuali jika secara jelas ditentukan lain. Hal yang sama berlaku pada rapat bersama antara Komite ini dan Komite-Komite lainnya. Ketua mungkin memutuskan bahwa bahkan undangan ke rapat-rapat Komite harus rahasia.

Suatu masalah di Agenda rapat Komite yang Diperluas tentang Urusan Luar Negeri harus dikemukakan dalam suatu rapat *Storting* bila sekurang-kurangnya enam anggota komite menghendaki demikian dalam suatu rapat di mana masalah itu ada dalam agenda. Komite harus mempertimbangkan apakah persyaratan untuk dipertimbangkan oleh *Storting* terpenuhi dan dalam kejadian demikian harus memberi tahu Presidium tentang hal ini. *Storting* harus memutuskan sendiri apakah rapat seperti itu diadakan terbuka atau tertutup. Pertimbangan oleh *Storting* harus diperkenalkan dengan suatu pernyataan oleh seorang anggota Pemerintah. Perdebatan tentang masalah itu harus dilakukan atau segera sesudah pernyataan itu atau selama suatu rapat berikutnya menurut keputusan *Storting*. Usulan-usulan tidak boleh diserahkan untuk pertimbangan komite-komite."

Sumber: Section 13 of the Rules and Procedure of the Norwegian Parliament (Storting: <http://www.stortinget.no/g>)

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Bidang-bidang yang ditangani oleh suatu komite tentang masalah-masalah pertahanan di parlemen atau dewan

- ▷ Meneliti mandat komite dan mungkin sub-komite-sub-komitanya untuk memastikan bahwa:
 - Mandat itu didefinisikan dengan baik;
 - Memungkinkan komite meliputi semua bidang secara mendalam;
 - Konsisten dengan kebijakan keamanan dan kebijakan-kebijakan fungsi-fungsi kementerian lain yang mungkin mempunyai implikasi keamanan seperti masalah luar negeri, keamanan penerbangan/maritim, industri, tenaga listrik, dan sebagainya.

Suatu komite parlemen yang efektif

- ▷ Pastikan bahwa komite dan sub-komite yang kompeten di parlemen atau dewan Anda dilengkapi – melalui hukum dan dalam praktek – dengan mekanisme seperti digambarkan dalam Boks No. 34;
- ▷ Pertimbangkan membentuk sub-komite untuk bidang-bidang khusus pertahanan, seperti anggaran belanja, pengadaan, personalia dan misi perdamaian;
- ▷ Prakarsai perundangan untuk kebijakan informasi sektor keamanan dan suatu proses tinjauan khususnya yang berkaitan dengan anggaran pertahanan, dan
- ▷ Pastikan bahwa komite memiliki tingkat sumber-sumber yang mencukupi, termasuk akses pada nasihat ahli.
- ▷ Periksa dan tinjau praktek-praktek yang paling baik yang dikumpulkan secara internasional untuk pengawasan parlemen atas sektor keamanan.

Ombudsman

Di antara pelaku-pelaku institusional independen yang memantau sektor keamanan, ombudsman menduduki posisi istimewa. Di beberapa negara ombudsman mempunyai kompetensi umum dan menangani semua masalah yang umumnya merupakan akibat dari tidak berfungsinya administrasi dengan baik. Beberapa negara mempunyai badan lain yang memainkan peranan yang serupa, seperti Komisioner atau Komite tentang Keluhan Publik (di Nigeria). Tetapi di beberapa negara ombudsman-ombudsman khusus diperkenalkan untuk menangani angkatan bersenjata.

Boks No. 36

Ombudsman

"... Seorang ombudsman menangani keluhan-keluhan publik mengenai keputusan-keputusan, tindakan-tindakan atau kelalaian administrasi negara. Pemegang jabatan ini dipilih oleh parlemen atau diangkat oleh kepala negara atau pemerintahan dengan atau sesudah konsultasi dengan parlemen. Peranan ombudsman adalah melindungi rakyat dari pelanggaran hak-hak, penyalahgunaan kekuasaan, kesalahan, kelalaian, keputusan tidak adil dan salah administrasi agar dapat memperbaiki administrasi negara, dan membuat tindakan pemerintah semakin terbuka dan pemerintahan serta pegawai-pegawainya lebih bertanggung jawab pada anggota publik. Jabatan ombudsman dapat ditetapkan dalam Konstitusi negara dan didukung oleh perundangan, atau diciptakan oleh badan legislatif (...).

Untuk melindungi hak-hak rakyat, ombudsman mempunyai beberapa kewenangan:

- 1) untuk menyelidiki apakah administrasi pemerintah yang dilaksanakan bertentangan dengan hukum atau secara tidak adil;
- 2) jika satu penyelidikan yang objektif menemukan administrasi yang tidak patut, membuat rekomendasi untuk menghilangkan tingkah laku administrasi yang tidak patut;
- 3) dan melaporkan kegiatan-kegiatannya dalam hal-hal khusus kepada pemerintah dan pihak yang membuat keluhan, dan, jika rekomendasi yang dibuat dalam suatu kasus khusus telah diterima oleh pemerintah, kepada badan legislatif. Kebanyakan ombudsman juga membuat laporan tahunan tentang kerja mereka kepada badan legislatif dan publik umumnya.

Ombudsman biasanya tidak mempunyai wewenang untuk membuat keputusan-keputusan yang mengikat pemerintah. Tetapi ombudsman membuat rekomendasi untuk perubahan (...). Umumnya, ombudsman sektor publik mempunyai suatu yurisdiksi umum atas suatu lingkup yang luas dari organisasi-organisasi pemerintah. Untuk beberapa orang, ruang lingkup itu dapat meluas sampai meliputi peradilan, polisi dan militer, sedang di negara-negara lain, satu atau lebih dari ini semua secara khusus tidak termasuk."

Sumber: *The International Ombudsman Institute Information Booklet on*
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/>

Lihat juga: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Promotion and Protection*

Ombudsman untuk pertahanan

Sebagai suatu institusi yang terpisah, ombudsman untuk pertahanan terdapat di beberapa perundangan dengan nama berbeda-beda, seperti Ombudsman untuk Pertahanan di Finlandia, Norwegia, Portugal dan Jerman, Komisioner Keluhan Prajurit Militer di Israel, Ombudsman Departemen Pertahanan Nasional dan dari Pasukan Kanada di Kanada, dan Ombudsman Pasukan Pertahanan Australia di Australia.

Boks No. 37

Tinjauan umum tentang ombudsman pertahanan di beberapa negara yang dipilih

Negara	Kompetensi	Fungsi	Laporan ke dan kedudukan vis-à-vis kekuasaan politik
Australia	<ul style="list-style-type: none"> – Ombudsman Pasukan Pertahanan – Diangkat dengan keputusan menteri 	Setiap salah satu administrasi oleh anggota-anggota Pasukan Pertahanan Australia.	Menyerahkan laporan tahunan kepada menteri untuk disajikan pada parlemen
Kanada	<ul style="list-style-type: none"> – Ombudsman Pertahanan – Diangkat dengan keputusan menteri 	Melindungi HAM karyawan Departemen Pertahanan Nasional (DND) dan Pasukan Kanada (<i>Canadian Forces/CF</i>)	Lapor pada DND atau CF tentang kasus-kasus khusus. Laporan tahunan kepada menteri tentang kegiatan-kegiatannya. <ul style="list-style-type: none"> – Dewan netral dan objektif. Independen dari manajemen Menteri Pertahanan.
Norwegia	<ul style="list-style-type: none"> – Ombudsman untuk pertahanan – Di bawah kerangka Parlemen Norwegia 	Menjamin kesejahteraan prajurit secara perseorangan; peranan sentral dalam menyelesaikan konflik dan mempertahankan iklim kepercayaan dan keterbukaan dalam berbagai sektor lembaga pertahanan.	Membuat rekomendasi, penilaian dan kritik yang dipatuhi secara sukarela oleh publik yang relevan.

Ombudsman merupakan suatu mekanisme tambahan untuk memantau militer, atas nama warganegara dan/atau parlemen. Tugas utama dari ombudsman militer adalah menyelidiki tuduhan adanya keputusan sembarangan atau salah-tingkah yang dilakukan atas nama menteri(-menteri) yang bertanggung jawab atas dinas-dinas keamanan, terutama militer.

Tertanamnya ombudsman militer secara institusional dalam sistem politik beragam dari satu negara ke negara yang lain. Para ombudsman pertahanan dapat diangkat oleh parlemen dan melapor pada parlemen (Jerman, Swedia), atau dapat ditunjuk oleh menteri pertahanan (Israel, Kanada). Beberapa ombudsman mempunyai kantornya di dalam parlemen (seperti halnya Komisioner Parlemen Jerman untuk Angkatan Bersenjata, lihat Boks No. 38) atau dapat ditempatkan secara institusional di luar parlemen (Swedia).

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Warganegara atau anggota Angkatan Bersenjata yang dianiaya oleh militer dapat minta ombudsman memulai suatu penyelidikan. Selain itu, anggota parlemen dapat minta ombudsman untuk menyelidiki tuduhan perlakuan kejam dan keluhan-keluhan. Seringkali kasus-kasus yang diselidiki oleh ombudsman berurusan dengan perkecualian dari, dan penangguhan dari, dinas wajib militer, perpindahan dan penempatan kembali selama dinas militer, diet, demo-bilisasi, cuti, pelanggaran-pelanggaran disipliner yang dapat dikenakan hukuman.

Ombudsman dan kerahasiaan

Mengingat sifat sektor keamanan, beberapa informasi tidak dapat dibuka kepada publik karena alasan keamanan nasional. Banyak negara telah menetapkan syarat-syarat khusus dalam hukum tentang bagaimana ombudsman harus beroperasi dalam hal-hal keamanan nasional. Umumnya, bahkan di mana aturan tentang kerahasiaan tinggi berlaku, ombudsman diperbolehkan melaksanakan penyelidikan apa pun yang diperlukan, dan untuk mempunyai akses pada basis-basis militer dan semua dokumen yang relevan untuk setiap kasus khusus. Tetapi ombudsman tidak dapat membuka penemuan penelitiannya kepada publik umum.

Boks No. 38

Komisioner Parlemen Jerman untuk Angkatan Bersenjata

Mendirikan angkatan bersenjata kembali dalam tahun-tahun 1950-an, Jerman memberi arti yang begitu penting pada kontrol parlemen. Untuk menjamin nilai-nilai yang tertanamkan dalam Konstitusi yang melihat manusia pribadi sebagai pusat perhatiannya yang diterapkan pada angkatan bersenjata, artikel 45b ditambahkan pada Hukum Dasar Jerman. Ini menetapkan bahwa:

"... seorang Komisioner Parlemen akan diangkat untuk menjaga hak asasi para anggota/angkatan bersenjata dan membantu Bundestag dalam melaksanakan kontrol parlemen." Segala rincian yang relevan bagi implementasi artikel ini di cantumkan dalam "Hukum tentang Komisioner Parlemen untuk Angkatan Bersenjata."

Komisioner Parlemen adalah organ tambahan pada Parlemen (*Bundestag*) dan dengan demikian sebagai seorang anggota legislatif. Dia dapat menyelidiki masalah-masalah khusus atas perintah Parlemen atau komite pertahanannya atau dapat mengambil tindakan atas keputusannya sendiri manakala keadaan menarik perhatiannya.

Sesuai dengan asas pemisahan kekuasaan, komisioner melaksanakan kontrol atas menteri pertahanan. Dia dapat menuntut informasi dan akses pada arsip dari menteri pertahanan dan semua badan dan personalia yang dibawahinya. Dia dapat, setiap waktu, mengunjungi setiap satuan, markas besar, badan-badan dan penguasa-penguasa angkatan bersenjata dan lembaga-lembaganya, bahkan tanpa peringatan. Dia dapat memprakarsai perundangan, terutama mana-kala keluhan-keluhan dari anggota dinas-dinasnya, apa pun pangkat dan posisinya, diterima. Siapa pun di dalam angkatan bersenjata berhak untuk membawa kasusnya secara langsung kepada Komisioner tanpa melalui saluran-saluran resmi dan risiko dikenakan hukuman disiplin atau diskriminasi karena petisi itu.

Sumber: <http://www.bundestag.de/>

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Ombudsman: satu sumber peningkatan kepercayaan pada militer

Rekor ombudsman militer, misalnya dalam hal Ombudsman Militer Swedia (diciptakan tahun 1915), menunjukkan bahwa institusi ini telah menjadi alat yang kuat dalam meningkatkan kepercayaan publik pada sektor pertahanan.

Di samping itu, ombudsman memberikan perlindungan yang penting pada para perorangan prajurit, laki-laki maupun perempuan, terhadap perlakuan kejam di dalam militer. Umumnya dapat dikatakan bahwa prestasi besar dari ombudsman dalam hal sektor keamanan adalah kontribusinya pada bertam-bahnya kepercayaan pada sektor militer dengan menciptakan transparansi yang lebih besar dalam seluruh proses administratif, tanpa menantang hirarki militer atau mengurangi kesiagaan militer.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Institusi ombudsman

- ▷ Kalau sebuah institusi seperti itu belum ada di negara anda, pikirkanlah mengambil langkah dengan tujuan mendorong pembentukannya.
- ▷ Dalam hubungan itu, ingatlah dokumen-dokumen tentang pedoman dan acuan serta pelajaran-pelajaran yang diperoleh yang bisa didapatkan dalam ombudsman internasional <http://www.ombudsmaninternational.com>

Ombudsman sektor pertahanan dan keamanan

- ▷ Kalau institusi seperti itu belum ada di negara anda, pikirkanlah mengambil langkah dengan tujuan mendorong pembentukannya.
- ▷ Dapatkan informasi tentang pelajaran-pelajaran yang diperoleh dari pengalaman sejumlah negara yang mempunyai Ombudsman Pertahanan.
- ▷ Kalau negara anda telah mempunyai Ombudsman Pertahanan untuk beberapa waktu, mintalah peninjauan tentang acuan, sumber-sumber dan anggaran dibandingkan dengan institusi-institusi yang serupa di negara-negara lain dengan situasi keamanan yang sebanding.

Mengunjungi kompleks dinas-dinas keamanan

Relevansi

Menjadi sangat mengenali sektor keamanan penting untuk semua anggota parlemen. Pengetahuan teoretis seharusnya ditunjang oleh pengalaman praktis dan pengalaman lapangan agar mempunyai pengertian lebih baik tentang keperluan-keperluan dinas-dinas keamanan. Dari perspektif itu, kunjungan parlementer ke kompleks dinas-dinas keamanan dapat dianggap sebagai satu jalan untuk mengembangkan dialog dan menanamkan kepercayaan dan pengertian antara pemimpin-pemimpin politik dan militer. Kunjungan-kunjungan para anggota parlemen ini menambah kesadaran akan masalah-masalah prajurit sehari-hari dan menunjukkan kepada militer bahwa kepemimpinan politik mempunyai perhatian dalam dan komitmen pada misi dan kesejahteraan para prajurit.

Boks No. 39

Kasus Argentina

Para politisi mengunjungi basis-basis militer dengan tujuan bertukar pikiran dengan personalia militer. Kunjungan-kunjungan ini terjadi dengan pengetahuan penguasa angkatan bersenjata dan membantu mengurangi ketidakpercayaan dan prasangka antara kedua institusi ini. Pengertian lebih baik tentang masalah-masalah militer dicapai sebagai akibat kontak antara anggota-anggota parlemen dan anggota-anggota angkatan bersenjata. Aturan-aturan dan waktu adalah berbeda jika menyangkut masalah-masalah sektor keamanan dan kunjungan membantu para politisi memahami hal ini.

Sumber: Pablo Carlos Martinez, "The restructuring of the armed forces and the role of the parliament: the Argentine experience", <http://www.pdgs.org>

Di pusat-pusat tahanan dan penjara para seluruh penghuninya berada di tangan dan di bawah kontrol personalia militer. Situasi yang khusus ini membuat mereka rawan segala macam pelanggaran HAM. Sayangnya, kasus-kasus penyiksaan dan perlakuan buruk di penjara dan pusat-pusat tahanan tersebar luas. Sebab itu, institusi-institusi itu harus dikenai pengawasan dan mekanisme kontrol khusus. Suatu alat yang sangat berguna dalam hal ini adalah kunjungan ke tempat-tempat ini oleh anggota-anggota parlemen dan ahli-ahli dengan tujuan mengungkapkan kasus-kasus perlakuan buruk dan lebih lanjut mencegahnya.

Boks No. 40 menggambarkan mekanisme untuk memungkinkan kunjungan ke pusat-pusat tahanan dalam protokol tambahan pada Konvensi PBB terhadap Penyiksaan.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Boks No. 40

Protokol Pilihan pada Konvensi terhadap Penyiksaan memperluas kemungkinan kunjungan ke pusat-pusat dinas keamanan

Dalam bulan Desember 2002, Sidang Umum PBB menyetujui suatu *Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Protokol itu mewajibkan negara-negara membuka pusat-pusat tahanan mereka untuk kunjungan-kunjungan oleh ahli-ahli nasional dan internasional yang independen yang dipercayai untuk membuat rekomendasi un-tuk mengurangi risiko perlakuan buruk.

Sumber: <http://www.unhchr.org>

Syarat-syarat kunjungan yang berhasil

Tak perlu dikatakan, kunjungan-kunjungan parlementer ke tempat-tempat dinas keamanan, seperti pasukan dan basis militer, harus dikoordinasikan dengan kementerian yang relevan (misalnya kementerian pertahanan). Kunjungan yang tak terduga atau tidak dikoordinasikan dapat mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang sangat kontraproduktif karena dapat diinterpretasikan sebagai kurangnya kepercayaan pada militer, sebagai melampaui hirarki dan dapat mengganggu berfungsinya militer secara normal. Kunjungan-kunjungan juga harus melibatkan wakil-wakil berbagai partai politik dan betul-betul siap dari segi substantif.

Pembatasan pada kunjungan-kunjungan seperti itu adalah bahwa komite parlemen hanya dapat melihat apa yang diharapkan oleh para komandan dinas-dinas keamanan untuk dilihat. Kunjungan-kunjungan seperti itu tidak mengungkapkan sifat yang riil dari masalah-masalah tetapi secara potensial memberi militer kesempatan untuk memelintir situasinya ke arah pandangan mereka, khususnya dalam hal tuntutan anggaran. Ini dapat dikoreksi sampai taraf tertentu dengan menyetujui tiga macam kunjungan: kunjungan yang direkomendasikan oleh pihak militer; yang direkomendasikan oleh parlemen dan diumumkan sebelumnya; dan yang direkomendasikan oleh parlemen dengan pemberitahuan mendadak (misalnya satu hari).

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Perundangan tentang kunjungan ke tempat-tempat dinas keamanan

- ▷ Desakkanlah kunjungan ke tempat-tempat dinas keamanan (termasuk pasukan yang digelar di luar negeri) agar ditetapkan dengan hukum.
- ▷ Dengan tiadanya hukum tentang delegasi parlemen untuk mengunjungi tempat-tempat dinas keamanan, buktikan apakah meskipun demikian anggota-anggota parlemen termasuk dalam kunjungan-kunjungan ke tempat-tempat dinas keamanan, sambil menentukan atas dasar apa dan di bawah prosedur apa, apa kriteria seleksi anggota parlemen yang bersangkutan, dan dengan dampak apa.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ▷ Pastikan bahwa ada peraturan yang menentukan:
 - Tempat-tempat dinas keamanan mana yang dapat dikunjungi;
 - Dalam keadaan apa dan dengan syarat-syarat apa kunjungan seperti itu dapat dilakukan, misalnya apakah dapat diatur kapan saja;
 - Praktek nyata dan frekuensi kunjungan parlementer ke satuan-satuan dan basis-basis militer nasional;
- ▷ Pastikan bahwa laporan tertulis yang rinci tentang kunjungan seperti itu disampaikan pada parlemen atau komite yang relevan dan terbuka untuk diperdebatkan;
- ▷ Evaluasi dampak kunjungan-kunjungan yang telah dilakukan;
- ▷ Periksa, apakah negara anda telah meratifikasi *UN Convention against Torture and its additional protocol*.

Keanggotaan delegasi parlemen untuk kunjungan

- ▷ Pastikan bahwa delegasi parlementer adalah non-partisan, yang meliputi proporsi yang cukup representatif dari anggota parlemen dari kelompok mayoritas dan oposisi di parlemen.
- ▷ Usahakan bahwa delegasi kunjungan, sedapat mungkin, berimbang dari segi gender.

Persiapan Kunjungan

- ▷ Untuk menghindari efek yang kontraproduktif, pastikan bahwa kunjungan parlementer itu sudah dikoordinasikan dengan kementerian pertahanan.

Laporan ke parlemen

- ▷ Pastikan bahwa suatu laporan yang rinci disampaikan kepada dan diperdebatkan oleh parlemen/komite(-komite)nya yang kompeten.
- ▷ Pastikan bahwa penguasa keamanan yang kompeten mempunyai akses pada laporan yang secara dini untuk dapat memberikan pengamatan-pengamatan.

Dampak dan publisitas

- ▷ Pastikan bahwa penemuan dan rekomendasi delegasi dan kepuasan yang sesuai dari parlemen ditindaklanjuti dan kepatutan untuk membuatnya terbuka diperhatikan dan diputuskan.



Keadaan-keadaan istimewa

Ada keadaan-keadaan istimewa, seperti suatu peperangan, konflik internal atau jenis-jenis lain keadaan darurat, di mana suatu negara harus memakai kekuasaan dan prosedur khusus untuk menyelesaikan krisis itu. Langkah-langkah seperti itu harus dilakukan tanpa mempengaruhi sistem pemerintahan yang demokratis.

Perang dan beberapa jenis keadaan darurat menuntut suatu jawaban militer atau bahkan deklarasi keadaan perang. Dalam contoh-contoh ini, sektor militer dan keamanan umumnya tetap tunduk pada seperangkat prinsip dan jaminan internasional, seperti aturan Hukum Kemanusiaan Internasional, dan harus juga tetap di bawah kontrol demokratis. HAM harus juga tetap dijun-jung sejauh mungkin. Hak-hak yang dianggap sama sekali tidak bisa di-langgar tidak boleh dikurangi, seperti dengan jelas digarisbawahi oleh Komite PBB tentang HAM dalam *August 2001 General Comment No 29 on Article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights*.

Keadaan perang

Artikel 2.4 dari Piagam PBB menyatakan:

"Anggota-anggota Organisasi harus menghindari, dari hubungan internasional mereka, dari menempuh jalan ancaman atau penggunaan kekerasan (...)."

Penggunaan kekerasan terhadap negara lain dengan demikian sangat dibatasi. Satu peranan parlemen adalah memantau apakah cabang eksekutif menghormati pembahasan internasional tentang penggunaan dan ancaman perang dan tidak melebihi kekuasaannya pada waktu konflik. Negara-negara netral seperti Swiss jelas menyingkalkan penggunaan perang sebagai jalan untuk menyelesaikan perselisihan dalam hubungan luar negeri mereka. Ada juga sekurang-kurangnya satu negara, Jepang, yang konstitusinya (1946) secara eksplisit melarang dipertahankannya suatu pasukan tentara. Negara-negara lain, seperti Hongaria, memperkenalkan ditinggalkannya peperangan sebagai jalan untuk menyelesaikan perselisihan antar negara.

Dalam waktu perang, tergantung pada ketentuan-ketentuan konstitusional, parlemen dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan sekurang-kurangnya dalam tiga cara yang berbeda (dalam urutan yang semakin kurang penting):

1) Konstitusi mungkin menetapkan parlemen sendiri untuk menyatakan perang dan damai. Tetapi dalam prakteknya sekarang, persyaratan ini mungkin ternyata bersifat hipotetis karena perang seringkali mulai tanpa peringatan dan kejadian-kejadian mungkin mendahului kemampuan parlemen untuk sampai pada suatu keputusan.

2) Konstitusi mungkin menghendaki cabang eksekutif menerima otorisasi cepat dari parlemen sebelum terlibat dalam satu tindakan peperangan atau membuat perdamaian. Ketentuan seperti itu akan memungkinkan parlemen memperdebatkan pertanyaan sebelum terlibat dalam suatu tindakan perang yang nyata dan lebih luas lagi dalam intervensi militer di luar negeri.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

3) Konstitusi mungkin menetapkan agar parlemen diberitahu tentang keputusan eksekutif untuk melibatkan diri dalam tindakan-tindakan perang tanpa mengharuskan eksekutif mendapat sebelumnya persetujuan dari parlemen. Sebagian besar konstitusi sebenarnya menetapkan bahwa parlemen diberitahu.

Keadaan darurat

Suatu keadaan darurat atau keadaan krisis nasional dapat terjadi dalam berbagai situasi. Aturan-aturan konstitusi nasional atau hukum melihat kemungkinan sejumlah situasi ketika suatu keadaan darurat dapat dideklarasikan, dari suatu aksi bersenjata yang mengancam tertib konstitusional atau ketertiban umum ke suatu bencana alam, suatu epidemi, atau suatu krisis keuangan atau ekonomi nasional.

Deklarasi suatu keadaan darurat hanya dapat dibuat dalam keadaan istimewa dan harus mengikuti beberapa prinsip kunci tertentu sehingga prinsip-prinsip demokrasi tidak terancam bahaya: lihat Boks No. 41. Definisi keadaan istimewa ini akan tergantung pada tertib konstitusional dan hukum masing-masing. Konstitusi dan hukum harus mencegah eksekutif dari menyatakan keadaan darurat karena motif politik partai. Tambahan pula, konstitusi dan hukum-hukum yang relevan harus menetapkan bahwa *coup militer* secara konstitusional tidak sah.

Boks No. 41

Keadaan-keadaan darurat: maksud dan prinsip-prinsip

"Semua sistem hukum menentukan tindakan-tindakan khusus untuk mengatasi keadaan darurat. Tetapi setiap pengurangan atau pembebasan hak-hak yang perlu untuk mengatasi suatu krisis hanya dapat bersifat sementara dan hanya mempunyai tujuan dikembalikannya keadaan normal dan dipertahankannya hak-hak yang paling fundamental." (...)

Prinsip-prinsip Internasional

"Prinsip-prinsip internasional yang telah ada tentang keadaan-keadaan darurat dapat diringkas sebagai berikut:

Asas legalitas, yang mengenai kesesuaian yang harus ada antara deklarasi keadaan darurat dan tindakan-tindakan darurat yang diambil di satu pihak, dan antara deklarasi keadaan darurat dan perundangan internal negara di lain pihak. Asas itu lebih lanjut berusaha untuk memastikan bahwa hukum dalam negeri sesuai dengan hukum internasional.

Asas proklamasi, yang mengacu pada perlunya keadaan darurat diumumkan secara publik.

Asas komunikasi, yang mengacu pada kewajiban untuk sepantasnya memberitahu negara-negara lain yang menjadi peserta perjanjian yang relevan, melalui arsip-arsip mereka, maupun Pelapor Khusus PBB tentang situasi HAM selama keadaan darurat.

Asas kesementaraan, yang mengacu pada sifat istimewa dari deklarasi keadaan darurat dan lamanya waktu yang dibatasi seperlunya.

Asas tentang ancaman istimewa, yang menuntut krisis itu merupakan bahaya yang nyata, sekarang, atau sekurang-kurangnya bahaya yang mengancam komunitas.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Asas proporsionalitas, yang mengacu pada perlunya akan genting-nya krisis itu agar proporsional dengan tindakan-tindakan yang di-ambil untuk menghadapinya.

Asas intangibility, yang menyangkut hak fundamental khusus yang tidak dapat dikurangi.

"Secara khusus penting bahwa parlemen, yang merupakan penjaga HAM, tidak boleh menjadi korban pertama dari deklarasi keadaan darurat, atau sebagai akibat pembubaran langsung atau pembekuan, atau suatu pengurangan yang drastis dalam kekuasaan legislatifnya dan kekuasaannya untuk mengawasi eksekutif. Esensial juga bagi parlemen untuk dapat memainkan peranannya baik mengenai deklarasi itu maupun dicabutnya keadaan darurat. (...)

Sifat legal keadaan darurat

"(...) Sifat legal [keadaan darurat] adalah sedemikian sehingga tindakan-tindakan yang menjadikannya (proklamasi, ratifikasi, dan sebagainya) dan tindakan-tindakan yang diambil bila diberlakukan (penangguhan atau pembatasan hak-hak tertentu, dan sebagainya) harus berada dalam kerangka prinsip-prinsip yang melandasi aturan hukum dan dengan demikian tunduk pada kontrol. (...)

Berfungsinya parlemen

"Diakui bahwa prinsip ketergantungan dan pertimbangan dari berbagai kekuasaan di suatu negara (...) adalah bagian tak terpisahkan dari kekuasaan hukum (*rule of law*). Sebab itu semua sistem hukum seluruh dunia menetapkan parlemen untuk terlibat aktif atau dalam proklamasi keadaan darurat atau dalam ratifikasinya sekali eksekutif memutuskan keadaan darurat. Tujuannya adalah untuk mencegah eksekutif memiliki kompetensi tunggal untuk mengambil langkah yang begitu penting. (...)

Tingkat ketentuan legal yang berkaitan dengan keadaan darurat

"Pengalaman menunjukkan bahwa sangat diinginkan adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur keadaan darurat mempunyai tingkat tindakan-tindakan konstitusional. Kebanyakan perundangan secara eksplisit menetapkan ini, meskipun lain-lainnya mengaturnya secara tak langsung dengan menetapkan bahwa "tidak ada kekuasaan dapat melaksanakan fungsi-fungsi legislatif dengan alasan adanya suatu keadaan darurat." (...)

Cuplikan-cuplikan dari A report by the UN Special Rapporteur on Human rights and states of exception, Mr. L. Despouy, to the IPU Symposium on Parliament, Guardian of Human Rights, Budapest, 1993

Keadaan istimewa yang panjang dan *de facto*

Keadaan istimewa yang berlangsung lama, secara periodik diperbarui oleh parlemen selama bertahun-tahun, bahkan dasawarsa, juga dapat mengarah pada suatu situasi di mana supremasi sipil atas organisasi-organisasi sektor keamanan menghadapi risiko dan di mana organisasi-organisasi ini mungkin bahkan memperoleh perasaan impunitas yang membahayakan demokrasi. Ini menempatkan parlemen dalam suatu posisi yang sangat lemah dan rawan. Keadaan istimewa *de facto* dan merajalela, seperti terjadi di sejumlah negara, jelas merupakan ancaman langsung pada pengawasan parlemen atas sektor keamanan, yang, secara *de facto*, menikmati kebebasan besar dalam semua kegiatannya.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Perundangan tentang keadaan istimewa

- ▷ Pastikan bahwa jenis-jenis yang berbeda dari keadaan istimewa didefinisikan dengan jelas dalam konstitusi atau hukum.
- ▷ Keadaan istimewa harus otomatis berakhir dalam tiga atau enam bulan kecuali diperbarui secara jelas melalui perdebatan parlemen dan pemungutan suara untuk pembaruan.
- ▷ Desakkan prinsip-prinsip internasional tentang legalitas, proklamasi, komunikasi, sifat sementara, ancaman istimewa, proporsionalitas dan tidak bisanya dilanggar yang tercantum – dan dengan memuaskan – di dalam perundangan nasional tentang keadaan istimewa;
- ▷ Pastikan bahwa hukum kemanusiaan, jaminan konstitusional dan hukum HAM yang dapat diterapkan dihormati selama keadaan istimewa.
- ▷ Pastikan lebih lanjut bahwa kompetensi masing-masing eksekutif dan parlemen mengenai proklamasi dan pencabutan keadaan istimewa secara eksplisit dan lengkap didefinisikan dalam konstitusi atau hukum.

Parlemen selama keadaan istimewa

- ▷ Pastikan bahwa adanya keadaan istimewa tertentu tidak seluruhnya menghalangi kekuasaan parlemen untuk mengatasi tindakan eksekutif mengenai keamanan dan hormat pada HAM yang tidak dapat dicabut.

Memelihara keamanan internal

Keamanan internal (publik) dan ketertiban umum merupakan kepentingan utama masyarakat. Keduanya dimaksudkan untuk masyarakat umum, tanpa bentuk diskriminasi apa pun, termasuk imigran dan orang asing di wilayah nasional. Keduanya tidak boleh diselewengkan untuk melayani maksud-maksud yang tidak jelas dari seorang pemimpin politik atau pasukan, atau kepentingan sektor keamanan itu sendiri, yang misinya secara eksklusif adalah alat untuk memeliharanya.

Rasional umum dan sifat-sifat perundangan seperti itu

Semua sistem hukum mempunyai bentuk tertentu perundangan untuk menghadapi situasi yang tidak memerlukan deklarasi keadaan istimewa tetapi meskipun begitu merupakan ancaman nyata pada atau dapat membahayakan keamanan internal dan ketertiban umum.

Pada taraf yang berbeda, perundangan seperti itu memberi kekuasaan khusus kepada eksekutif dan menetapkan pembatasan sementara atau bahkan penundaan hak-hak tertentu untuk maksud hak-hak tertentu yang lain yang lebih fundamental, yang mungkin dalam bahaya dalam keadaan tertentu sehingga hak-hak itu sendiri perlu didefinisikan secara jelas oleh hukum yang bersangkutan.

Hak-hak yang biasa sering dibatasi, atau bahkan ditangguhkan, meliputi hak akan kebebasan informasi, hak akan demonstrasi publik, hak akan kebebasan dan hak suaka; hukum internasional dengan jelas melarang penangguhan hak-hak yang tak bisa dicabut seperti hak akan hidup dan hak untuk tidak menjadi sasaran siksaan atau bentuk hukuman fisik apa pun atau perlakuan yang merendahkan atau tidak manusiawi. Mereka yang paling biasa diteliti secara khusus adalah pekerja pendatang, wartawan, aktivis politik, pembela HAM, pencari suaka dan pengungsi maupun minoritas keagamaan dan etnis.

Risiko-risiko yang inheren

Risiko yang menjadi sifat perundangan tentang pemeliharaan keamanan internal dan ketertiban umum meliputi:

- ✓ Definisi yang longgar tentang sifat ancaman, yang memungkinkan interpretasi yang cocok dengan kebutuhan rinci eksekutif;
- ✓ Memberi eksekutif – dan melalui dia sejumlah organisasi sektor keamanan – kekuasaan berlebihan dan langgeng tanpa checks and balances yang pantas dan tanpa sanksi administratif dan hukum yang layak;

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Seringkali pemeliharaan keamanan internal dan ketertiban umum disalahgunakan untuk melindungi kepentingan yang eksklusif dari salah satu atau berbagai sektor penduduk, pimpinan politik atau sektor keamanan itu sendiri, dan sebagai suatu cara membatasi hak-hak dan mengontrol aksi-aksi masyarakat umum;

- ✓ Militerisasi polisi -penjaga hukum dan ketertiban dalam negeri – mengaburkan perbedaan dari militer – penjaga keamanan eksternal. Ini khususnya berbahaya jika pasukan-pasukan seperti itu kekurangan dana dan sebab itu tergoda untuk menyalahgunakan keadaan keamanan untuk melakukan korupsi tanpa hukuman. Bahaya lain dari militerisasi polisi adalah bahwa mereka yang berada dalam kekuasaan mungkin menggunakan polisi (dan seringkali juga dinas-dinas intelijen dan pasukan-pasukan paramiliter) sebagai alat tidak untuk melindungi keamanan internal dan ketertiban umum, tetapi untuk mengontrol dan menindas oposisi. Tambahan pula, penggunaan pasukan militer berkali-kali untuk mengontrol ketertiban umum dapat mengarah ke politisasi militer.
- ✓ Satu hambatan terhadap tindakan parlemen dan peradilan, terutama di mana mereka tidak dalam posisi menantang kekuasaan eksekutif.

Jadi, langkah-langkah yang diambil untuk menangani kebutuhan keamanan dan ketertiban umum dapat mengarah pada pelanggaran HAM oleh anggota-anggota pasukan keamanan dan, dalam konteks dan lingkungan tertentu, mereka dapat bahkan mendapat keuntungan dari kekebalan hukum untuk aksi-aksi seperti itu. Hak-hak berikut adalah yang seringkali dilanggar dalam konteks semacam itu: hak akan hidup; hak untuk tidak menjadi sasaran penyiksaan, perlakuan tidak manusiawi atau merendahkan; kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang; hak akan pengadilan yang adil oleh peradilan independen yang ditetapkan oleh hukum; kebebasan berpendapat, menyatakan pendapat dan berserikat.

Boks No. 42

Memelihara baik keamanan maupun demokrasi

Sepanjang sejarah dan di banyak negara berkembang dewasa ini, pemerintahan yang otoriter telah menentang atau menjatuhkan gerakan-gerakan ke arah demokrasi – dengan dalih bahwa demokrasi tidak sesuai dengan ketertiban umum dan keamanan perorangan. Tetapi rekor demokrasi membuktikan bahwa sebaliknya yang benar: kontrol sipil atas pasukan-pasukan keamanan negara, jauh dari bertentangan dengan keamanan perorangan, dan sangat penting untuk itu. Tanpa kontrol tersebut, yang seharusnya menjadi penjaga keamanan perorangan dapat menjadi ancaman yang paling besar.

Sumber: UN Human Development Report, 2002 (halaman 87)

Di beberapa negara, perundangan khusus untuk membela demokrasi telah ditetapkan. Di Argentina, misalnya, hukum tahun 1984 No. 23.077 tentang "Pertahanan Demokrasi", mengubah hukum pidana dan menciptakan pelanggaran pidana terhadap sistem demokrasi, seperti misalnya menghukum asosiasi gelap dengan tujuan membahayakan demokrasi atau hormat pada konstitusi.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Penahanan orang dengan dalih ancaman terhadap keamanan internal dan ketertiban umum

Semua perundangan tentang pemeliharaan keamanan internal dan ketertiban umum menetapkan penahanan orang-orang yang dicurigai mengancam kedua hal itu. Dalam hal itu, sekurang-kurangnya ada dua jenis perundangan:

- ✓ Perundangan yang menetapkan penahanan siapa pun yang merupakan ancaman nyata terhadap keamanan nasional: penahanan seperti itu, biasanya diperintahkan oleh pengadilan, dalam kasus-kasus khusus dapat diperintahkan oleh eksekutif sendiri;
- ✓ Perundangan yang menetapkan penahanan siapa pun yang memuaskan eksekutif dapat merupakan ancaman pada keamanan nasional, yaitu perundangan yang memberi eksekutif kekuasaan khusus dengan tujuan mengontrol atau mencegah situasi yang – dalam pandangannya sendiri – mungkin akan membahayakan keamanan nasional.

Kebanyakan negara yang menjadi bagian dari *British Commonwealth* mempunyai sejenis perundangan yang tergolong kategori kedua. Di bawah perundangan seperti itu, eksekutif biasanya diperbolehkan menggunakan kekuasaan-kekuasaan yang luas yang menanggulangi sejumlah jaminan konstitusional, tanpa berusaha mendapatkan persetujuan sebelumnya atau keterlibatan legislatif atau yudikatif. Satu masalah kunci adalah kemampuan eksekutif untuk memerintahkan penahanan administratif atau kementerian atas orang-orang yang dapat merupakan ancaman terhadap keamanan nasional.

Orang-orang ini diserahkan pada eksekutif untuk lebih kurang periode yang panjang, dapat diperbarui beberapa kali atau bahkan terus-menerus. Beberapa, tetapi tidak semua, perundangan seperti itu menentukan adanya suatu badan peninjauan, yang dapat bersifat konsultatif, atau, sebaliknya, mungkin mempunyai kemampuan untuk memerintahkan eksekutif melepaskan tahanan. Komposisinya pada taraf yang berbeda dapat berkaitan dengan eksekutif.

Di banyak negara, perundangan seperti itu – umumnya diwarisi dari jaman kolonial – tengah dibicarakan secara luas dan bahkan ditantang dewasa ini karena kekuasaan yang luar biasa yang diberikannya pada eksekutif dan organisasi-organisasi sektor keamanan – terutama polisi – dan dampaknya yang negatif yang seringkali ada atas dinikmatinya hak-hak sipil dan politik.

Boks No. 43

Distorsi dengan konsekuensi serius

Di mana pemerintah tergantung pada keamanan untuk basis kekuasaannya, pasukan keamanan seringkali merupakan sebab utama ketidakamanan bagi para warganegaranya dan negara-negara tetangga. (...) Apabila pasukan kementerian dalam negeri, polisi paramiliter dan dinas-dinas keamanan terseret ke dalam perjuangan politik, usaha untuk memperbaiki kontrol sipil yang demokratis seringkali menghadapi bahaya.

UN Human Development Report, 2002 (hal. 87 dan 92)

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Perundangan untuk memelihara keamanan internal dan ketertiban umum

- ▷ Ingatlah bahwa keamanan dan ketertiban umum adalah untuk rakyat dan tidak dimaksudkan untuk digunakan sebagai argumen dan alat untuk menindas rakyat atau untuk mengejar motif politik partai. Pastikan bahwa penggunaan yang represif dan militerisasi polisi yang berlebihan dihindari;
- ▷ Buatlah eksekutif bertanggung jawab pada parlemen dan berikan batasan-batasan legal yang jelas pada kekuasaannya;
- ▷ Tentukan sektor keamanan dapat dikenai sanksi administratif dan sanksi yuridis, sebagaimana patutnya, dalam hal penggunaan kekuasaan atau kekuatan yang berlebihan;
- ▷ Analisa kemungkinan penerapan pada waktu yang tepat suatu hukum pertahanan demokrasi.

Pengawasan parlemen

- ▷ Pastikan bahwa parlemen secara teratur memperdebatkan masalah-masalah yang berkaitan dengan keamanan internal dan ketertiban umum dan meneliti relevansi perundangan yang ada dalam bidang itu.
- ▷ Pastikan bahwa komite(-komite) parlemen yang kompeten menggunakan semua sarana dan sumber-sumber yang ada pada mereka untuk memperoleh informasi dan lakukan pengawasan se-efektif mungkin dalam hal keamanan internal dan ketertiban umum. Jika perlu, ambil tindakan untuk mendapatkan peningkatan sarana dan sumber-sumber, termasuk keahlian, supaya dapat digunakan oleh komite(-komite) itu.
- ▷ Di mana mungkin dan manakala perlu, dorong dengar pendapat yang berhubungan dengan masalah itu.
- ▷ Buatlah dialog – institusional atau perorangan – dengan LSM yang berminat pada keamanan internal dan ketertiban umum dan dampak dari tindakan yang diambil dalam hubungan itu atas dinik-matinya HAM dan kebebasan-kebebasan yang fundamental.

Terorisme

"Terorisme adalah satu ancaman dan negara-negara harus melindungi warganegaranya dari ancaman itu. Negara tidak hanya mempunyai hak tetapi juga kewajiban untuk melakukan itu. Tetapi negara juga harus sangat berhati-hati untuk memastikan bahwa tindakan-tindakan melawan terorisme tidak berubah menjadi tindakan-tindakan untuk menutupi, atau membenarkan pelanggaran HAM."

"Dari segi dalam negeri, bahayanya adalah bahwa dalam mengejar keamanan, kita berakhir dengan mengorbankan kebebasan-kebebasan yang sangat penting, dan dengan demikian memperlemah keamanan bersama kita, tidak memperkuatnya – dan dengan begitu menggerogoti wadah pemerintahan demokratis dari dalam."

Kofi Annan, Sekretaris Jendral PBB, 21 November 2001

Terorisme merupakan satu dari ancaman paling besar pada keamanan dalam negeri dan sebagaimana juga pada keamanan regional dan internasional. Jawaban terhadap terorisme adalah kompleks, terutama karena terorisme seringkali berkaitan dengan kejahatan yang terorganisir. Jawaban-jawaban itu dari tindakan polisi dan penjagaan perbatasan ke intelijen, dari tindakan-tindakan dalam bidang finansial ke tindakan-tindakan dalam bidang-bidang hukum pidana dan teknologi informasi.

Sejak 11 September, banyak negara merasa penting dan perlu untuk memperkuat perundangan mereka dalam hubungannya dengan bidang-bidang tersebut di atas. Di samping itu, kerjasama antar-negara juga telah diperkuat, terutama dalam hal berbagi intelijen dan teknologi informasi. Ini tentu saja tidak tanpa sederetan risiko bagi dinikmatinya HAM dan hak-hak kebebasan-kebebasan sipil.

Mengenai kerjasama internasional untuk mengontrol terorisme, Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 (diputuskan pada tanggal 28 September 2001; lihat Boks No.44) meletakkan titikberat pada masalah kontrol atas aset-aset finansial. Resolusi 1373 juga menggarisbawahi pentingnya pengawasan per-batasan dan kontrol atas kartu identitas dan dokumen-dokumen perjalanan untuk mencegah gerakan internal dan lintas perbatasan oleh teroris-teroris atau kelompok-kelompok teroris. Resolusi itu juga berisi serangkaian reko-mendasi tentang cara-cara untuk menumpas rekrutmen anggota kelompok teroris dan persediaan senjata dan bahan-bahan sensitif kepada teroris, maupun cara-cara untuk mengembangkan tindakan preventif, termasuk melalui kerjasama antar negara. Resolusi itu mengajak agar mereka yang ikut serta dalam membiayai, merencanakan, mempersiapkan atau melakukan aksi-aksi teror atau mendukung aksi-aksi teror diajukan ke pengadilan dan bahwa, selain setiap tindakan-tindakan lain terhadap mereka, aksi-aksi teror ditetapkan sebagai kejahatan pidana yang serius dalam hukum-hukum dan peraturan-peraturan domestik, dan dihukum dengan setimpal. Resolusi itu menyerukan pertukaran informasi sesuai dengan hukum internasional dan domestik dan kerjasama dalam masalah-masalah administratif dan yuridis untuk mencegah aksi teroris. Lebih lanjut resolusi itu membentuk suatu Komite Dewan Keamanan, yang terdiri atas semua anggota Dewan, untuk memantau pelaksanaannya dengan bantuan ahli yang sesuai.

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 44****Jawaban Dewan Keamanan PBB pada 11 September**

Dewan Keamanan (...)

3. Mengajak semua negara untuk:

- a) Menemukan jalan untuk mengintensifkan dan mempercepat pertukaran informasi operasional, terutama tentang aksi-aksi atau gerakan-gerakan orang-orang atau jaringan-jaringan teroris; dokumen-dokumen perjalanan palsu; lalu lintas senjata, bahan peledak atau bahan-bahan sensitif; penggunaan teknologi informasi oleh kelompok-kelompok teroris; dan ancaman oleh pemilikan senjata pemusnah massal oleh kelompok-kelompok teroris;
- b) Bertukar informasi sesuai dengan hukum internasional dan domestik dan bekerjasama dalam masalah-masalah administratif dan yuridis untuk mencegah aksi-aksi teroris;
- c) Bekerjasama, khususnya melalui pengaturan dan perjanjian bilateral dan multilateral, untuk mencegah dan menumpas serangan-serangan teroris dan mengambil tindakan terhadap pelaku-pelaku aksi seperti itu;
- d) Menjadi peserta secepat mungkin dalam konvensi-konvensi dan protokol internasional yang relevan yang berkaitan dengan terorisme, termasuk *the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999*;
- e) Meningkatkan kerjasama dan sepenuhnya melaksanakan konvensi-konvensi dan protokol-protokol internasional yang relevan yang berhubungan dengan terorisme dan resolusi-resolusi Dewan Keamanan 1269 (1999) dan 1368 (2001);
- f) Mengambil langkah-langkah yang tepat sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang relevan dari hukum nasional dan internasional, termasuk standar internasional tentang HAM, sebelum memberi status pengungsi, untuk memastikan bahwa pencari suaka belum merencanakan, memfasilitasi atau ikut serta dalam aksi-aksi teroris;
- g) Pastikan, sesuai dengan hukum internasional, bahwa status pengungsi tidak disalahgunakan oleh pelaku, organisator atau fasilitator aksi-aksi teroris, dan bahwa klaim atas motivasi politik tidak diakui sebagai alasan untuk menolak permintaan akan ekstradisi dari tersangka teroris; (...)

Sumber: UN Security Council, Resolution 1373. S/RES/1373, 28 September 2001
<http://www.un.org/Docs/scres/sc2001.htm>

The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, yang ditetapkan oleh Sidang Umum PBB 9 Desember 1999, menentukan semua negara peserta untuk mengekstradisi orang-orang yang terlibat dalam membiayai kegiatan teroris dan mengambil langkah-langkah untuk menyelidiki transaksi finansial yang mencurigakan. Sampai 2 April 2002, 132 negara telah menandatangani Konvensi itu, dan 26 negara telah menyelesaikan proses ratifikasi dan menjadi Negara Peserta. Konvensi itu mulai berlaku tahun 2002.

Dampak 9/11

Untuk para anggota parlemen penting untuk mengawasi penggunaan pendekatan yang berimbang oleh pemerintah mereka terhadap serangan teroris, suatu pendekatan yang melindungi baik keamanan maupun HAM. Dari sudut pandang anggota parlemen, masalah-masalah yang berkaitan dengan terorisme adalah perundangan,

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

suatu pendekatan baru yang komprehensif pada ke-amanan dan langkah-langkah anti-terorisme dan menemukan suatu perimbangan antara keamanan dan kebebasan yang menjamin hormat penuh pada hukum kemanusiaan dan hak asasi internasional yang dapat diberlakukan.

Mendefinisikan terorisme secara legal

Tidak ada definisi terorisme yang disepakati secara internasional sampai sekarang. Sampai komunitas internasional mencapai kesepakatan tentang definisi bersama, terorisme akan terus didefinisikan sebagai apa yang bukan terorisme. Menurut yurisprudensi internasional, perjuangan untuk pembebasan dan kemerdekaan nasional dari pendudukan asing adalah hak yang sah dan tujuan seperti itu sendiri tidak merupakan aksi teroris. Lagi pula, komunitas internasional, termasuk IPU, telah berulang kali menggarisbawahi kenyataan bahwa terorisme tidak dapat dihubungkan dengan agama, kebangsaan atau peradaban atau dibenarkan atas namanya. Cara lain mendefinisikan terorisme hingga kini adalah menggambarkan sifat serangan yang biasa pada aksi-aksi teroris, yang dikecam oleh komunitas internasional: serangan dengan kekerasan yang sembarangan, khususnya yang melibatkan orang-orang sipil yang tidak berdosa, atau setiap bentuk kekerasan sembarangan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok sub-nasional atau agen-agen gelap.

Serangan teroris ditandai oleh kekerasan sembarangan terhadap orang-orang sipil, tanpa hormat pada nilai-nilai kemanusiaan dan keinginan ekstrim akan publikasi. Cara-cara yang biasanya dipakai adalah pembajakan, pemboman dengan mobil, bom bunuh diri, pembunuhan dan pembunuhan massal. Kampanye teror yang berkelanjutan memerlukan dukungan finansial, cadangan senjata dan bahan peledak terus-menerus dan seringkali dukungan suatu jaringan internasional. Seringkali negara ketiga menyediakan bantuan dan tempat persembunyian bagi kaum teroris. Boks No. 45 di bawah mengutip beberapa hal vital dari pendekatan yang berimbang terhadap terorisme, menekankan baik keperluan akan menjaga hal yang sah untuk melakukan protes maupun keperluan akan langkah-langkah antiterorisme. Butir 37 dalam boks itu mengacu pada perlunya langkah-langkah antiterorisme yang ditujukan bukan saja pada memerangi terorisme, tetapi juga pada perkembangan sosial, politik dan ekonomi negara-negara yang merupakan tempat kelahiran generasi baru kaum teroris.

Boks No. 45

Perang melawan terorisme

34. (...) Konferensi mengingat bahwa perjuangan untuk pembebasan dan kemerdekaan nasional dari pendudukan asing adalah suatu hak yang sah yang ditetapkan dalam resolusi-resolusi internasional dan bahwa tujuan ini tidak dalam dirinya merupakan aksi teroris. Tetapi Konferensi menekankan bahwa tak ada perjuangan yang dapat membenarkan serangan-serangan sembarangan, khususnya yang melibatkan penduduk sipil yang tak berdosa, atau setiap bentuk terorisme negara yang terorganisir.

37. Konferensi ingin menekankan keperluan yang vital akan langkah-langkah keamanan anti-terorisme yang didukung oleh langkah-langkah struktural yang dirancang untuk memajukan perkembangan ekonomi dan sosial dan memperkuat demokrasi perwakilan.

Sumber: Final Document of the Third IPU Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean, Valetta, Malta, November 1995

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Berbagai hukum anti-terorisme, seperti yang dari Austria (rancangan ayat 278b dari hukum pidana), Jerman (ayat 129a dari hukum pidana) dan Kanada (Bill C-36), meliputi aspek-aspek berikut:

- Suatu daftar terbatas dari kegiatan-kegiatan teroris, yaitu suatu aksi, kela-laian atau ancaman yang merupakan suatu kejahatan seperti pembu-nuhan, penyan-deraan, penangkapan pesawat terbang yang tidak sah, pem-boman teroris atau membiayai kegiatan-kegiatan teroris; kebanyakan daftar pelanggaran mengacu pada aksi-aksi yang sudah tidak legal di bawah hukum yang ada (hukum-hukum anti-teroris Jerman, Kanada dan Austria);
- Memimpin atau mendukung (finansial atau lainnya) suatu perserikatan teroris juga ilegal (Jerman, Kanada, Austria);
- Cita-cita kegiatan teroris, yang dapat bersifat politis, ideologis, atau keaga-maan (Kanada);
- Maksud kegiatan teroris, untuk mengintimidasi atau mengancam publik umum atau memaksa publik umum atau pemerintah untuk bertindak dalam suatu cara atau tidak melakukan tindakan-tindakan tertentu (Kanada);
- Tujuan langsung kegiatan terorisme yaitu untuk menyebabkan kematian atau melukai orang dengan kekerasan, untuk membahayakan hidup seseorang, menyebabkan kerusakan, untuk mengganggu pelayanan atau sistem publik atau perorangan yang esensial (Kanada);
- Dihindari kegiatan-kegiatan yang dilakukan ke arah penegakan atau pene-gakan kembali demokrasi dan tertib hukum maupun perlindungan hukum-hukum kemanusiaan (Austria). Ketentuan hukum seperti itu mencegah protes yang sah dan perjuangan dikriminalisir.

Tentang aspek-aspek perundangan anti-terorisme ini, *common denominator*-nya adalah bahwa terorisme berkaitan dengan kekerasan dan melukai perorangan atau institusi-institusi. Sebagai tambahan, hukum-hukum mempunyai sebuah daftar terbatas tentang apa yang merupakan aksi terorisme. Tidak saja ilegal melakukan aksi-aksi teroris seperti itu, tetapi di samping itu, terasosiasikan dengan suatu kelompok teroris (sebagai anggota, pendukung atau pemimpin) juga dianggap sebagai aksi terorisme.

Dari segi pengawasan parlementer, sangat penting untuk memastikan bahwa suatu interpretasi yang tepat dari terorisme dipergunakan dalam hukum-hukum anti-terorisme baru. Di satu pihak pendekatannya seharusnya tidak terlalu sempit, karena mungkin mengenyampingkan kemungkinan aksi-aksi yang dilakukan oleh perserikatan-perserikatan teroris. Tetapi di lain pihak, definisi te-rorisme seharusnya tidak begitu luas sehingga mengancam mengkriminalisir protes-protes demokratis yang legal dan sah. Pertanyaan pertama di sini adalah: sampai seberapa jauh kekerasan dalam masyarakat demokratis dibenarkan? Pembuat hukum dari negara-negara berbeda menjawab pertanyaan ini dalam berbagai cara karena masing-masing masyarakat telah menetapkan selama ini pengertiannya sendiri dari legitimasi kekerasan. Semenatara mempertimbangkan pertanyaan ini, orang harus ingat legiti-masi dari tujuan kekerasan. Jika kekerasan dibenarkan, hal itu harus dalam proporsi dengan kegawatan ancaman dan tujuan-tujuannya.

Pertanyaan kedua adalah bahwa tindakan anti-terorisme harus proporsional juga dengan hubungannya dengan ancaman teroris itu sendiri. Harus diingat bahwa mak-sud hukum-hukum anti-terorisme adalah membantu polisi dan dinas-dinas keamanan

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

lainnya mengambil langkah efektif terhadap mereka yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan teroris. Hukum-hukum itu tidak dimaksudkan dan seharusnya tidak digunakan untuk membatasi kebebasan berbicara dan berserikat yang sungguh-sungguh; tidak pula hukum itu boleh digunakan ke arah pengekangan oposisi atau perubahan politik yang sah.

Tiga pendekatan terhadap terorisme

Dinas-dinas keamanan dapat memberi tiga reaksi untuk melindungi masyarakat dan lembaga-lembaga negaranya terhadap serangan-serangan teroris:

- ✓ **Langkah-langkah anti-teroris:** membuat orang, hidup publik, gedung-gedung dan infrastruktur yang kurang rawan.
- ✓ **Langkah-langkah counter-terrorist:** mencegah serangan teroris dengan mengidentifikasi dan menghentikan mereka.
- ✓ **Crisis management:** menyelesaikan dan menstabilkan situasi (bencana, keadaan darurat) setelah serangan teroris.

Analisa menunjukkan bahwa kebanyakan kegiatan anti-terorisme berhubungan dengan (1) perundangan nasional, koordinasi, alokasi dana, (2) keamanan internal, (3) orang-orang asing, (4) perjalanan dan kontrol perbatasan, (5) *finance*, (6) kerjasama internasional dan (7) ancaman atom, biologis dan *chemical* (ABC). Daftar yang tidak lengkap ini harus dianggap sebagai katalog kemungkinan langkah-langkah anti-terorisme.

Perundangan, koordinasi dan anggaran nasional

- Penetapan hukum khusus anti-terorisme atau menyesuaikan perundangan yang ada;
- Menyisihkan dana ekstra untuk kegiatan-kegiatan dan organisasi-organisasi (untuk polisi, kontrol perbatasan, penerbangan nasional, penguasa nasional untuk kesehatan, pos nasional, militer);
- Meningkatkan *sharing* informasi antara dinas-dinas keamanan domestik;
- Pusat-pusat personalia dan koordinasi jangka panjang, yang bertanggung jawab untuk melakukan harmonisasi dan koordinasi berbagai kebijakan dinas-dinas keamanan (polisi militer, dinas-dinas intelijen, pasukan perbatasan) pada tingkat lokal dan federal/nasional;
- Memberi pejabat-pejabat intelijen dan penegak hukum akses pada catatan informasi tentang perorangan di kantor-kantor pajak dan cukai.

Keamanan internal

- Menyadap internet, telpon dan komunikasi fax (tanpa memberitahu lembaga pengawasan yang relevan, misalnya peradilan);
- Menuntut bahwa *providers* telekomunikasi meneruskan lalu-lintas data pada langganannya (misalnya, sampai satu tahun), yang memungkinkan agen-agen penegak hukum mempunyai akses pada data telekomunikasi;
- Mendapatkan catatan elektronik tentang perorangan dari bank-bank, *provider* internet dan biro kredit tanpa memberi tahu perorangan yang dicurigai;
- Memperkenalkan pencarian yang dikomputerisir yang lebih efektif melalui kombinasi *database* dengan informasi sipil;
- Membiarkan *file* perorangan dalam sistem-sistem *data-processing* polisi untuk dikonsultasikan dengan pejabat-pejabat lain yang non-polisi;
- Menahan orang-orang untuk jangka waktu lebih panjang agar mendapat informasi lebih banyak;
- Membentuk sistem-sistem pelacakan nasional, misalnya memperkenalkan kartu-kartu ID.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Orang-orang asing (imigran, pencari suaka dan orang-orang asing)

- Memberi dinas-dinas keamanan akses ke *database* tentang orang-orang asing/tak dikenal;
- Menjadikan sasaran perorangan yang tergolong etnisitas tertentu (*racial profiling*);
- Mencabut akses ke pengkajian undang-undang jika pencari suaka dicurigai terlibat dalam kegiatan teroris;
- Memungkinkan tuntutan suaka ditolak jika penguasa yang relevan (menteri) menentukan bahwa orang itu adalah ancaman pada keamanan nasional;
- Menahan (untuk sampai 10 tahun) jejak jari yang diambil dalam kasus-kasus imigrasi dan suaka;
- Menahan mereka yang merupakan ancaman teroris tetapi tidak dapat di-singkirkan dari negara;
- Meningkatkan pemeriksaan identitas dalam prosedur visa; peningkatan pemeriksaan latar belakang politik pemohon visa dan pencari suaka.

Kontrol perjalanan dan perbatasan

- Memperketat kontrol perbatasan;
- Mempersenjatai awak pesawat terbang sipil;
- Memasang pintu *cockpit* yang anti-peluru;
- Mengenakan 100% *scan* untuk semua bagasi di lapangan terbang;
- Menambah ciri-ciri biometris di kartu identitas/paspor;
- Melakukan pemeriksaan lebih banyak dan cermat di semua pintu masuk yang rawan (pelabuhan, terowongan dan lapangan terbang);
- Mencatat *profile* di titik-titik masuk.

Finansial

- Memantau transaksi finansial;
- Meningkatkan pengawasan atas bank-bank dan lembaga-lembaga kredit untuk menghindari *money laundering* dan penipuan membekukan *bank accounts* yang diduga berhubungan dengan kegiatan teroris;
- Meminta bank-bank memberi informasi tentang semua account dan *securities* mereka ke *database* pusat (pertukaran informasi tentang *bank account*, termasuk menjadikannya suatu kejahatan bagi sebuah bank untuk tidak melaporkan transaksi ketika diketahui atau dicurigainya bahwa transaksi itu berhubungan dengan maksud-maksud teroris;
- Menciptakan atau membuat satuan-satuan intelijen finansial yang lebih efektif (di kementerian keuangan).

Kerjasama internasional

- Meningkatkan kerjasama internasional, misalnya Perintah Penahanan Eropa (*European Arrest Warrant*) atau ekstradisi cepat (*fast-track extradition*);
- Memperkenalkan perjanjian internasional tentang masalah-masalah anti-terorisme ke dalam perundangan nasional;
- Menggelar pasukan sebagai bagian dari *International Security Assistance Force* (ISAF) di Afghanistan;
- Menandatangani dan meratifikasi konvensi-konvensi PBB tentang terorisme;
- Berbagi informasi antara dinas-dinas keamanan sejenis internasional;
- Menangani sebab-sebab akar terorisme, yaitu memberi bantuan pembangunan untuk negara-negara yang menjadi sorga atau sarang terorisme.

Ancaman Atom, Biologis dan Kimia

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- Mendirikan atau membuat pusat-pusat yang ada tentang peperangan nuklir, biologis, kimia dan ideologis lebih efektif, mengkoordinasikan usaha-usaha yang ada dalam bidang ini, pembuatan/penimbunan berbagai vaksin (misalnya vaksin cacar)
- Meningkatkan kesiagaan otoritas kesehatan; memastikan persediaan obat-obatan yang cukup;
- Memperbaiki perlindungan fasilitas nuklir (misalnya memasang alat-alat radar untuk mendeteksi pesawat kecil yang terbang rendah).

Perimbangan yang tepat antara HAM dan keamanan

Tindakan-tindakan ini, yang sudah dilakukan di berbagai negara bukan langkah-langkah sementara, tetapi mungkin sekali akan berlangsung lama. Oleh sebab itu, tindakan-tindakan anti-terorisme bukan tindakan istimewa, tetapi unsur-unsur kehidupan normal dalam masyarakat. Ini penting terutama apabila tindakan-tindakan itu menyangkut hak-hak sipil, seperti hak berbicara, berserikat dan hak-hak pribadi. Tentang sifat yang lama dari tindakan-tindakan anti-terorisme, suatu keadaan darurat atau keadaan-keadaan istimewa tidak sesuai karena tindakan-tindakan ini mempunyai fokus jangka panjang.

Tambahan pula, tindakan-tindakan anti-terorisme mengkaburkan pembagian kerja yang tradisional antara penegak hukum dan intelijen. Badan-badan penegak hukum, seperti polisi, dan dinas-dinas intelijen mempunyai tujuan-tujuan berbeda. Dinas-dinas intelijen mengumpulkan informasi yang relevan tentang potensi ancaman, sedangkan peranan polisi adalah mempertahankan hukum dan ketertiban. Biasanya, dinas-dinas intelijen tidak menghentikan atau menahan orang-orang yang terduga sedangkan polisi tidak mempraktekkan 'kerja intelijen yang preventif' sebelum mereka mempunyai bukti yang meyakinkan bahwa suatu kejahatan telah dilakukan. Dari sudut pandang governance yang demokratis, dinas-dinas intelijen tidak boleh terlibat dalam urusan "memata-matai" warganegara mereka sendiri. Pembagian kerja ini menjadi semakin sulit karena keharusan perjuangan melawan terorisme di berbagai negara menyebabkan pengurangan pembatasan penggunaan cara-cara intelijen (asing) untuk mendukung penyelidikan kriminal domestik.

Persoalan ketiga adalah bahwa dinas-dinas keamanan semakin diizinkan mengawasi warganegara tanpa memberitahu lembaga pengawasan, seperti peradilan. Ini dapat merupakan pelanggaran serius hak-hak sipil. Menjadi sulit bagi warganegara, ombudsmen dan LSM untuk menuntut pemerintah dan badan-badannya bertanggung jawab atas kegiatan-kegiatan mereka karena mereka tidak harus diberitahu tentang kegiatan-kegiatan pengawasan.

Keempat, imigran, pencari suaka dan orang-orang asing kemungkinan menjadi sasaran tindakan-tindakan anti-terorisme. Ada bahaya bahwa tindakan-tindakan ini mungkin menambah ketegangan antara kelompok-kelompok etnis yang berbeda di masyarakat maupun merendahkan norma hukum bahwa setiap orang harus diperlakukan sama oleh hukum.

Meskipun semua tindakan ini mungkin diperlukan bagi perjuangan yang efektif melawan terorisme, parlemen harus memastikan bahwa tindakan-tindakan itu konsisten dengan hukum dan prinsip-prinsip internasional tentang kemanusiaan dan HAM. Dengan kata lain, mengusahakan keamanan mutlak bukan saja tidak realistis, tetapi mungkin bahkan membahayakan rasa hormat negara terhadap kewajiban-kewajiban internasional dan nasionalnya. Lebih lagi karena hal itu seringkali bersamaan dengan kekuasaan mutlak, yang bertentangan dengan konsep demokrasi itu sendiri. Ini

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

sebabnya mengapa semua sistem hukum menentukan batas-batas pada kekuasaan-kekuasaan khusus yang diberikan kepada eksekutif. Dari segi perjuangan melawan terorisme sekarang ini, ketegangan antara kebebasan dan keamanan dapat menghadapkan parlemen pada suatu tantangan yang serius. Tetapi mutlak sangat penting bahwa memperimbangkan kebebasan dan keamanan haruslah bukan tanggung jawab eksklusif eksekutif dan bahwa sebagai wakil dan penjamin hak-hak rakyat, parlemen harus melaksanakan pengawasan ketat dalam bidang ini.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Memerangi terorisme

- ▷ Ikutilah suatu pendekatan yang luas melawan terorisme tidak saja dengan memusatkan pada perlindungan dan keamanan, tetapi juga menangani akar sebab-sebabnya, seperti konflik internal, dan sebagainya. Ingat bahwa menyelesaikan konflik regional dengan cara damai dan membangun dialog dan pengertian antar-budaya adalah krusial untuk mencegah terorisme.
- ▷ Akar dari sejumlah konflik regional terdapat dalam sejumlah pertikaian mayoritas-minoritas yang berdefinisi secara etnis atau menurut garis keagamaan yang keliru. Angkatan bersenjata dapat digunakan atau disalahgunakan dalam pertikaian seperti itu. Para anggota parlemen dari komunitas-komunitas minoritas harus menjadi anggota komite pertahanan, intelijen dan masalah-masalah yuridis. Parlemen seharusnya membentuk komisi-komisi dan pengadilan khusus untuk perlindungan minoritas.
- ▷ Pastikan bahwa negara anda adalah peserta dari konvensi-konvensi dan protokol-protokol internasional yang relevan yang berkaitan dengan terorisme, termasuk *International Convention for the Suppressing of the Financing of Terrorism* tanggal 9 Desember 1999. Jika perlu, ambillah langkah untuk menetapkan ratifikasi atau kepatuhan pada sarana-sarana ini, dan penetapan perundangan dan kebijakan yang sesuai.
- ▷ Pantaulah dengan dekat tindakan untuk ditetapkannya oleh Sidang Umum PBB suatu Konvensi menindas aksi-aksi terorisme nuklir dan suatu konvensi yang komprehensif bagi dilenyapkannya terorisme.
- ▷ Bekerja ke arah ditetapkannya tindakan legislatif demi kompensasi korban aksi terorisme, sebagai suatu pernyataan solidaritas nasional.
- ▷ Pastikan bahwa perundangan anti-terorisme memelihara suatu keseimbangan yang tepat antara keperluan keamanan dan dinikmatinya hak-hak sipil dan politik; dampak potensial dari perundangan seperti itu dalam setiap bidang yang berhubungan; dan kemungkinan biaya-biaya implementasinya.

Lihat juga saran-saran yang terkandung dalam boks-boks yang sesuai dalam Bab 18 tentang keadaan istimewa dan Bab 19 tentang pemeliharaan keamanan internal dan ketertiban umum.

Keamanan dan teknologi informasi: peralatan dan tantangan-tantangan baru

Penggunaan berbagai teknologi informasi baru telah membantu memelihara keamanan dan pada waktu yang sama membawa ancaman-ancaman baru yang serius. Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 (2001) (lihat Boks No. 44) – yang telah diacu dalam bab sebelumnya – memberi bukti yang jelas kesadaran masyarakat internasional akan penerapan ganda teknologi informasi dalam hubungan dengan terorisme internasional dan risiko-risiko yang dihadapkan pada keamanan dan perdamaian internasional.

Dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, berbagai organisasi internasional telah mengusahakan cara-cara mencegah penggunaan teknologi informasi untuk mendukung kejahatan dan aksi-aksi yang mengancam keamanan internasional, dan pada saat yang sama pedoman untuk mencegah negara-negara menggunakan teknologi seperti itu dalam cara-cara yang merupakan ancaman terhadap HAM dan kebebasan.

Yang berikut ini mungkin menarik bagi anggota-anggota parlemen dalam mengembangkan perundangan untuk menghadapi tantangan-tantangan ini.

Cybercrime

Definisi tentang apa yang merupakan kejahatan pada internet masih sedang dikembangkan, tetapi istilah itu biasanya mengacu pada berbagai macam kejahatan dan penyalahgunaan yang berkaitan dengan teknologi informasi, dengan kejadian-kejadian yang paling sering diberitakan, yang melibatkan *hacker* dan virus komputer. Meskipun dalam beberapa tahun belakangan ini kita telah menyaksikan suatu ledakan perhatian dalam bidang ini, masalah kejahatan komputer bukan hal baru, dan telah ada kejadian-kejadian yang dapat dimasukkan dalam golongan ini sejak tahap-tahap awal penggunaan komputer. Bedanya kini adalah bertambahnya peluang bagi calon-calon penyerang – sebagian besar karena popularitas internet. Banyaknya manfaat internet, dan pada gilirannya Web seluruh dunia kini telah mendorong penggunaan publik yang luas. Tetapi pada saat yang sama, meningkatnya penggunaan itu telah mendorong minat dalam masalah-masalah yang menyertainya dan nampaknya tiada hari berlalu tanpa suatu kejadian dalam bentuk *cybercrime* diberitakan.

Pada tanggal 23 November 2001, Dewan Eropa (*Council of Europe*) menetapkan suatu Konvensi tentang *Cybercrime* yang kini terbuka untuk ratifikasi dan akan mulai berlaku segera setelah ratifikasi oleh lima negara, termasuk sekurang-kurangnya tiga negara Dewan Eropa (dalam bulan Mei 2002, Konvensi itu telah ditandatangani oleh 29 negara dari Dewan Eropa dan empat negara non-anggota). Konvensi itu didasarkan pada pengakuan akan perlunya suatu kebijakan bersama tentang kejahatan yang ditujukan pada perlindungan masyarakat, antara lain dengan menetapkan perundangan yang sesuai dan menjalin kerjasama internasional.

Keamanan sistem informasi

Pertumbuhan yang eksplosif dalam penggunaan sistem informasi dalam bidang mana pun yang mungkin dan untuk maksud apa pun yang mungkin juga mendorong organisasi-organisasi internasional untuk menjadi prihatin dengan risiko-risiko yang terkait. Ini akhirnya mendorong *Council of the Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) mengeluarkan, dalam bulan November 1992, pedoman rinci bagi keamanan sistem-sistem informasi yang "ditujukan untuk:

- ✓ Menimbulkan kesadaran akan risiko sistem informasi dan akan pengamanan yang ada untuk menghadapi risiko-risiko itu;
- ✓ Menciptakan kerangka umum untuk membantu mereka yang bertanggung-jawab, dalam sektor publik dan pribadi, atas perkembangan dan implementasi langkah-langkah, praktek-praktek dan prosedur yang koheren, demi keamanan sistem informasi;
- ✓ Menjalin kerjasama antara sektor publik dan perorangan dalam pengembangan dan implementasi langkah-langkah, praktek-praktek dan prosedur seperti itu;
- ✓ Menanamkan kepercayaan dalam sistem informasi dan dalam cara pelayanan dan penggunaannya (...);
- ✓ Menjalin kerjasama internasional dalam mencapai keamanan sistem informasi."

Dalam menetapkan, Dewan OECD menyatakan bahwa "Pedoman tidak mempengaruhi hak kedaulatan pemerintah-pemerintah nasional dalam hal keamanan nasional dan ketertiban umum, yang selalu tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum nasional."

Berkas data perorangan dalam komputerisasi

Dalam bulan Desember 1990, Sidang Umum PBB menetapkan *Pedoman tentang komputerisasi berkas data perorangan*. Beberapa tahun sebelumnya, dalam bulan September 1980, OECD telah mengajukan rekomendasi tentang pedoman mengenai perlindungan atas privacy dan arus lintas perbatasan data perorangan. Juga, Dewan Eropa telah menetapkan, pada tahun 1981, *Convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data*. Lihat Boks. No. 46.

Boks No. 46

Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS no. 108)

"Konvensi ini adalah instrumen internasional pertama yang mengikat yang melindungi individu terhadap penyalahgunaan yang mungkin menyertai koleksi dan *processing* data pribadi dan pada saat yang sama yang berusaha mengatur arus data personal lintas-batas. Di samping memberikan jaminan dalam kaitan dengan koleksi dan *processing* data per-orangan, konvensi itu melarang *processing* data yang "peka" tentang ras, politik, kesehatan, agama, kehidupan seksual, riwayat kriminal seseorang, dan sebagainya tanpa pengamanan hukum yang pantas. Konvensi juga meneguhkan



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

hak individu untuk mengetahui bahwa informasi disimpan tentang dia, jika perlu, untuk mengajukan koreksi. Pembatasan pada hak-hak yang diletakkan dalam Konvensi hanya mungkin kalau kepentingan yang lebih tinggi (misalnya keamanan, pertahanan Negara, dan sebagainya) menjadi taruhan. Konvensi juga mengenakan beberapa pembatasan pada arus data pribadi antar perbatasan ke Negara-negara di mana peraturan hukum tidak menjamin perlindungan yang setara”.

Sumber: Council of Europe, website <http://conventions.coe.int>

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Perundangan tentang teknologi informasi

- ▷ Pastikan bahwa terdapat perundangan yang mencukupi ada mengenai teknologi informasi, *cybercrime* dan, karena teknologi seperti itu berkembang sangat cepat, bahwa perundangan itu secara reguler ditinjau kembali dan diperbarui.
- ▷ Pastikan bahwa negara anda adalah peserta konvensi-konvensi internasional dan regional yang relevan, dan menyesuaikan perundangan dan kebijakan dalam negeri tentang penggunaan teknologi informasi dan *cybercrime* dirinci dan diterapkan dengan memberi perhatian khusus pada pentingnya mempertahankan HAM dan kebebasan-kebebasan fundamental.
- ▷ Jika perlu, ambil tindakan, termasuk dalam bentuk pertanyaan parlemen pada pemerintah, satu permintaan untuk dengar pendapat atau perundangan seorang anggota pribadi, untuk mengoreksi setiap situasi yang tidak memuaskan.

Sarana dan sumber-sumber parlementer

- ▷ Pastikan bahwa komite atau subkomite parlementer ditugasi dengan mengikuti perkembangan secara perorangan dan masalah-masalah tentang teknologi informasi dan penerapannya.
- ▷ Jika perlu, ambil tindakan ke arah dibentuknya suatu komite atau sub-komite seperti itu atau dimasukkannya masalah ini dalam mandat komite tetap yang ada.
- ▷ Tentukan bahwa badan parlementer yang kompeten mempunyai tingkat sumber-sumber dan keahlian yang terbaik untuk melaksanakan misinya.
- ▷ Pertimbangkan, jika perlu, dibentuknya suatu kaukus parlementer yang informal untuk mengikuti perkembangan dan mengembangkan perdebatan dan tindakan dalam bidang itu. Kaukus seperti itu harus non-partisan dan, di mana dapat diterapkan, bi-kameral.

Misi perdamaian internasional

Dalam konteks internasional dewasa ini, semakin banyak upaya dilakukan untuk menyelesaikan konflik di bawah ketentuan-ketentuan Piagam PBB Bab VI (Penyelesaian konflik secara damai) atau Bab VII (Tindakan yang berkaitan dengan ancaman pada perdamaian, penggaran perdamaian dan tin-dak agresi). Berdasarkan ketentuan-ketentuan ini, PBB telah mengembangkan serangkaian konsep dan operasi (untuk definisinya lihat Boks No. 47) dan juga prosedur untuk mengorganisasi dan melaksanakan misi-misi seperti itu (lihat Boks No. 48 tentang proses operasi perdamaian PBB setapak demi setapak dan Boks No. 50 tentang latihan peacekeepers PBB). Sesuai dengan perkembangan yang mempengaruhi keamanan internasional, negara-negara dapat diminta ikut serta dalam misi-misi seperti itu.

Menyumbang pada misi-misi perdamaian di luar negeri

Peacekeeping, peace-enforcement atau *peacemaking operations* tergantung pada partisipasi negara-negara anggota dengan otorisasi Dewan Keamanan. Semakin lama, negara-negara menggunakan pasukan di luar negeri dalam operasi-operasi dengan tujuan menegakkan kembali perdamaian dan keamanan di daerah-daerah yang mengalami destabilisasi. Penting untuk disebutkan bahwa setiap penggelaran pasukan harus sesuai dengan aturan-aturan dan prinsip-prinsip internasional. Yang paling penting adalah yang di-paparkan dalam Bab 5, dengan judul "Kebijakan keamanan nasional dan peraturan-peraturan internasional".

Dari perspektif *good governance*, patut dan bijaksana bahwa di dalam sistem *checks and balances* antara parlemen dan pemerintah, parlemen harus mempunyai kesempatan untuk ikut dalam keputusan untuk menggunakan angkatan perang di luar negeri.

Boks No. 47

Peacemaking, peacekeeping, peace-enforcement, peace-building: beberapa definisi PBB yang berguna

Peacemaking

Peacemaking mengacu pada penggunaan cara-cara diplomatik untuk membujuk pihak-pihak dalam konflik agar menghentikan permusuhan dan membicarakan suatu penyelesaian damai atas perselisihan mereka. Tentang *preventive action*, PBB dapat memainkan peranan hanya jika pihak-pihak yang terlibat dalam perselisihan setuju. Sebab itu *peacemaking* mengesampingkan penggunaan kekerasan terhadap satu dari pihak-pihak itu untuk menghentikan permusuhan.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Peacekeeping

Sejak 1948, telah ada 54 *peacekeeping operations* PBB. Empat-puluhsatu dari operasi-operasi tersebut diciptakan oleh Dewan Keamanan dalam 12 tahun terakhir. Pada saat ini terdapat 15 *peacekeeping operations* PBB sedang berlangsung di lapangan.

Peacekeeping semula berkembang sebagai jalan menangani konflik antar-negara dan melibatkan penggelaran personil militer dari sejumlah negara, di bawah komando PBB, untuk membantu mengontrol dan menyelesaikan konflik bersenjata. Sekarang, *peacekeeping* semakin diterapkan pada konflik intra-negara atau perang saudara. Tugas-tugas *peacekeepers* PBB – personil militer, polisi sipil dan berbagai orang sipil yang lain – mulai dari memisahkan secara damai pihak-pihak yang bermusuhan sampai membantu mereka bekerjasama secara damai.

Ini berarti membantu melaksanakan perjanjian-perjanjian perdamaian, memantau penghentian tembak-menembak, menciptakan daerah penyangga, dan semakin lama, menciptakan lembaga-lembaga politik, bekerja berdampingan dengan pemerintah-pemerintah, organisasi-organisasi non-pemerintah dan kelompok-kelompok warganegara setempat untuk menyediakan bantuan darurat, demobilisasi bekas-bekas pejuang dan mengintegrasikan mereka dengan masyarakat, membersihkan ranjau-ranjau, mengorganisir dan melaksanakan pemilihan dan mengusahakan pembangunan yang berkelanjutan. Negara-negara anggota dengan sukarela menyediakan pasukan dan perlengkapan – PBB tidak mempunyai prajurit – atau polisi sipil. Pengamat-pengamat pemilihan, pemantau HAM dan orang-orang sipil lainnya kerap kali bekerja dengan personil bersenjata. “Senjata” paling kuat para *peacekeepers* adalah ketidakpembahakan (*impartiality*) mereka dalam melaksanakan mandatnya. Tetapi *peacekeeping* adalah suatu tugas yang berbahaya; lebih dari 1.650 *peacekeepers* PBB, militer dan sipil, telah tewas dalam melakukan tugas mereka sejak 1948.

Peace-enforcement: apakah langkah penindakan sama dengan *peacekeeping*?

Dalam hal langkah penindakan, Dewan Keamanan memberi negara-negara anggota wewenang untuk mengambil semua langkah yang perlu untuk mencapai suatu tujuan yang dinyatakan. Persetujuan dari pihak-pihak yang bersangkutan tidak harus diperlukan. Langkah penindakan telah digunakan dalam sedikit kasus. Contoh-contoh meliputi Perang Teluk, Somalia, Rwanda, Haiti, Bosnia dan Herzegovina, Albania dan Timor Timur. Operasi-operasi *enforcement* ini tidak berada di bawah kontrol PBB. Operasi-operasi itu dipimpin oleh satu negara atau kelompok negara seperti Australia di Timor Timur (1999), NATO di Bosnia dan Herzegovina (dari 1995), dan Kosovo (1999) di mana NATO memimpin pasukan dan PBB memimpin Misi Pemerintahan Sementara.

Ketentuan-ketentuan Piagam PBB tentang pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional merupakan landasan yang baik untuk *peace-keeping* maupun langkah-langkah penindakan.

Peace-building

Peace-building mengacu pada kegiatan-kegiatan untuk membantu negara-negara untuk menanamkan perdamaian setelah konflik. Operasi-operasi seperti itu mempunyai mandat yang sangat luas karena tugas pembangunan negara dan tugas-tugas rekonstruksi.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Humanitarian missions

Misi-misi ini bertujuan memberi bantuan kemanusiaan ketika terjadi perang saudara, kelaparan dan bencana alam – banjir, kekeringan, angin ribut dan gempa bumi. Banyak peserta – pemerintah-pemerintah, organisasi-organisasi non-pemerintah (NGO/LSM), badan-badan PBB – berusaha menjawab secara simultan keadaan darurat ini di mana seringkali bantuan logistik dari pasukan militer diperlukan seba-gai satu-satunya jalan untuk melaksanakan dan menjamin program-program bantuan.

Sumber: combined sections of the UN Web site <http://www.un.org>

Dapat dikatakan bahwa menjadi kepentingan pemerintah dan rakyat untuk melibatkan parlemen seluas mungkin dalam proses pengiriman pasukan ke luar negeri karena perdebatan dan pemungutan suara parlemen memperkuat legitimasi demokratis dari misi dan dukungan rakyat.

Keterlibatan parlemen dalam proses keputusan tentang pengiriman pasukan ke luar negeri

Walaupun mengirimkan pasukan ke luar negeri menjadi makin penting da-lam menghadapi ancaman-ancaman baru dan kemungkinan menyelesaikan krisis-krisis internasional, peranan parlemen di beberapa negara terbatas dan seringkali tidak ada ketika sampai pada masalah menyetujui partisipasi dalam misi-misi perdamaian. Ini dapat dan harus diubah, sekurang-kurangnya sebagian, untuk menjamin pengawasan demokratis atas masalah-masalah keamanan.

Tiga situasi yang berbeda dapat diidentifikasi dan, untuk masing-masing, peranan parlemen dan partisipasi langsung dapat diperbaiki untuk mencapai *good governance*.

Persetujuan parlemen *a priori* (sebelum) atau *a posteriori* (sesudah) peranan kuat

Jika suatu persetujuan *a priori* diperlukan, angkatan bersenjata dapat dikirim ke luar negeri sesuai dengan keputusan parlemen. Sedikit perbedaan harus dibuat antara suatu situasi di mana parlemen mempunyai wewenang untuk memperdebatkan dan melakukan pemungutan suara tentang masalah itu (Amerika Serikat) dan kasus ketika diwajibkan menetapkan suatu hukum khusus yang menetapkan alasan dan mandat untuk misi seperti itu (Swedia). Kedua kasus memperkuat legitimasi demokratis campurtangan kemanusiaan dan misi *peacekeeping*.

Timing adalah sangat penting dalam masalah pertahanan dan, karena pro-sedur parlementer umumnya tidak cepat, suatu ukuran untuk persetujuan *a priori* tidak selalu mudah dilaksanakan. Itulah sebabnya, mengapa dalam banyak kasus hanya secara *a posteriori* parlemen terlibat dalam penggelaran pasukan di luar negeri. Misalnya, di bawah *War Powers Resolution* Amerika Serikat, Kongres harus menyetujui *a posteriori* semua penggelaran pasukan di luar negeri selama lebih dari 92 hari. Ini berlaku terutama untuk kasus-kasus ketika pasukan sudah harus digelar sebelum parlemen dapat memberikan persetujuannya. Sebaliknya, di Belanda, Pasal 100 dari konstitusi menetapkan perlunya kerjasama dini antara parlemen dan pemerintah mengenai masalah kepergian angkatan bersenjata ke luar negeri dengan terlebih dahulu memberi parlemen semua informasi yang diperlukan tentang penggelaran atau penempatan angkatan bersenjata untuk pelaksanaan atau pemeliharaan hukum dan ketertiban internasional; ini meliputi bantuan kemanusiaan dalam konflik bersenjata.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Parlemen dengan peranan – debat – yang terbatas tentang pengiriman pasukan ke luar negeri (peranan terbatas)

Konstitusi atau hukum membatasi peranan parlemen. Parlemen diperbolehkan mengadakan perdebatan tentang pengiriman pasukan ke luar negeri dalam suatu kasus konkrit tetapi tidak dapat merubah keputusan oleh eksekutif. Lagi pula, parlemen tidak mempunyai suara tentang masalah ini. Dalam hal ini, pemerintah hanya memberitahu parlemen sesudahnya. Meskipun Parlemen tidak dapat memberikan suara pada keputusan yang bersangkutan, perdebatan itu sendiri memperkuat legitimasi demokratis pengiriman pasukan ke luar negeri.

Dalam kasus-kasus di mana kekuasaan parlemen sangat dibatasi, parlemen tidak dapat dikaitkan secara formal dengan prosedur pengiriman pasukan ke luar negeri. Tetapi kebiasaan praktek dapat menentukan bahwa parlemen dan pemerintah memperdebatkan masalah pengiriman pasukan ke luar negeri dan bahkan, di beberapa negara, memberikan suara dalam pemungutan suara mengenai hal itu.

Parlemen di luar proses keputusan (tak ada peranan)

Hal ini terjadi ketika parlemen tidak dapat bahkan melangsungkan perdebatan tentang pengiriman pasukan ke luar negeri dan persetujuan *a posteriori*-nya tidak diperlukan. Mengirim pasukan ke luar negeri terutama dianggap sebagai suatu keputusan politik luar negeri dan keputusan itu sepenuhnya menjadi hak eksekutif. Kenyataan bahwa parlemen tidak ikut serta dalam proses pengambilan keputusan sangat membatasi kemampuannya untuk mengawasi misi-misi perdamaian.

Jalan-jalan lain yang terbuka untuk parlemen

Bahkan ketika parlemen dikecualikan dari proses pengambilan keputusan atau hanya dapat memainkan peranan yang sangat terbatas, parlemen dapat secara tidak langsung melakukan penekanan atas pemerintah sekurang-kurangnya dalam empat cara:

- ✓ Parlemen dapat memaksa eksekutif untuk menjelaskan tanggung jawabnya di depan parlemen atas keputusan-keputusan tentang pasukan yang dikirim ke luar negeri. Tetapi, jika parlemen tidak sepenuhnya diberitahu tentang persetujuan-persetujuan internasional, dia tidak dapat secara efektif menantang keputusan-keputusan pemerintah.
- ✓ Parlemen dapat menantang eksekutif ketika disodori amandemen pada anggaran. Dalam hal-hal misi perdamaian yang tidak direncanakan dan tidak terduga, parlemen harus menyetujui tambahan dana yang sebelumnya tidak dimasukkan dalam anggaran yang ada. Dengan begitu parlemen mempunyai kemungkinan menyatakan pendapat-pendapatnya melalui kekuasaan keuangan (misalnya di Perancis).
- ✓ Keterlibatan parlemen tidak hanya penting selama perdebatan dan pemungutan suara tentang pengiriman pasukan ke luar negeri. Selama misi perdamaian, anggota-anggota parlemen dapat mengunjungi pasukan di luar negeri (lihat Bab 17).
- ✓ Dari segi akuntabilitas, sesudah misi perdamaian terlaksanakan, parlemen dapat melakukan penyelidikan parlementer atau minta pemerintah meng-evaluasi misi perdamaian itu.

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 48****Proses penggelaran operasi *peacekeeping* PBB selangkah demi selangkah**

PBB tidak mempunyai pasukan. Setiap operasi perdamaian harus di-rancang untuk memenuhi persyaratan setiap situasi baru; dan setiap saat Dewan Keamanan menyerukan diciptakannya suatu operasi baru, unsur-unsurnya harus dikumpulkan "dari puing-puing awal".

Dewan Keamanan yang beranggotakan 15 negara menguasai suatu operasi *peacekeeping*, dan menentukan mandatnya. Keputusan seperti itu membutuhkan sekurang-kurangnya sembilan suara setuju dan terbuka untuk veto negatif oleh satu dari lima anggota permanen Dewan (Cina, Perancis, Federasi Rusia, Inggris, Amerika Serikat). Sekretaris Jendral membuat rekomendasi tentang bagaimana operasi itu akan diluncurkan dan dilaksanakan, dan memberi laporan tentang kemajuannya; Departemen *Peacekeeping Operations* (DPKO) bertanggung jawab atas petunjuk eksekutif, manajemen dan dukungan logistik sehari-hari untuk operasi *peacekeeping* PBB seluruh dunia.

Sekretaris Jendral memilih Komandan Pasukan dan minta negara-negara anggota menyumbang pasukan, polisi sipil atau personalia lainnya. Perbekalan, peralatan, transportasi dan dukungan logistik juga harus didapatkan dari negara-negara anggota atau dari kontraktor swasta. Staf pendukung sipil meliputi personalia yang ditunjuk dari dalam sistem PBB sendiri, dipinjamkan oleh negara-negara anggota dan perorangan yang direkrut secara internasional atau lokal untuk mengisi bidang kerja khusus.

Jarak waktu yang diperlukan untuk menggelar suatu misi beragam, dan tergantung terutama pada kemauan negara anggota untuk menyumbang pasukan pada suatu operasi tertentu. Penyediaan pada waktunya sumber-sumber keuangan dan kapasitas angkut strategis juga mempengaruhi waktu yang diperlukan untuk penggelaran. Pada tahun 1973, misalnya, unsur-unsur dari Pasukan Darurat PBB kedua (UNEF II) digelar di Timur Tengah dalam waktu 24 jam. Tetapi, untuk beberapa misi dengan mandat yang sangat kompleks atau logistik yang sukar, atau di mana *peacekeepers* menghadapi risiko besar, dapat memakan waktu berbulan-bulan untuk mengumpulkan dan menggelar unsur-unsur yang diperlukan.

Sumber: United Nations Web site <http://www.un.org>

Boks No. 49**Peraturan pelaksanaan misi perdamaian**

Ketika parlemen menguasai pengiriman pasukan ke luar negeri, mungkin ditentukan juga tingkat kekuatan yang diizinkan digunakan oleh pasukan dan di bawah keadaan seperti apa; dengan kata lain, the *rules of engagement*. Kita memahami rules of engagement (ROE) sebagai batas-batas yang diatur pada penggunaan yang sembarangan kekuatan yang mematikan untuk suatu operasi khusus. Batas-batas ini harus ditentukan secara individual dan mencoba membatasi sebanyak mungkin penggunaan kekuatan dan *sekurang-kurangnya* pada saat yang sama mengizinkan para prajurit mempunyai cukup kesempatan untuk mempertahankan diri. Premis yang fundamental dari *self-defence* harus dipertahankan. ROE adalah faktor-faktor pendukung prajurit maupun parameter operasional atau taktis. Faktor-faktor itu harus dengan hati-hati disesuaikan dengan kepentingan operasional dan politik, maupun peraturan internasional seperti resolusi-resolusi Dewan Keamanan.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

ROE harus memasukkan kriteria yang dengan jelas memberi garis besar aplikasi penggunaan kekuatan secara berangsur-angsur untuk memberi pertimbangan yang diperlukan untuk memadamkan, meningkatkan, atau kalau tidak menyelesaikan konfrontasi. Mendefinisikan ROE dalam pengertian tingkatan respons memungkinkan unsur-unsur taktis menggunakan kekuatan yang perlu untuk menjawab berbagai tingkat kekerasan sementara meminimalisir kerusakan tambahan. Dalam pengertian ini, ROE dapat menentukan tingkat-tingkat penggunaan kekuatan berikut (dari minimum ke maksimum):

- Hanya untuk self-defence pasukan
- Self-defence pasukan dan hidup orang-orang sipil
- Self-defence pasukan, hidup orang-orang sipil dan sasaran-sasaran yang ditentukan (misalnya, sebuah rumah sakit, jembatan, dan sebagainya)
- Penggunaan semua langkah yang perlu untuk menjamin tujuan operasi tercapai.

Pada saat yang sama, ROE harus memasukkan acuan pada jenis persenjataan yang diizinkan dalam operasi perdamaian yang khusus. Tingkatan-nya mungkin dari tanpa senjata sama sekali sampai pada senjata berat termasuk kapal, pesawat terbang dan teknologi peluru kendali.

Melatih prajurit untuk perdamaian

Partisipasi dalam operasi *peacekeeping* adalah suatu tugas yang banyak menuntut bagi angkatan militer dan memerlukan latihan dan pengajaran tambahan di samping persiapan pasukan yang standar.

Ini betul pada tingkat operasional di mana pasukan mungkin memerlukan, misalnya, pengetahuan khusus tentang penjinakan ranjau (*demining*), kemampuan untuk berinteraksi dengan penduduk sipil termasuk ketrampilan praktis untuk mediasi (begitu pula, dalam beberapa hal, pengetahuan bahasa lokal), pengetahuan tentang adat dan tradisi lokal, suatu pengertian yang jelas tentang hukum dan khususnya pengetahuan luas tentang ROE dari misi yang khusus. Mengenai hal terakhir ini, patut digarisbawahi bahwa dalam misi perdamaian penggunaan kekerasan biasanya sangat terbatas, dan dalam beberapa hal pasukan militer tidak membawa senjata sama sekali.

Kebutuhan akan latihan khusus juga relevan pada tingkat perencanaan, di mana angkatan bersenjata yang terlibat dalam misi perdamaian seringkali digelar sangat jauh dari rumah di tempat-tempat yang tidak diperhitungkan sebelumnya sebagai kemungkinan tempat kerja. Dalam keadaan-keadaan seperti ini, pengangkutan dan penyediaan pasukan menjadi tantangan yang sangat sulit dan di beberapa hal melebihi kemampuan negara-negara tertentu.

Akhirnya, latihan dan persiapan ekstra juga diperlukan pada tingkat pimpinan dan logistik. Karena pasukan nasional banyak negara mungkin beroperasi dalam wilayah yang sama di bawah satu kontrol, garis komando tradisional yang lurus sampai ke kementerian pertahanan berubah. Koordinasi antara angkatan bersenjata dan organisasi nasional yang berbeda seperti Komite Internasional dari Palang Merah menjadi sangat penting.

Dalam hal misi perdamaian yang diselenggarakan oleh PBB, komando pasukan dibatasi tidak saja oleh resolusi Dewan Keamanan tetapi juga oleh ROE, aturan-aturan operasional PBB dan *code of conduct* PBB, dan semua masalah administrasi yang berkaitan dengan pasukan multinasional PBB.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Boks No. 50

Latihan *peacekeepers* PBB

Satuan Latihan yang didirikan dalam Departemen *Peacekeeping Operations* dari Sekretariat memberikan petunjuk, bantuan ahli dan informasi kepada negara-negara anggota tentang latihan *peacekeeping*. Satuan itu mengembangkan modul pelatihan dan bahan-bahan lain untuk menyebarkan pengetahuan kumulatif dan prosedur operasi yang standar yang diperoleh melalui pengalaman *peacekeeping* selama bertahun-tahun. Satuan itu bekerja dengan sekolah-sekolah staf militer, lembaga pelatihan nasional dan regional di banyak negara dan dengan *peace-keeping missions*. *UN Training Assistance Team* dan kursus-kursus “*train the trainers*” telah didirikan untuk membantu negara-negara anggota dalam mengembangkan dan melaksanakan program-program latihan *peacekeeping*. Suatu *Code of Conduct* dan berbagai *manuals* dan *handbooks* telah dirancang untuk membantu mencapai kesamaan dalam standar dasar.

Sumber: United Nations Web site <http://www.un.org>

Kriteria mengirim pasukan untuk misi kemanusiaan ke luar negeri

Parlemen dan pemerintah dapat mengembangkan kriteria untuk mengirimkan pasukan ke luar negeri. Menggunakan suatu kriteria yang jelas menambah transparansi proses pengambilan keputusan yang pada gilirannya dapat memperkuat dukungan publik pada operasi perdamaian. Terdapat dua macam kriteria yang relevan (lihat boks). Kriteria pertama mengacu pada konteks politik dan jenis operasi. Kriteria kedua difokuskan pada misi itu sendiri, mandatnya, komando, lamanya dan jenis-jenis pasukan.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Kriteria umum yang mengacu pada konteks dan jenis misi perdamaian

- ▷ Pastikan bahwa parlemen dan komite(-komite)-nya yang kompeten memeriksa:
 - komitmen-komitmen internasional negara;
 - kelayakan mengirim/menerima pasukan sebagai bagian dari misi perdamaian;
 - alasan untuk atau latar-belakang suatu intervensi (misalnya taraf pelanggaran HAM di negara yang bersangkutan);
 - penentuan kerangka acuan dasar bagi misi perdamaian regional atau global;
 - rules of engagement dasar para prajurit dalam misi perdamaian regional atau global;
 - penggunaan yang proporsional kekuatan militer;
 - syarat-syarat pengambilan keputusan politik yang efektif;



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- batas-batas kekuasaan negara;
- dukungan atau sikap permusuhan publik pada prinsip keterlibatan nasional dalam misi perdamaian;
- prosedur penilaian dan prinsip-prinsip mengenai kemungkinan masalah-masalah lanjutan (*follow-up issues*);
- kebutuhan parlemen untuk menerima informasi penuh pada akhir misi, agar dapat meninjau kembali seluruh misi perdamaian.

Kriteria khusus yang berkaitan dengan suatu misi perdamaian tertentu

- ▷ Pastikan bahwa parlemen atau komisi(-komisi)nya yang kompeten memeriksa yang berikut:
 - definisi ruang lingkup dan mandat misi perdamaian;
 - jenis satuan militer yang terlibat;
 - kemungkinan dilaksanakannya misi secara militer;
 - kesesuaian dan tersedianya satuan-satuan dan bahan-bahan militer;
 - potensi risiko bagi personalia militer yang bersangkutan;
 - perkiraan lamanya operasi dan kriteria yang harus dipenuhi bagi penghentian sidang parlemen jika diperlukan;
 - implikasi anggaran;
 - reaksi publik pada persoalan itu.

Penggunaan prosedur parlemen dalam hubungan dengan misi perdamaian

- ▷ Pastikan bahwa, jika perlu, parlemen dapat:
 - melakukan dengar pendapat tentang misi perdamaian;
 - melakukan penyelidikan sesudah pelaksanaan suatu misi perdamaian;
 - minta agar setiap personalia yang terlibat dalam suatu misi perdamaian yang dicurigai telah melakukan pelanggaran HAM dimintai keterangan seperlunya.
- ▷ Jangan ragu-ragu menggunakan prosedur pertanyaan parlemen dan dengar pendapat mengenai misi perdamaian yang sedang berjalan.

Keamanan dan kekuasaan dana

Parlemen dan proses anggaran dalam hubungannya dengan keamanan

Di mana pun di dunia ini, berdasarkan hukum parlemen mempunyai peranan kunci yang dimainkan dalam menetapkan dan mengawasi ketentuan-ketentuan anggaran yang berkaitan dengan keamanan, meskipun tingkat dorongan politik dan kemungkinan-kemungkinan memainkan peranan itu mungkin beragam dari negara ke negara. Tetapi dalam praktek, sangat sering mereka tidak dilengkapi secara cukup untuk mempunyai pengaruh yang menentukan dan tindakan mereka dihambat lebih lanjut oleh kerahasiaan dan kurangnya transparansi dalam hubungannya dengan alokasi dan pembelanjaan keamanan tertentu. Kebudayaan yang lama tertanam dari supremasi eksekutif dalam sektor keamanan seringkali menghambat tindakan parlemen yang cenderung menyerahkan praktis semua prakarsa dalam lingkaran penentuan anggaran pertahanan di tangan eksekutif dan angkatan bersenjata.

Meskipun begitu, parlemen seharusnya tidak menganggap enteng kekuasaan anggaran nasional sebagai suatu alat untuk pengawasan sektor keamanan dan reformasi sesuai dengan kebutuhan masyarakat. "Kekuasaan dana" dapat dan harus digunakan untuk menjamin pemanfaatan yang paling baik dari alokasi dalam satu cara yang akuntabel pada publik.

Boks No. 51

Anggaran: suatu kunci bagi *governance* yang demokratis

"Anggaran nasional bukan hanya suatu alat teknis untuk mengumpulkan pendapatan dan [mengusulkan] pengeluaran. Itu merupakan pernyataan politik yang paling penting oleh eksekutif selama setahun. Ia mencerminkan nilai-nilai fundamental yang melandasi kebijakan nasional. Ia memberi garis besar pandangan-pandangan pemerintah tentang keadaan sosio-ekonomi negara. Ia adalah deklarasi tentang tujuan fiskal, finansial dan ekonomi pemerintah dan mencerminkan prioritas sosial dan ekonominya. (...) Anggaran lebih lanjut memberi ukuran yang berharga tentang tujuan di masa depan dan kinerja pemerintah di masa lalu."

"Anggaran adalah suatu dokumen yang sangat penting dalam menjamin transparansi, akuntabilitas, kelengkapan dan *good governance*. Dengan memberikan gambaran yang rinci tentang usulan pengeluaran, ia memungkinkan parlemen dan publik umum "mengetahui di mana uang pergi" dan dengan begitu memperkuat transparansi.

Di samping itu, anggaran memerlukan persetujuan parlemen sebelum pemerintah dapat membelanjakan uang atau menaikkan pendapatan, membuat para menteri akuntabel pada parlemen dan komite-komitennya.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

"Transparansi dan akuntabilitas harus menjadi persyaratan konstitusional, terutama dalam hal proses anggaran nasional. Bersama dengan transparansi dalam seluruh proses anggaran, akuntabilitas adalah inti demokrasi itu sendiri."

Cuplikan dari: General report of the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective, Nairobi, May 2000

Parlemen sebenarnya dapat memperhatikan masalah-masalah keamanan dan sektor keamanan dalam keempat tahap lingkaran anggaran yang khas:

Persiapan anggaran: Tahapan ini adalah bagi eksekutif untuk mengusulkan alokasi uang untuk beberapa tujuan, tetapi parlemen dan anggota-anggotanya dapat menyumbang pada proses melalui berbagai mekanisme formal dan informal yang berbeda-beda.

Persetujuan anggaran: Dalam tahapan ini, parlemen harus dapat mempelajari dan menentukan kepentingan publik dan kelayakan alokasi uang dan dalam konteks tertentu dapat melengkapi alokasi yang berkaitan dengan sektor keamanan dengan pedoman khusus.

Audit atau peninjauan: Dalam tahapan ini, parlemen meneliti apakah terjadi penyalahgunaan uang yang dialokasikan oleh pemerintah. Tambahan pula, parlemen mengevaluasi secara periodik seluruh proses anggaran dan audit untuk menjamin akuntabilitas, efisiensi dan akurasi.

Pengeluaran untuk pertahanan

Boks No. 52

Mengapa parlemen mengambil bagian yang aktif dalam anggaran?

Oposisi dapat menggunakan perdebatan tentang anggaran untuk mengembangkan usulan alternatif. Mayoritas, dalam pemungutan suara tentang anggaran menjadi hukum, menunjukkan kepercayaan dirinya dalam langkah eksekutif dengan menggarisbawahi butir-butir yang membenarkan kepercayaan diri itu dan kohesi antara pelaksanaan kebijakan dan manifesto yang mendasari pemilihan mayoritas.

Kontrol anggaran adalah satu dari berbagai cara yang paling penting untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Di bawah UU tentang Peninjauan Anggaran, hal itu memberi eksekutif suatu pembebasan, dan dengan begitu mengakhiri lingkaran anggaran.

Cuplikan-cuplikan dari: General Report on the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, including from a Gender Perspective, Bamako, Mali, November 2001

Boks di bawah ini memberi suatu gambaran tentang pengeluaran pertahanan di berbagai bagian dunia. Penurunan dalam pengeluaran pertahanan dapat dilihat dalam era paska Perang Dingin, yang menggambarkan bahwa banyak negara memanfaatkan apa yang disebut "peace dividend". Tetapi negara-negara lain, di Asia dan Afrika, telah meningkatkan pengeluaran pertahanan mereka dalam periode ini.

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 53****Anggaran pertahanan sebagai persentase dari GDP wilayah-wilayah dunia dan negara-negara yang dipilih**

	1985	2000	2001
NATO	4.0	2.2	2.2
AS	6.5	3.0	3.2
UK	5.2	2.4	2.5
Perancis	4.0	2.6	2.6
Jerman	3.2	1.6	1.5
Eropa Non-NATO	4.3	2.8	2.3
USSR/Russia	16.1	5.0	4.3
Timur Tengah & Afrika Utara	11.9	6.7	7.2
Asia Tengah & Selatan	4.3	5.2	3.8
Asia Timur & Australia	6.4	3.5	3.3
Jepang	1.0	1.0	1.0
Karibbean & Latin Amerika	3.2	1.7	1.7
Afrika Sub Sahara	3.1	3.8	3.4
Eritrea	n.a.	30.0	20.9
Jumlah Total	6.7	3.6	3.5

Sumber: *The Military Balance 2002-2003*, IISS, London

Penganggaran yang efektif untuk keamanan

Akuntabilitas dan transparansi adalah syarat yang penting penganggaran yang efektif. Jalan paling baik untuk mewujudkan akuntabilitas adalah melalui suatu proses pembuatan anggaran yang transparan. Akuntabilitas dan transparansi yang layak dapat dikembangkan dari prinsip-prinsip penganggaran yang efektif:

Otorisasi sebelumnya – Parlemen harus memberikan kuasa kepada eksekutif untuk melakukan pengeluaran.

Kesatuan – Semua pengeluaran dan pendapatan harus disampaikan kepada parlemen dalam satu dokumen anggaran yang terkonsolidasikan.

Periodisasi – Eksekutif diharapkan menghormati kerangka-waktu yang reguler untuk menyampaikan anggaran setiap tahun kepada parlemen. Periodisasi juga meliputi keperluan untuk menentukan kerangka-waktu alokasi uang yang akan dibelanjakan.

Kekhususan – Jumlah dan penjelasan tentang setiap butir anggaran harus menghasilkan suatu gambaran yang jelas tentang pengeluaran pemerintah. Sebab itu gambaran tentang anggaran tidak boleh kabur dan dana yang berkaitan dengan suatu butir anggaran tidak boleh terlalu besar.

Legalitas – Semua pengeluaran dan kegiatan harus sesuai dengan hukum.

Struktur yang bersahabat dengan pengguna (*user-friendly structure*) – Eksekutif diharapkan membiasakan parlemen dengan suatu rencana perki-raan pengeluaran yang dapat dikelola dan dimengerti oleh pendengar yang luas dan beragam yang biasanya hadir di parlemen.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Komprehensif – Anggaran negara mengenai berbagai aspek sektor keamanan harus *all-inclusive* dan lengkap. Tidak ada pengeluaran yang tidak diper-tanggung-jawabkan, termasuk anggaran dari semua dinas sektor keamanan, yaitu militer, organisasi-organisasi negara yang dimiliterisir, polisi dan dinas-dinas intelijen maupun perusahaan militer swasta yang disewa oleh eksekutif.

Publisitas – Setiap warga negara (perorangan atau terorganisir) harus mempuny-ai kesempatan membuat atau bahkan menyatakan penilaian atas anggaran semua dinas keamanan. Ini menuntut bahwa semua dokumen anggaran mempunyai struk-tur yang bersahabat dengan pengguna (*user-friendly structure*) dan bahwa mereka tersedia untuk dibaca di mana pun di seluruh negara (misalnya dengan mengirimkan *copies* ke perpustakaan-perpustakaan setempat).

Konsistensi – Harus ada kaitan yang jelas antara kebijakan-kebijakan, rencana-ren-cana, masukan anggaran dan hasil kinerja.

Sarana dan tujuan – Penjelasan anggaran harus dapat mengkomunikasikan pengertian yang jelas tentang tujuan anggaran dalam pengertian: (a) ma-sukan sum-ber-sumber; (b) tujuan-tujuan kinerja atau kapasitas yang hendak dicapai, dan (c) hasil-hasil yang dapat diukur dari rencana-rencana. Suatu anggaran yang fleksibel harus memungkinkan adanya perubahan dalam salah satu dari tiga parameter itu.

Syarat-syarat untuk anggaran keamanan yang layak

Ada berbagai unsur dari penganggaran yang layak yang meningkatkan pe-ngawasan parlemen atas anggaran sektor keamanan. Di antaranya, suatu kerangka konstitu-sional dan legal yang jelas, nilai untuk uang, disiplin anggaran, *timing*, dan interaksi dengan *civil society* kelihatan menonjol.

Kerangka konstitusional dan legal yang jelas

Hak para anggota parlemen untuk mengawasi sektor keamanan harus de-ngan jelas dipaparkan dalam konstitusi dan hukum-hukum tambahan. Di samping itu, parlemen harus menetapkan hukum-hukum untuk memperoleh informasi dari pemerintah dan kekuasaan untuk mendapatkan informasi dari pemerintah harus dilaksanakan sesuai dengan hukum. Pengawasan parlemen atas sektor keamanan melalui anggaran harus ditanamkan dalam kebiasaan politik parlemen. Hal ini memerlukan usaha keras.

Nilai untuk uang

Proses anggaran harus menerapkan dua aturan dasar tentang nilai untuk uang:

- ✓ Efektifitas: mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan (“Menjalankan yang benar”);
- ✓ Efisiensi: mewujudkan tujuan kebijakan dengan menggunakan sumber-sum-ber seminim mungkin (“Menjalankan yang benar secara ekonomis”).

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 54****Perencanaan, Sistem Programming dan Budgeting (PPBS)**

"(...) Sistem perencanaan, programming, dan budgeting (PPBS) pertama-tama digunakan di Amerika Serikat [dalam awal 1960-an] untuk pengembangan anggaran pertahanan [dan kini digunakan di banyak negara] (...). Siklus PPBS yang khas terdiri atas suatu tahap awal perencanaan, di mana lingkungan keamanan, maupun kepentingan nasional dan ancaman-ancaman dianalisa untuk menentukan tugas, komposisi, dan struktur angkatan bersenjata. Mengingat keharusan-keharusan ini, program-program dikembangkan. Program itu, suatu bentuk rencana usaha, mengidentifikasi tujuan-tujuan konkrit yang hendak dicapai. Itu merupakan kaitan yang sangat penting dalam siklus karena ia menghubungkan tujuan-tujuan yang diidentifikasi dengan sumber-sumber finansial. Dengan jalan ini, PPBS berpisah dari praktek mengalokasikan sumber-sumber menurut kebutuhan yang dinyatakan dan se-bagai gantinya melihat pada rencana dan program menurut batasan-batasan anggaran yang ada dan yang diperkirakan. Maka penting bahwa program-program dikembangkan atas dasar prioritas, di mana kebutuhan yang paling mendesak untuk angkatan bersenjata dipenuhi. Penilaian risiko tentang konsekuensi-konsekuensi dan tidak tercapainya tujuan yang ditentukan dapat digunakan untuk menentukan prioritas-prioritas. Mengakhiri siklus pada akhirnya merupakan tahapan penilaian kinerja selama mana kementerian khususnya dan masyarakat umumnya dapat menentukan sampai berapa jauh tujuan-tujuan telah dicapai pada akhir tahun. Pembagian sumber-sumber secara efisien dengan demikian dapat dicapai...."

Sumber: Defence Budget Transparency on the Internet, by Kate Starkey and Andri van Meny Information & Security, Vol. 5, 2000. C4 in Defence of Reengineering.

Untuk mengevaluasi apakah anggaran pertahanan memberi nilai untuk uang, sebagaimana teori anggaran moderen, pengeluaran harus berhubungan dengan program dan tujuan (lihat Boks No. 54) yaitu pengeluaran harus berhubungan dengan bidang dan tujuan kebijakan yang relevan (misalnya misi perdamaian, pendidikan). Juga semua pengeluaran harus dikategorisasikan bersama dalam kelompok-kelompok fungsi. Tambahan pula, parlemen harus dapat menilai tingkat nilai untuk uang dengan bantuan auditor (lihat bab berikutnya). Ini mengandung arti bahwa pemerintah menyampaikan kepada Parlemen suatu anggaran hasil daripada suatu anggaran masukan. Sistem anggaran yang sistematis seperti PPBS, hanya mungkin kalau dinas-dinas keamanan membuat rencananya transparan dalam cara yang konsisten dengan tuntutan kerahasiaan.

Disiplin anggaran

Disiplin anggaran adalah sangat penting untuk memastikan bahwa pemerintah tunduk pada aturan-aturan kerangka hukum dan kepada anggaran sebagai ditetapkan oleh parlemen. Parlemen dapat mempertimbangkan unsur-unsur disiplin anggaran sebagai berikut:

- ✓ Hubungan antara anggaran pertahanan (perhitungan pengeluaran) dan perkembangan tingkat harga;
- ✓ Menggunakan norma-norma untuk memantau dan menentukan batas-batas untuk pengeluaran yang kurang atau berlebihan;
- ✓ Menggunakan ukuran-ukuran selama pelaksanaan anggaran untuk menghindari pengeluaran yang kurang atau berlebihan;

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ✓ Dalam hal pengeluaran kurang atau lebih dari anggaran pertahanan, menteri keuangan dan kabinet harus diberitahu;
- ✓ Aturan-aturan untuk penggantian pengeluaran berlebih anggaran pertahanan: kompensasi pengeluaran lebih untuk pertahanan dalam anggaran pertahanan atau kompensasi dari anggaran-anggaran pemerintah yang lain.

Timing dan periodisitas

Untuk mencapai efektivitas maksimal anggaran yang layak dari sektor keamanan, perlu menggunakan waktu cukup untuk memeriksa usulan anggaran pertahanan sebelum pemungutan suara. Sekurang-kurangnya 45 hari sampai tiga bulan sebelumnya adalah waktu maksimum yang diperlukan, yang memungkinkan parlemen meninjau anggaran pertahanan yang kompleks selengkapnya.

Adanya informasi yang tepat, lengkap dan pada saatnya tentang kebijakan anggaran pertahanan juga bermanfaat untuk beberapa alasan, seperti berikut:

- ✓ Informasi ini merupakan prasyarat untuk informasi dan perdebatan publik;
- ✓ Ia mempermudah identifikasi kelemahan-kelemahan, kebutuhan akan pembaruan dan pertimbangan antara keamanan dan pengeluaran lain-lain oleh pemerintah;
- ✓ Manajemen anggaran yang transparan dari sektor keamanan memperbaiki akuntabilitas parlementer dan meningkatkan kepercayaan publik pada pemerintah.

Interaksi dengan *civil society*

Parlemen dapat menarik ahli-ahli perencanaan dan anggaran dan finansial dari *civil society* ke dalam peninjauan keuangan dan proses pemantauan; ini mungkin sangat membantu dalam penganggaran yang berkaitan dengan keamanan yang tidak selalu tegas dan mudah diikuti. Transparansi dari proses pembuatan anggaran harus didasarkan pada, antara lain, perundangan tentang kebebasan informasi.

Latihan dan keahlian

Akhirnya, banyak parlemen perlu memperbaiki kemampuan baik anggota-anggota parlemen maupun staf parlemen melalui latihan dan kesempatan untuk staf mereka yang mempunyai spesialisasi. Untuk tujuan itu, sebagai bagian dari usaha untuk mengembangkan *democratic governance* dan kerja parlemen yang efektif, IPU menyelenggarakan seminar-seminar regional dan sub-regional yang ditujukan pada baik anggota parlemen maupun staf parlementer (lihat www.ipu.org) dan telah berusaha menyiapkan sebuah buku penuntun dalam seri yang sama dengan yang sekarang ini.

Boks No. 55

Unsur-unsur dasar dari anggaran pertahanan: anggaran pertahanan Spanyol 2002

Perbekalan dan pelayanan

Makanan

Pemeliharaan infrastruktur

Bensin

Palayanan: listrik, air, telpon, dan sebagainya.

Pakaian



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Uang saku
 Pengangkutan
 Latihan
 Pelayanan kesehatan
 Biaya operasional lainnya
 Pengeluaran finansial lainnya
 Transfer yang ada
 Organisasi-organisasi internasional
 Organisme otonomi
 Transfer-transfer lain
 Investasi riil
 Modernisasi angkatan bersenjata
 Pemeliharaan senjata dan material
 Penelitian dan pengembangan
 Investasi-investasi lain
 Transfer modal Aset-aset finansial

Sumber: Spanish Defence Budget 2002, Ministry of Defence of Spain.

Transparansi dan akuntabilitas dalam anggaran keamanan

Transparansi *versus* kerahasiaan

Transparansi pengambilan keputusan adalah suatu cara yang esensial untuk menjamin bahwa hasil keputusan-keputusan adalah konsisten dengan intensi publik dan tujuan kebijakan. Transparansi dalam anggaran pertahanan memungkinkan parlemen memainkan peranan pengawasan mereka dengan cara yang efektif. Hal ini meningkatkan kepercayaan masyarakat dalam sektor keamanannya. Kekurangan transparansi dalam anggaran pertahanan seringkali dihubungkan dengan rancangan anggaran yang usang atau tujuan-tujuan keamanan yang didefinisikan dengan buruk. Ini juga berkaitan dengan tiadanya keahlian multidisiplin dalam organisasi-organisasi audit menurut undang-undang nasional, ketentuan-ketentuan konstitusional yang lemah untuk penyediaan informasi bagi pemeriksaan oleh publik atas keputusan-keputusan, dan suatu sikap birokratis, yang memilih kerahasiaan daripada akuntabilitas. Penguasa-penguasa audit menurut undang-undang dan legislator perlu mengidentifikasi dan mengatasi kelemahan-kelemahan sistemik yang lebih luas ini.

Boks No. 56

Hambatan-hambatan utama pada anggaran keamanan yang transparan

"Kurangnya transparansi dan akuntabilitas adalah problematik khususnya dalam anggaran, di mana beberapa orang yang terpilih dalam cabang eksekutif membuat keputusan-keputusan tentang kebijakan keamanan dan sumber-sumber. Pejabat-pejabat kunci dalam kementerian keuangan dan bagian-bagian lain dari eksekutif seringkali tidak diikutsertakan dalam pengambilan keputusan – atau mene-mukan keputusan-keputusannya dielakkan. Badan-badan parlementer –yang bahkan mungkin mempunyai wewenang pengawasan dalam konstitusi nasional – dan media dan *civil society* secara rutin dibiarkan dalam kegelapan."...



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

"Semua pembelanjaan untuk pasukan-pasukan keamanan yang berbeda-beda – personalia, operasi dan perlengkapan mereka – harus dimasukkan dalam anggaran mereka. Anggaran-anggaran itu harus juga menunjukkan bagaimana pembelanjaan tersebut dibiayai. Meskipun begitu, kebanyakan anggaran keamanan tidak memenuhi kedua syarat itu. Alokasi intra-anggaran adalah kabur, dan pembelanjaan total – yang mungkin meliputi dana dari sejumlah departemen – tetap tidak jelas. Di negara-negara dengan kegiatan-kegiatan di luar anggaran, pemerintah sendiri pun seringkali kekurangan informasi yang tepat. Sebab itu ukuran utama untuk akuntabilitas – membandingkan rencana dan pelaksanaan – tidak dapat digunakan. Pejabat-pejabat dalam kementerian pertahanan dan bagian-bagian lain dari cabang eksekutif memerlukan pengetahuan teknis yang khusus tentang anggaran untuk membuat keputusan-keputusan yang tepat tentang kebijakan pertahanan, anggaran dan pengadaan. Membicarakan masalah-masalah di luar budget seringkali ber-sifat sangat politis, yang memerlukan perubahan-perubahan fundamental jangka panjang dalam hubungan sipil-militer."

Sumber: Human Development Report, 2002 (hlm. 89 dan 90)

Pengeluaran yang berhubungan dengan pertahanan dan keamanan yang dapat dan yang tidak dapat dikontrol

Untuk mengawasi sektor keamanan dan dapat menilai apakah uang perlu dibelanjakan untuk dinas-dinas keamanan atau bidang-bidang lainnya dari pemerintah, parlemen perlu mempunyai akses pada dokumen-dokumen anggaran yang relevan untuk menjamin kejujuran finansial. Memberi parlemen hanya jumlah total akan melanggar asas kekhususan, salah satu asas peng-anggaran yang layak (lihat di atas). Jika dia tidak diberi informasi yang spesifik, parlemen tidak dapat memenuhi tugas konstitusionalnya untuk memantau dan mengawasi anggaran pertahanan.

Parlemen harus mempunyai akses pada semua dokumen anggaran pertahanan. Di beberapa negara (misalnya Denmark dan Luxemburg), parlemen bahkan diberikan informasi tentang jenis barang dari anggaran, tingkat anggaran yang paling rinci. Tetapi di negara-negara lain, (misalnya Perancis, Yunani dan Polandia), komite parlemen tentang pertahanan adalah satu-satunya yang diberi informasi tentang barang-barang dalam anggaran pertahanan. Dari sudut pandang *good governance*, harus dijamin bahwa Komite (jika perlu di belakang pintu tertutup) atau parlemen mempunyai akses pada semua dokumen-dokumen ang-garan. Prosedur yang sama harus berlaku untuk dinas-dinas keamanan lainnya, terutama dinas intelijen.

Klasifikasi anggaran dinas-dinas keamanan harus sesuai dengan hukum, dan lebih khusus lagi hukum tentang kebebasan informasi (Lihat Boks No. 57).

Selagi membicarakan dan mengambil suara tentang anggaran keamanan, kebebasan parlemen untuk mengubah anggaran dibatasi oleh pembelanjaan wajib (misalnya suatu kontrak pengadaan yang ditandatangani tahun-tahun sebelumnya) dan program-program pemberian hak (misalnya pensiun dan pelayanan kesehatan untuk orang-orang militer). Pengeluaran-pengeluaran ini hanya dapat diubah dalam jangka panjang.

*IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005***Boks No. 57****Tiga tingkatan klasifikasi dalam anggaran keamanan**

Anggota-anggota parlemen perlu memastikan suatu perimbangan antara keperluan akan kerahasiaan informasi dalam keadaan-keadaan khusus, alokasi yang terkait dalam anggaran pertahanan dan akuntabilitas. Satu jalan yang bisa ditempuh adalah mendapatkan usulan-usulan anggaran yang dirinci pada jenjang klasifikasi keamanan sebagai berikut: Anggaran pertahanan umum diserahkan pada parlemen; Modal yang diklasifikasi dan pengeluaran operasi, yang dapat diteliti oleh sub-komite tentang anggaran pertahanan dan pengeluaran militer; Pengeluaran yang berkaitan dengan tingkat yang lebih tinggi dari klasifikasi militer yang dapat diteliti oleh suatu kelompok perwakilan dari anggota-anggota komite penelitian. Kelompok ini harus diberi akses pada dokumen-dokumen rahasia sesuai dengan prosedur yang ditetapkan, yang dipaparkan dalam hukum kerahasiaan nasional.

Sumber: Ravinder Pal Singh, Arms Procurement decision making processes, vol. 1, OUP, Oxford, 1998.

Transparansi melawan salah urus dana publik dan korupsi

Parlemen memainkan peranan kunci dalam menentukan bahwa pemerintah tidak salah urus dalam hal dana publik. Telah ditunjukkan bahwa penyalahgunaan seperti itu dapat terjadi terutama dalam hal anggaran yang dialokasikan pada sektor keamanan karena sifatnya yang khusus – masalah-masalah teknis yang kompleks dan keperluan-keperluan keamanan strategis.

Transparansi dan akuntabilitas dalam anggaran pertahanan adalah syarat mutlak bagi kontrol parlemen yang efektif atas sektor keamanan. Transparansi pada gilirannya merupakan suatu prasyarat bagi akuntabilitas, yang sangat penting bagi *good governance*. Oleh karena itu, kedua konsep ini merupakan kunci pada seluruh lingkaran anggaran.

"Karena kelemahan akuntabilitas dan transparansi pada umumnya dalam penganggaran pertahanan dapat [...] menambah keprihatinan tentang ukuran, kemampuan dan intensi angkatan bersenjata suatu negara, transparansi lebih besar akan menarik perhatian pada pembelanjaan militer dan mengurangi potensi ketidakpastian dan salah paham ke arah konflik".

Paul George, "Defence Expenditures in the 1900's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries", 2002.

Umumnya disadari bahwa pengeluaran militer yang berlebihan mengalihkan sumber-sumber berharga yang sebenarnya dapat digunakan untuk mengurangi kemiskinan dan pembangunan sosial. Wakil-wakil rakyat harus diberi informasi mengenai mengapa dan bagaimana rencana-rencana mengorganisir keamanan masyarakat karena ini dilakukan dengan sumbangan pajak rakyat. Penyalahgunaan yang terjadi di negara-negara berkembang sangat merugikan. Pemerintah, untuk mencapai tujuan *good governance*, juga berke-wajiban mempertimbangkan pendapat umum dalam perdebatan-perdebatan yang berhubungan dengan sektor keamanan. Parlemen harus memastikan bahwa anggaran pertahanan seimbang dengan kebutuhan pembangunan dan keamanan. Ada banyak masalah yang dapat menghalangi pengawasan parlemen atas anggaran sektor keamanan yang efektif seperti disoroti dalam boks.

Boks No. 58**Masalah-masalah utama yang membatasi pengawasan anggaran sektor keamanan**

- ▷ **Tidak adanya kerangka konstitusional** – Ada kesulitan-kesulitan yang mungkin timbul karena tidak adanya suatu kerangka konstitusional yang jelas yang memberi wewenang anggota-anggota parlemen mengawasi kegiatan-kegiatan sektor keamanan.
- ▷ **Kurangnya informasi** – Sangat berkaitan dengan kurangnya kerangka konstitusional adalah kurangnya perundangan tentang kebebasan informasi yang mempermudah dibukanya informasi yang peka. Oleh sebab itu, ketidaksempurnaan dan kekaburan dalam kerangka hukum dapat menghambat usaha parlemen dalam melaksanakan pengawasan. Konsekuensinya adalah bahwa publik dan parlemen kehilangan akuntabilitas yang menjadi haknya dalam suatu sistem demokrasi yang sehat.
- ▷ **Kegiatan-kegiatan di luar anggaran dan sumber-sumber pendapatan sektor keamanan** – Sifat dan manfaat-manfaat yang pasti dari sumber-sumber pendapatan di luar anggaran sektor keamanan untuk kegiatan-kegiatan khusus (khususnya kegiatan-kegiatan komersial seperti keuntungan perusahaan-perusahaan militer atau dari memberikan pelayanan-pelayanan) tidak selalu diketahui oleh parlemen atau bahkan pejabat-pejabat kementerian. Kegiatan-kegiatan ini harus dipertanggungjawabkan pada parlemen, seperti halnya setiap cara lain membiayai sektor keamanan.
- ▷ **Menyembunyikan pengeluaran pertahanan** – pengeluaran sektor keamanan untuk pensiun, prasarana, transportasi, dan sebagainya seringkali dialihkan ke anggaran kementerian-kementerian/sector-sector lain seperti kesejahteraan, perumahan, kereta api dan sebagainya. Praktek ini tidak mewakili anggaran pertahanan dan itu mengubah kemampuan publik dan parlemen untuk membuat penilaian yang benar atas pengeluaran pertahanan yang nyata.
- ▷ **Media yang lemah** – Banyak negara mempunyai media yang lemah (dalam pengertian kurang keahlian dan sumber-sumber) yang tidak mengikuti dengan dekat kerja sektor keamanan dan parlemen. Ini membuat publik tidak memperoleh informasi terkini tentang kegiatan-kegiatan para wakil-wakil rakyat dan pihak-pihak sektor keamanan.
- ▷ **Terlalu sedikit waktu untuk pemeriksaan yang pantas** – Seperti dijelaskan sebelumnya, waktu yang sedikit untuk melakukan pemeriksaan atas anggaran pertahanan dapat menjadi masalah bagi pengawasan parlemen yang efektif.
- ▷ **Kurang infrastruktur, keahlian dan staf** – Banyak parlemen kekurangan infrastruktur, keahlian dan personalia untuk melaksanakan semua tuntutan yang diperlukan untuk menjamin bahwa eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang dilayaninya.

Kontrol anggaran di negara-negara yang sedang mengembangkan demokrasi

Gelombang demokrasi yang meluas di seluruh Eropa dalam tahun-tahun 1990-an, menunjukkan bahwa perkembangan gagasan dan praktek pengawasan parlementer

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

khususnya relevan untuk negara-negara yang sedang mengembangkan demokrasi. Boks No. 59 memungkinkan melihat lebih dekat praktek-praktek anggaran di negara-negara Eropa Tenggara yang telah aktif dalam mengintegrasikan sistem politik mereka dalam kerangka yang lebih transparan dan akuntabel.

Boks No. 59

Praktek-praktek anggaran pertahanan di negara-negara yang dipilih dari Eropa Tenggara (sejak 2001)

Albania: Kantor manajemen anggaran didirikan dalam bulan Oktober 2001. Dokumen kebijakan pertahanan telah diterbitkan yang memberi garis besar kebutuhan-kebutuhan pertahanan sampai 2008. Kementerian Pertahanan bertanggung jawab atas proses anggaran.

Bulgaria: Anggaran pertahanan telah dibicarakan oleh Dewan Nasional (Parlemen Bulgaria) untuk 10 tahun terakhir. Ada ekspektasi umum bahwa Dewan telah berangsur-angsur memperbaiki kemampuan pengawasannya ke arah pengawasan parlementer secara penuh atas sektor keamanan.

Croatia: Anggaran diusulkan oleh pemerintah dan kemudian diserahkan kepada Parlemen dan diterbitkan dalam "Buletin Resmi". Proses pembuatan anggaran berlangsung dari Juli sampai November, melalui kementerian keuangan dan kementerian pertahanan. Parlemen memutuskan hanya jumlah keseluruhan dari anggaran pertahanan tetapi tidak berwenang dalam hal strukturnya.

F.Y Republik Macedonia: Kementerian pertahanan mempersiapkan usulan yang kemudian disampaikan ke kementerian keuangan. Pada tahap ini, dialog diadakan dengan kementerian-kementerian lain untuk menyesuaikan dengan kemampuan-kemampuan negara. Kemudian anggaran itu diserahkan kepada pemerintah. Segera setelah koreksi-koreksi akhir dibuat, anggaran itu disampaikan ke parlemen. Menteri pertahanan menyampaikan anggaran yang diusulkan ke Komite untuk Kebijakan Internal dan Pertahanan. Sesudah pemungutan suara, anggaran itu menjadi suatu dekret oleh presiden. Anggaran pertahanan adalah 2,12% dari GDP.

Romania: Sistem Perencanaan, *Programming, Budgeting* dan Evaluasi (LPPBES) telah dilaksanakan sejak Januari 2000 oleh kementerian pertahanan. Di antaranya, tujuannya adalah untuk meningkatkan transparansi mengenai semua kegiatan dari sektor pertahanan. Ada beberapa komite dalam parlemen yang terlibat dalam proses pembuatan anggaran: Pertahanan, Ketertiban Umum, Keamanan Nasional, Anggaran, Keuangan dan Bank. Departemen yang relevan dalam kementerian pertahanan dinamakan Hubungan dengan Parlemen, Perundangan, Harmonisasi dan Hubungan Masyarakat. Dokumen anggaran perencanaan pertahanan diterbitkan di Internet.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Sektor keamanan dalam lingkaran anggaran

- ▷ Pastikan bahwa parlemen memberi perhatian pada sektor keamanan dalam empat tahapan utama lingkaran atau siklus anggaran yang khas: persiapan anggaran; persetujuan anggaran; pelaksanaan; dan biaya audit.
- ▷ Pastikan pengawasan oleh lembaga-lembaga audit atas dasar statuta.
- ▷ Audit oleh parlemen dan lembaga-lembaga pemantau yang lain harus menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan dengan tuntutan anggaran dan hasilnya (audit kinerja).

Aksi parlemen yang efektif untuk menjamin penganggaran keamanan yang transparan

- ▷ Tuntut bahwa anggaran dipersiapkan dengan menghormati prinsip-prinsip penganggaran yang efektif yang dipaparkan dalam bab ini.
- ▷ Usahakan mendapat bantuan ahli independen yang dapat membantu parlemen atau anda sendiri secara perorangan untuk menilai apakah pembagian untuk keamanan yang diusulkan relevan dan pantas dan disampaikan dengan cara yang transparan.
- ▷ Pastikan bahwa dinas-dinas keamanan menggunakan metode modern dari perencanaan dan penganggaran finansial, yang memungkinkan parlemen untuk melakukan penilaian yang benar atas pengeluaran pertahanan dan memahami hubungan antara sasaran, masukan finansial dan hasil kinerja.
- ▷ Periksa situasi dalam parlemen anda sendiri dengan menggunakan sebagai acuan butir-butir yang disajikan dalam Boks No. 58 dan ambil prakarsa apa pun yang mungkin dalam konteks politik anda dengan tujuan untuk mengoreksi atau mengerem apa pun yang istimewa.

Audit biaya anggaran nasional yang berkaitan dengan keamanan

Parlemen dan kantor audit nasional

Tanggung jawab parlemen atas anggaran keamanan jauh dari selesai segera setelah anggaran tersebut ditetapkan. Parlemen harus melaksanakan pengawasan dan fungsi-fungsi audit, dengan mengingat bahwa penyampaian laporan keuangan yang sudah sepenuhnya diaudit ke parlemen merupakan bagian dari proses demokratis dan bahwa proses audit harus meliputi baik audit angka-angka maupun audit kinerja. Laporan keuangan dan laporan tahunan dinas-dinas keamanan merupakan sumber-sumber yang penting bagi parlemen untuk menilai bagaimana uang dibelanjakan dalam tahun anggaran sebelumnya.

Dalam fungsi-fungsi pengawasannya, parlemen hendaknya dibantu oleh suatu lembaga independen, suatu kantor audit nasional (seringkali disebut Auditor Jendral, Kantor Audit Nasional, Kantor Anggaran atau *Chamber of account*), yang harus dibentuk oleh hukum konstitusi sebagai suatu institusi yang independen dari cabang-cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Parlemen sebenarnya harus memastikan bahwa Auditor Jendral:

- ✓ diangkat olehnya dan mempunyai masa jabatan yang jelas;
- ✓ mempunyai sarana dan sumber-sumber legal dan praktis untuk melaksanakan misinya yang independen;
- ✓ mempunyai kewenangan yang independen untuk kapan pun melaporkan pada parlemen dan komite anggarannya tentang setiap masalah pengeluaran.

Parlemen harus menjaga agar sanksi yuridis ditetapkan oleh hukum dan diterapkan dalam kasus-kasus korupsi dan kesalahan manajemen sumber-sumber negara oleh para pejabat dan badan politik. Parlemen harus juga menjaga bahwa perbaikan dilakukan jika terjadi kesalahan.

Boks No. 60

Auditor Jendral

"Tidak soal apakah berada di bawah Eksekutif, Legislatif, atau Yudikatif, Kantor Audit harus sama sekali independen dan betul-betul mempunyai otonomi. Ia juga harus menggunakan sumber-sumber yang cukup untuk melaksanakan misinya. Fungsinya ada tiga:



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Pengawasan finansial

Kantor Audit harus menetapkan akurasi, bisa dipercaya dan lengkapnya keuangan semua alat Eksekutif dan departemen-departemen umum. Ia harus membuktikan bahwa semua operasi finansial dilaksanakan sesuai dengan peraturan-peraturan tentang dana publik.

Dalam konteks fungsi pengawasan ini, Kantor Audit memenuhi fungsi yurisdiksi mengenai akuntan-akuntan dan pejabat-pejabat publik yang memberi wewenang pembayaran. Mereka semua harus dibuat akuntabel atas uang yang mereka atur secara aman jika terjadi kekosongan tanggung jawab. Dalam kasus-kasus penyalahgunaan dan korupsi, Kantor Audit wajib melaporkan penemuannya kepada pengadilan.

Pengawasan legal

Kantor Audit harus membuktikan bahwa semua pengeluaran dan pendapatan publik dilakukan sesuai dengan hukum yang mengatur anggaran.

Menjamin penggunaan dana publik yang benar

Kantor Audit yang moderen yang berfungsi untuk kepentingan *good governance* harus menjamin penggunaan dana publik yang benar atas dasar ketiga kriteria berikut:

- i) **Nilai untuk uang:** pastikan bahwa sumber-sumber yang digunakan harus dimanfaatkan secara optimal, baik secara kuantitatif maupun kualitatif;
- ii) **Efektif:** Ukuran sampai berapa jauh tujuan dan sasaran-sasaran tercapai;
- iii) **Efisien:** Ukuran apakah sumber-sumber yang digunakan dimanfaatkan secara optimal untuk mendapatkan hasilnya.

Pengawasan *ex-post* ini dilaksanakan atas prakarsa Kantor Audit atau atas permintaan Parlemen."

Cuplikan dari: General Report on the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process, Including from a Gender Perspective (Bamako, Mali, November 2001)

Auditing anggaran keamanan dalam praktek

Mengaudit anggaran keamanan sebenarnya merupakan suatu proses yang agak kompleks bagi parlemen, yang melibatkan analisa laporan audit tentang masalah-masalah yang secara langsung berhubungan dengan keamanan dan masalah-masalah yang secara tidak langsung berkaitan: misalnya perdagangan, industri, komunikasi atau transfer uang. Tantangan utama dapat terdiri atas membentuk hubungan antara kegiatan-kegiatan yang kelihatannya tidak berhubungan.

Dalam praktek, kementerian-kementerian kunci dalam bidang keamanan – biasanya pertahanan, dalam negeri, perdagangan dan industri dan lebih baru lagi komunikasi dan keuangan – harus secara reguler menyampaikan kepada parlemen laporan yang sepenuhnya didokumentasikan tentang bagaimana mereka membelanjakan uang yang dialokasikan kepada mereka. Prosedur parlementer yang digunakan meliputi: laporan tahunan departemen, tinjauan setiap apropriasi oleh komite-komite parlemen, pertanggungjawaban keuangan tahunan masing-masing kementerian yang diaudit, perdebatan khusus tentang masing-masing departemen di parlemen.

Idealnya, proses audit harus memungkinkan parlemen mengevaluasi apakah siklus anggaran telah menghormati legalitas, efisiensi dalam pengeluaran, dan efektivitas dalam mencapai tujuan-tujuan yang ditentukan.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Boks No. 61

Peranan Kantor Audit Nasional Inggris (UK) dalam pengawasan parlemen atas sektor keamanan

Didirikan sebagai suatu badan independen tahun 1983 dan diketuai oleh *Comptroller and Auditor Jendral (C&AG)*, Kantor Audit Nasional Inggris (NAO) melaporkan pada parlemen pembelanjaan uang pemerintah pusat. NAO melakukan audit finansial, dan membuat laporan tentang nilai untuk uang yang tercapai.

▷ **Audit finansial**

Atas dasar hukum, C&AG bertanggung jawab untuk mengaudit laporan keuangan (*accounts*) semua departemen dan badan-badan pemerintah dan melaporkan hasilnya kepada parlemen. Seperti dengan auditor-auditor yang lain, C&AG diwajibkan membentuk pendapatnya tentang laporan keuangan itu, tentang apakah laporan-laporan itu bebas dari pernyataan-pernyataan materiil yang salah (*material misstatements*). C&AG juga diwajibkan memberi konfirmasi bahwa transaksi-transaksi dalam laporan keuangan itu mempunyai otoritas parlemen. Jika

NAO mengidentifikasi *material misstatements*, C&AG akan mengeluarkan *qualified opinion*. Jika tidak terdapat kesalahan-kesalahan material atau ketidakberesan dalam laporan keuangan itu, C&AG tetap dapat menyiapkan laporan ke Parlemen tentang masalah-masalah lain yang penting. Laporan semacam itu mungkin dipertimbangkan oleh *Committee of Public Accounts Parlemen (House of Commons)*.

▷ **Value for Money Audit**

Sekitar 50 laporan disampaikan ke parlemen setiap tahun oleh *Comptroller and Audit General* tentang *value for money* departemen-departemen pemerintah dan badan-badan publik lainnya telah mencapai dengan sumber-sumber mereka. *National Audit Office* memeriksa dan melapor tentang ekonomi, efisiensi dan efektivitas pengeluaran publik. Sementara laporan-laporan itu dapat mengungkapkan kinerja yang buruk atau menyoroti praktek yang baik, laporan-laporan itu juga di-pusatkan pada pembuatan rekomendasi untuk membantu melakukan perubahan yang menguntungkan. NAO percaya bahwa dengan melaksanakan semua rekomendasi yang telah dibuatnya itu selama tiga tahun terakhir, pemerintah telah menghemat £1,4 milyar. Laporan pertahanan tentang *value for money* akhir-akhir ini telah meliputi hal-hal seperti Logistik Helicopter, Identifikasi Tempur, Perbaikan Peralatan Darat, Pengurangan Stok, dan pembangunan Gedung Utama kementerian pertahanan. NAO juga melaporkan kemajuan 30 proyek pengadaan yang paling besar.

▷ **Hubungan dengan parlemen dan siklus akuntabilitas**

Hubungan dengan parlemen, dan khususnya dengan *Committee of Public Accounts*, hal paling penting untuk melaksanakan tugasnya. Dengan dasar statuta, C&AG adalah seorang *Officer of the House of Commons* dan seluruh kerja utamanya disajikan pada parlemen. Dengan cara ini, suatu siklus akuntabilitas berjalan. Sekali uang publik di-belanjakan oleh sebuah badan pemerintah pusat, C&AG bebas melapor-kan pada parlemen tentang keberaturan, kepantasan dan *value for money* dengan mana hal ini sudah dilakukan. *Committee of Public Accounts* dapat mengambil bukti tentang laporan ini dari pejabat paling senior dalam badan publik itu, dan kemudian dapat membuat rekomendasi yang harus ditanggapi oleh pemerintah. Di samping itu, NAO menjawab lebih dari 400 pertanyaan dari anggota perorangan parlemen tentang masalah-masalah yang mempengaruhi pengeluaran publik.

Sumber: Tom Mc Donald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, UK, 2002

Unsur-unsur penting kantor-kantor audit

Kantor audit merupakan salah satu alat paling penting untuk pengawasan parlemen. Ia harus mempunyai ciri-ciri berikut agar dapat efektif:

- ✓ Otoritas audit melaporkan kepada account committee parlemen, yang harus berbeda dari komite anggaran;
- ✓ Dia harus mempunyai akses pada dokumen-dokumen yang rahasia untuk memahami keputusan-keputusan tetapi tidak boleh membuat acuan terbuka pada dokumen-dokumen seperti itu;
- ✓ Dia harus mempunyai kemampuan-kemampuan multi-disipliner dengan keahlian dalam sektor keamanan, manajemen pertahanan, aspek-aspek teknis, keuangan dan legal.

Boks No. 62

Parlemen Georgia dan kontrol anggaran

Pada akhir tahun 2001, anggota-anggota parlemen Georgia memutuskan untuk menunda perdebatan parlemen tentang rencana anggaran 2002 selama sebulan karena suatu ketidaksepakatan tentang angka-angka dasar dan kekurangan waktu untuk debat karena pemerintah telah terlambat menyerahkan rancangan anggaran itu. Pada saat yang sama, dengan bantuan ahli-ahli Amerika, kementerian pertahanan untuk pertama kalinya merencanakan program anggaran. Anggota-anggota parlemen mempunyai kesempatan untuk memeriksa unsur-unsur struktural dasar angkatan bersenjata dan memberi suatu informed opinion tentang pengeluaran pertahanan. Di samping itu, rancangan anggaran mentaati standar NATO – membagi semua biaya menjadi tiga blok: personalia, pemeliharaan efisiensi tempur, dan investasi.

Dari segi kontrol parlementer, masalah utama adalah bahwa parlemen menyetujui anggaran pada akhir Januari 2002 dan bahwa: (a) pre-siden, menteri keuangan dan menteri pertahanan menyatakan pendapat berbeda tentang pengeluaran optimal untuk pertahanan; (b) ada perubahan-perubahan tahap akhir dalam angka-angka anggaran yang tidak dijelaskan pada para legislator; (c) anggota-anggota parlemen tidak diberi tahu tentang usulan pengurangan personalia dalam kementerian pertahanan dan konsekuensi finansial dari tindakan ini. Pada saat yang sama, rencana-rencana anggaran badan-badan pemerintahan, yang tidak dimasukkan dalam hukum anggaran, sebenarnya berada di luar kontrol parlemen.

Akhirnya, program anggaran pertahanan terpengaruh secara substansial karena parlemen menyetujui hanya 38 juta GEL untuk pengeluaran pertahanan, sedang programnya memerlukan 71 juta GEL seluruhnya. Dalam konteks ini, presiden dan Dewan Keamanan Nasional akan memutuskan bagaimana mengalokasikan dana anggaran di antara berbagai struktur pemerintahan. Parlemen akan sudah dapat mengambil keuntungan dari kesempatan yang berharga ini untuk melakukan kontrol yang demokratis melalui prosedur parlementer untuk memperdebatkan dan menyetujui anggaran.

Sumber: David Darchiashvili, Head of the Parliamentary Research Department of the Parliament of Georgia, 2002.

Apa yang dapat anda Lakukan sebagai anggota Parlemen

Auditing independen yang efektif

- ▷ Pastikan bahwa pembentukan Lembaga Audit Tertinggi ditetapkan dalam konstitusi atau dalam perundangan, yang memberi garis besar:
 - Sifat dan ruang-lingkup hubungan antara lembaga audit nasional dan parlemen;
 - Taraf independensi yang perlu dari lembaga audit nasional dan anggota-anggota dan pejabat-pejabatnya maupun kebebasan finansialnya;
 - Bahwa parlemen harus meninjau dan memantau jawaban-jawaban dan tindakan-tindakan pemerintah yang mengikuti laporan oleh kantor audit dan komite parlemen untuk *public accounts*.
- ▷ Periksa apakah prinsip-prinsip yang terkandung dalam Deklarasi Lima tentang Pedoman Aturan Auditing – yang terdapat di Website Organisasi Internasional Lembaga Audit Tertinggi, www.intosai.org – tercermin dalam perundangan dan praktek-praktek nasional Anda.

Audit legalitas, regularitas dan kinerja

- ▷ Usahakan bahwa lembaga audit nasional mencakup ketiga aspek jika menyangkut masalah-masalah keamanan.
- ▷ Pastikan bahwa, bahkan walaupun proses audit pengeluaran yang berkaitan dengan keamanan berlangsung *post factum*, parlemen mengambil semua pelajaran yang perlu dan mempertimbangkannya pada saat menyetujui dana baru dalam bidang itu.
- ▷ Kebanyakan laporan audit terbatas pada audit soal-soal finansial. Otoritas audit yang sah harus dapat melaksanakan audit kinerja dari proyek-proyek khusus secara rinci, atau menggunakan konsultan untuk evaluasi independen jika otoritas audit terhalang oleh keahlian sendiri.
- ▷ Otoritas audit yang sah harus juga mengaudit fungsi departemen-departemen keuangan dinas-dinas keamanan.

Mengembangkan nilai-nilai demokrasi dalam sektor keamanan

Pendidikan demokrasi dan sikap angkatan bersenjata perlu dibina sehingga militer dapat terintegrasikan dengan baik ke dalam masyarakat dan tidak menjadi ancaman terhadap demokrasi. Di berbagai bagian dunia, pengalaman menunjukkan bahwa militer yang tidak dikelola dengan baik dan terkontrol secara demokratis atau yang tidak sepenuhnya terintegrasikan ke dalam struktur masyarakat dapat menghadapi berbagai macam ancaman pada demokrasi:

- ✓ menggunakan pengaruh yang tidak konstitusional atau bahkan melancarkan kudeta militer;
- ✓ mempraktekkan kegiatan-kegiatan militer atau komersial tanpa wewenang;
- ✓ menggunakan sumber-sumber terlalu berlebihan yang dibutuhkan untuk sektor-sektor masyarakat lainnya;
- ✓ menyalahgunakan dana publik;
- ✓ melanggar HAM (misalnya menjarah, merampok, menggunakan kekerasan yang tidak legal dan perkosaan).

Mekanisme untuk membangkitkan semangat demokrasi dalam sektor keamanan

Mendorong sikap demokratis angkatan bersenjata mengandung arti menciptakan mekanisme dalam organisasi militer yang menyumbang pada bangkitnya kesadaran akan dan hormat pada nilai-nilai dan lembaga-lembaga demokrasi maupun asas-asas HAM. Mekanisme internal ini perlu untuk melengkapi kontrol parlementer, pemerintah dan sipil atas angkatan bersenjata. Unsur-unsur berikut dapat membantu meningkatkan semangat demokrasi person berseragam.

Ketaatan pada konstitusi dan lembaga-lembaga negara

Good governance meliputi penanaman nilai-nilai pelayanan umum dan etika ketaatan pada aturan hukum dan hormat pada konstitusi dan lembaga-lembaga negara ke dalam sektor keamanan. Prajurit dan pengawal-pengawal lain masyarakat demokratis harus menyatakan sumpah ketaatan mereka kepada konstitusi dan lembaga-lembaga negara, dan tidak secara khusus pada seorang pemimpin. Sumpah ketaatan yang "non-pribadi" seperti itu merupakan simbol bahwa dinas-dinas keamanan tidak taat kepada pemerintah tertentu yang ada, tetapi pada konstitusi dan hukum-hukumnya yang ditetapkan oleh wakil-wakil rakyat yang sah. Pengawasan sipil atas sektor keamanan harus meliputi kesadaran akan sifat yang pasti dari sumpah militer dan dari apa yang dilakukan untuk menjamin pelaksanaannya.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Tertib internal yang didefinisikan dengan baik dari sektor keamanan

Sangat penting untuk mengkonsolidasikan kerangka hukum yang berkaitan dengan tertib internal sektor keamanan dari segi pengawasan demokratis. Ini meliputi berikut ini:

- ✓ membatasi hak-hak konstitusional para perwira;
- ✓ menetapkan atau meninjau hukum wajib militer, hukum dinas militer, hukum pidana militer, menetapkan kerangka hukum sesuai dengan konvensi-konvensi Jenewa;
- ✓ menjadikannya wajib bagi personalia untuk tidak tunduk pada perintah yang

Di kebanyakan negara, sementara konstitusi menjamin hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental semua warga negara, hukum-hukum yang lebih rendah dapat membatasi hak-hak ini bagi personel militer, jika diperlukan oleh tugas-tugas khusus militer. Oleh karena itu, pada prinsipnya anggota militer mempunyai hak yang sama seperti warganegara lainnya, karena prajurit adalah warganegara yang berseragam. Tetapi pembatasan-pembatasan berlaku untuk kebebasan berbicara karena para prajurit mempunyai akses pada dokumen-dokumen rahasia, kebebasan bergerak sepanjang menyangkut kesiagaan militer/keamanan, dan hak untuk dipilih dalam jabatan politik. Tidak semua negara demokrasi membatasi hak-hak sipil prajurit secara sama. Misalnya, negara-negara Skandinavia, Jerman dan Belanda, prajurit mempunyai hak membentuk dan bergabung dengan serikat pekerja. Di negara-negara lain, prajurit berhak untuk membentuk dan bergabung hanya dengan perserikatan perwakilan. Tetapi dalam semua hal, pembatasan-pembatasan itu digambarkan secara jelas dalam hukum-hukum di bawahnya dan selalu berkaitan langsung dengan posisi khusus bagi prajurit dan keamanan nasional.

Perserikatan perwakilan militer dan serikat pekerja

Di banyak negara, dilarang membentuk dan bergabung dengan serikat pekerja untuk perlindungan kepentingan militer sukarela dan/atau wajib militer. Alasan yang biasa digunakan melarang serikat pekerja bagi personalia militer adalah bahwa mereka mungkin melanggar disiplin dan ketertiban dalam angkatan bersenjata. Tetapi negara-negara lain, sesuai dengan Artikel 11 dari Konvensi Eropa tentang HAM dan kebebasan fundamental (ECHR), mengizinkan personalia militer mereka membentuk dan bergabung dengan perserikatan perwakilan atau bahkan serikat pekerja untuk personalia militer. Ini meliputi Austria, Belgia, Re-publik Czech, Denmark, Finlandia, Jerman, Hongaria, Irlandia, Luxemburg, Norwegia, Portugal, Russia, Slovenia, Republik Slovak, Swedia dan Swiss. Di negara-negara ini, perserikatan perwakilan atau serikat pekerja bagi personalia militer mempunyai hak-hak berbeda, tergantung pada jenis perserikatannya. Mereka semua mempunyai hak untuk berkonsultasi dengan menteri pertahanan dan beberapa dari mereka bahkan mempunyai hak untuk bernegosiasi tentang persyaratan pekerjaan mereka. Dalam salah satu kasus itu, mereka meningkatkan kondisi kesehatan dan keselamatan para prajurit dan mereka memberikan dukungan pada anggota-anggotanya secara perorangan, misalnya dalam hal perselisihan hukum antara personalia militer dan atasan mereka. Eropa mempunyai dua organisasi payung untuk personalia militer. Di Brussels, EUROMIL adalah satu-satunya organisasi personalia militer di Eropa, apa pun statusnya.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Organisasi payung yang kedua di Eropa adalah the *European Council of Conscript Organisations* (ECCO) di Stockholm.

Boks No. 63

Rekomendasi Dewan Eropa tentang Hak berserikat anggota-anggota staf profesional angkatan bersenjata

1. Dewan Parlemen mengingat (...) untuk memberikan anggota-anggota profesional angkatan bersenjata, dalam keadaan normal, hak untuk berserikat, dengan larangan hak untuk mogok (...)
4. Dalam tahun-tahun belakangan, tentara dari negara-negara anggota tertentu berubah dari suatu sistem wajib militer ke semata-mata sistem profesional. Sebagai akibatnya, personalia militer semakin menjadi karyawan "reguler", yang majikannya adalah Kementerian Pertahanan, dan harus sepenuhnya dapat dipilih untuk hak-hak karyawan yang ditetapkan dalam Konvensi Eropa tentang HAM dan Piagam Sosial Eropa.
5. Anggota angkatan bersenjata, sebagai "warganegara yang berseragam" harus menikmati hak sepenuhnya, kalau tentara tidak dalam tugas, untuk membentuk, bergabung dengan dan secara aktif berpartisipasi dalam perserikatan-perserikatan tertentu yang didirikan untuk melindungi kepentingan profesional mereka dalam kerangka lembaga demokratis, sambil menjalankan tugas-tugas prajurit mereka.
6. Personalia militer harus berhak melaksanakan hak-hak yang sama, termasuk hak untuk bergabung dengan partai-partai politik yang legal.
7. Oleh sebab itu, Dewan merekomendasikan bahwa Komite Menteri-Menteri mengajak pemerintah negara-negara anggota:
 - i. untuk mengizinkan anggota-anggota angkatan bersenjata dan personalia militer untuk mengorganisir mereka sendiri dalam perserikatan perwakilan dengan hak untuk bernegosiasi tentang masalah-masalah yang menyangkut gaji dan persyaratan pekerjaan;
 - ii. untuk membatalkan pembatasan-pembatasan yang tidak perlu atas hak untuk berserikat bagi anggota-anggota angkatan bersenjata;
 - iii. untuk mengizinkan anggota angkatan bersenjata dan personalia militer menjadi anggota partai-partai politik yang legal;
 - iv. untuk memasukkan hak-hak ini ke dalam peraturan-peraturan militer dan kode negara-negara anggota;
 - v. untuk memeriksa kemungkinan mendirikan kantor ombudsman kepada siapa personel militer dapat mengadu jika terjadi perselisihan perburuhan dan hal-hal yang berkaitan dengan dinas lainnya.
8. Dewan juga mengajak Komite Menteri-menteri memeriksa kemungkinan merevisi naskah *European Social Charter* dengan mengamandemen Artikel 5 agar berbunyi: "Dengan tujuan menjamin atau menegakkan kebebasan pekerja dan karyawan untuk membentuk organisasi lokal, nasional atau internasional untuk perlindungan kepentingan ekonomi dan sosial mereka dan untuk bergabung dengan organisasi-organisasi itu, Peserta-peserta mengusahakan bahwa hukum nasional tidak boleh sedemikian sehingga merugikan, atau tidak boleh diterapkan sedemikian sehingga merugikan, kebebasan ini. Seberapa jauh jaminan-jaminan yang diberikan dalam artikel ini akan diterapkan pada polisi dan anggota angkatan bersenjata akan ditentukan oleh hukum-hukum atau peraturan-peraturan nasional."

Recommendation 1575 (2002) Council of Europe Parliamentary Assembly, 3 September 2002

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Membina pendidikan nilai-nilai dan norma-norma kunci

Pendidikan prajurit harus bertujuan untuk menciptakan profesionalisme pra-jurit yang mengabdikan diri untuk tugas-tugas mereka. Pendidikan itu harus netral secara politis dan sama sekali tidak mencakup ideologi politik dan unsur-unsur propaganda. Pendidikan itu harus meliputi kursus tentang demokrasi, hukum konstitusional, internasional dan kemanusiaan, dan HAM. Memberikan sektor keamanan pendidikan dan latihan dalam hukum kemanusiaan internasional dan terutama hukum HAM internasional sangat penting untuk pembinaan nilai-nilai demokrasi dalam sektor itu. Untuk mengenal hukum kemanusiaan internasional, para anggota parlemen mungkin ingin mendapatkan suatu Buku Pegangan untuk anggota-anggota parlemen tentang "*Respect for International Humanitarian Law*" yang terbit tahun 1999 oleh IPU dan *International Committee of the Red Cross (ICRC) (Handbook No. 1)*. Baik ICRC maupun *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR)* memberi bantuan kepada negara-negara yang ingin memperkuat kemampuan mereka untuk menjamin hormat masing-masing pada, hukum kemanusiaan internasional dan hukum HAM internasional.

Menentukan netralitas dan keterlibatan non-aktif politik

Dinas-dinas keamanan harus secara politik netral dan sebab itu partai-partai politik tidak diperbolehkan berkampanye dalam barak-barak militer. Sementara di beberapa negara, prajurit aktif diperbolehkan menjadi anggota partai politik, di negara-negara lain, terutama di negara-negara pasca-komunis, personel militer tidak diperbolehkan bergabung dengan partai politik. Misalnya di Polandia, karyawan-karyawan di kementerian dalam negeri, seperti dinas intelijen atau polisi, dilarang menjadi anggota partai politik. Di sebagian besar negara, prajurit tidak dapat menjadi anggota parlemen nasional. Tetapi di beberapa, seperti di Belanda dan Jerman, prajurit aktif dapat menjadi anggota dewan lokal atau daerah.

Dinas-dinas keamanan sebagai suatu cermin masyarakat

Pada dasarnya, semua posisi dalam dinas-dinas keamanan harus terbuka pada semua warganegara, tanpa membedakan gender, afiliasi politik, kelas, ras atau agama. Lelaki atau perempuan yang terbaik dalam tempat terbaik menjadi ukuran utama untuk seleksi. Banyak negara menyadari bahwa personalia dinas-dinas keamanan, terutama polisi dan angkatan bersenjata, seharusnya menjadi suatu cermin masyarakat pada umumnya. Negara-negara ini menetapkan kebijakan-kebijakan khusus untuk mendorong kelompok-kelompok dalam masyarakat yang kurang terwakili dalam dinas-dinas keamanan untuk melamar pekerjaan di sana.

Melegalisir ketidak-taatan pada perintah-perintah yang ilegal dan kasar

Status, ruang-lingkup, operasi, kerjasama, penugasan, laporan, tugas-tugas dan pengawasan semua dinas keamanan diatur dengan hukum. Dinas-dinas keamanan tidak mempunyai kekuasaan kecuali ditetapkan dengan hukum. Tentang militer, perundangan khusus seperti Undang-undang tentang Personalia Militer atau Hukum Pidana Militer menentukan batas-batas perintah yang harus ditaati oleh para prajurit. Di banyak negara, hukum-hukum ini mengharuskan masing-masing komandan menaati aturan hukum, setiap kali mengeluarkan perintah dan, sebab itu, membatasi

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

wewenang komandan. Sebab itu prajurit mempunyai kewajiban untuk tidak mentaati perintah-perintah ilegal (kriminal); tiada prajurit dapat membenarkan tindakan-tindakannya dengan mengacu pada suatu perintah yang memaksanya melakukan kejahatan; tambahan pula, prajurit tidak wajib melaksanakan suatu perintah jika perintah itu tidak ber-hubungan dengan tugas atau melanggar martabat manusia. Ini mengandung arti bahwa para prajurit sendiri harus selalu bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya, bahkan ketika mereka diperintahkan oleh atasan.

Pimpinan puncak militer harus didorong untuk memberi contoh dan menjadi-kannya diketahui umum bahwa perintah atau tindakan prajurit yang tidak demokratis, anti atau tidak konstitusional atau imoral tidak diizinkan. Misalnya, setelah kembalinya Argentina ke demokrasi, jendral-jendral tertinggi dari militer Argentina menyatakan bahwa "tujuan tidak menghalalkan cara" dan bahwa siapa pun yang memberi perintah yang imoral dan siapa pun mentaati perintah yang imoral, melanggar hukum." Dengan membuat pernyataan-pernyataan ini, pimpinan puncak menjadikannya jelas bahwa setiap prajurit akan dianggap bertanggung jawab secara perorangan atas kejahatan-kejahatan dan pelanggaran-pelanggaran ringan dan tidak akan dapat berdalih bahwa mereka mentaati perintah (ilegal) dari atasan mereka.

Suatu isu yang berkaitan adalah mencegah dan melawan impunitas dengan memastikan bahwa setiap kesalahan profesional dan setiap pelanggaran hukum kemanusiaan dan HAM internasional harus dihukum oleh alat administratif atau yuridis yang kompeten.

Menetapkan kriteria untuk pengangkatan personalia tertinggi keamanan

Posisi tertinggi dinas-dinas keamanan, seperti panglima tertinggi angkatan bersenjata atau direktur dinas-dinas intelijen, ditunjuk oleh kabinet atau menteri pertahanan. Di beberapa negara, pangangkatan-pengangkatan senior ini terbuka untuk perdebatan dan/persetujuan parlemen. Meskipun pejabat-pejabat tertinggi ini diangkat oleh pimpinan politik sipil, kriteria profesional adalah kriteria paling penting dalam proses seleksi.

Orang-orang sipil dalam manajemen keamanan tertinggi

Terakhir tetapi tidak kalah penting, dari segi *good governance*, dinas-dinas keamanan seperti angkatan bersenjata, harus mempunyai orang-orang sipil dalam manajemen puncak. Alasan utamanya adalah bahwa menteri yang relevan harus dinasihatkan tidak hanya oleh jendral-jendral militer, tetapi juga oleh orang-orang sipil, untuk menjamin suatu proses pengambilan keputusan yang berimbang.

Etos profesional

Suatu etos kerja profesional dibangun atas praktek-praktek, peraturan dan kebijakan. Prajurit harus bersedia bekerjasama dengan lembaga-lembaga negara dan konstitusi, mengabdikan pada pelayanan publik, melaksanakan tugas secara efisien dan efektif, dan tidak menyalahgunakan kekuasaan atau menggunakan uang publik secara tidak pantas. Penting bahwa etos profesional ditandai oleh ketaatan sukarela dan tidak dengan ketaatan yang dipaksa saja. Ketaatan seperti itu berarti bahwa para prajurit mempunyai prasangka positif pada konstitusi dan lembaga-lembaga nasion-

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

al karena mereka telah menyerap nilai-nilai demokratis masyarakat mereka. Banyak negara telah menetapkan suatu *code of conduct* yang mengatur tingkahlaku prajurit-prajurit mereka. Contoh ethos profesional Jerman untuk angkatan bersenjata digambarkan dalam Boks No. 64.

Boks No. 64

Kepemimpinan dan pendidikan kewargaan dalam Angkatan Bersenjata Jerman: prinsip-prinsip “*Innere Führung*”

“(...) Selama perdebatan tentang pembentukan *Bundeswehr* setelah Perang Dunia II, konsep *Innere Führung* (kepemimpinan moral dan pendidikan kewargaan) dilihat sebagai satu jalan untuk mereformasi angkatan bersenjata melalui suatu perpisahan dari tradisi sebelumnya. (...) Umumnya disepakati bahwa prinsip-prinsip *Innere Führung* memberikan pedoman dasar untuk organisasi internal *Bundeswehr* di satu pihak, dan untuk integrasinya ke dalam negara dan masyarakat di lain pihak.

“(...) *Innere Führung* berguna untuk mengurangi sampai pada tingkat yang dapat ditolerir setiap ketegangan atau konflik yang timbul antara hak-hak individu dan kebebasan-kebebasan personalia prajurit sebagai warganegara di satu pihak, dan tuntutan-tuntutan tugas-tugas militer di lain pihak. Tingkahlaku kepemimpinan dari perwira-perwira tinggi harus dimaksudkan untuk menghormati martabat manusia – dasar dari tertib konstitusional kita (...) Secara eksternal, tujuannya adalah untuk memperkuat integrasi ke dalam negara dan masyarakat *Bundeswehr* sebagai suatu institusi, dan semua personalia prajurit sebagai warganegara-warganegara individual. (...) Tujuannya adalah menghilangkan kecemasan bahwa *Bundeswehr* dapat menjadi suatu “negara dalam negara” – suatu bahaya yang inheren dalam semua angkatan bersenjata. (...)”

Tujuan *Innere Führung* adalah:

- ▷ Membuat personalia prajurit sepenuhnya sadar akan dasar politis dan legal dari *Bundeswehr* maupun maksud dan arti dari misi militer mereka;
- ▷ Menjalin integrasi *Bundeswehr* dan personalia prajuritnya ke dalam negara dan masyarakat dan untuk menciptakan kesadaran dan pengertian publik lebih dalam tentang misi mereka;
- ▷ Meningkatkan kehendak personil prajurit untuk melaksanakan tugas-tugas mereka secara sadar dan mempertahankan disiplin dan kohesi dalam angkatan bersenjata;

Untuk menjamin bahwa struktur internal angkatan bersenjata diorganisir atas dasar hormat pada martabat manusia dan pada tertib hukum dan konstitusional, dan untuk mempermudah kinerja yang efektif dari misi angkatan bersenjata.

Substansi dan tujuan yang sebenarnya dari *Innere Führung* dalam kehidupan militer sehari-hari diletakkan dalam serangkaian hukum, perintah dan peraturan-peraturan prajurit (...)”

Sumber: Website of the German Federal Parliament, www.bundestag.de

Pada tingkat internasional, dua *code of conduct* hingga kini telah dikembangkan, yang mengemukakan kerangka acuan untuk ethos profesional prajurit dalam masyarakat demokratis. Pertama, dalam tahun 1996 Sidang Umum mengesahkan *International Code for Law Enforcement Officials*. lihat Boks No. 65. Kode itu bersifat

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

umum dan dapat diterapkan tidak saja pada prajurit berseragam tetapi juga semua pejabat publik yang bekerja dalam badan-badan penegakan hukum.

Boks No. 65

Code of Conduct for Law Enforcement Officials

Disahkan oleh resolusi Sidang Umum 34/169 pada tgl. 17 Desember 1979

Artikel 1 – Pejabat-pejabat penegak hukum harus setiap waktu memenuhi tugas yang diberikan kepada mereka atas dasar hukum, dengan melayani masyarakat dan melindungi semua orang dari tindakan-tindakan ilegal, konsisten dengan tanggung jawab yang besar yang diperlukan oleh profesi mereka.

Artikel 2 – Dalam melaksanakan tugas mereka, pejabat penegak hukum harus menghormati dan melindungi martabat manusia dan memelihara dan menegakkan hak-hak asasi semua orang.

Artikel 3 – Pejabat-pejabat penegak hukum dapat menggunakan kekerasan hanya ketika sungguh-sungguh diperlukan dan pada taraf yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas mereka.

Artikel 4 – Hal-hal yang bersifat rahasia yang dipunyai oleh pejabat-pejabat penegak hukum harus tetap dijaga kerahasiaannya, kecuali pelaksanaan tugas atau keperluan akan keadilan memang menghendaki sebaliknya.

Artikel 5 – Tidak ada pejabat penegak hukum yang boleh mengenakan, menghasut atau membiarkan aksi penyiksaan atau perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan, dan tidak pula pejabat penegak hukum boleh meminta perintah yang lebih tinggi atau keadaan istimewa seperti keadaan perang atau ancaman perang, ancaman pada keamanan nasional, ketidakstabilan politik internal atau keadaan darurat umum sebagai pembenaran atas penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan.

Artikel 6 – Pejabat penegak hukum harus menjamin perlindungan penuh atas kesehatan orang-orang dalam tahanan mereka dan, khususnya, harus segera mengambil tindakan untuk mendapat perhatian medis kalau diperlukan.

Artikel 7 – Pejabat penegak hukum tidak boleh melakukan tindak ko-rupsi. Mereka harus dengan gigih menentang dan memerangi semua tindakan seperti itu.

Artikel 8 – Pejabat penegak hukum harus menghormati hukum dan Kode ini. Mereka juga harus, dengan segenap kemampuan mereka, mencegah dan dengan gigih menentang pelanggaran atas ketentuan-ketentuan itu. Pejabat penegak hukum yang mempunyai alasan untuk percaya bahwa suatu pelanggaran Kode ini telah terjadi atau akan terjadi harus melaporkan hal itu ke atasan mereka dan, di mana perlu, ke penguasa atau organ-organ yang tepat yang mempunyai wewenang untuk meninjau atau memperbaiki.

Catatan: Masing-masing artikel dalam kode etik ini mencakup suatu komentar yang tidak dimuat dalam bagian ini. Untuk seluruh dokumen, silakan lihat: www.UN.org

Code of Conduct yang kedua adalah *OSCE Code of Conduct for Politico-Military Aspects of Security* (lihat Boks No. 66). Ini ditujukan pada para prajurit dari semua sektor organisasi dan memberi pedoman untuk personil angkatan bersenjata. Ia menentukan bahwa para prajurit harus menganut prinsip-prinsip legalitas, demokrasi, netralitas, hormat pada HAM dan taat pada hukum kemanusiaan internasional. Dikatakan bahwa para prajurit militer dapat dituntut untuk bertanggung jawab secara

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

perorangan atas pelanggaran hukum kemanusiaan. Tetapi, Kode itu mencakup hal-hal yang biasanya dianggap masuk dalam yurisdiksi domestik negara. Jadi, Kode ini merupakan kemajuan sangat penting dalam suatu wilayah kekuasaan negara yang hingga sekarang secara hati-hati dijaga. Sejak negara-negara OSCE menandatangani Kode ini pada tahun 1994, negara-negara OSCE terus mengelaborasi norma-norma tentang bagaimana merekrut, mendidik, melatih atau memimpin pasukan ini. Ini berkaitan dengan suatu unsur penting dalam Kode yang menyatakan bahwa profesionalisasi lebih lanjut dari angkatan bersenjata harus disesuaikan dengan suatu kontrol demokrasi yang tepat atas angkatan bersenjata.

Boks No. 66

The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994): Hal-hal

- ▷ Konsep yang luas tentang kekuatan-kekuatan internal yang mencakup: dinas-dinas intelijen, paramiliter, dan polisi. Ketentuan-ketentuan ini menyatakan kewajiban negara untuk memelihara kekuatan-kekuatan itu di bawah kontrol demokratis yang efektif melalui penguasa-penguasa yang mempunyai legitimasi demokratis (ayat 20 dan 21);
- ▷ Ketentuan mengenai persetujuan legislatif atas anggaran pertahanan dan dorongan untuk melakukan pengekanan dalam pengeluaran militer. Transparansi dan akses publik pada informasi yang berkaitan dengan angkatan bersenjata (ayat 22);
- ▷ Netralitas politik angkatan bersenjata (ayat 23); Personalia angkatan bersenjata dapat dituntut akuntabilitas individual atas pelanggaran hukum kemanusiaan internasional (ayat 31);
- ▷ Dalam damai dan dalam perang, angkatan bersenjata dipimpin, diawasi, dilatih dan diperlengkapi sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum internasional (ayat 34);
- ▷ Menempuh jalan kekerasan dalam melaksanakan misi keamanan internal harus seimbang dengan kebutuhan pelaksanaan. Angkatan bersenjata akan berhati-hati untuk menghindari luka pada orang-orang sipil atau hak milik mereka (ayat 36);
- ▷ Penggunaan angkatan bersenjata tidak dapat membatasi pelaksanaan secara damai dan legal hak-hak manusia dan sipil warganegara atau menghilangkan identitas nasional, keagamaan, budaya, bahasa atau etnis mereka (ayat 37).

Sumber: OSCE Code of Conduct, Sections VII and VIII. Lihat: OSCE website: www.osce.org dan OSCE Code of Conduct website: http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130

Yurisdiksi militer

Persyaratan disiplin militer didasarkan pada sejumlah kondisi yang berasal dari sifat yang unik dari misi militer. Misalnya, komunitas militer mempunyai perspektif yang berbeda tentang tingkahlaku pidana dari perspektif komunitas sipil. Seorang karyawan sipil tidak tunduk pada tuntutan pidana karena tidak melaksanakan suatu tugas pekerjaan atau gagal melaksanakan pekerjaan dengan baik. Majikannya mungkin memecat karyawan itu karena kinerja yang tidak baik dan menolak rekomendasi untuk mendapatkan pekerjaan di tempat lain, tetapi majikan tidak minta bantuan pengadilan pidana. Sebaliknya, personil prajurit tunduk pada tuntutan

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

pidana karena meninggalkan posnya atau tidak menyelesaikan suatu penugasan menurut ukuran dan persyaratan khusus. Tingkah laku demikian tidak hanya merupakan kelalaian tugas, tetapi juga membahayakan keselamatan dan kesejahteraan personil militer lainnya. Contoh-contoh lain dari pelanggaran militer yang tidak dikenal oleh masyarakat sipil meliputi pendaftaran palsu, desersi, absen tanpa izin, ketinggalan gerakan, tidak hormat pada perwira menengah yang lebih tinggi, pemberontakan, mem-bantu musuh, dan tidak sewaktu bertugas.

Isu ini melahirkan satu masalah kunci tentang kejahatan apa yang harus di bawah yurisdiksi militer dan apa di bawah yurisdiksi sipil. Sebagai suatu prinsip, pengadilan militer harus digunakan secara terbatas dan yurisdiksi pengadilan sipil harus berlaku sejauh mungkin. Yurisdiksi militer harus terbatas untuk kejahatan-kejahatan yang dilakukan dalam melaksanakan fungsi militer, dan kode militer harus sedikit mungkin tumpang-tindih dengan hukum pidana sipil.

Penting untuk menyoroti bahwa, di kebanyakan negara, pengadilan militer tidak menjadi bagian dari pengadilan tetapi pengadilan administratif dalam kalangan angkatan bersenjata yang merupakan bagian dari eksekutif. Ini berarti bahwa hakim-hakim militer seringkali tidak diangkat melalui ketentuan-ketentuan kon-stitusional dan persyaratan untuk pengangkatan hakim-hakim. Tetapi adalah fundamental untuk diingat bahwa dalam semua kasus pengadilan militer harus dipantau oleh peradilan. Di banyak negara hal ini dilakukan melalui pe-netapan pengadilan banding sipil sebagai kasus-kasus banding untuk yuris-diksi militer.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Pastikan bahwa:

1. Personil militer mengucapkan sumpah kesetiaan kepada konstitusi, aturan hukum dan lembaga-lembaga negara, tetapi tidak kepada perorangan.
2. Pendidikan dilangsungkan dalam nilai-nilai dan norma-norma kunci demokrasi, hukum hak-hak sipil dan kemanusiaan, sebagai bagian standar setiap latihan militer;
- 3, Perwira-perwira militer tidak diperbolehkan menjadi anggota parlemen.
4. Seleksi prajurit-prajurit dan perwira-perwira baru didasarkan pada kriteria profesional.
5. Tugas prajurit untuk tidak mentaati perintah-perintah yang ilegal (kriminal) dan kasar berdasarkan hukum.
6. Ethos militer ditandai oleh ketaatan sukarela, yang didukung oleh kode etik yang benar.
7. Kompetensi yurisdiksi militer adalah sangat terbatas dan bahwa keputusan-keputusan pengadilan militer selalu dapat dituntut banding di depan pengadilan pidana sipil.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

8. Dinas-dinas keamanan bertanggungjawab – baik dalam hukum maupun dalam praktek – kepada masing-masing unsur konstituen utama dari negara (lihat sebelumnya dalam bab ini untuk akuntabilitas individu prajurit) dan mekanisme akuntabilitas internal itu untuk dinas-dinas keamanan harus disediakan oleh hukum, dengan kesempatan untuk meninjau tuduhan pelanggaran dan keluhan publik, dan untuk hukuman bagi mereka yang bertanggung jawab; awasi bahwa mekanisme seperti itu diterapkan dan efektif. Usahakan bahwa parlemen memerlukan penyelidikan independen dan pastikan bahwa terduga dimintai keterangan.

Hak-hak sipil prajurit

- ▷ Membatasi dengan hukum hak-hak sipil prajurit untuk menjamin kesiagaan dan netralitas politik dinas-dinas (militer).
- ▷ Tetapi ingat bahwa mengurangi hak-hak sipil harus dengan langsung berkaitan dengan sifat unik dan tugas-tugas dinas-dinas keamanan, yaitu monopoli kekerasan dalam masyarakat.
- ▷ Penerimaan batas-batas pada hak-hak sipil harus diberi kompensasi dalam saluran-saluran yang efisien untuk menebus keluhan-keluhan.

Ketaatan

- ▷ Tetapkan dengan hukum bahwa prajurit, termasuk wajib militer, mempunyai kewajiban untuk tidak mentaati perintah-perintah yang ilegal dan tidak etis dan perintah-perintah yang bertentangan dengan norma-norma hukum kemanusiaan dan HAM internasional.
- ▷ Pastikan bahwa kewajiban ini dilaksanakan dengan sistem disiplin dalam dinas-dinas keamanan.

Penyalahgunaan dan korupsi

- ▷ Bertindak cepat jika skandal atau ekses-ekses, seperti korupsi dan kekerasan, terjadi di dalam angkatan kerja keamanan.
- ▷ Pastikan bahwa penyelidikan yang tepat dan mendalam dilaksanakan dan, jika perlu, sanksi diputuskan oleh badan yang kompeten dan diterapkan tanpa ditangguhkan.
- ▷ Tetapkan perundangan yang melarang militer dan personalia lain dari dinas-dinas keamanan dari pekerjaan kedua atau terlibat dalam praktek-praktek komersial secara perorangan ataupun sebagai suatu kelompok/organisasi.

Manajemen personalia dalam sektor keamanan

Bekerja untuk militer merupakan suatu pekerjaan dengan beberapa ciri khusus seperti risiko fisik, pindahan penampungan secara reguler, seringkali jauh dari keluarga, dan sebagainya. Parlemen harus sadar bahwa militer bukanlah "sekadar pekerjaan lain". Manajemen personalia yang tepat – termasuk rekrutmen yang benar, seleksi, *staffing*, penggajian, pendidikan dan sistem hadiah – adalah sangat penting bagi perkembangan sektor keamanan profesional yang tunduk pada prinsip-prinsip demokrasi dan hormat pada hukum dan supremasi sipil.

Parlemen harus mengawasi pembentukan dan pemeliharaan dinas-dinas keamanan profesional. Parlemen harus menjamin bahwa rencana manajemen personalia dikembangkan dan dilaksanakan, menuju pada suatu angkatan kerja yang demokratis dan profesional. Parlemen harus memantau lebih lanjut apakah negara bertingkah laku sebagai majikan yang adil terhadap para prajurit dalam hal gaji, keadaan perburuhan, tunjangan, pensiun, dan sebagainya.

Boks No. 67

Manajemen personalia: titik-titik fokus untuk anggota parlemen

Parlemen harus diberitahu tentang hal-hal berikut dari usulan pemerintah mengenai manajemen personalia dinas-dinas keamanan

Masalah-masalah kebijakan umum

- ▷ Apakah parlemen diharapkan menyetujui kebijakan-kebijakan manajemen personalia untuk dinas-dinas keamanan, sebagai bagian dari usulan anggaran tahunan atau sebagai sebuah dokumen terpisah?
- ▷ Apakah kebijakan-kebijakan manajemen personalia dan kebijakan-kebijakan struktur angkatan realistis dan dapat dicapai dari segi anggaran dan ekonomi nasional?

Kekuatan dan keadaan umum

- ▷ Apakah parlemen menentukan jumlah maksimal para prajurit, seperti bagi angkatan bersenjata, polisi atau dinas intelijen?
- ▷ Apakah parlemen menentukan *ceiling* per pangkat?
- ▷ Apakah semua kebijakan manajemen personalia bisa didapat untuk publik?
- ▷ Apakah parlemen menerima semua informasi yang relevan: seluruh jumlah per pangkat, fungsi, cuti, dan sebagainya?
- ▷ Apakah kebijakan pembaruan sektor keamanan memperhatikan konsekuensi-konsekuensi sosial dari penghentian prajurit?



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Rekrutmen dan seleksi

- ▷ Apakah semua posisi terbuka pada setiap warga, termasuk perempuan, jika demikian ditetapkan dengan hukum?
- ▷ Apakah sistem rekrutmen personalia terbuka untuk anggota yang ada, sebagai lawan pada suatu sistem rekrutmen yang tertutup, di mana hanya lapisan masyarakat tertentu dapat melamar suatu posisi?
- ▷ Apakah kriteria profesional digunakan untuk seleksi para calon?
- ▷ Apakah ada banyak lowongan dalam dinas-dinas keamanan?
- ▷ Apakah ada tingkat *dropout* yang tinggi setelah awal seleksi?

Staffing

- ▷ Apakah prinsip utama adalah bahwa prajurit direkrut dan dinaikkan pangkatnya atas dasar jasa dan kualitas yang ditaati dalam seleksi para calon?
- ▷ Apakah ada sistem penilaian profesional secara periodik?
- ▷ Apakah sistem ini transparan, objektif dan adil?
- ▷ Apakah dinas keamanan menyediakan kesempatan-kesempatan bagi karier yang menarik dan memberi motivasi?
- ▷ Apakah para prajurit dilarang mempunyai pekerjaan lain yang digaji?
- ▷ Apakah para komandan yang memimpin mempunyai pengalaman lapangan dan apakah mereka ikut misi perdamaian di luar negeri?
- ▷ Apakah parlemen atau komite parlemen yang relevan diajak konsultasi oleh menteri pertahanan (atau menteri-menteri lain yang relevan) dalam hal pengangkatan pangkat yang tinggi, seperti panglima tertinggi?

Gaji

- ▷ Apakah gaji para prajurit cukup tinggi dibanding dengan gaji profesi-profesi lain, yang memungkinkan dinas keamanan bersaing dengan perusahaan swasta di pasaran tenaga kerja?
- ▷ Apakah gaji dibayarkan pada waktunya?
- ▷ Apakah para prajurit diberi hadiah atas dasar jasa dan kualitas?
- ▷ Apakah kinerja yang benar dari para prajurit mempengaruhi gaji?
- ▷ Apakah sistem gaji transparan untuk era penggunaannya dan untuk publik umum?
- ▷ Apakah keprihatinan tentang sistem pengunduran diri dan pensiun?
- ▷ Berkaitan dengan gaji dan manfaat orang-orang dalam dinas, apakah rencana pengunduran diri/pensiun memuaskan? Apakah yang diperoleh oleh para prajurit ketika mereka mundur/pensiun?

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Tugas-tugas dan besarnya angkatan kerja keamanan

- ▷ Pastikan bahwa tugas-tugas yang diberikan pada angkatan ber-senjata, maupun besarnya angkatan kerjanya, konsisten dengan sumber-sumber ekonomi nasional.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Gaji dan angkatan kerja keamanan

- ▷ Pastikan bahwa gaji para prajurit secara ekonomis berkelanjutan sementara pada saat yang sama sekompetitif mungkin di pasaran tenaga kerja dan cukup untuk memberi hidup yang layak.
- ▷ Pastikan bahwa gaji dibayarkan secara teratur.
- ▷ Ingat bahwa gaji yang tidak cukup dapat membuat dinas-dinas keamanan tidak menarik dan mengecilkan hati prajurit potensial muda yang berkualitas.
- ▷ Ingat bahwa dalam suatu lingkungan tertentu gaji yang tidak mencukupi dan/atau pembayarannya yang tidak menentu dapat menyebabkan dinas-dinas keamanan melakukan tindak korupsi atau bahkan pemerasan dan kekerasan.
- ▷ Keuntungan finansial dan hak-hak istimewa prajurit dan para pemimpinnya haruslah tidak sedemikian sehingga menciptakan kepentingan yang tertanam dan mendorong dinas-dinas keamanan berusaha mempertahankan pengaruh politiknya. Hal-hal itu harus menjadi pengetahuan publik dan diimbangi dengan keuntungan-keuntungan finansial dan hak-hak istimewa yang ditawarkan kepada pegawai-pegawai pemerintah. Hak-hak istimewa itu harus konsisten dengan kondisi-kondisi unik dan dinas yang penuh risiko yang dituntut dari prajurit dalam daerah-daerah operasi.
- ▷ Pastikan ada rencana pensiunan yang memuaskan.

Wajib militer dan *conscientious objection* (Menolak wajib militer karena nurani)

Konstitusi hampir semua negara berisi ketentuan bahwa pertahanan negara adalah suatu kewajiban dan tanggung jawab moral setiap warganegara. Di beberapa negara tugas ini diwajibkan oleh hukum melalui wajib militer dengan tujuan bahwa setiap warganegara dipersiapkan untuk dinas dalam angkatan bersenjata manakala dianggap perlu oleh pemerintah nasional. Konsepsi, wajib militer warganegara (kebanyakan pria) seringkali ditentukan dalam konstitusi dan selalu dicakup oleh hukum yang merinci:

- ✓ Siapa dapat dikenakan wajib militer
- ✓ Lamanya dinas
- ✓ Pengaturan penangguhan/perkecualian
- ✓ Prosedur rekrutmen
- ✓ Hukuman untuk pengelakan, dan
- ✓ Usia minimum dan maksimum.

Di samping itu, sebagian besar negara memasukkan dalam hukum hak untuk menolak memanggul senjata, yaitu keberatan karena alasan nurani dan dinas alternatif.

Manfaat dan diinginkannya wajib militer

Banyak negara terus mempunyai wajib militer. Satu alasan penting adalah bahwa mereka melihat wajib militer sebagai unsur berharga dari demokrasi dan budaya nasional. Meskipun begitu, sekarang wajib militer ditantang di negara-negara seluruh dunia. Perdebatan mempersoalkan manfaat dan diinginkannya wajib militer dalam suatu tentara yang moderen karena sifat baru konflik bersenjata. Beberapa negara telah menghilangkan atau bermaksud menghilangkan wajib militer di masa depan yang dekat; bahkan Perancis, negara yang "menemukan" wajib militer dalam sejarah moderen, menghilangkannya tahun 2001. Beberapa meramalkan akhir dari tentara massal, dan bahwa itu akan digantikan oleh pasukan sukarela yang kecil, dengan teknologi tinggi (*high-tech*), dan *mobile*.

Boks No. 68

Dinas militer seantero dunia

Dapat dikenakannya dinas: di kebanyakan negara, usia untuk mulai dinas militer adalah 18 tahun, tetapi di beberapa negara usia itu adalah 16, 17, 19 atau 20. Kini beberapa negara menerima perempuan untuk wajib militer. Lamanya dinas: umumnya dari 6 bulan sampai 3 tahun.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Conscience objection dan dinas alternatif: kira-kira separoh dari semua negara menerima kasus *conscientious objectors* dan mempunyai dinas alternatif yang tersedia.

Dalam kebanyakan kasus, hukuman untuk menolak wajib militer adalah penjara.

Sumber: Report of the Secretary-General prepared pursuant to Commission resolution 1995/83, UNHCR, 1997. E/CN.4/1997/99

Aspek positif dan negatif wajib militer

Bila menganalisa aspek positif dan negatif, anggota-anggota parlemen mungkin ingin mengingat yang berikut:

Mengapa mempertahankan wajib militer?

Argumen yang menyetujui wajib militer meliputi terutama yang berikut ini:

- ✓ Wajib militer seringkali diasosiasikan dengan pikiran tentang demokrasi karena hal itu merupakan suatu kewajiban legal dan suatu tanggung jawab moral untuk setiap (kebanyakan pria) warganegara dan karena hal itu menempatkan semua yang bersangkutan pada tataran yang sama: semua mempunyai kewajiban melayani tanpa membedakan kelas, agama atau ras; di beberapa negara, kewajiban itu juga tidak membedakan jenis kelamin, karena wajib militer menyangkut perempuan maupun laki-laki.
- ✓ Prajurit-prajurit wamil adalah juga warganegara yang berseragam dan kehadiran mereka membantu mencegah agar angkatan bersenjata tidak menjadi negara dalam negara. Wajib militer dengan begitu dapat juga dianggap sebagai kaitan demokratis dengan masyarakat dan angkatan ber-senjata.
- ✓ Umumnya, pasukan wamil lebih murah daripada pasukan sukarela (*all-volunteer armies*) karena gaji mereka jauh lebih rendah daripada gaji prajurit sukarela.

Wajib militer mengumpulkan semua orang dari semua lapisan dan sudut masyarakat. Prajurit wamil dengan begitu membawa berbagai latar-belakang pendidikan dan pengalaman kerja ke angkatan bersenjata, dari seorang akuntan atau insinyur ke seorang tukang atau petani. Angkatan bersenjata dapat menggunakan kualifikasi pendidikan dan pengalaman kerja ini dengan sangat baik, termasuk selama misi-misi perdamaian – di mana pun prajurit wamil dapat terlibat di dalamnya – di mana angkatan bersenjata menyumbang pada pengembangan prasarana dan lembaga-lembaga di negara-negara pasca konflik.

Mengapa wamil diakhiri?

Studi kita tentang wajib militer seluruh dunia menunjuk pada alasan-alasan utama berikut bagi diakhirinya pasukan massal dan oleh sebab itu sistem wajib militer:

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ✓ Selama 25 tahun terakhir, terutama sesudah akhir Perang Dingin, angkatan bersenjata banyak negara telah menjadi semakin kecil dan ini telah berakibat lebih kecilnya proporsi tentara wajib militer yang diperlukan untuk masuk dinas militer (ini pada gilirannya seringkali menyebabkan kekecewaan publik tentang perluasan yang tidak adil dari beban wajib militer). Negara-negara di kawasan Euro-Atlantik khususnya telah mengurangi angkatan bersenjata mereka. Negara-negara di Afrika dan Asia nampak kurang menggunakan *peace dividend* untuk mengurangi angkatan bersenjata mereka sesudah Perang Dingin.
- ✓ Angkatan bersenjata semakin menjadi lebih profesional dan tergantung pada teknologi maju. Seringkali latihan yang lama diperlukan sebelum para prajurit mampu menangani sistem persenjataan yang kompleks dan moderen. Karena prajurit wajib militer umumnya tidak berdinasi cukup lama untuk mengenal sistem-sistem ini, tentara cenderung mengandalkan se-makin banyak prajurit profesional sukarela.
- ✓ Misi-misi perdamaian memerlukan tidak hanya ketrampilan-ketrampilan militer dasar, tetapi juga ketrampilan bernegosiasi dan ketrampilan-ketrampilan lain. Banyak prajurit wamil berdinasi terlalu singkat untuk memperoleh tingkat ketrampilan dan pengalaman yang diinginkan untuk melaksanakan operasi-operasi pendukung perdamaian yang kompleks di negara-negara pasca konflik.
- ✓ Di beberapa negara, konstitusi membatasi penggunaan prajurit wamil untuk pertahanan wilayah nasional, dan melarang penggelaran prajurit wamil di luar negeri.

Boks No. 69

Gangguan pada prajurit wamil

Dalam dinas militer, suatu hirarki yang tidak formal seringkali ada antara prajurit wamil tua dan muda. Hirarki informal seperti itu penting karena prajurit wamil yang lebih tua mengajar yang lebih muda aturan-aturan dan tradisi militer. Hal itu menyumbang pada struktur sosial dari militer. Tetapi dalam banyak hal, yang lebih tua menyalahgunakan hirarki informal itu demi keuntungan pribadi mereka sendiri, memaksa yang lebih muda mengambil alih tugas dan mengganggu mereka. Jika tidak cukup dikontrol oleh para perwira, hirarki informal ini dapat di luar kontrol sama sekali, yang berakibat suatu situasi di mana prajurit wamil yang lebih muda dihadapkan pada gangguan, kekerasan fisik dan intimidasi. Menurut *European Council of Conscript Organisation (ECCO)*, gangguan adalah satu dari masalah utama bagi prajurit wamil muda, seringkali mengakibatkan luka-luka besar yang kadang-kadang dapat diikuti oleh luka permanen atau bahkan kematian atau bunuh diri. Demi perlindungan prajurit wamil dan reputasi dinas militer, gangguan harus dicegah dengan menerapkan kontrol ketat dari para perwira. Tambahan pula, lembaga-lembaga pengawasan internal maupun eksternal harus meng-gugat kasus-kasus ekstrim dan mengembalikan aturan hukum di dalam dinas militer.

Sumber: Ilona Kiss, Rights of conscripts in peace time, 2001 di www.dcaf.ch dan ECCO (lihat Black Book on rights of conscripts in Central and Eastern Europe, 1996, di <http://www.xs4all.nl/~ecco/>)

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Conscientious objection (CO) dan dinas alternatif

Beberapa orang mempersoalkan tugas mereka untuk mempertahankan tanah air atas dasar perintah-perintah moral lainnya seperti agama (“Jangan mem-bunuh”) atau keyakinan pribadi (*non-violence*). Sebagai akibatnya, tidak jarang orang-orang ini menderita hukuman keras, termasuk hukuman mati, karena tidak menurut perintah-perintah negara.

Selama pertengahan kedua dari abad yang lalu, gagasan tentang hak untuk menolak masuk angkatan bersenjata dan memanggul senjata telah muncul dan diterima secara luas; dalam sejumlah negara, bahkan dikukuhkan dalam hukum. Kecenderungan ini terjadi bersamaan dengan akhir wajib dinas militer di negara-negara tertentu (Inggris, Jerman, Irlandia, Belanda, Belgia, Luxemburg, Perancis, Spanyol, Italia dan Portugal).

Conscientious objectors (COs) dapat didefinisikan sebagai orang yang menentang memanggul senjata atau yang berkeberatan atas setiap jenis latihan dan dinas militer. Meskipun semua orang itu (*objectors*) mengambil posisi mereka atas dasar hati nurani, mereka mungkin mempunyai berbagai alasan keagamaan, filosofis, atau alasan politik untuk kepercayaan mereka.

Satu keputusan parlemen

Dengan adanya kasus-kasus CO yang semakin biasa, parlemen beberapa negara memutuskan untuk menetapkan perundangan dalam keadaan apa saja warganegara yang dipanggil untuk wamil dapat menghindari kewajiban itu. Hal ini terjadi kalau kasus AS dan semua pemerintah Eropa Barat, dengan Yunani sebagai yang terakhir mengakui status CO tahun 1997.

Di negara-negara di mana CO tidak diakui, mereka biasanya terbuka untuk dituntut karena desersi atau pengkhianatan, dua kejahatan yang biasanya melibatkan hukuman sangat berat. Di negara-negara lain ada kategori kriminal khusus (“tetap tidak taat”) dan biasanya ditentukan dalam kode militer.

Diakui sebagai CO: siapa menentukan dan atas dasar apa?

Prosedur untuk diklasifikasikan sebagai CO biasanya mencakup suatu penjelasan tentang bagaimana orang itu tiba pada kepercayaannya, cara bagaimana kepercayaan-kepercayaan ini telah mempengaruhi hidupnya dan bagaimana kepercayaan itu bertentangan dengan dinas militer. Keputusan tentang apakah menerima status CO bagi seorang yang direkrut biasanya dibuat oleh sebuah komisi di bawah kementerian perburuhan (Swiss, Bulgaria), kementerian dalam negeri (Slovenia) atau kementerian kehakiman (Croatia).

CO sebagai hak asasi

Dalam bulan April 2000, dengan mengikuti prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam resolusinya 1998/77, Komisi PBB untuk HAM yang menetapkan tanpa pemungutan suara resolusi 2000/34 yang mengakui hak setiap orang untuk keberatan dengan alasan hati nurani atas dinas militer sebagai pelaksanaan yang sah dari hak akan kebebasan berpikir sebagaimana digambarkan dalam *Universal Declaration of Human Rights dan the International Covenant on Civil and Political Rights*. Dalam tahun 1993, Komite PBB untuk HAM telah mengakui bahwa CO adalah suatu hak yang berasal dari artikel 18 dari Covenant "sepanjang kewajiban menggunakan kekuatan yang mematenkan mungkin secara serius bertentangan dengan kebebasan hati nurani dan hak untuk menyatakan agama atau kepercayaan orang". Komite PBB telah menyatakan lebih lanjut bahwa "Bila hak ini diakui hukum atau praktek, harus tidak ada pembedaan di antara CO atas dasar hakikat kepercayaan-kepercayaan mereka; begitu pula, harus tidak ada diskriminasi terhadap CO karena mereka telah gagal melaksanakan dinas militer."

Boks No. 70

Resolusi Komisi PBB tentang HAM 1998/77: *Conscientious objection terhadap dinas militer*

Komisi (...)

Mengingat bahwa itu diakui dalam *Universal Declaration of Human Rights dan International Covenant on Civil and Political Rights* bahwa setiap orang mempunyai hak akan hidup, kebebasan dan keamanan orang, maupun hak akan kebebasan pikiran, hati nurani dan agama dan hak untuk tidak menderita diskriminasi, (...)

Mengakui bahwa *conscientious objection* atas dinas militer berasal dari prinsip-prinsip dan alasan-alasan hati nurani, termasuk keyakinan mendalam, yang timbul dari motif keagamaan, moral, etis dan kemanusiaan dan motif-motif serupa, (...)

1. Menarik perhatian pada hak setiap orang untuk mempunyai *conscientious objection* atas dinas militer sebagai pelaksanaan yang sah dari hak akan kebebasan pikiran, hati-nurani dan agama, sebagaimana ditentukan dalam artikel 18 dari *Universal Declaration of Human Rights* dan artikel 18 dari *International Covenant on Civil and Political Rights*;
2. Menyambut baik kenyataan bahwa beberapa negara menerima tuntutan *conscientious objection* sebagai sah tanpa penyelidikan;
3. Mengajak Negara-negara yang tidak mempunyai sistem seperti itu untuk mendirikan badan-badan pembuat keputusan independen dan tidak memihak dengan tugas untuk menentukan apakah suatu *conscientious objection* dipegang sungguh-sungguh dalam suatu kasus khusus, dengan memperhitungkan persyaratan tidak melakukan diskriminasi di antara CO atas dasar sifat kepercayaan-kepercayaan mereka yang khusus;



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

4. *Mengingatkan* Negara-negara dengan sebuah sistem wajib dinas militer, di mana ketentuan seperti itu telah dibuat, akan rekomendasinya agar mereka menyediakan untuk CO berbagai bentuk dinas alternatif yang sesuai dengan alasan-alasan untuk *conscientious objection*, yang bersifat non-tempur (*noncombatant*) atau sipil sifatnya, untuk kepentingan umum dan tidak bersifat menghukum.
5. *Menekankan* bahwa Negara-negara hendaknya mengambil langkah-langkah yang perlu untuk tidak menyerahkan CO ke penjara dan hukuman yang diulangi karena gagal melaksanakan dinas militer, dan mengingat bahwa tidak seorang pun akan dapat dikenai hukuman atau dihukum lagi karena suatu pelanggaran untuk mana dia akhirnya sudah dihukum atau dibebaskan sesuai dengan hukum dan prosedur pidana masing-masing Negara; (...)

Resolusi 1998/77, UNCHR

Dinas alternatif

Kebanyakan negara-negara yang mengakui status CO menetapkan dengan hukum suatu dinas nasional untuk dilaksanakan sebagai alternatif dinas militer. Dinas alternatif ini dapat mengambil dua cara:

- ✓ Dinas dalam angkatan bersenjata tanpa memegang senjata;
- ✓ Bekerja dalam lembaga-lembaga kesejahteraan sosial seperti rumah sakit, taman kanak-kanak, lembaga-lembaga untuk penyandang cacat, dan sebagainya. dan seringkali dalam LSM atau IGOS (organisasi antar pemerintah).

Dinas alternatif biasanya lebih lama daripada dinas militer. Misalnya, di Perancis biasanya 20 bulan sedangkan dinas militer hanya 10; di Austria 12 bulan sedang dinas militer hanya 7; di Bulgaria 24 bulan sedang dinas militer hanya antara 6 dan 9 bulan.

Boks No. 71

Dinas alternatif: kasus Swiss

Swiss adalah satu dari sedikit Negara Eropa Barat, yang masih mempunyai wajib militer. Itu ditetapkan dalam Konstitusi (art. 59.1), Hukum tentang Organisasi Militer 1995 dan Hukum Dinas Militer 1995. Hal itu berlaku untuk semua pria usia 20-42, dan sampai 55 untuk pangkat lebih tinggi. Dinas militer berlangsung 4 bulan pada awalnya, plus 3 minggu setiap 3 tahun, plus latihan menembak setiap tahun.

Hukum tentang Dinas Alternatif tahun 1996 mengakui hak *conscientious objection* karena alasan etis, moral-filosofis dan keagamaan. Kementerian Industri dan Perburuhan menerima aplikasi, yang ditentukan oleh Komisi tiga anggota yang dipilih dari 120 komisioner yang direkrut melalui iklan surat kabar. Kira-kira 5% dari mereka usia wamil terdaftar sebagai CO. Mereka yang haknya untuk dipertimbangkan sebagai CO tidak diakui tetapi masih menentang wamil dapat menghadapi empat sampai lima bulan penjara.

CO masih harus melaksanakan dinas sipil dan bukannya militer. Itu terdiri atas dinas selama 450 hari di suatu badan publik atau swasta yang melayani kepentingan publik. Itu dapat dilakukan di rumah sakit, pusat pemuda, penelitian di universitas, kehutanan, dan sebagainya.

Sumber: European Bureau for Conscientious Objection (EBCO)

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Wamil atau tanpa wamil?

- ▷ Perimbangkan dengan hati-hati semua pro dan kontra dalam konteks nasional anda sendiri.
- ▷ Dalam hubungan itu, ingat unsur-unsur indikatif yang diacu dalam bab ini dan lihat sampai berapa jauh hak-hak itu relevan bagi konteks nasional Anda sendiri.

Prajurit-prajurit wamil yang terbuka terhadap perlakuan kasar dan merendahkan

- ▷ Bertindaklah bijaksana jika prajurit wamil dilaporkan sebagai terbuka terhadap penyalahgunaan, kekesalan atau kekerasan
- ▷ Pastikan bahwa penyelidikan mendalam dilakukan dan, kalau perlu, sanksi diputuskan oleh suatu badan yang kompeten dan diterapkan segera.
- ▷ Jika seorang Ombudsman Pertahanan belum ada di negara Anda, pertimbangkan untuk merekomendasikan agar lembaga seperti itu dibentuk dan diberi kuasa untuk menangani masalah-masalah perlakuan kasar atau merendahkan prajurit wamil.

Status CO

- ▷ Buktikan status legal CO di negara anda dan jika perlu pertimbangkan mengambil tindakan agar mempunyai yang ditentukan oleh hukum atau memperbaiki perundangan yang ada.
- ▷ Dalam konteks itu, pastikan mendapatkan informasi terkini tentang pendekatan pada masalah itu dan situasi legal dan praktis di negara-negara lain.

Dinas alternatif

- ▷ Buktikan apakah dinas alternatif ditentukan dengan hukum di ne-gara Anda dan jika perlu pertimbangkan mengambil tindakan agar mempunyai yang ditentukan oleh hukum atau memperbaiki perundangan yang ada.
- ▷ Dalam konteks itu, pastikan mendapatkan informasi terkini tentang pendekatan pada masalah itu dan situasi legal dan praktis di negara-negara lain.

Pengadaan senjata dan perlengkapan militer

Kebijakan pengadaan harus berasal dari rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan "lebih tinggi" seperti konsep keamanan negara atau strategi pertahanan. Semua tuntutan akan persenjataan dan perlengkapan militer baru harus diteliti dengan mengingat dampak dan relevansinya pada kebijakan keamanan nasional.

Suatu konsep keamanan nasional membantu mencapai stabilitas dalam proses manajemen pertahanan dan menambah prediktabilitas dalam pembuatan-kebijakan pertahanan dalam jangka panjang. Adalah esensial mempertahankan tujuan kebijakan pertahanan nasional yang dikaitkan dengan sumber-sumber yang dialokasikan untuk sektor pertahanan dan memelihara perimbangan antara sektor pertahanan dan masyarakat.

Transparansi dalam pengadaan senjata

Dalam setiap sistem demokrasi yang telah mapan, kegiatan-kegiatan membuat anggaran umumnya dan pengadaan senjata khususnya, harus transparan dan akuntabel pada publik. Dari sudut pandang akuntabilitas publik, harus ada suatu kaitan yang rasional antara kebijakan, rencana, anggaran dan pengadaan senjata. Ini tidak dianggap wajar begitu saja di mana-mana. Sayangnya di kebanyakan negara parlemen hanya dapat bicara secara terbatas dalam pengadaan senjata, itu pun jika bisa.

Ketika mengalokasikan dana atau menguasai suatu pengadaan, adalah penting bahwa parlemen memeriksa legalitas operasi semacam itu, khususnya dengan mengingat peraturan-peraturan dan kesepakatan-kesepakatan internasional yang membatasi produksi, perdagangan atau penggunaan jenis persenjataan tertentu, seperti *Non-Proliferation Treaty* (1968), Konvensi Ottawa tentang Pelarangan Penggunaan, *Stockpiling*, Produksi dan Transfer Ranjau Anti-personel dan tentang Penghancurannya (1997), resolusi-resolusi Dewan Keamanan PBB, dan sebagainya.

Parlemen mungkin juga menghadapi kesulitan dalam menangani kompleksitas yang inheren tentang penghitungan biaya peralatan pertahanan yang besar dalam periode bertahun-tahun. Ini menyebabkan negara-negara berkembang dan pasca konflik terutama rawan terhadap pemasok senjata internal atau eksternal yang, per definisi, tertarik untuk menjual produk mereka dengan harga yang paling baik dan mempunyai minat kecil untuk kebutuhan akan pengawasan demokratis.

Karena alasan-alasan ini parlemen berminat untuk mengembangkan komite-komite khusus atau sub-komite yang menangani pengadaan persenjataan. Dengan begitu, mereka dapat memperbaiki transparansi dalam proses pengadaan persenjataan dan memaksa eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat.

Masalah bagi parlemen adalah bahwa pemerintah enggan mengeluarkan angka-angka mengenai kepemilikan dan keperluan membeli senjata konvensional yang

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

penting (pesawat, kendaraan berlapis baja, artileri, sistem radar dan pedoman, peluru kendali dan kapal perang) dan, untuk sebagian besar, mereka bahkan lebih enggan mengumumkan saham-sahamnya dan transfer kategori senjata lebih ringan (kaliber kurang dari 100 mm), yang dikenal sebagai senjata ringan.

Ketika memasuki proses pengadaan senjata, idealnya pemerintah bekerjasama dengan parlemen untuk memastikan bahwa rencana pengadaan senjata yang terlalu ambisius tidak mengakibatkan beban finansial bagi negara dalam jangka panjang. Program pengadaan senjata harus dipahami dalam konteks kepentingan-kepentingan publik yang lain. Oleh karena itu, tidak hanya prioritas militer tetapi juga prioritas-prioritas yang lain adalah sah dalam proses pengambilan keputusan. Parlemen harus menilai dampak dan beban finansial dari pengadaan senjata pada masyarakat.

Boks No. 72

Mengapa anggota-anggota parlemen harus memperhatikan pengadaan senjata

- ▷ Dana publik terlibat;
- ▷ Memutuskan tentang sistem persenjataan bukan hanya soal keahlian teknis dan keamanan, tetapi juga tentang memutuskan apakah uang harus dibelanjakan untuk “guns or butter”, dan jika harus dibelanjakan untuk “guns”, berapa banyak dan mengapa.
- ▷ Pengadaan persenjataan tidak boleh menyebabkan beban finansial bagi negara, dalam jangka pendek dan panjang (termasuk biaya jalan kehidupan [*life-cycle*] secara keseluruhan);
- ▷ Pengawasan parlemen harus menyeimbangkan biaya pembelian senjata terhadap kebutuhan sektor sosial.
- ▷ Proses pengadaan persenjataan yang transparan, yang akuntabel pada parlemen, menghindari korupsi, pemborosan dan penyalah-gunaan dana publik.

Apakah keadaan khusus membenarkan kerahasiaan?

Prinsip-prinsip good governance, terutama transparansi, harus menjadi pedoman untuk semua aspek pembuatan kebijakan publik, termasuk yang berkaitan dengan penjualan dan pengadaan persenjataan. Oleh sebab itu ada satu kebutuhan untuk memeriksa keadaan-keadaan apa saja yang dapat membuat pengambilan keputusan tentang pertahanan sebagai suatu perkecualian dan membenarkan perlunya kerahasiaan.

Petunjuk untuk penjualan dan pengadaan persenjataan harus didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas publik. Alasan-alasan untuk kerahasiaan dalam proses pengambilan keputusan yang dituntut oleh negara-negara penerima atau negara-negara pemasok persenjataan harus dinyatakan secara eksplisit. Jika alasan-alasan seperti itu menuju pada kemungkinan korupsi yang masuk ke dalam *deal*, maka risiko-risiko ini harus diidentifikasi oleh kedua pihak dan tindakan-tindakan didefinisikan untuk menghindari prospek seperti itu.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Boks No. 73

Kebijakan pengadaan senjata yang lemah dan kabur atau proses pengadaan yang sangat rahasia dapat berakibat:

- ▷ Pemeriksaan yang tidak cukup atas alasan pengadaan sistem persenjataan;
- ▷ Ketidakefisienan dalam keputusan pemerintah dengan konsekuensi-konsekuensi yang tidak sehat bagi keamanan nasional dan regional;
- ▷ Kekhawatiran di negara-negara tetangga;
- ▷ Korupsi dalam pengadaan senjata dan dalam segala macam keputusan pengadaan yang berkaitan dengan militer;
- ▷ Rusaknya kepercayaan publik secara serius pada angkatan bersenjata yang akibatnya dapat terdiskreditkan dan terbuka pada kontroversi yang tidak perlu.

Pengambilan keputusan yang komprehensif tentang pengadaan

Dalam hal pembelian sistem persenjataan besar, proses pengambilan keputusan harus mengidentifikasi dan mengintegrasikan metode-metode yang dipakai untuk aspek-aspek berikut:

- ✓ Proses perkiraan ancaman;
- ✓ Konsep jangka panjang tentang pengembangan kemampuan pertahanan;
- ✓ Identifikasi keperluan material untuk perlengkapan baru;
- ✓ Alokasi anggaran untuk pengadaan persenjataan;
- ✓ Kepastian kualitas teknis dan proses audit kinerja pasca pengadaan;
- ✓ Seluruh biaya *life-cycle*, termasuk pemeliharaan, penyesuaian, dan sebagainya.
- ✓ Menilai tawaran-tawaran kompensasi dan ganti rugi (*off-set*).

Menentukan proses pemantauan dan peninjauan parlementer pada semua tahapan akan mengurangi kemungkinan pemborosan, penipuan atau penyalah-gunaan yang masuk ke dalam sistem pengambilan keputusan eksekutif. Untuk melaksanakan pengawasan, parlemen harus menuntut bahwa pemerintah selalu memberi tahu mereka tentang semua tahapan proses pengadaan per-senjataan. Lagi pula, parlemen harus berhak untuk memutuskan tentang semua kontrak pengadaan. Parlemen Belanda merupakan suatu contoh badan le-gislatif yang memantau semua tahapan proses pengambilan keputusan tentang pengadaan (lihat Boks No. 74).

Boks No. 74

Kebijakan Belanda tentang pengadaan pertahanan: dimensi pengawasan parlemen

Belanda mempunyai tradisi kuat dan lama dan praktek pengawasan parlemen yang ketat atas pengadaan pertahanan. Pada prinsipnya, semua keputusan tentang pengadaan yang melebihi 25 juta euro (kira-kira sama dengan 25 juta dolar) harus lewat parlemen. Wahana untuk ini dinamakan



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

prosedur akuisisi. Pemerintah (dalam praktek *State Secretary for Defence*/Menteri Pertahanan – yang mempunyai bahan per-tahanan dalam portfolionya) mengirimkan surat yang dipilih dari 4 jenis (A,B, C dan D), tergantung pada tahapan akuisisi. Singkatnya, tahapan yang berbeda-beda pada dasarnya mulai dari keperluan akan suatu sistem persenjataan baru (dari seorang pendahulu ke yang sekarang) ke usulan konkrit untuk membeli sistem X dari produsen Y.

Parlemen berada dalam posisi untuk mempengaruhi keputusan-keputusan pada setiap tahapan dari proses akuisisi. Jadi ketika pemerintah me-nentukan suatu keperluan akan penggantian atau perolehan (atau me-nyarankan jumlah sistem yang hendak diperoleh) parlemen dapat me-nentang atau mengubah hal itu. Keputusan akhir tentang akuisisi (the '*go ahead*') dapat juga ditentang atau diubah, meskipun dalam praktek ini tidak sering terjadi. Biasanya intensi pemerintah selama seluruh proses dipengaruhi oleh 4 huruf (A, B, C, dan D) yang dibahas di parlemen.

Untuk proyek-proyek besar yang melebihi 100 juta euro suatu prosedur khusus telah ditentukan ('Proyek-proyek Besar') yang melibatkan laporan yang bahkan lebih rinci dan sering ke parlemen. Satu contoh yang khas adalah intensi pemerintah Belanda untuk berpartisipasi dalam tahap perkembangan *Joint Strike Fighter*, pengganti Amerika untuk F-16. Tetapi ada proyek-proyek besar lainnya, misalnya Brigade Mobil Udara.

Secara keseluruhannya, nampak bahwa di Belanda situasi sekarang umumnya dinilai memuaskan. Ada diskusi-diskusi tentang ambang finansial (*financial threshold*) dan kebijaksanaan pemeriksaan parlementer yang rinci atas proses yang seringkali sangat teknis. Dalam kerangka ini, pertanyaan-pertanyaan diajukan tentang kualitas dan inde-pendensi informasi pemerintah dan diinginkanya '*counter-evidence*', misalnya oleh lembaga pertahanan yang independen. Akhirnya, peranan industri dan para pelobi dan akses mereka pada anggota-anggota komite pertahanan sering dibicarakan. Tetapi tidak ada insiden besar, apalagi skandal, telah terjadi dalam hal ini.

Sumber: Jan Hoekema, former Member of Parliament, the Netherlands, 2002

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Mengawasi pengadaan senjata

- ▷ Pengawasan parlemen atas pengadaan senjata memerlukan perun-dangan.
- ▷ Pastikan bahwa pengawasan parlemen atas sektor keamanan leng-kap dan mencakup semua aspek pengadaan, dengan perhatian khusus dan hati-hati pada:
 - Keperluan keamanan;
 - Konsekuensi politik regional dalam hal kemungkinan reaksi ne-gatif yang mengarah pada perlombaan senjata;
 - Beban bagi anggaran (jangka pendek dan panjang), dan
 - Dampak pada industri nasional dalam sektor swasta dan publik.

Transparansi dan akuntabilitas pengadaan senjata

- ▷ Pastikan bahwa parlemen berhak berbicara dalam proses pengadaan senjata dan perlengkapan militer.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ▷ Menuntut bahwa parlemen atau komitennya yang kompeten diberi, manakala perlu, laporan rinci dan mutakhir mengenai kepemilikan dan kualitas teknis dari senjata konvensional yang besar (pesawat terbang, kendaraan lapis baja, artileri, sistem pengendali dan radar, peluru kendali, dan kapal perang) dan kategori senjata yang lebih kecil (kaliber lebih kecil dari 100 mm), maupun alasan-alasan untuk membeli yang baru.
- ▷ Pastikan bahwa masalah-masalah yang berkaitan dengan kerahasiaan dalam kesepakatan pengadaan dapat dipersoalkan dan dibahas oleh parlemen atau komitennya yang kompeten melalui proses dengan perundangan yang menjamin akuntabilitas sementara me-melihara rahasia militer;

Analisa dampak pengadaan

- ▷ Analisa konsistensi rencana pengadaan dengan kebijakan keamanan.
- ▷ Pastikan bahwa parlemen mempelajari dan menilai beban finansial pengadaan senjata dalam perbandingannya dengan keperluan-keperluan publik lainnya dan prioritas-prioritas sosial, agar dapat mencegah ketidakseimbangan yang mempengaruhi pembangunan dan stabilitas ekonomi dan sosial negara.
- ▷ Menggunakan prosedur parlementer untuk mencegah keputusan-keputusan pengadaan senjata yang terlalu ambisius. Parlemen harus menjamin rasionalitas rencana-rencana yang tidak mengakibatkan beban pada negara dalam jangka panjang.

Audit pengadaan

- ▷ Memantau konsistensi antara kebijakan pertahanan dan rencana-rencana, anggaran pertahanan dan pengeluaran aktual untuk senjata dan perlengkapan militer.
- ▷ Lakukan audit kinerja pasca pengadaan sistem persenjataan, sesudah kontrak dilaksanakan (sekurang-kurangnya tiga butir/tahapan dalam *life-cycle* senjata)

Komite parlemen tentang pengadaan

- ▷ Kecuali kalau komite atau sub komite pengadaan sudah ada, bentuk satu, sehingga menambah pentingnya kaitan antara perencanaan kebijakan, perencanaan dan audit finansial, industri pertahanan dan penelitian dan pengembangan.
- ▷ Dalam hubungan ini, minta dan dipelajari informasi tentang kerangka acuan, prosedur dan hasil dari badan-badan serupa di parlemen-parlemen lain.
- ▷ Pastikan bahwa dewan parlemen Anda dapat mengakses dan menggunakan nasihat para ahli.

Perdagangan dan transfer senjata

Parlemen mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengawasi baik perdagangan maupun transfer senjata. Aturan-aturan dan prosedur yang menjadi pedoman pengadaan senjata harus konsisten dengan yang ditetapkan oleh hukum-hukum pengadaan, anggaran nasional dan hukum finansial atau kontrak dan penyelesaian perselisihan. Ciri-ciri yang menuntun kebijakan perdagangan dan transfer senjata dan kerangka hukumnya harus didasarkan pada prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Boks No. 75

Transfer senjata: suatu definisi

Transfer senjata umumnya dimengerti sebagai mencakup semua kegiatan di mana negara-negara dan pelaku-pelaku non-negara terlibat, untuk memperoleh atau menjual senjata. Transfer senjata meliputi penjualan atau perdagangan, pembelian atau pengadaan maupun sebagai donasi senjata.

Kebijakan nasional tentang perdagangan dan transfer senjata

- ✓ Pemerintah harus menetapkan suatu kebijakan dan perundangan tentang penjualan senjata, yang harus diserahkan kepada parlemen untuk disetujui. Kebijakan itu harus mendefinisikan prinsip-prinsip penjualan senjata konvensional, dan harus, lebih khusus, dikembangkan dengan mengingat berikut ini:
- ✓ Impor dan ekspor senjata konvensional harus terbuka untuk pengawasan oleh komite(-komite) parlemen yang relevan;
- ✓ Peraturan perdagangan senjata harus konsisten dengan prinsip-prinsip Piagam PBB, hukum internasional atau embargo senjata PBB dan juga harus memperhitungkan masalah-masalah ekonomi, politik, etik dan keamanan dari negara-negara yang membeli senjata;
- ✓ Asas transparansi dalam proses pengambilan keputusan untuk menjamin kejujuran dan akuntabilitas profesional;
- ✓ Mekanisme untuk mencegah praktek-praktek penjualan senjata yang tidak etis harus diperundangkan, didasarkan pada rekomendasi PBB dan lain-lain yang relevan dan atas praktek-praktek yang paling baik di negara-negara lain; pemasok dan penerima harus merumuskan suatu kode integritas.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ✓ Parlemen harus dapat menentukan bahwa sifat dan jenis senjata yang dijual berkaitan dengan kebutuhan pertahanan yang sungguh-sungguh negara-negara yang menerimanya sebagaimana disetujui oleh parlemen negara-negara penerima.
- ✓ Parlemen dari negara-negara pemasok senjata harus dapat menentukan bahwa negara-negara penerima menghormati HAM dan kebebasan-kebebasan fundamental dan telah menetapkan proses-proses untuk keputusan-keputusan pengadaan senjata;
- ✓ Parlemen harus dapat menentukan bahwa penjualan senjata itu tidak akan membahayakan perdamaian, memperparah ketegangan atau konflik bersenjata regional, melahirkan penjualan senjata yang terus meningkat atau menambah ketidakstabilan regional melalui diperkenalkannya sistem persenjataan yang menimbulkan destabilisasi, atau jumlah besar senjata kecil dan ringan; jika komite parlemen untuk pertahanan memulai suatu dialog regional tentang ancaman-ancaman pada stabilitas regional, pengadaan yang berlebihan dan kerahasiaan yang menyertainya ke arah korupsi menjadi terbuka pada perdebatan regional.
- ✓ Harus ada mekanisme yang tersedia untuk mencegah senjata dijual kepada suatu negara tertentu diekspor lagi atau dialihkan untuk maksud-maksud yang bertentangan dengan syarat-syarat yang dinyatakan dalam sertifikat impor.

Parlemen harus menetapkan suatu prosedur audit yang independen dengan kekuasaan-kekuasaan menurut statuta, untuk menjamin bahwa proses-proses penjualan senjata nasional terbuka bagi pemeriksaan dan pengawasan independen. Ini harus dilakukan menurut prinsip-prinsip dan pedoman yang didefinisikan oleh parlemen. Boks No. 76 berisi contoh-contoh perjanjian internasional dan kode etik yang relevan untuk kebijakan-kebijakan nasional tentang perdagangan senjata.

Boks No. 76

Pengaturan regional tentang transfer senjata

▷ **Kode Etik Eropa**

Dewan Uni Eropa mengesahkan resolusi tentang Kode Etik Eropa tanggal 8 Juni 1998. Resolusi ini dimaksudkan untuk mencegah arus senjata dari negara-negara Uni Eropa ke kawasan-kawasan dunia yang tidak stabil di mana pelanggaran berat atas HAM mungkin terjadi. Negara-negara anggota Uni Eropa mengambil keputusan ini setelah mengalami tekanan selama kira-kira delapan tahun dari beberapa LSM untuk menetapkan suatu kebijakan yang bertanggung jawab tentang perdagangan senjata. Kode itu mencakup suatu daftar tujuan sensitif dan menentukan suatu sistem pembuktian dan pemantauan syarat-syarat penggunaan akhir, maupun suatu sistem informasi timbal-balik dan konsultasi tentang pemberian dan penolakan izin ekspor. Kode Etik Eropa tidak mengikat secara hukum bagi negara peserta dan tidak ada mekanisme untuk membuat mereka akuntabel karena tidak menghormatinya. Jadi, terserah pada negara-negara yang mempunyai perundingan tentang ekspor yang lebih keras untuk membatasi ekspor ke pelaku-pelaku pelanggaran HAM dan lalu memberikan tekanan dalam mekanisme konsultasi bilateral.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Kode itu berisi delapan kriteria yang harus diacu dalam hal ekspor sen-jata:

- 1) "Hormat pada komitmen internasional negara-negara anggota EU, khususnya sanksi-sanksi yang ditetapkan oleh Dewan Keamanan PBB (...)
- 2) Hormat pada HAM di negara tujuan terakhir (...)
- 3) Situasi internal di negara tujuan terakhir, sebagai suatu fungsi dari adanya ketegangan atau konflik bersenjata (...)
- 4) Negara-negara anggota tidak akan mengeluarkan izin ekspor jika ada risiko jelas bahwa negara-negara penerima akan menggunakan ekspor yang diusulkan secara agresif terhadap negara lain atau untuk meny-atakan dengan kekerasan suatu tuntutan teritorial (...)
- 5) Keamanan nasional negara-negara anggota dan wilayah-wilayah yang hubungan luar negerinya menjadi tanggung jawab suatu negara ang-gota, maupun sebagai wilayah negara-negara bersahabat atau sekutu.
- 6) Tingkah-laku negara pembeli dalam komunitas internasional, khusus-nya dalam hal sikapnya terhadap terorisme, sifat aliansinya dan hor-mat pada hukum internasional (...)
- 7) Adanya risiko bahwa perlengkapan itu akan dialihkan dalam negara pembeli atau diekspor dalam keadaan yang tidak diinginkan (...)
- 8) Kesesuaian ekspor senjata dengan kemampuan teknis dan ekonomis negara penerima (...)"

Sumber: <http://europa.eu.int>

▷ Organisasi Negara-negara Amerika dan transfer senjata

Transparansi perdagangan senjata regional untuk Amerika bertambah baik ketika 19 anggota Organisasi Negara-negara Amerika (OAS) menanda-tangani suatu perjanjian tentang transfer senjata konvensional. *The Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisi-tions*, yang disepakati selama Sidang Umum di Guatemala City, mengajak para penandatangan membuka informasi tentang ekspor dan impor senjata yang penting setiap tahun.

Menurut artikel III. "Negara-negara peserta harus lapor setiap tahun tentang tempat penyimpanan impor dan ekspor senjata konvensional mereka selama tahun kalender sebelumnya, dengan memberi informasi, dalam hal impor, tentang Negara pengekspor, dan kuantitas serta jenis senjata kon-vensional yang diimpor; dan informasi, dalam hal ekspor, tentang Negara pengimpor, dan kuantitas serta jenis senjata konven-sional yang diekspor. Setiap Negara peserta melengkapi laporannya dengan informasi tambahan yang dianggapnya relevan, seperti tanda dan model senjata konvensional itu (...)." Di samping itu, Negara-negara saling memberitahu tentang perolehan senjata konvensional melalui impor, produksi nasional dan juga kalau tak ada perolehan yang terjadi (artikel IV).

Sumber: <http://www.oas.org>, 2002

Hormat akan embargo senjata internasional

Sanksi adalah suatu alat komunitas internasional sebagai tanda ketidaksepa-katan terhadap tingkah-laku suatu negara kalau negara itu mengancam hukum interna-sional, atau perdamaian dan keamanan internasional. Dasar hukumnya adalah Artikel 41 Piagam PBB, yang memungkinkan Dewan Keamanan PBB mengajak negara-negara anggota mengambil aksi tanpa senjata untuk memulihkan perdamaian dan keamanan internasional. Dari 1945 sampai 1990, Dewan Keamanan PBB mengenakan sanksi hanya pada dua negara. Sejak 1990, Dewan Keamanan PBB telah mengenakan sanksi 12 kali.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Dalam hal ini, meminta "*end-use certificate*", yang menentukan di mana senjata pada akhirnya akan berakhir, mungkin merupakan alat yang berguna bagi parlemen sebagai bagian dari prosedur untuk pemberian izin transfer senjata. Tetapi, telah banyak terjadi penyalahgunaan yang melibatkan *end-use certificate* palsu.

Pendaftaran (*Register*) Senjata Konvensional pada PBB

Pada tanggal 6 Desember 1991, Sidang Umum menetapkan resolusi 46/36 L yang berjudul, "*Transparency in armaments*", yang meminta Sekretaris Jendral untuk mendirikan dan memelihara Markas Besar PBB di New York suatu *Register of Conventional Arms* yang non-diskriminatif, untuk mencakup data tentang transfer senjata internasional maupun informasi yang disediakan oleh negara-negara anggota tentang saham-saham militer, pengadaan melalui produksi nasional dan kebijakan-kebijakan yang relevan.

Register itu meliputi tujuh kategori yang disepakati dari persenjataan konvensional yang besar, termasuk tank, kendaraan lapis baja, sistem artileri berkaliber besar, pesawat tempur, helikopter tempur, kapal perang dan peluncur peluru kendali. *Register* itu sudah operasional efektif sejak 1992. Sekretaris Jendral secara teratur menyampaikan laporan kepada Sidang Umum, yang berisi data dan informasi yang diberikan oleh 110 pemerintahan tentang impor dan ekspor senjata konvensional yang dicakup dalam *Register*. Laporan itu juga meliputi informasi yang diberikan oleh pemerintah-pemerintah tentang pengadaan dari produksi nasional atau milik militer (*military holdings*). Lihat <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

Kebutuhan akan "*smart sanctions*"

Sekretaris Jendral menyebut sanksi ekonomi yang komprehensif suatu "*blunt instrument*". Sanksi-sanksi itu tidak selalu efektif dan seringkali melukai negara-negara atau rakyat biasa dari negara-negara yang dijadikan sasaran. Oleh karena itu, beberapa orang percaya bahwa *smart sanctions*, yang lebih sempit terfokus, diperlukan. Embargo persenjataan merupakan suatu jenis *smart sanctions*, dekat pada embargo finansial dan perjalanan. *Smart sanctions* diarahkan sebagai sasaran rezim dan elit yang berkuasa dari suatu negara dan mengecualikan rakyat biasa dan kekuatan-kekuatan oposisi suatu negara. Tetapi *smart sanctions* ternyata terlalu sulit dilaksanakan dan tidak seluruhnya berhasil. Sanksi-sanksi itu juga perlu diperbaiki dan diperhalus (lihat Boks No. 77).

Boks No. 77

Membuat sanksi senjata lebih arif: apa yang dapat dilakukan parlemen

Parlemen dari negara-negara pengekspor senjata harus menjamin adanya persyaratan seperti berikut:

- ▷ Perundangan, termasuk pedoman dan peraturan-peraturan administratif yang diperlukan. Membuat pelanggaran atas embargo senjata oleh PBB suatu kejahatan pidana;



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ▷ Koordinasi intra-pemerintah, yang menunjuk suatu departemen yang memimpin untuk pelaksanaan embargo;
- ▷ Berbagi informasi dan intelijen di antara departemen pemerintah dan antar pemerintahan untuk mengidentifikasi pengangkutan dengan kapal yang dicurigai, tujuan, rute transit atau perbatasan;
- ▷ Daftar kontrol yang mengidentifikasi barang-barang yang dikenai embargo;
- ▷ Kekuasaan untuk menangkap pengangkutan kapal yang kelihatan merupakan pelanggaran suatu embargo; dan bukannya mengembalikan barang-barangnya ke tempat asal;
- ▷ Syarat-syarat untuk membekukan atau menyita aset-aset dari hasil atau pengiriman senjata yang ilegal;
- ▷ Melacak dan membuktikan pengangkutan senjata dengan kemungkinan risiko akan dialihkan jalurnya.

Sumber: didasarkan pada website BICC www.bic.de, 2002

Warisan Pasca-Perang Dingin: *Surpluses* dan transfer

Perang Dingin menuju pada pengurangan dalam jumlah tentara di seluruh dunia. Ini berarti bahwa berjuta-juta senjata dianggap berlebihan dan menjadi surplus. Kurangnya manajemen yang konsisten dari surplus senjata seluruh dunia berakibat adanya berjuta-juta senjata ditransferkan dari pemerintah ke pemerintah, tetapi juga pemerintah-pemerintah ke kelompok-kelompok non-pemerintah sedemikian rupa sehingga senjata-senjata itu terhindar dari pemeriksaan publik. Jelas, banyak dari senjata-senjata ini dialihkan ke dalam saluran senjata-senjata curian, atau secara langsung dicuri dari gudang yang tidak aman.

Kira-kira dua per lima dari semua senjata konvensional besar diperdagangkan pada tahun-tahun 1990-an dari gudang-gudang surplus. Sebab utama adanya surplus senjata adalah bahwa gudang-gudang besar kepunyaan bekas blok Soviet mendadak bebas dari kontrol penguasa pusat. Dengan kondisi ekonomi yang sulit dan adanya kelebihan senjata yang besar, kelebihan gudang senjata menjadi satu sumber hard *currency* yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan finansial. Di lain pihak, benar juga bahwa banyak penjualan diorganisir oleh jaringan kriminal yang berhubungan atau tidak berhubungan dengan pimpinan politik yang ada. Beberapa negara maju dan negara berkembang melakukan hal yang sama.

Boks No. 78

Perdagangan kelebihan senjata: suatu hasil negatif dari perlucutan senjata

"Kendati berkurangnya perdagangan dalam persenjataan baru, statistik menunjukkan tingkat rekor dari perdagangan senjata bekas yang berlebihan. Kombinasi faktor-faktor yang mendorong dan yang menarik telah mempengaruhi transfer dari kelebihan ini. Perjanjian-perjanjian perlucutan senjata, penghentian tembak-menembak dan berkurangnya peng-gelaran telah menciptakan inventaris yang berjumlah sebanyak 165,000 senjata



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

besar seluruh dunia, lebih dari 18,000 di antaranya telah diekspor atau diberikan antara tahun 1990 dan 1995. Untuk pertama kalinya, pada tahun 1994, perdagangan kelebihan senjata lebih besar dari-pada perdagangan senjata baru. Kelebihan senjata yang tersedia menjadi semakin lebih murah atau diberikan dalam program-program bantuan. Perdagangan seperti itu adalah suatu hasil yang problematik dari per-lucutan senjata, yang mencapai wilayah-wilayah konflik dan memicu perlombaan senjata regional.”

Sumber: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion www.bicc.de

Jelas bahwa penerima senjata adalah negara-negara yang kurang makmur, yang umumnya mempunyai struktur pengawasan parlemen yang lebih lemah. Selama tahun-tahun 1990-an, sekurang-kurangnya 90 negara mengimpor kelebihan senjata besar. Sangat penting bahwa senjata-senjata kecil ditempatkan di bawah kontrol yang lebih ketat dan bahwa perundangan harus mewajibkan pemerintah dan militer setiap tahun melaporkan kehilangan atau kecurian senjata-senjata kecil dan amunisi mereka kepada parlemen. Langkah-langkah perlu diambil untuk konversi pabrik-pabrik senjata kecil untuk manufaktur barang-barang non-militer.

Tingkat rata-rata transfer senjata global setiap lima tahun turun dalam periode 1997-2001. Ini bisa dijelaskan terutama oleh kurangnya pengiriman oleh AS, yang merupakan pemasok paling besar dalam tahun-tahun 1997-2001 meskipun terjadi pengurangan pengiriman senjatanya sekitar 65% sejak 1998. Russia adalah pemasok paling besar nomor dua selama periode ini. Suatu peningkatan 24% dalam transfer senjata dari 2000 sampai 2001 membuat Russia sebagai pemasok paling besar dalam tahun 2001 (Sumber, SIPRI Yearbook 2002).

China adalah penerima yang paling besar pada tahun 2001 sesudah suatu kenaikan 44% dari tahun 2000. Impor India bertambah 50%, yang menjadi-kannya penerima paling besar pada tahun 2001. Penerima besar lain-lainnya selama periode 1997-2001 adalah Saudi Arabia, Taiwan dan Turki (*SIPRI Yearbook 2002*).

Boks No. 79

Perkiraan angka perdagangan senjata kecil

“Sementara jumlah produksi senjata kecil sekarang ini lebih kecil dari tahun-tahun terakhir Perang Dingin, berjuta-juta senjata ini masih di-produksi setiap tahun (...). Berdasarkan perkiraan (...), nilai produksi senjata secara global termasuk amunisi, untuk tahun 2000 diperkirakan senilai sekurang-kurangnya US\$4 milyar. Dalam jumlah, diperkirakan bahwa kira-kira 4,3 juta senjata kecil yang baru diproduksi dalam tahun 2000, (...) suatu penurunan 30% [dibanding dengan rata-rata jumlah setiap tahun selama Perang Dingin].”

“Sementara permintaan untuk senjata kecil yang baru mungkin menurun (...), sisi pasokan di pasaran nampak berkembang” (...). Jumlah perusahaan lebih dari tiga kali lipat selama kurang dari dua dasawarsa, dari 196 pada tahun 1980-an menjadi kira-kira 600 sekarang.”

(...) Kehadiran perusahaan-perusahaan baru dan jumlahnya serta negara baru yang memproduksi senjata kecil – dan yang bersedia menjual ke siapa pun, di mana pun dan dengan harga berapa pun – berarti bahwa sekarang lebih mudah mendapatkan senjata yang lebih baru, lebih canggih, dan lebih mematikan dari sebelumnya. Keperluan akan kontrol pemerintah atas produksi senjata kecil telah menjadi suatu isu internasional yang mendesak.”

Sumber: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press

Boks No. 80**Program aksi PBB terhadap perdagangan gelap dalam senjata kecil dan senjata ringan: titik-titik fokus untuk anggota-anggota parlemen**

"Untuk mencegah, memerangi dan melenyapkan perdagangan gelap senjata kecil dan senjata ringan (SALW), negara-negara peserta dalam *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* [July 2001, New York] menetapkan berbagai upaya pada tingkatan nasional, regional dan global. Di antaranya, mereka berusaha untuk:

Pada tingkat nasional

- ▷ menetapkan, jika belum ada, hukum, peraturan-peraturan dan prosedur administratif yang memadai untuk melakukan kontrol yang efektif atas produksi SALW dalam wilayah yurisdiksi mereka, dan atas ekspor, impor, transit atau transfer kembali senjata semacam itu.
- ▷ mengidentifikasi kelompok-kelompok dan perorangan yang terlibat dalam pembuatan ilegal, penimbunan, transfer, kepemilikan, maupun pembiayaan untuk mendapatkannya, dari SALW gelap, dan mengambil tindakan di bawah hukum nasional yang tepat terhadap kelompok-kelompok atau perorangan seperti itu;
- ▷ memastikan bahwa pembuat yang berlisensi menerapkan tanda yang dapat diandalkan pada masing-masing SALW sebagai bagian integral dari proses produksi;
- ▷ memastikan bahwa catatan yang komprehensif dan akurat disimpan selama mungkin tentang pembuatan, saham dan transfer SALW di bawah yurisdiksinya;
- ▷ memastikan pertanggungjawaban atas semua SALW yang dipegang dan dikeluarkan oleh negara dan tindakan-tindakan efektif untuk melacak senjata-senjata seperti itu;
- ▷ menetapkan dan melaksanakan hukum-hukum yang memadai dan prosedur administratif untuk menjamin kontrol yang efektif atas ekspor dan lalu lintas SALW, termasuk penggunaan *end-user certificate* yang disahkan;
- ▷ melakukan semua usaha, tanpa prasangka terhadap hak negara-negara untuk mengekspor SALW yang sebelumnya telah mereka impor, untuk memberitahukan negara pengekspor yang semula sesuai dengan perjanjian bilateral mereka sebelum retransfer senjata-senjata itu;
- ▷ mengembangkan perundangan nasional yang memadai atau prosedur administratif yang mengatur kegiatan-kegiatan mereka yang melakukan makelar SALW;
- ▷ mengambil tindakan tepat terhadap setiap kegiatan yang melanggar embargo senjata Dewan Keamanan PBB;
- ▷ memastikan bahwa SALW yang disita, ditangkap atau dikumpulkan dimusnahkan;
- ▷ pastikan bahwa angkatan bersenjata, polisi dan setiap badan lain yang diberi wewenang untuk menahan SALW menetapkan standar dan prosedur yang memadai dan rinci yang berkaitan dengan manajemen dan keamanan timbunan senjata-senjata mereka;



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ▷ mengembangkan dan melaksanakan, di mana mungkin, perlucutan senjata yang efektif, demobilisasi dan program-program reintegrasi;
- ▷ perhatikan kebutuhan-kebutuhan khusus dari anak-anak yang terpengaruh oleh konflik bersenjata (...)

Sumber: UN Department of Disarmament Affairs, website <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Diperburuk oleh perkembangan pasca-Perang Dingin seperti disebutkan di atas, masalah transparansi dan akuntabilitas proses kontrol ekspor senjata telah menjadi wilayah perdebatan penting di banyak negara tentang apa yang dapat dan harus dilakukan oleh parlemen.

Boks No. 81 memberikan contoh-contoh yang diambil di negara-negara anggota Uni Eropa (UE). Kesadaran yang makin besar akan pentingnya transparansi dan akuntabilitas juga telah menghasilkan perbaikan-perbaikan yang penting dalam pengawasan parlemen atas ekspor senjata di negara-negara tersebut, tetapi masih jauh dari sempurna di banyak negara.

Boks No. 81

Peranan parlemen dalam kontrol atas ekspor senjata: transparansi dan akuntabilitas di negara-negara Uni Eropa (UE)

Austria: Tidak ada ketentuan di bawah hukum Austria untuk dibukanya informasi kepada anggota-anggota parlemen.

Belgia: Suatu hukum ditetapkan tahun 1991 yang mewajibkan pemerintah untuk memberikan kepada parlemen tentang transfer senjata atas dasar tahunan. Hukum itu tidak menentukan pemeriksaan mengenai siapa yang mendapatkan lisensi mengekspor senjata dan kepada siapa. Ini adalah faktor kunci karena ekspor tidak boleh bertentangan dengan Kode Etik Uni Eropa.

Denmark: Tidak ada ketentuan mengenai perdebatan parlemen tentang ekspor senjata, atau suatu alat yang sah bagi pengawasan demokratis atas masalah itu. Tetapi setelah tekanan publik yang makin besar, menteri kehakiman berusaha mengeluarkan suatu laporan awal tentang ekspor senjata, yang akan mencakup pengawasan ekspor, nilai ekspor dan negara tujuan.

Finlandia: Hingga kini kementerian pertahanan telah menerbitkan dua laporan tahunan tentang ekspor bahan pertahanan sesuai dengan Kode Etik UE. Laporan itu cukup komprehensif untuk meningkatkan transparansi. Meskipun begitu, tidak ada perdebatan parlemen secara reguler tentang transfer senjata.

Perancis: Parlemen Perancis telah secara bertahap membuat semakin banyak tuntutan pada pemerintah untuk menjelaskan dan memberikan lebih banyak rincian dalam laporan tahunannya, misalnya dimasukkannya informasi tentang senjata-senjata kecil, perlengkapan polisi dan keamanan, perlengkapan dengan manfaat ganda dan semua kerjasama militer. Di samping itu, harus ada perdebatan lebih banyak tentang ekspor, dalam parlemen.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Jerman: Laporan pertama tentang ekspor senjata diterbitkan pada tahun 2000. Diharapkan komite-komite parlemen berikut akan terlibat dalam mempelajari laporan yang akan datang: Pertahanan, Luar Negeri, Perdagangan dan mungkin HAM. Peranan parlemen akan terbatas pada penelitian retrospektif tentang apa yang diekspor oleh pemerintah.

Yunani: Tidak ada mekanisme pelaporan yang memberi parlemen dan publik informasi mengenai otorisasi ekspor senjata. Satu-satunya informasi resmi adalah yang disediakan oleh *UN register on Conventional Arms* (Registrasi PBB tentang Transfer Senjata Konvensional).

Irlandia: Tidak ada ketentuan di bawah hukum Irlandia yang mewajibkan pemerintah menerbitkan laporan yang berkaitan dengan ekspor senjata. Tetapi menyusul *EU Code of Conduct*, sampai tahun 2000 Departemen Luar Negeri telah menghasilkan dua laporan tahunan. Suatu kebiasaan tengah berkembang di dalam parlemen bagi para anggota parlemen untuk mengemukakan pertanyaan-pertanyaan kepada menteri-menteri mengenai lisensi ekspor.

Italia: Pemerintah harus melaporkan kepada parlemen tentang otorisasi dan pengiriman yang melibatkan impor, ekspor dan transit perlengkapan pertahanan. Ini dinyatakan dalam hukum tahun 1990 yang memuat laporan yang rinci. Tetapi, parlemen tidak mempunyai peranan resmi dalam meneliti ekspor.

Luxember: Tidak ada industri senjata yang penting ataupun sistem akuntabilitas.

Belanda: Laporan komprehensif yang pertama tentang ekspor senjata diterbitkan dalam bulan Oktober 1998. Ada unsur informal dari pemeriksaan parlemen sebelumnya dalam sistem ekspor senjata Belanda: pemerintah secara konfidensial memberitahu Komite parlemen untuk Pertahanan tentang semua penjualan kelebihan stok.

Portugal: Sebelum laporan yang diterbitkan pertama kali tahun 1998, tidak ada ketentuan-ketentuan untuk pemeriksaan parlemen atas keputusan-keputusan pemberian lisensi ekspor senjata. Tidak ada pula ketentuan tentang perdebatan parlemen. Anggota-anggota parlemen dapat mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara retrospektif tentang lisensi ekspor senjata.

Spanyol: Satu laporan telah dikeluarkan sejak tahun 1998. Sebetulnya, tidak ada pemeriksaan ekspor senjata. Hanya komite parlementer tentang rahasia-rahasia resmi terlibat. Perdebatan dalam parlemen sedang tumbuh.

Swedia: Laporan pertama diterbitkan tahun 1984, tahun di mana parlemen membentuk Dewan Penasehat untuk Ekspor Perlengkapan Militer sebagai suatu contoh bagi negara-negara Eropa lainnya. Parlemen memperdebatkan laporannya atas dasar tahunan.

Inggris: Sistem pelaporan Inggris adalah yang paling transparan. Sejak laporan pertama diterbitkan tahun 1999, suatu komite gabungan dibentuk dengan kementerian-kementerian pertahanan, luar negeri, pembangunan internasional dan perdagangan dan industri. Komite gabungan ini memberi laporan kepada *House of Commons* dan dipercayai untuk meneliti ekspor.

Sumber: www.saferworld.co.uk, 2002

Keahlian parlementer

Seperti disebutkan sebelumnya, keahlian parlementer adalah kunci untuk menjamin bahwa parlemen melaksanakan pengawasan yang memadai atas proses perdagangan dan transfer senjata. Kurangnya keahlian profesional adalah di antara sebab-sebab mengapa pengambilan keputusan terselubung dalam kerahasiaan. Latihan untuk anggota-anggota parlemen, terutama mereka yang termasuk dalam komite(-komite) parlemen yang kompeten, adalah sangat penting. Begitu pula, latihan untuk para staf parlemen dalam spesialisasi seperti perdagangan senjata, terutama penggantian kerugian pengadaan, penelitian operasional, manajemen material, pembiayaan perlengkapan dan kontrol inventarisasi, membantu dibuatnya suatu kerangka para ahli yang kompeten untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan oleh komite-komite parlementer untuk pertahanan. Di samping itu, membangun bank-bank data informasi tentang berbagai aspek pengambilan keputusan sektor keamanan, akan membantu komite-komite parlementer untuk pertahanan menuntut informasi yang relevan dari eksekutif dan militer untuk memantau dan memeriksa keputusan-keputusan.

Apa yang dapat anda lakukan sebagai anggota parlemen

Mengawasi perdagangan senjata

- ▷ Desakkan agar kontrol perdagangan senjata internasional di tempat atas dalam agenda parlemen.
- ▷ Dorong pelaksanaan rekomentasi yang didaftar dalam Boks No. 80, yang berjudul, "Program PBB melawan perdagangan gelap dalam persenjataan kecil dan senjata ringan: titik-titik fokus untuk anggota-anggota parlemen".
- ▷ Dorong negara anda agar secara teratur mentaati:
 - Persyaratan untuk laporan tentang *UN Arms Register for Conventional Arms*;
 - Alat-alat PBB yang distandardisasi untuk melaporkan pengeluaran untuk persenjataan;
 - Perjanjian-perjanjian regional yang relevan tentang senjata-senjata konvensional;

Kebijakan nasional tentang perdagangan senjata

- ▷ Pastikan kebijakan nasional yang terkini tentang penjualan senjata, dan pastikan apakah kebijakan itu sudah disajikan seperlunya untuk memperoleh persetujuan parlemen.
- ▷ Pastikan bahwa ada suatu mekanisme untuk mewajibkan pemerintah menyampaikan laporan kepada parlemen mengenai masalah-masalah perdagangan senjata;

Embargo senjata

- ▷ Pastikan bahwa masalah-masalah yang berkaitan dengan embargo diperdebatkan di parlemen mengenai kepatantasannya, cara-cara yang khusus dan dampaknya.



IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

- ▷ Promote the discussion of “smart sanctions” in parliament, having in mind, more especially, the points listed in Box No. 77.
- ▷ Desakkan agar pemerintah anda menghormati embargo senjata dan menjamin penggantian dan sanksi-sanksi dalam hal pelanggaran embargo senjata.

Senjata kelebihan

- ▷ Desakkan agar parlemen atau komite(-komite) parlemen yang kompeten, termasuk komite yang menangani masalah-masalah bea-cukai, memberi perhatian khusus pada masalah kelebihan senjata dan mengambil tindakan yang bertujuan mencegah dan mengontrol:
 - Setiap transfer kelebihan senjata dari atau melalui negara anda;
 - Setiap perolehan kelebihan senjata.
- ▷ Desakkan agar negara anda menyumbang pada inventarisasi kelebihan senjata semacam itu dan to their destruction.
- ▷ Desakkan lebih lanjut agar negara anda mengambil tindakan untuk mengidentifikasi perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam transfer kelebihan-kelebihan seperti itu dan mengontrol kegiatan-kegiatan mereka.

Senjata kecil

- ▷ Pastikan bahwa parlemen, atau komitennya yang relevan, menerima informasi rinci setiap tahun tentang produksi nasional dan penjualan senjata-senjata kecil. Tuntut bahwa laporan tahunan itu meliputi informasi rinci tentang kegiatan-kegiatan perusahaan-perusahaan yang terlibat.
- ▷ Pastikan bahwa penjualan senjata-senjata kecil yang diproduksi secara nasional tunduk pada kriteria yang keras seperti yang disoroti dalam bab ini.

Apakah IPU itu?

Didirikan pada tahun 1889, IPU (*Inter-Parliamentary Union*) adalah organisasi internasional parlemen-parlemen negara berdaulat. Statusnya yang baru sebagai pengamat bersama dengan PBB adalah langkah yang terkini dalam gerakannya untuk membawa dimensi parlementer ke arena internasional dan untuk membuat suara para wakil rakyat didengarkan dalam proses negosiasi internasional.

Sejak Januari 2003, 144 parlemen nasional menjadi anggota IPU. Sebagai titik fokus dialog dan aksi parlementer, IPU menghimpun bersama parlemen-parlemen untuk:

- ▷ mempertimbangkan masalah-masalah yang menjadi kepentingan dan keprihatinan internasional;
- ▷ menyumbang pada pertahanan dan peningkatan hak asasi manusia para anggota parlemen;
- ▷ membantu konsolidasi lembaga-lembaga perwakilan seluruh dunia.

Masalah-masalah perdamaian dan keamanan telah selalu berada di tempat yang tinggi dalam agenda IPU. Pada banyak kesempatan, seluruh keanggotaannya mengambil aksi tentang masalah-masalah keamanan, termasuk perlucutan senjata, embargo dan sanksi-sanksi internasional, Pengadilan Pidana Internasional dan terorisme. Pada tahun 1994, IPU mendirikan suatu Komite khusus untuk meningkatkan hormat pada hukum kemanusiaan internasional. Dalam kerjasama dengan Komite Palang Merah Internasional, Komite ini menerbitkan dalam tahun 1999 suatu buku pedoman untuk para anggota parlemen tentang hormat pada hukum kemanusiaan internasional.

IPU juga selalu mempunyai minat yang tinggi dalam membantu meredakan ketegangan melalui negosiasi politik. Pertemuan-pertemuan IPU memberi kesempatan untuk dialog untuk menghilangkan ketegangan dan membina kepercayaan. Organisasi itu juga mempunyai komite parlementer untuk membantu memajukan suatu penyelesaian yang memuaskan di Timur Tengah dan suatu Kelompok fasilitator untuk mendorong dialog antara wakil-wakil partai politik yang ada dalam kedua bagian Cyprus. IPU juga mempunyai mekanisme khusus untuk membina keamanan dan kerjasama di Mediterranean.

Markas Besar IPU
Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Grand Saconnex, Geneva
Switzerland
Tel.: 41 22 919 41 50
Fax: 41 22 9919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org
Website: www.ipu.org

**Office of the Permanent
Observer of the IPU to the UN**
Inter-Parliamentary Union
220 East 42nd Street
Suite 3102
New York, N.Y. 10017
USA
Tel. (212) 557 58 80
Fax: (212) 557 39 54
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

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

Kendati terdapat kemajuan dalam dasawarsa terakhir, transformasi dan manajemen hubungan sipil-militer yang demokratis tetap merupakan suatu tantangan besar di banyak negara. Ini khususnya berlaku bagi negara-negara dalam transisi ke demokrasi, masyarakat-masyarakat yang rusak karena perang dan pasca-konflik. Angkatan perang dan paramiliter maupun polisi, penjaga perbatasan dan struktur-struktur lain yang berkaitan dengan keamanan tetap merupakan pelaku-pelaku yang penting di banyak negara. Lebih sering, mereka bertindak seperti "negara dalam negara", yang menyebabkan beban berat pada sumber-sumber yang sudah langka, menghalangi proses demokratisasi dan menambah kemungkinan konflik internal atau internasional. Oleh karena itu diterima secara luas bahwa kontrol demokratis dan sipil struktur-struktur kekuatan seperti itu merupakan alat yang sangat penting untuk mencegah konflik, mengembangkan perdamaian dan demokrasi, dan menjamin pembangunan sosial-ekonomi yang berkesinambungan.

Penguatan kontrol demokratis dan sipil atas struktur-struktur kekuatan telah menjadi suatu kebijakan yang penting pada agenda komunitas internasional. Pada bulan Oktober 2000, sebagai suatu sumbangan praktis pada kecen-derungan yang umum dan positif ini, pemerintah Swiss mendirikan *the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), atas prakarsa gabungan Departemen Pertahanan, Proteksi Sipil dan Olahraga Federal, dan Departemen Luar Negeri Federal.

Misi

Centre itu mendorong dan mendukung negara-negara dan lembaga-lembaga non-negara dalam usaha mereka untuk memperkuat kontrol demokratis dan sipil atau angkatan bersenjata dan keamanan dan menjalin kerjasama internasional dalam bidang ini dengan kawasan Euro-Atlantik sebagai sasaran awalnya.

Untuk melaksanakan tujuan-tujuan ini, *Centre*:

- **mengumpulkan informasi, melakukan penelitian dan melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan jaringan** untuk mengidentifikasi masalah-masalah, menentukan hal-hal yang akan dipelajari dan mengusulkan praktek-praktek yang paling baik dalam bidang kontrol demokratis atas angkatan bersenjata dan hubungan sipil-militer;
- **menyediakan keahlian dan dukungan** bagi semua pihak yang berminat, khususnya pemerintah-pemerintah, parlemen, penguasa militer, organisasi internasional, LSM, kalangan akademis.

DCAF bekerja dalam kerjasama dekat dengan penguasa-penguasa nasional, organisasi-organisasi internasional dan non-pemerintah, lembaga-lembaga akademis dan ahli-ahli perorangan. Dalam kerja operasional dan analitiknya, DCAF mengandalkan dukungan dari 42 pemerintah yang diwakili dalam Dewan Yayasan, dari *Think Tank* dan kelompok-kelompok kerjanya. *Centre* juga mendirikan *partnerships* atau mengadakan perjanjian-perjanjian kerja-sama dengan sejumlah lembaga penelitian dan beberapa organisasi internasional dan dewan-dewan parlemen.

IPU dan DCAF – Pengawasan parlemen dalam sektor keamanan, 2005

Program Kerja

Agar dapat secara lengkap menangani topik-topik khusus tentang kontrol demokratis atas angkatan bersenjata, DCAF telah membentuk atau dalam proses membentuk 12 **tim kerja** yang penuh dedikasi yang meliputi masalah-masalah berikut: pembaruan sektor keamanan; pengawasan parlemen atas angkatan bersenjata; dimensi legal dari kontrol demokratis atas angkatan bersenjata; membangun transparansi dalam anggaran pertahanan dan pengadaan; ahli-ahli sipil dalam kebijakan keamanan nasional; kontrol demokratis atas polisi dan angkatan keamanan non-militer lain-lainnya; hubungan sipil-militer dalam konversi dan pengurangan pasukan; militer dan masyarakat; pengembangan *civil society*; hubungan sipil-militer dalam situasi pasca-konflik; kriteria keberhasilan atau kegagalan dalam kontrol demokratis atas angkatan bersenjata; hubungan sipil-militer dalam konteks Afrika. Perencanaan, manajemen, dan koordinasi dari kelompok-kelompok kerja dipusatkan di *Think-Tank Centre*.

DCAF menyediakan keahliannya pada tingkat bilateral dan multilateral, dan juga melayani kepentingan publik umumnya. Sejumlah proyek bilateral dalam bidang-bidang pembaruan sektor keamanan, kontrol parlementer atas angkatan bersenjata sedang berjalan di negara-negara Eropa Tenggara dan Timur. Pada tingkat multilateral, DCAF melaksanakan beberapa proyek dalam kerangka Keamanan dan Kerjasama di Eropa. *Centre* secara reguler menghasilkan publikasi, mengorganisir konferensi-konferensi, lokakarya dan lain-lain. Ia menggunakan teknologi informasi, termasuk *website* (<http://www.dcaf.ch>), ke sasaran dan publik umumnya.

Organisasi dan Anggaran

DCAF adalah suatu yayasan di bawah hukum Swiss. Empat-puluh dua pemerintahan perwakilan dalam Dewan Yayasan *Centre*.^{*} Dewan Penasehat Internasional terdiri atas ahli-ahli terkenal di dunia dalam bidang-bidang pertahanan dan keamanan, yang menasehati Direktur tentang strategi *Centre* secara keseluruhan. DCAF diengkapi dengan staf kira-kira 40 orang spesialis dari 23 nasionalitas, yang dibagi menjadi empat departemen: *Think-Tank*, Program Tambahan, Sumber-sumber Informasi, dan Administrasi.

Departemen Pertahanan, Perlindungan Sipil dan Sport Federal Swiss membiayai sebagian besar anggaran DCAF, yang berjumlah delapan juta Francs Swiss pada tahun 2002. Kontributor yang penting lainnya adalah Departemen Luar Negeri Federal Swiss. Negara-negara anggota-anggota tertentu dari Yayasan DCAF mendukung DCAF dengan membantu anggota-anggota staf atau menyumbang pada kegiatan-kegiatan khusus *Centre*.

Kontak

Untuk informasi tambahan silakan mengontak:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)
Rue de Chantepoulet 11, P.O. Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland
Tel: 41(22) 741-7700; Fax: +41 (22) 741-7705;
E-mail info@dcaf.ch; Website: www.dcaf.ch

^{*} Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Cote d'Ivoire, Croatia, Republik Czech, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Georgia, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Lithuania, Moldova, Belanda, Nigeria, Norwegia, Polandia, Portugal, Romania, Federasi Russia, Serbia dan Montenegro, Republik Slovak, Slovenia, Afrika Selatan, Spanyol, Swedia, Swiss, Bekas Republik Yugo-slavia Macedonia, Ukraina, Inggris, AS, dan Canton Geneva.