



Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktik Terbaik dari Pengawasan Intelijen

Bob S. Hadiwinata (editor)

Hans Born dan Ian Leigh



*Geneva Centre for
the Democratic Control
of Armed Forces*



*Human Rights Centre,
Department of Law,
University of Durham (UK)*



*Norwegian
Parliamentary Intelligence
Oversight Committee*

**Pengarang**

Hans Born dan Ian Leigh.

Asisten Editorial

Thorsten Wetzling dan Ingrid Thorburn.

Badan Penasehat

Ian Cameron, Alistair Corbett, Alain Faupin, Hakon Huus-Hansen, Kalman Kocsis, Fredrik Sejersted, Fred Schreirer.

Konsultan

Andrew Butler, Marina Caparini, Richard B. Doyle, Willem F. Van Eekelen, Peter Gill, George Lotz, Barry Wickersham.

Penyunting Bahasa

Oliver Wates.

Hak Cipta

Hak cipta dilindungi. Dilarang memproduksi, menyimpan dalam sistem yang dapat mengembalikan, atau mentransmisikan, dalam berbagai bentuk atau cara, elektronik, mekanik, fotokopi, rekaman atau yang lain-lain, tanpa izin dari *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* atau *Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee* atau *Human Rights Centre of the University of Durham* (UK). Publikasi ini disebarluaskan berdasarkan ketentuan untuk tidak diperjualbelikan atau lain sebagainya, dipinjamkan, dijual, disewakan atau disebarkan dengan cara lain tanpa persetujuan penerbit dalam berbagai bentuk kemasan atau sampul selain dari yang diterbitkan dan tanpa ketentuan yang sama termasuk ketentuan yang berlaku bagi penerbit yang berikutnya.

Peringatan

Pandangan-pandangan dan opini-opini yang diekspresikan (kecuali dinyatakan sebaliknya) sepenuhnya berasal dari para penulis dan tidak berarti pandangan dan opini tersebut mencerminkan pandangan dan opini dari *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* atau *Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee* atau *Human Rights Centre of the University of Durham* (UK).

Penerbit

Publishing House Parlemen Nowegia, Oslo.

Versi asli: Bahasa Inggris, Oslo 2005.

Versi Indonesia: diterbitkan atas kerjasama DCAF, FES dan Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman, Jakarta 2007.

Diterjemahkan oleh: Ria Nuri Dharmawan

Editor dan Kata Pengantar versi Indonesia: Bob Sugeng Hadiwinata



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Sekapur Sirih

Membuat sebuah sistem akuntabilitas layanan intelijen yang demokratis dan efisien merupakan salah satu tantangan yang paling besar yang dihadapi oleh negara-negara moderen sekarang ini. Meskipun demikian, tugas yang berat ini sangat penting, karena panduan dan pengarahannya politik menuju reformasi layanan intelijen berkontribusi untuk menghindari pelanggaran serta meningkatkan efisiensi seluruh cabang pemerintah yang berpartisipasi.

Sedikit perbandingan akuntabilitas demokratis internasional yang sistematis yang dilakukan terhadap layanan intelijen; sebagai akibatnya, belum ada standar internasional untuk akuntabilitas intelijen demokratis yang dikembangkan. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, *Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee* dan *Human Rights Centre of the University of Durham* telah bergabung untuk memproduksi publikasi ini yang hendak mengisi kesenjangan ini dengan menyusun katalog dan mengevaluasi standar-standar hukum yang ada mengenai akuntabilitas demokratis layanan intelijen. Dengan demikian, laporan ini juga mengidentifikasi dan merekomendasikan praktek terbaik yang berlaku bagi negara-negara yang sedang mengalami transisi dan demokrasi yang sudah mapan.

Standar-standar dan contoh-contoh praktek terbaik tidak berasumsi bahwa terdapat sebuah model pengawasan demokratis yang dapat diberlakukan untuk semua negara. Kebalikannya, sistem pengawasan demokratis terhadap layanan intelijen tergantung pada sejarah sebuah negara, sistem konstitusi dan hukum serta tradisi demokratis dan budaya politiknya.

Aturan-aturan dan praktek-praktek yang diterima dan efektif di sebuah tempat mungkin kurang relevan di negara lain. Dengan realitas yang



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

berbeda seperti ini, tanpa dihindari, beberapa saran di dalam buku ini akan tampak tidak cocok untuk beberapa negara. Dengan ini, dari sudut pandang pemerintahan yang demokratis, pengawasan layanan intelijen merupakan tanggung jawab bersama pihak eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sistem *checks and balances* yang bagus merupakan hal yang penting, dimana pihak eksekutif tidak memiliki keistimewaan eksklusif untuk mengawasi layanan intelijen. Oleh karena itu, lembaga intelijen itu sendiri, parlemen nasional, serta badan peninjau eksternal semuanya memiliki peran dalam upaya ini.

Diharapkan bahwa publikasi ini akan meningkatkan kesadaran publik mengenai bidang pemerintahan yang rumit dan penting ini, dan hal ini akan berkontribusi untuk memastikan bahwa kebijakan dan praktek keamanan benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat yang memang harus mereka layani.

Duta Besar Leif Mevik
Duta Besar Dr. Theodor Winkler
Ketua, Parlemen Norwegia

Direktur, Geneva Centre for the
Komite Pengawasan Intelijen
Democratic Control of Armed Forces



Daftar Isi

Pengantar Editor	7	
Bagian I	Pendahuluan	
Bab 1	Mendefinisikan Pengawasan Demokratis terhadap badan keamanan dan Intelijen	27
Bab 2	Kebutuhan akan Pengawasan Badan Keamanan dan Intelijen	33
Bab 3	Mencari Standar Hukum dan Praktik Pengawasan yang Terbaik: Tujuan, Lingkup dan Metodologi	43
Bagian II	Badan	
Bab 4	Pendefinisian Mandat	55
Bab 5	Pengangkatan Direktur	63
Bab 6	Otorisasi Penggunaan Wewenang Khusus	67
Bab 7	Informasi dan Arsip	77
Bab 8	Pengarahan Internal dan Pengendalian	81
Bagian III	Peran Eksekutif	
Bab 9	Kasus Mengenai Pengendalian Eksekutif	93
Bab 10	Pengetahuan Kementerian dan Kontrol Intelijen	97
Bab 11	Kontrol terhadap Aksi Rahasia	101
Bab 12	Kerjasama Internasional	109
Bab 13	Tindakan Pencegahan terhadap Penyelewengan di Tingkat Kementerian	117
Bagian IV	Peran Parlemen	
Bab 14	Pengawasan oleh Parlemen	129
Bab 15	Mandat Badan Pengawas Parlemen	135
Bab 16	Komposisi Badan Pengawas Parlemen	143
Bab 17	Pemeriksaan dan Pemberian Keterangan	147



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 18	Bersih Diri terhadap Badan Pengawas Otoritas Parlemen untuk Memperoleh Informasi dan Dokumen	151
Bab 19	Pelaporan kepada Parlemen	157
Bab 20	Kontrol Anggaran	161
Bagian V	Peran Badan Pemeriksa Eksternal	
Bab 21	Mengatasi Keluhan Masyarakat	175
Bab 22	Pengawasan oleh Otoritas Independen	185
Bab 23	Kantor-kantor Audit Independen	189
Tinjauan Praktik Terbaik		201
Kontributor		215
Daftar Istilah		219





Legislasi dan Akuntabilitas Sektor Keamanan dan Intelijen dalam Negara Demokratis: Suatu Pengantar

**Bob Sugeng Hadiwinata
Hubungan Internasional-FISIP-Universitas
Katolik Parahyangan**

Buku tentang standar hukum dan praktik terbaik (*best practice*) mengenai pengawasan badan intelijen ini bertujuan untuk membuat badan intelijen (terutama di negara yang sedang mengalami transisi menuju demokrasi) agar lebih memiliki parameter hukum dalam melakukan aktivitasnya, lebih memiliki keabsahan di mata rakyat yang makin kritis, lebih patuh terhadap prinsip penegakan hukum (*rule of law*), lebih menghargai prinsip universal tentang hak azasi manusia, dan lebih dekat dengan prinsip tata kelola yang baik (*good governance*).

Merupakan karya kolaboratif dari tiga lembaga yang sangat kompeten di bidang ini, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Swiss, Human Rights Centre, Universitas Durham, Inggris, dan Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, Norwegia, buku ini menyodorkan bahasan penting mengenai apa pengertian pengawasan demokratis bagi badan intelijen, mengapa pengawasan tersebut diperlukan, dan bagaimana pengawasan tersebut seharusnya dilaksanakan (peran eksekutif, peran badan legislatif, dan peran badan-badan eksternal). Dengan merujuk pada pengalaman berbagai negara demokratis yang sudah mapan (Amerika Serikat, Inggris, dan Kanada) serta negara-negara yang sedang mengalami transisi menuju demokrasi



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

(Afrika Selatan, Polandia, dan Bosnia-Herzegovina), buku ini memberikan referensi yang cukup lengkap mengenai berbagai mekanisme pengawasan dan sistem akuntabilitas terhadap badan intelijen.

Buku ini akan sangat berguna tidak saja bagi para pembuat kebijakan, pengamat militer/intelijen, aktivis LSM, akademisi, dan mahasiswa, tetapi juga khalayak umum yang peduli terhadap reformasi sektor keamanan. Selain sebagai referensi tambahan, buku ini akan memberikan perspektif baru bagi para pembacanya mengenai bagaimana seharusnya lembaga keamanan—khususnya intelijen—beroperasi di dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Buku ini sangat relevan bagi pembaca di Indonesia yang sedang bergulat dengan berbagai persoalan pada masa transisi menuju demokrasi.

Profesionalisasi Sektor Keamanan

Diskusi mengenai bagaimana peran lembaga keamanan (khususnya militer) di dalam politik sesungguhnya telah mengemuka sejak akhir dekade 1960-an. Pada waktu itu, di beberapa negara di kawasan Amerika Latin, Afrika dan Asia, militer mengambilalih kekuasaan politik dari tangan sipil melalui serangkaian kudeta. Produk dari proses pengambilalihan kekuasaan oleh militer tersebut adalah pemerintahan otoriter yang membatasi ruang gerak masyarakat di bidang sosial, ekonomi maupun politik.

Terpesona oleh kesuksesan ekonomi negara-negara seperti Korea Selatan, Thailand dan Indonesia, sejumlah pakar mulai beranggapan bahwa militer adalah institusi yang paling disiplin dan efektif dalam hal kapasitas organisasionalnya.¹ Pendapat ini muncul karena negara-negara tersebut mengalami kemajuan ekonomi pada masa pemerintahan militer. Namun demikian, kebangkrutan ekonomi di Brazil, Argentina and Uruguay pada dekade 1970-an, dan juga keterbelakangan ekonomi Myanmar



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dewasa ini, telah menunjukkan bahwa rejim militer-otoriter ternyata tidak selamanya memberikan jaminan terhadap pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi suatu negara ditentukan oleh faktor yang lebih kompleks seperti (strategi industrialisasi, kebijakan moneter, situasi pasar internasional, dll.) daripada sekadar ada atau tidaknya pemerintahan militer.

Ketidakjelasan hubungan antara pemerintah militer-otoriter dengan pembangunan ekonomi telah mendorong para pakar untuk mengkaji dengan lebih seksama mengenai bagaimana sesungguhnya posisi dan peran militer di dalam sistem politik.² Pakar politik seperti S.E. Finer (1962), Amos Perlmutter (1975), dan Samuel Huntington (1985), misalnya, menawarkan kepada lembaga keamanan dan intelijen – khususnya militer – untuk melakukan profesionalisasi. Bagi mereka, hanya dengan menjadi profesional militer dapat berkonsentrasi pada tuntutan profesi mereka untuk menyediakan informasi dan merespon berbagai ancaman terhadap keamanan nasional. Dengan menjadi profesional, maka militer dapat melepaskan diri dari beban politik serta memberikan kesempatan bagi kalangan sipil untuk menjalankan fungsi pemerintahan dan legislasi.³

Dorongan terhadap profesionalisasi aparat keamanan makin menguat sejak diperkenalkannya konsep “*good governance*” (tata pemerintahan yang baik) oleh Bank Dunia yang menuntut adanya transparansi, akuntabilitas, efisiensi, basis konsensus, partisipasi, daya tanggap (*responsive-ness*), azas persamaan hak, dan efektivitas. Bank Dunia beranggapan bahwa segala macam aktivitas yang menggunakan dana publik – termasuk bidang pertahanan dan intelijen – perlu dikelola berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* sebagaimana tersebut di atas.⁴

Profesionalisasi sektor keamanan pada dasarnya merujuk pada empat macam aspek yang sangat penting. Keempat faktor ini biasanya merupakan agenda utama dari reformasi sektor keamanan (*security sector reform*) yang sejak beberapa tahun terakhir ini



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dilakukan di hampir semua negara yang dalam proses transisi menuju demokrasi. Keempat bidang atau faktor tersebut, adalah:

- **Pengembangan keterampilan (*skill development*):** lembaga dan aparat keamanan – termasuk intelijen – perlu mengembangkan keterampilan-keterampilah yang lebih spesifik untuk menjawab tantangan yang dapat membahayakan keamanan nasional. Pembenahan di sektor ini biasanya berada di bawah tanggungjawab departemen pertahanan.
- **Orientasi hukum (*rule orientation*):** lembaga dan aparat keamanan perlu mendasari segala tindakannya dalam tugas utamanya untuk menjaga keamanan nasional pada seperangkat aturan hukum dalam rangka untuk menjaga prinsip penegakan hukum, hak azasi manusia, serta legitimasi lembaga tersebut di mata publik.
- **Demokratisasi internal (*internal democratization*):** lembaga dan aparat keamanan perlu mempertimbangkan keseimbangan antara hirarki komando dengan prinsip partisipasi di dalam sistem demokrasi. Pembuatan keputusan tentang hal-hal penting berkaitan dengan sepak terjang lembaga tersebut seharusnya mempertimbangkan suara publik, terutama melalui lembaga perwakilan rakyat.
- **Modernisasi teknologi (*technical modernization*):** dalam rangka untuk melaksanakan doktrin pertahanannya, suatu negara perlu melakukan modernisasi dari sisi teknis terhadap lembaga dan aparat keamanannya. Dalam konteks ini modernisasi menyangkut strategi dan taktik perang, persenjataan, dan peran pendukung lainnya (administrasi, logistik, dll.) untuk peningkatan kemampuan aparat keamanan dalam merespon ancaman terhadap keamanan nasional, melakukan tugas pengamanan di daerah konflik, melakukan rekonstruksi pasca-konflik, melakukan operasi darurat penanganan bencana alam, dll.

Pada tingkat selanjutnya, dalam rangka demokratisasi global militer dituntut untuk dapat melakukan reposisi, khususnya dalam mem-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

bentuk hubungan sipil-militer yang lebih cocok dengan tuntutan pemerintahan demokratis yang lebih menekankan pada supremasi kaum sipil, transparansi, penegakan hukum, dan partisipasi publik. Dalam rangka itulah, maka lembaga keamanan – termasuk intelijen – perlu mengambil sejumlah langkah yang setidaknya-tidaknya (menurut para pakar reformasi sektor keamanan) mencakup tiga hal penting. Ketiga hal ini merupakan ciri utama dari sistem operasi lembaga keamanan dan intelijen di dalam sistem politik yang demokratis. Ketiga hal tersebut, adalah:

- **Komando sipil eksekutif (*Executive Civilian Command*):** dalam rangka penerapan prinsip supremasi sipil, maka komando tertinggi angkatan bersenjata suatu negara seharusnya berada di tangan seorang pemimpin eksekutif, dengan asumsi bahwa administrasi pemerintahan dipegang oleh kalangan sipil. Sekalipun seorang mantan anggota militer dapat menjadi pemimpin eksekutif (Perdana Menteri atau Presiden), tetapi kedudukannya sebagai pemimpin eksekutif adalah dalam kapasitas sebagai warga sipil. Konsekuensinya, penunjukan pejabat-pejabat tinggi militer pun seharusnya merupakan hak prerogatif seorang pemimpin eksekutif.
- **Pengawasan oleh Badan Legislatif (*Legislative Oversight*):** Sebagai salah satu unsur pemerintah, lembaga keamanan dan intelijen harus bertanggungjawab kepada lembaga legislatif (parlemen) untuk setiap perbuatannya (operasi keamanan, penganggaran, pengelolaan informasi, dll.). Dalam hal penganggaran, sebagaimana disepakati oleh IMF (International Monetary Fund) pada tahun 1998 bahwa dalam rangka transparansi anggaran, maka segala kegiatan pemerintah yang menggunakan dana publik – termasuk sektor keamanan dan intelijen – harus dipertanggungjawabkan di depan badan legislatif atau badan audit nasional.
- **Keterlibatan publik (*Public Involvement*):** publik – dalam hal ini media massa dan masyarakat sipil – harus dilibatkan dalam pengontrolan segala tindakan lembaga keamanan dan intelijen, terutama dalam hal pengontrolan integritas dan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

kepatuhan terhadap hukum lembaga-lembaga tersebut. Dengan demikian, publik berhak mendapat akses terhadap informasi sepanjang dapat diungkapkan secara terbuka (biasanya diatur di dalam Undang Undang Kebebasan memperoleh Informasi Publik) dalam rangka untuk menjalankan fungsi pengontrolan terhadap lembaga keamanan dan intelijen.

Legislasi dan Akuntabilitas Intelijen

Intelijen adalah bidang yang erat berkaitan dengan penyediaan informasi mengenai berbagai masalah keamanan nasional. Sejalan dengan tuntutan pemberlakuan prinsip "*good governance*" di sektor keamanan, aktivitas intelijen pun makin dituntut untuk dipertanggungjawabkan kepada publik. Tidak saja karena alasan bahwa aktivitas intelijen menggunakan dana publik, di dalam negara demokratis operasi intelijen juga dituntut untuk membangun legitimasi dengan lebih memperhatikan pada aspek-aspek penting seperti mandat yang diberikan (oleh rakyat), koordinasi, kontrol, pengawasan (oleh badan legislatif) dan akuntabilitas (kepada badan legislatif atau badan audit nasional).⁵

Dalam operasinya, intelijen – yang seringkali melibatkan aksi rahasia – menyiratkan adanya kontradiksi antara dorongan untuk mempertanggungjawabkan seluruh tindakan kepada publik sebagaimana dituntut oleh sistem demokratis dan (karena sifatnya yang rahasia) dorongan untuk beroperasi di luar jalur pemeriksaan dan akuntabilitas terhadap pihak manapun. Pada sisi lain, intelijen juga dihadapkan pada suatu dilema besar: di satu pihak, intelijen membutuhkan "sifat kerahasiaan" untuk menjaga efektifitas operasinya, namun di lain pihak, operasi intelijen juga membutuhkan pengawasan dan pertanggungjawaban untuk menjamin apakah operasi yang dilakukan oleh lembaga negara tersebut tidak melanggar hak azasi manusia, dilandasi oleh prinsip penegakan hukum, sesuai dengan undang-undang yang ada, dan absah (*legitimate*) di mata publik.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kontradiksi dan dilema inilah yang memunculkan dorongan agar operasi intelijen dilandasi oleh legislasi dan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Di negara-negara demokratis, alasan utama untuk menempatkan operasi intelijen di bawah sistem legislasi (undang-undang) tersendiri adalah untuk memberikan kepada badan intelijen parameter-parameter operasi yang jelas serta mandat kerangka kerja yang legal. Mengingat bahwa ciri paling utama demokrasi adalah penegakan hukum (*rule of law*), maka satu-satunya cara bagi lembaga-lembaga pemerintah – termasuk lembaga keamanan dan intelijen – untuk mendapat legitimasi dari rakyat adalah dengan mendasarkan sistem operasinya pada kerangka hukum tertentu dan tunduk pada sistem pengawasan oleh wakil rakyat. Tanpa adanya legislasi, maka keabsahan lembaga intelijen (dalam negara demokratis) patut diragukan.

Perlu disadari bahwa legislasi saja tidak cukup, karena rakyat harus mengetahui apakah operasi intelijen telah dilaksanakan sesuai dengan undang-undang dan doktrin yang ada. Untuk menjamin apakah intelijen telah melakukan aktivitas sesuai dengan perangkat hukum dan doktrin yang ada, maka harus ada mekanisme pengawasan (biasanya oleh badan legislatif) dan sistem akuntabilitas (pelaporan rutin kepada badan legislatif dan/atau badan audit nasional).⁶ Logikanya adalah bahwa sebagai bagian dari pemerintahan (eksekutif), maka badan intelijen wajib melaporkan kegiatannya serta membiarkan dirinya untuk diawasi oleh wakil rakyat yang terpilih secara demokratis. Pemberian laporan dan pengawasan mengandung konsekuensi peningkatan legitimasi badan intelijen di mata masyarakat dan kesesuaian dengan prinsip *good governance*. Dengan memberikan laporan secara akurat dan berkala, maka badan intelijen memenuhi kategori transparansi dan akuntabilitas; sementara itu, dengan membiarkan diri untuk diawasi oleh lembaga legislatif (yang merupakan manifestasi perwakilan rakyat), badan intelijen menerapkan prinsip partisipatoris dan pelibatan masyarakat luas yang merupakan karakter penting *good governance*. Maka, legislasi dan akuntabilitas adalah ciri utama



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

sistem operasi badan intelijen modern dalam masyarakat demokratis.

Di dalam sistem pemerintahan demokratis, akuntabilitas merupakan kewajiban pihak eksekutif karena setiap perbuatannya harus di-pertanggungjawabkan di hadapan publik. Maka, badan intelijen (yang beroperasi di bawah lembaga eksekutif) seharusnya melakukan kewajiban pertanggungjawaban yang sama. Namun demikian, perlu dicatat bahwa pelaksanaan pengawasan oleh lembaga legislatif pun perlu diatur secara jelas. Ada setidaknya dua hal yang perlu diatur untuk menghindari kemungkinan munculnya persoalan.

Pertama, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, intelijen mengasumsikan suatu “aksi rahasia” (*covert action*), karena itu harus diperjelas di dalam aturan informasi apa saja yang bersifat “sangat rahasia” (*top secret/classified*), “rahasia” (*secret*), atau “dapat dibuka untuk umum” (*unclassified*).⁷ Dalam konteks ini, sebuah negara memerlukan Undang-Undang Kebebasan Memperoleh Informasi dan/atau Undang-Undang Rahasia Negara yang mengatur hal-hal tersebut secara jelas. Pengaturan pengawasan badan legislatif penting untuk menghindari kemungkinan terjadinya “obsesi kerahasiaan” di mana publik terjebak pada pandangan bahwa semua informasi dan operasi yang menyangkut intelijen bersifat rahasia, karena itu tidak dapat disampaikan kepada lembaga manapun di luar badan itu sendiri (termasuk kepada badan legislatif). Dalam suatu kesempatan, anggota Senat Amerika Serikat Komisi Persenjataan pernah mengatakan: “ada hal-hal tertentu yang dilakukan pemerintah kita di mana kita tidak berhak mengetahuinya”.⁸ Obsesi kerahasiaan, sebagaimana pernah dilontarkan salah satu anggota Senat Amerika Serikat, berpotensi untuk membunuh fungsi pengawasan sektor intelijen oleh parlemen.

Kedua, pengaturan juga penting untuk menghindari kemungkinan terjadinya politisasi informasi intelijen oleh para politisi baik di badan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

eksekutif maupun legislatif. Akses informasi yang dimiliki oleh anggota badan legislatif harus dikontrol agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan politik mereka sendiri. Maka, harus ada ketentuan yang mengatur pembatasan pengungkapan dan penggunaan informasi intelijen oleh badan legislatif maupun badan audit nasional. Pengaturan hal-hal tersebut tentu saja mensyaratkan adanya pemerintahan yang kuat dan efektif (tidak tersandera oleh kepentingan politik yang harus mengkompromikan terlalu banyak hal, terutama isu penting sektor keamanan dan intelijen). Di samping itu, politisasi informasi intelijen dapat dihindari jika anggota badan legislatif sungguh-sungguh berdisiplin dan profesional dalam memperlakukan informasi intelijen. Mereka diharapkan mampu menahan diri untuk tidak mengambil manfaat dari fungsi pengawasan intelijen yang mereka miliki demi mencapai kepentingan politik sempit mereka sendiri. Maka, aturan tentang batas-batas kewenangan badan legislatif dan/atau badan audit nasional tentang intelijen harus ditetapkan di dalam kerangka aturan yang jelas.

Untuk menghindari kemungkinan penyalahgunaan, maka mekanisme pengawasan sektor intelijen oleh badan legislatif maupun badan audit nasional hendaknya mempertimbangkan hal-hal berikut:

- Fungsi pengawasan tersebut dan kekuasaan yang menyertainya harus didasarkan pada aturan hukum.
- Komisi pengawasan harus melaporkan secara rutin (sekurang-kurangnya sekali dalam setahun) kepada sidang pleno badan legislatif (parlemen) – tanpa harus mengungkapkan informasi yang bersifat sangat rahasia (*classified*).
- Komisi pengawasan dan anggotanya berhak untuk meminta informasi apapun kepada badan intelijen, dengan syarat mereka tidak mengungkapkan kepada publik operasi-operasi yang sedang dijalankan atau nama-nama sumber informasi tersebut; pengungkapan hal-hal tersebut – secara sengaja atau tidak – dapat memiliki akibat hukum.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Komisi pengawasan dapat mengungkapkan informasi tertentu, setelah secara bersama-sama meyakini bahwa informasi tersebut memang sungguh-sungguh penting untuk diungkapkan demi kepentingan publik.

Masyarakat Sipil dan Legislasi serta Pengawasan Sektor Keamanan

Sebagaimana telah disebutkan, beberapa tahun ini negara-negara yang sedang dalam transisi menuju demokrasi sibtuk melakukan reformasi sektor keamanan (*security sector reform*). Tujuannya adalah untuk mendapatkan sistem manajemen sektor keamanan yang memeuhi tuntutan sistem administrasi modern. Sebagaimana dikatakan oleh Robin Luckham, pakar di Institute for Development Studies (IDS), Universitas Sussex, Inggris, bahwa:

Reformasi sektor keamanan merupakan sebuah isu yang kental dengan nuansa tata kelola (*governance*). Hal ini terutama dimaksudkan untuk menghindari kemungkinan terjadinya kesalahan alokasi anggaran sektor keamanan, dan juga untuk menjadikan sektor keamanan sebagai suatu sektor yang tunduk pada mekanisme kontrol dan pengawasan yang juga berlaku bagi sektor-sektor lainnya. Tanpa adanya reformasi, maka kesalahan alokasi anggaran dan tidak adanya mekanisme kontrol akan membuat sektor keamanan sebagai sumber tata kelola yang buruk (*malgovernance*).⁹

Pertanyaan yang relevan untuk dikemukakan sehubungan dengan tata kelola yang baik adalah: bagaimana sesungguhnya karakter sektor keamanan – termasuk intelijen – di dalam sistem pemerintahan yang demokratis? Sehubungan dengan pertanyaan tersebut, Laurie Nathan (2000) menggambarkan enam sifat yang



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

harus dipenuhi oleh sektor keamanan untuk disebut memenuhi standar demokratis. Keenam faktor tersebut adalah:¹⁰

- **Supremasi Sipil di Sektor Keamanan (*Civil Supremacy over the Security Sector*):** Karena pimpinan di dalam negara demokratis merepresentasikan kalangan sipil yang dipilih melalui proses pemilihan umum, maka sektor keamanan (sebagai bagian dari bidang eksekutif) berada pada tanggungjawab kalangan sipil. Mekanismenya adalah bahwa pemimpin tertinggi militer dan menteri pertahanan hendaknya dari kalangan sipil; dan lembaga keamanan harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya – termasuk anggaran belanja – kepada badan legislatif.
- **Pembagian Tanggungjawab (*Division of Responsibility*):** Harus ada pembagian yang tegas antara kelompok sipil dan militer. Sementara kelompok sipil bergerak di bidang politik dan kepemimpinan nasional, kelompok militer berkonsentrasi di bidang keamanan nasional. Untuk menjaga profesionalitas militer, maka militer seharusnya tidak melibatkan diri di dalam urusan politik dan perebutan kekuasaan politik. Sebagai bagian dari pemerintahan demokratis, kalangan militer maupun sipil harus bersama-sama mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada badan pengawas di badan legislatif yang dipilih oleh rakyat.
- **Legalitas (*Legality*):** Dalam rangka untuk memperoleh pengakuan dan legitimasi dari rakyat, maka sektor keamanan harus tunduk pada prinsip penegakan hukum (*rule of law*). Artinya, lembaga keamanan – termasuk intelijen – harus beroperasi atas dasar perangkat aturan hukum (undang-undang) yang jelas. Undang-undang juga dapat memberikan parameter yang jelas bagi operasi-operasi sektor keamanan.
- **Kepatuhan terhadap Hak Azasi Manusia (*Respect for Human Rights*):** Sekalipun pada waktu tertentu lembaga keamanan dihadapkan pada suatu situasi dimana dia harus menggunakan kekuatan penuh (*maximum force*), dalam pemerintahan demokratis mereka tetap harus patuh terhadap



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

prinsip universal tentang hak azasi manusia, terutama hak setiap orang untuk hidup, bebas dari penyiksaan, dan bebas dari perlakuan semena-mena. Kegagalan untuk memenuhi hal tersebut, dapat memiliki akibat hukum (nasional maupun internasional).

- **Ketidakberpihakan Politik (*Political Non-partisanship*):** Sebagai suatu organ vital pertahanan negara, lembaga keamanan harus mampu menjaga diri untuk tidak berpihak – baik secara diam-diam maupun terus terang – kepada salah satu kekuatan politik, termasuk partai politik. Kegagalan untuk menjaga netralitas akan berakibat fatal, karena legitimasi dan integritas lembaga tersebut di mata masyarakat luas menjadi terancam.
- **Transparansi (*Transparency*):** Dalam rangka memenuhi prinsip sistem administrasi modern yang menekankan pada akuntabilitas dan transparansi, maka lembaga keamanan harus bersedia menyediakan informasi yang memadai mengenai aspek-aspek pertahanan negara, terutama kepada lembaga pengawas di badan legislatif yang dipilih rakyat. Kesediaan untuk menerapkan prinsip transparansi tidak saja meningkatkan pamor lembaga pertahanan di mata rakyat, tetapi juga semakin mendekatkan manajemen sektor keamanan pada prinsip *good governance*.

Di dalam agenda reformasi sektor keamanan yang ramai digulirkan dalam beberapa tahun terakhir ini, peran masyarakat sipil (*civil society*) dalam memonitor dan mengawasi aktivitas sektor keamanan, termasuk di dalamnya adalah memberikan konsultasi soal kebijakan pertahanan, memberikan pendapat tentang alokasi sumber-sumber (sumberdaya manusia, dana, maupun teknologi), memberikan pandangan tentang alokasi anggaran, dan sebagainya, mulai disebut. Pengakuan terhadap peran masyarakat sipil di sektor keamanan didasari oleh pandangan bahwa manajemen sektor keamanan di dalam masyarakat demokratis berada di wilayah sipil. Sebagaimana diketahui, pemerintahan demokratis dipimpin oleh seorang pemimpin sipil. Sekalipun pemimpin terpilih berasal



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dari kalangan militer, tetapi dia memimpin bidang eksekutif dalam kapasitas sebagai kalangan sipil.

Ciri terpenting dalam masyarakat demokratis adalah bahwa sektor keamanan dan intelijen berada di bawah kontrol eksekutif (yang dipimpin oleh seorang pemimpin sipil). Maka, nuansa kontrol sipil atas aktivitas sektor keamanan (termasuk intelijen) pada masyarakat demokratis terasa sangat kuat. Sebagaimana dikemukakan oleh Nicole Ball bahwa:

Kontrol manajemen dan pengawasan oleh kalangan sipil terhadap sektor keamanan merupakan inti dari *good governance* di sektor keamanan. Bagi angkatan bersenjata, ciri *good governance* biasanya tampak pada fakta bahwa panglima tertinggi berada di tangan pemimpin eksekutif (sipil), adanya menteri pertahanan dari kalangan sipil, dan kementerian pertahanan yang independen terhadap pengaruh lembaga militer dengan staf dari kalangan sipil dalam jumlah yang signifikan. Paling tidak, kalangan sipil harus menduduki jabatan penting dalam pembuatan keputusan dan kebijakan di kementerian pertahanan. Aktivitas intelijen pun harus juga berada di bawah manajemen kaum sipil.¹¹

Sebagaimana telah disebutkan pada awal tulisan ini, untuk menghindari salah pengertian, penyalahgunaan kekuasaan oleh kalangan sipil, dan politisasi sektor keamanan, maka aktivitas sektor keamanan dan intelijen harus diatur di dalam suatu kerangka hukum yang jelas. Di samping itu, mekanisme pengawasan dan akuntabilitas juga harus dibuat dengan cermat untuk menjamin bahwa aktivitas lembaga keamanan dan intelijen absah (*legitimate*) di mata publik (yang mayoritas adalah kalangan sipil).

Dalam masyarakat demokratis – dimana masyarakat sipil yang dinamis (*vibrant civil society*) merupakan ciri utamanya – berbagai elemen masyarakat sipil ikut memainkan peran dalam memonitor perkembangan sektor keamanan. Dalam kapasitasnya sebagai pengawas (*watchdog*), berbagai organisasi non-pemerintah (LSM)



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dapat melibatkan diri dalam pembentukan wacana-wacana mengenai kebijakan pertahanan, anggaran, proposal belanja peralatan, doktrin, postur pertahanan, dan sebagainya. Berbagai elemen lainnya di dalam masyarakat sipil – akademisi, peneliti, para pakar, dan sebagainya – dapat memberikan masukan kepada pemerintah di sektor keamanan dan intelijen sebagai konsultan, peneliti, pelatih (*trainer*), dan sebagainya. Tenaga ahli sipil juga dapat dimanfaatkan di dalam badan pengawasan sektor keamanan sebagai pemeriksa (*reviewer*) atau sekadar konsultan, sesuai dengan bidang-bidang yang diperlukan.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Referensi:

Ball, Nicole (1981). *The Military in the Development Process: a Guide to Issues*. Claremont, California: Regina Books.

Ball, Nicole (2000). "Good Practices in Security Sector Reform". Dalam Herbert Wulf (ed.). *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC).

Born, Hans (2002). *Learning from Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*. Working Paper Series No.20. Jenewa: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Mei 2002.

Brzoska, Michael (2000). "The concept of Security Sector Reform". Dalam Herbert Wulf (ed.). *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC).

Finer, Samuel E. (1962). *The man on Horseback: the Role of the Military in Politics*. London: Routledge.

Hannah, Greg, et. al. (2005). *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Santa Monica, California: RAND Corporation.

Huntington, Samuel P. (1985). "Reforming civil-Military Relations". *Journal of Democracy*. Vol.6, No.4, hal.9-17.

Johnston, Les (2006). "Transnational Security Governance". Dalam Jennifer Wood dan Benoit Dupont (eds.). *Democracy: Society and the Governance of Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Natahan, Laurie (2000). "Reform in New Democracies". Dalam Herbert Wulf (ed.). *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

International Centre for Conversion (BICC).

Perlmutter, Amos (1975). *The Military and Politics in Modern Times*. New Haven: Yale University Press.

World Bank (1994). *Governance: the World Bank's Experience. Development in Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Catatan Kaki:

1. Michael Brzoska (2000). "The concept of Security Sector Reform". Dalam Herbert Wulf (ed.). *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC), hal.6.
2. Nicole Ball (1981). *The Military in the Development Process: a Guide to Issues*. Claremont, California: Regina Books.
3. Lihat Samuel E. Finer (1962). *The man on Horseback: the Role of the Military in Politics*. London: Routledge, Amos Perlmutter (1975). *The Military and Politics in Modern Times*. New Haven: Yale University Press, dan Samuel P. Huntington (1985). "Reforming civil-Military Relations". *Journal of Democracy*. Vol.6, No.4, hal.9-17.
4. World Bank (1994). *Governance: the World Bank's Experience. Development in Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.
5. Greg Hannah, et. al. (2005). *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Santa Monica, California: RAND Corporation, hal.10.
6. *Ibid.*, hal.11.
7. Hans Born (2002). *Learning from Best Practices of Parliamentary Oversight of the Security Sector*. Working Paper Series No.20. Jenewa: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Mei 2002, hal.13.
8. Greg Hannah, et. al. (2005). *op. cit.*, hal.13.
9. Nicole Ball (2000). "Good Practices in Security Sector Reform". Dalam Herbert Wulf (ed.). *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC), hal.14.
10. Laurie Natahan (2000). "Reform in New Democracies". Dalam Herbert Wulf (ed.). *Security Sector Reform*. Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC), hal.23-24.
11. *International Centre for Conversion (BICC)*, hal.23-24. Nicole Ball (2000), *op cit.*, hal.15.





BAGIAN I
PENDAHULUAN







Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 1

Mendefinisikan Pengawasan Demokratis terhadap Badan Keamanan dan Intelijen

Saat ini adalah waktu yang paling tepat untuk memahami lebih jauh tentang hal pengawasan badan keamanan dan intelijen. Sebagai akibat dari peristiwa 9 September, perang Irak kedua dan peristiwa 11 Maret (serangan teror di Madrid tanggal 11 Maret 2004), banyak lembaga yang bertanggung jawab atas pengawasan intelijen di parlemen dan eksekutif yang saat ini terlibat dalam penyelidikan mengenai badan-badan tersebut dan tentang cara para pemimpin politik menangani intelijen. Mereka yang terlibat dalam mekanisme pengawasan, yang di dalamnya tidak hanya melibatkan para anggota parlemen dan menteri yang berwenang, tetapi juga lembaga peradilan dan (secara lebih longgar) media dan organisasi kemasyarakatan, menghadapi tugas yang sulit. Dalam upaya menyeimbangkan komitmen antara isu keamanan dan demokrasi, lembaga-lembaga tersebut harus menilai apakah rencana-rencana yang berasal dari badan intelijen dapat dibenarkan dalam rangka untuk membuat agar badan keamanan maupun intelijen dapat berfungsi lebih efektif, dan juga untuk membuat badan-badan tersebut lebih memiliki tanggung jawab dan bertindak di dalam koridor hukum yang ada.

Konsensus Internasional

Dewasa ini, ada semacam perkembangan baru dalam konsensus internasional mengenai isu pengawasan badan intelijen yang demokratis. Organisasi internasional seperti Organisasi untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (*Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD)),¹ Persatuan Bangsa-bangsa (PBB),² Organisasi untuk Keamanan dan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kerjasama Eropa (*Organisation for Security and Cooperation in Europe* (OSCE)),³ Majelis Parlemen Dewan Eropa (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe* (PACE))⁴ dan Persatuan Antar Parlemen (*Inter-Parliamentary Union*)⁵ seluruhnya secara eksplisit menyadari bahwa badan intelijen seharusnya tunduk kepada akuntabilitas demokratis. Kotak No.1 memberikan gambaran umum mengenai norma dan standar untuk pengawasan badan intelijen dan keamanan sebagaimana diterapkan oleh organisasi internasional regional maupun global.⁶

Pengawasan yang Demokratis: Beragam Institusi dan Pemain

Pertanggungjawaban badan intelijen yang demokratis menuntut kendali eksekutif, pengawasan parlemen maupun kontrol dari masyarakat sipil. Secara keseluruhan, tujuannya adalah untuk melindungi badan-badan keamanan dan intelijen dari penyelewengan politik tanpa harus mengisolasi mereka dari badan eksekutif.⁷ Badan-badan keamanan dan intelijen harus responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih, yakni kalangan sipil yang duduk di dalam parlemen maupun kabinet dan memegang kendali utama atas badan-badan keamanan dan intelijen. Singkatnya, pengawasan badan-badan keamanan secara demokratis melibatkan banyak lembaga dan pemain (lihat Kotak No. 2).⁸

Kotak No.1: Norma dan Standar bagi Pengawasan Demokratis terhadap Badan Intelijen dan Keamanan sebagaimana diterapkan oleh organisasi internasional (tertentu)		
Organisasi	Norma/Standar	Sumber
UNDP	Kendali sipil secara demokratis atas militer, polisi dan kekuatan keamanan lainnya (laporan menyebutkan satu-persatu prin-	<i>Human Development Report (2002)</i>



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

	sip-prinsip pelaksanaan pemerintahan yang demokratis pada sektor keamanan)	
OSCE	'Kendali politik secara demokratis atas militer, paramiliter dan kekuatan keamanan internal serta kekuatan keamanan dari badan-badan intelijen dan polisi' (diatur secara rinci dengan seperangkat ketentuan)	Aturan Pelaksanaan Aspek Keamanan Politik dan Militer (1994)
Dewan Eropa (Majelis Parlemen)	'Badan keamanan internal harus menghargai Konvensi Eropa mengenai HAM... Setiap intervensi yang dilakukan melalui operasional dari badan keamanan internal terhadap Konvensi Eropa mengenai HAM harus memiliki kewenangan hukum'. 'Badan Legislatif harus meloloskan hukum-hukum yang jelas dan dapat diterima yang membuat badan keamanan internal bekerja berdasarkan hukum'.	Rekomendasi 1402 (1999)
EU (Parlemen Eropa)	Merinci 'Kriteria Kopenhagen' untuk dapat diterima dalam keanggotaan, yang mencakup: 'pertanggungjawaban hukum dari polisi, militer dan badan intelijen [...].'	Agenda 2000, § 9
Pertemuan Tingkat Tinggi Amerika	'Kepatuhan hukum angkatan bersenjata dan kekuatan keamanan kepada kewenangan negara yang sah merupakan hal yang mendasar bagi demokrasi'	Rencana Aksi Quebec (2001)



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Persatuan Antar Parlemen	Pengawasan secara demokratis atas struktur organisasi intelijen seharusnya dimulai dengan kerangka kerja hukum yang jelas dan eksplisit, menetapkan aturan hukum negara mengenai organisasi intelijen (yang disetujui oleh parlemen). Aturan hukum lebih lanjut seharusnya merinci batasan-batasan atas kekuasaan badan-badan tersebut, metode operasinya, dan cara-cara yang akan digunakan untuk meminta pertanggungjawaban organisasi tersebut'	<i>Pengawasan Parlemen mengenai Keamanan: Prinsip-prinsip, Mekanis medan Praktik-praktik-nya</i> , Buku Acuan bagi Anggota Parlemen no. 5. Jenewa: IPU/DCAF, 2003, hal. 64.
Majelis Uni Eropa Barat (WEU)	'Menuntut parlemen-parlemen negara untuk: (1) Mendukung rencana-rencana dalam mereformasi sistem intelijen, tetapi tetap mempertahankan hak prerogatif parlemen dengan pandangan atas pengawasan yang demokratis, efektif dan efisien atas kegiatan pengumpulan informasi intelijen dan penggunaan informasi tersebut.'	Resolusi 113 (disetujui secara aklamasi dan tanpa amandemen oleh Majelis pada tanggal 4 Desember 2002 [pertemuan ke-9].)
OECD	Sistem keamanan [termasuk badan keamanan dan intelijen] seharusnya dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi yang sama dengan yang diterapkan dalam wilayah publik, khususnya melalui pengawasan sipil yang lebih besar terhadap proses keamanan.	Seri Aturan dan Rujukan DAC 'Reformasi dan Pelaksanaan Pemerintahan berkenaan dengan Sistem Keamanan: kebijakan dan praktik yang benar', 2004



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Setiap aktor atau lembaga pengawas memiliki fungsi yang berbeda. Lembaga eksekutif *mengendalikan* mereka dengan memberikan arahan kepada badan-badan tersebut, termasuk penugasan, pembuatan prioritas dan menyediakan sumber daya. Sebagai tambahan, parlemen memfokuskan diri pada *pengawasan*, yang lebih dibatasi pada isu-isu umum dan memberikan kewenangan atas anggaran. Parlemen bertindak lebih reaktif saat membentuk komite penyelidikan untuk menyelidiki skandal-skandal. Lembaga peradilan bertugas *memonitor* penggunaan kekuasaan khusus (selain membuat keputusan atas perbuatan yang melanggar hukum). Masyarakat sipil, lembaga pemikir (*think-tank*) dan warga negara bisa *membatasi* fungsi badan-badan tersebut dengan memberikan pandangan alternatif (lembaga pemikir), mengungkapkan skandal dan krisis (media), atau dengan memberikan keluhan mengenai perbuatan yang melanggar hukum (warga negara).

Kotak No. 2: Institusi dan Aktor yang Bertugas Mengawasi

- Kendali internal yang dijalankan badan intelijen sendiri dengan melegalisasi fungsi mereka secara hukum (ditetapkan oleh parlemen), perintah internal dan menjalankan perilaku kerja yang profesional;
- Eksekutif, yang menjalankan kendali langsung, menetapkan anggaran, dan acuan umum dan prioritas untuk kegiatan-kegiatan badan keamanan dan intelijen;
- Legislatif, yang menjalankan pengawasan parlemen dengan meloloskan hukum yang mendefinisikan dan mengatur badan-badan keamanan dan intelijen maupun kekuasaan badan-badan tersebut dan dengan melaksanakan ketetapan anggaran yang bagi badan-badan tersebut;
- Lembaga peradilan, yang memonitor kekuasaan khusus badan-badan intelijen dan keamanan dan memberikan keputusan hukum atas perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum oleh karyawan-karyawannya;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Kelompok-kelompok masyarakat sipil, media, lembaga pemikir dan lembaga riset yang memonitor pembentukan dan beroperasinya badan intelijen dan keamanan, khususnya berdasarkan sumber-sumber publik. warga negara individu bisa membatasi penggunaan kekuasaan khusus badan keamanan dan intelijen melalui pengadilan, pejabat independen yang berwenang atau komisioner. inspektur jenderal, maupun lembaga peradilan negara atau internasional;
- Di tingkat internasional, tidak ada pengawas badan keamanan dan intelijen yang berdiri, meskipun Lembaga Peradilan Hak Asasi Manusia Eropa (ECHR), beroperasi dibawah Konvensi Eropa mengenai Hak Asasi manusia, dapat menerima petisi dari individu-individu mengenai tindakan badan pemerintah hampir di seluruh negara Eropa.

Sebagai tambahan, karena pengawasan atas badan intelijen secara demokratis memasukkan perilaku berbagai aktor yang terlibat, maka hal ini juga menyangkut budaya politik. Prinsip-prinsip akuntabilitas demokratis seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan daya tanggap (kepada masyarakat) menyiratkan adanya budaya dan perilaku tertentu yang jauh mengatasi undang-undang dan aturan hukum lainnya. Meskipun begitu, hukum seharusnya meletakkan kerangka kerja yang membangun budaya keterbukaan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 2

Kebutuhan akan Pengawasan Badan Keamanan dan Intelijen

Badan keamanan dan intelijen memberikan pelayanan kepada masyarakat demokratis dalam melindungi keamanan negara dan menjamin ketertiban di dalam negara demokratis. Karena badan-badan tersebut bekerja secara rahasia dan sifat tugas mereka menuntut untuk memenuhi kewajiban mereka secara rahasia, mereka seringkali berkonflik dengan prinsip-prinsip masyarakat terbuka. Oleh karena paradoks inilah (mempertahankan masyarakat terbuka dengan cara-cara yang rahasia), maka badan-badan keamanan dan intelijen harus menjadi obyek pertanggungjawaban demokratis dan dibawah kendali sipil. Kendali publik atas badan-badan ini merupakan hal yang penting karena adanya paling tidak lima alasan.

Pertama, berseberangan dengan konsep keterbukaan dan transparansi yang menjadi jantung pengawasan demokratis, badan-badan keamanan dan keamanan seringkali beroperasi secara rahasia. Karena kerahasiaan bisa menutupi operasi mereka dari pengamatan publik, maka menjadi penting bagi parlemen dan khususnya eksekutif untuk memperhatikan secara seksama operasi badan-badan tersebut. Kedua, badan keamanan dan intelijen memiliki kemampuan khusus, seperti kemampuan untuk memasuki wilayah hak milik pribadi atau komunikasi, yang jelas-jelas dapat membatasi pelaksanaan prinsip hak asasi manusia sehingga membutuhkan pengawasan oleh lembaga pengawasan. Seperti yang dikemukakan oleh Majelis Parlemen Dewan Eropa (CoE):

Adanya kekhawatiran yang serius bahwa badan-badan keamanan internal dari negara-negara anggota CoE



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

seringkali menempatkan kepentingan yang mereka pandang sebagai masalah keamanan bangsa dan negara di atas penghargaan atas hak-hak individu. Karena badan-badan keamanan internal tersebut seringkali dianggap tidak memuaskan dalam pengendaliannya, terdapat resiko yang tinggi akan penyelewengan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia, kecuali bila terdapat perlindungan legislatif dan konstitusional.⁹

Secara khusus, permasalahan muncul dalam kasus di mana badan keamanan internal memiliki kekuasaan tertentu seperti metode pencegahan dan penegakan hukum, ditambah dengan kurangnya pengendalian dari eksekutif, legislatif dan kehakiman, maupun saat suatu negara memiliki begitu banyak jumlah badan intelijen yang berbeda.¹⁰

Ketiga, pada masa pasca Perang Dingin, khususnya setelah peristiwa 11 September 2001, komunitas intelijen dari hampir seluruh negara berada dalam proses penyesuaian kembali terhadap ancaman keamanan baru. Hal yang dianggap ancaman terbesar terhadap berfungsinya masyarakat demokratis tidak lagi invasi militer dari luar negeri, tetapi lebih kepada kejahatan yang terorganisir, terorisme, dampak dari konflik regional atau negara yang gagal (*failed state*), dan penyelundupan orang dan barang secara illegal. Proses penyesuaian ini seharusnya dibawah pengawasan otoritas sipil yang dapat menjamin bahwa restrukturisasi badan-badan tersebut terkait dengan kebutuhan rakyat. Lebih jauh lagi, karena badan intelijen merupakan badan birokratis pemerintah yang besar dan memiliki daya tolak terhadap perubahan dan tingkat kemapanan birokratis tertentu, lembaga lain diluarnya seperti eksekutif dan parlemen harus memastikan perubahan yang diinginkan diterapkan dengan cara yang efisien.

Keempat, badan intelijen dan keamanan ditugaskan untuk mengumpulkan dan menganalisa informasi mengenai kemungkinan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

adanya ancaman dan untuk membuat penilaian atas adanya ancaman. Karena penilaian terhadap ancaman ini merupakan titik awal bagi penyimpangan yang dapat terjadi pada pasukan keamanan negara (militer, polisi, penjaga perbatasan), maka merupakan hal penting jika penilaian ancaman dibuat di bawah acuan demokratis. Hal ini relevan karena penilaian tersebut berimplikasi pembuatan prioritas ancaman yang biasanya memiliki dampak politis yang besar.

Alasan kelima berlaku pada negara-negara yang berada dibawah rezim otoriter dan dalam proses transisi menuju demokrasi. Di masa lalu, tugas utama badan keamanan dan intelijen internal di negara-negara tersebut adalah untuk melindungi para pemimpin otoriter dari rakyat mereka. Badan-badan intelijen dan keamanan terutama berperan dalam memenuhi fungsi-fungsi represif. Pada masyarakat tersebut dapat kita bayangkan adanya tugas besar untuk mereformasi badan keamanan menjadi badan yang demokratis dan modern. Untuk mereformasi badan-badan tersebut dengan mengubah mereka dari alat represif menjadi alat kebijakan keamanan yang modern menuntut pengawasan yang ketat oleh eksekutif dan parlemen.

Kebutuhan akan Perundang-undangan

Penegakan hukum merupakan unsur demokrasi yang mendasar dan sangat penting. Badan intelijen dan keamanan dapat disebut absah (*legitimate*) hanya jika dibangun oleh hukum dan memperoleh kekuasaan dari pemerintahan yang sah. Tanpa kerangka hukum seperti itu, tidak ada dasar untuk membedakan antara tindakan-tindakan yang diambil atas nama negara dan tindakan-tindakan yang mengatasnamakan pelanggar hukum, termasuk kaum teroris. 'Keamanan negara' seharusnya tidak menjadi dalih untuk mengabaikan komitmen terhadap penegakan hukum yang memberikan ciri negara demokratis, meskipun dalam situasi yang ekstrim. Sebaliknya, kekuasaan badan keamanan yang berbeda



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

ini harus didasarkan pada kerangka hukum dan dalam suatu sistem pengendalian hukum.

Undang-undang merupakan perwujudan kehendak demokratis yang sah. Di banyak negara, meloloskan undang-undang (dan pengawasan ketat terhadap tindakan pemerintah) merupakan fungsi kunci parlemen. Karena itu merupakan hal yang tepat bahwa dalam suatu demokrasi dimana prinsip penegakan hukum berlaku, badan intelijen dan keamanan memperoleh eksistensi dan kekuasaan mereka dari undang-undang, dan bukan dari kekuatan yang besar yang didapat melalui hak prerogatif. Hal ini meningkatkan legitimasi badan-badan tersebut dan memudahkan para wakil rakyat untuk menetapkan prinsip-prinsip yang seharusnya mengatur wilayah kegiatan negara yang penting ini dan sekaligus memberikan batasan dalam pelaksanaan kerja badan-badan tersebut. Lebih lanjut, untuk mendapat manfaat dari pengecualian hukum demi keamanan nasional terhadap standar-standar hak asasi manusia, adalah penting jika sektor keamanan memperoleh wewenangnya dari undang-undang.

Persetujuan parlemen untuk pembentukan, pemberian mandat, dan kekuasaan badan-badan keamanan merupakan kondisi yang penting tapi tidak mencukupi untuk menegakkan aturan hukum. Dasar hukum dapat meningkatkan legitimasi keberadaan badan-badan ini dan kekuasaan (yang seringkali besar) yang mereka miliki. Seperti di bidang lainnya, satu tugas utama legislatif adalah untuk mendelegasikan wewenang kepada manajemen dan juga untuk membentuk dan memberikan pembatasan penggunaan kekuasaan dalam bentuk undang-undang.

Pembatasan Menurut Undang-undang dan Hak Asasi Manusia

Perundang-undangan juga diperlukan pada saat perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk menekankan atau membatasi hak-hak konstitusional individu menurut kepentingan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

keamanan negara. Hal ini dapat terjadi dalam dua cara yang berbeda. Cara yang pertama adalah melalui pembatasan hak asasi manusia yang biasa dilakukan dengan mengatasnamakan kepentingan masyarakat.¹¹ Pembatasan kebebasan berekspresi para pejabat intelijen untuk menjaga rahasia mengenai pekerjaan mereka merupakan contoh yang amat jelas. Cara kedua, dalam situasi darurat dimana keamanan negara menerima dampak yang serius, penangguhan sementara beberapa hak dengan cara diluar ketentuan hukum dapat dimungkinkan. Akan tetapi, seperti terlihat dalam Kotak No. 3, ada beberapa hak asasi manusia yang tidak boleh dilanggar dengan cara apapun.

Kotak No. 3:

Hak Asasi Manusia yang Tidak Boleh Dilanggar

Menurut Pasal 4 ayat 2 ICCPR, tidak ada pengecualian diluar ketentuan hukum yang diizinkan untuk hak-hak berikut ini:

- Untuk hidup (Pasal 6);
- Tidak mendapatkan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang keji, tidak manusiawi atau merendahkan martabat (Pasal 7);
- Tidak diperbudak (Pasal 8);
- Tidak dipenjarakan karena kegagalan menjalankan kewajiban yang disetujui dalam kontrak (Pasal 11);
- Tidak dikenakan tindakan hukum yang berlaku surut (Pasal 15);
- Untuk diperlakukan sebagai manusia dihadapan hukum (Pasal 16);
- Untuk bebas mengungkapkan pikiran, hati nurani dan beragama (Pasal 18).

Sumber: Perjanjian Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik (berlaku tahun 1976).

Mengenai kasus hak-hak yang bisa dibatasi di tingkat internasional, Konvensi Eropa mengenai Hak Asasi Manusia, sebagai contoh, memungkinkan pembatasan untuk hak-hak atas peradilan publik, penghargaan terhadap kehidupan pribadi, ke-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

bebasan beragama, kebebasan berekspresi dan berorganisasi yang 'sesuai dengan hukum' (lihat Kotak No. 5, Uji Kualitas Undang-undang), dan ketika dianggap 'penting bagi masyarakat demokratis' demi kepentingan keamanan negara.¹² Sebagai tambahan, jika badan-badan keamanan dan intelijen memiliki kekuasaan hukum untuk mengintervensi hak milik pribadi dan komunikasi, warga negara harus memiliki prosedur hukum untuk mengajukan keluhan jika ada perilaku melanggar hukum. Hal ini merupakan satu cara dimana negara penandatangan ECHR dapat memenuhi kewajiban mereka untuk memberikan suatu tindakan koreksi yang efektif mengenai pelanggaran yang diperdebatkan dibawah Pasal 13 Konvensi tersebut (lihat juga Bab 21).

Berangkat dari pentingnya undang-undang untuk membatasi hak asasi manusia dan politik, ada dua kesimpulan yang dapat diambil. Pertama, badan intelijen harus dibentuk dengan undang-undang dan kedua, kekuasaan khusus yang dijalankan oleh badan intelijen harus berpijak pada hukum.

Badan Keamanan Harus dibentuk dengan Undang-undang

Dewasa ini, banyak negara telah mengambil langkah untuk mengkodifikasikan hukum mengenai kekuatan keamanan mereka. Beberapa contoh terkini adalah peraturan perundang-undangan di Bosnia dan Herzegovina, Slovenia, Lithuania, Estonia dan Afrika Selatan.¹³ Namun demkina ada perbedaan yang patut dipertimbangkan. Tidaklah mengejutkan, kekhawatiran mengenai badan-badan yang beroperasi di wilayah domestik memunculkan rasa takut akan penyalahgunaan atau skandal bahkan di negara yang telah lama menerapkan demokrasi. Di negara-negara transisi seringkali kiprah badan keamanan dinodai oleh masa lalu yang represif.

Dengan demikian, banyak negara saat telah mengundang-undang badan-badan ini, dan hal ini kebanyakan terjadi pada dua dekade terakhir. Hanya ada lebih sedikit alasan untuk me-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

nempatkan badan spionase suatu negara diatas dasar hukum – Inggris merupakan pengecualian dalam melakukan hal tersebut dalam kasus Badan Intelijen Rahasia (MI6) dalam Undang-undang Badan Intelijen tahun 1994.¹⁴ Sekali lagi, hanya ada sedikit negara yang telah mengundang-undangan intelijen militer¹⁵ atau koordinasi intelijen.¹⁶

**Kotak No. 4:
Pentingnya Mengundang-undangan badan Intelijen karena ECHR (Inggris)**

Dalam kasus *Harman and Hewitt versus UK*¹⁷ dibawah ECHR, kurangnya dasar hukum bagi Badan Keamanan Inggris (MI5) menjadi fatal bagi klaim bahwa tindakan badan tersebut 'sesuai dengan hukum' sebagai tujuan untuk mengatasi keluhan pengintaian dan penyimpanan arsip yang berlawanan dengan Pasal 8 Konvensi mengenai hak atas privasi. Anggaran dasar administrasi badan intelijen – Instruksi Maxwell-Fyfe tahun 1952 – memberikan kewenangan yang kurang mencukupi untuk pengintaian dan pengambilan arsip karena tidak memiliki kekuatan hukum dan isinya secara hukum tidak mengikat. Selain itu, anggaran dasar tersebut menggunakan gaya bahasa yang gagal mengindikasikan 'tingkat kepastian yang dianggap perlu, jangkauan dan cara pelaksanaan tindakan rahasia oleh pihak yang berwenang dalam menjalankan kegiatan pengintaian rahasia'¹⁸. Karenanya dengan menilai hasil kasus tersebut, Inggris mengeluarkan undang-undang bagi MI5 (Undang-undang Badan Keamanan tahun 1989), dan berikutnya mengambil langkah yang sama untuk Badan Intelijen Rahasia dan GCHQ juga (lihat Undang-undang Badan Intelijen tahun 1994).

Kekuasaan Tertentu yang Dijalankan oleh Badan Keamanan dan Intelijen Seharusnya Berpijak pada Hukum

Legalitas menuntut kekuatan keamanan hanya bertindak dalam kekuasaannya berdasarkan hukum yang berlaku di dalam



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

negaranya. Akibatnya, hanya tindakan yang berlandaskan hukum dapat dibenarkan dengan cara membatasi hak asasi manusia dibawah Konvensi Eropa. Sebagai contoh, saat Badan Intelijen Nasional Yunani diketahui telah menjalankan pengintaian terhadap Saksi Jehovah diluar mandat, Badan tersebut dikenakan pelanggaran Pasal 8, yang memberikan jaminan penghargaan atas kehidupan pribadi seseorang.¹⁹

Bagaimanapun, aturan hukum menuntut lebih dari sekedar kulit legalitas yang sederhana. Sidang Hak Asasi Manusia Eropa sebagai tambahan merujuk kepada Uji 'Kualitas Undang-undang' (lihat kotak No.5), menuntut pemerintahan yang sah untuk memerintah tanpa kerahasiaan, dapat diprediksi dan mudah diakses. Sebagai contoh, saat Hukum Kerajaan di Belanda menyusun fungsi-fungsi intelijen militer tetapi tidak menyebutkan rujukan apapun mengenai kekuasaan untuk pengintaian terhadap orang sipil, hal ini dinyatakan tidak mencukupi.²⁰ Serupa dengan itu, dalam kasus *Rotaru versus Romania*,²¹ Pengadilan Strasbourg memutuskan bahwa undang-undang tentang arsip keamanan tidak cukup jelas dalam hal dasar-dasar dan prosedur-prosedurnya karena tidak meletakkan prosedur-prosedur yang berkenaan dengan usia arsip dan penggunaannya, atau menetapkan mekanisme apapun untuk mengawasi prosedur tersebut.

Uji 'kualitas undang-undang' ECHR meletakkan tanggung jawab tertentu pada badan legislatif. Salah satu cara untuk menanggapi adalah memasukkan pernyataan-pernyataan umum bahwa kekuasaan badan-badan keamanan hanya dapat digunakan jika dianggap 'perlu', bahwa alternatif yang tidak membatasi hak asasi lebih disukai, dan bahwa prinsip-prinsip keseimbangan seharusnya diperhatikan ke dalam undang-undang.²² Mungkin yang diharapkan adalah alternatifnya, yang diikuti oleh undang-undang baru di Belanda, yang memberikan aturan rinci dalam menjalankan setiap teknik investigasi yang mungkin digunakan oleh badan intelijen (lihat Bab Enam).²³



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 5: Uji Kualitas Undang-undang

Konvensi Hak Asasi Manusia Eropa mengatur bahwa didalam masyarakat demokratis hak pribadi (Psl 8), kebebasan berpikir, hati nurani dan beragama (Psl 9) maupun kebebasan kebebasan (Psl 10) dan kebebasan berserikat dan berkumpul (Psl 11) dapat dibatasi, diantara hak-hak lain, atas nama kepentingan keamanan negara dan ketertiban masyarakat. Tetapi, Konvensi juga mengatur bahwa pembatasan ini harus dibuat 'sesuai hukum'. Jurisprudensi Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa telah mengatakan, diantara kasus-kasus lainnya, bahwa badan intelijen dan keamanan hanya dapat menggunakan kekuasaan khusus mereka jika diatur oleh hukum. Dalam hal ini, menurut Pengadilan Eropa:

- Undang-undang meliputi aturan hukum umum dan undang-undang legislatif dan undang-undang sekunder. Dalam hal ini, Pengadilan menyatakan bahwa untuk ditetapkan sebagai 'hukum' suatu norma harus bisa diakses dan dirumuskan dengan ketepatan yang cukup untuk memudahkan warga negara mengatur perilakunya (*Sunday Times versus UK*, 26 April 1979, 2 EHRR 245, ayat 47);
- Undang-undang yang 'memungkinkan penggunaan kerahasiaan tak terbatas dalam kasus-kasus tertentu tidak akan memiliki ciri mendasar dimana sesuatu dapat dilihat atau diduga sebelumnya (*foreseeability*) dan karenanya tidak dapat menjadi hukum yang berlaku untuk keperluan saat ini juga. Jangkauan kerahasiaan harus diindikasikan dengan kepastian yang dapat diterima.' (*Silver and Others versus UK*, 25 Mar. 1983, 5 EHRR 347, ayat 85);
- Pemeriksaan dan jaminan lainnya untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan harus ditetapkan demi adanya konsistensi dengan hak asasi manusia. Tindakan pencegahan harus ada terhadap penyalahgunaan tindakan rahasia yang ditetapkan oleh hukum (*Silver and Others versus UK*, ayat 88-89);



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Se jauh tindakan pencegahan ini tidak tertulis dalam undang-undang itu sendiri, undang-undang harus paling tidak menetapkan kondisi dan prosedur apa untuk tindakan intervensi (*Klass versus FRG*, No. 5029/71, Laporan 9 Maret 1977 ayat 63. *Kruslin versus France*, 24 April 1990. A/176-A, ayat 35, *Huvig versus France*, 24 April 1990, A/176-B, ayat 34). Sumber: situs Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa <http://www.echr.coe.int/> dan Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, 2000, Kluwer Law International.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 3

Mencari Standar Hukum dan Praktik Pengawasan yang Terbaik: Tujuan, Lingkup dan Metodologi

Dalam rangka membantu menjelaskan hakikat pengawasan dan untuk menyebarkan praktik yang baik (*good practice*), Pusat Kendali Demokratis atas Angkatan Bersenjata Jenewa (DCAF), Pusat Hak Asasi Manusia Universitas Durham (Inggris) dan Panitia Pengawasan Intelijen Parlemen Norwegia memutuskan untuk bersinergi dalam membuat standar hukum untuk pertanggungjawaban keamanan dan intelijen secara demokratis dan dalam menjabarkan praktik hukum dan prosedur pengawasan yang terbaik. Tulisan ini mengetengahkan standar hukum berdasarkan analisa kerangka hukum untuk pengawasan dalam demokrasi liberal di Amerika, Eropa, Afrika dan Asia. Tujuannya adalah untuk menyaring praktik dan prosedur terbaik dari undang-undang pengawasan intelijen dari berbagai negara demokratis dan agar memberikan suatu alat rujukan yang berguna bagi anggota parlemen dan staf mereka, untuk pejabat (pemerintah) dari lembaga pengawas lainnya, badan intelijen itu sendiri, maupun masyarakat sipil (media, lembaga riset, dll.). Termasuk di sini aspek-aspek utama pengawasan demokratis terhadap badan intelijen dan keamanan, seperti halnya lembaga eksekutif, legislatif kehakiman maupun organisasi pengawasan independen seperti ombudsman atau inspektur jenderal.

Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik

Standar hukum dan praktik terbaik dipilih berdasarkan pertimbangan apakah standar dan praktik tersebut dapat membangun atau meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang keamanan yang baik. Sebagai aspek penting pengawasan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

demokratis atas bidang keamanan, pengelolaan pemerintah yang baik (*good governance*) merupakan hal krusial bagi berjalannya pemerintahan. Seperti pernyataan Bank Dunia:

Pengelolaan pemerintahan yang baik menjadi contoh yang sempurna dengan ditandai adanya pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, terbuka dan tercerahkan, suatu birokrasi dipenuhi dengan etos profesional yang bertindak atas nama kebaikan publik, aturan hukum, proses transparan dan masyarakat sipil yang kuat yang berpartisipasi dalam urusan publik.²⁴

Prinsip-prinsip berikut merupakan inti pengelolaan pemerintahan yang baik:

- Ketidakberpihakan;
- Partisipasi;
- Kemajemukan;
- Kemitraan;
- *Subsidiarity* (pemerintah pusat hanya menangani urusan yang tak dapat ditangani di tingkat daerah);
- Transparansi;
- Akuntabilitas;
- Supremasi hukum;
- Hak asasi manusia;
- Efektifitas;
- Efisiensi;
- Responsif;
- Keberlanjutan;²⁵

Sementara pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) mencerminkan aturan, lembaga dan praktik pemerintah yang efektif dan demokrasi, termasuk penghargaan atas hak asasi manusia, pengelolaan pemerintahan yang buruk (*bad governance*) ditandai dengan 'pembuatan kebijakan yang arbitrer, birokrasi yang tidak bertanggung jawab, sistem hukum yang tidak dapat ditegakkan atau tidak adil, penyalahgunaan kekuasaan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

eksekutif, masyarakat sipil yang tidak terlibat dalam kehidupan publik, dan korupsi yang tersebar luas'.²⁶ Suatu pemerintah yang mematuhi prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang baik merupakan hal yang sangat penting untuk menetapkan batasan hukum dan politis yang dapat diterima dalam memfungsikan badan keamanan dan intelijen.

Lingkup

Lingkup pelaksanaannya, bagaimanapun juga dibatasi oleh dua hal. Pertama, standar hukum yang diusulkan hanya menangani bidang intelijen, bukan penegakan hukum. Kedua, karena isu yang lebih rinci biasanya diatur oleh perintah dan keputusan eksekutif, hanya isu-isu pengawasan demokratis yang lebih umum yang dibahas.

Mengumpulkan dan menilai standar hukum untuk pengawasan, yang dapat berguna jika pengawas menerapkan undang-undang yang baru atau mengubah undang-undang pengawasan yang ada, bukanlah solusi dari seluruh masalah pengawasan. Alasan utamanya adalah keterbatasan kemampuan undang-undang. Budaya politik dan administrasi, media dan opini publik utamanya merupakan pelindung nilai-nilai demokratis. Sejarah modern terkontaminasi oleh negara yang mengabaikan hak asasi manusia tetapi mengadopsi dokumen konstitusi dan perjanjian yang terdengar tinggi. Meskipun begitu, kerangka hukum dapat membantu dalam memperkuat nilai-nilai ini dan memberikan nilai tersebut status simbolis yang akan mendorong pemain yang memiliki kekuasaan untuk menghargai nilai-nilai ini. Hal ini khususnya terjadi dimana lembaga baru terbentuk – kerangka hukum dapat menjadi alat menanamkan ketertiban demokratis dan mengkonkretkan perubahan.

Pencarian prinsip-prinsip universal bisa terlihat tanpa hasil mengingat adanya tradisi budaya dan politik yang berbeda-beda. Meskipun ada perbedaan yang cukup mencolok antara demokrasi Barat



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

yang mapan dengan negara yang baru menerapkan demokrasi, juga ada keragaman model konstitusi, 'eksekutif kepresidenan' ala AS, 'eksekutif ganda' ala Perancis, atau eksekutif Parlemen ala Westminster (Inggris). Beberapa negara memberikan kekuasaan penilaian konstitusional kepada sidang pengadilan berdasarkan pola Mahkamah Agung AS, sementara negara lain (seperti misalnya Inggris) pengadilan dapat merujuk keputusannya ke Parlemen. Meskipun dalam satu jenis sistem, beragam variasi mungkin ada – pola pengawasan intelijen dan keamanan yang cukup berbeda ada di Inggris, Australia, Kanada dan Selandia Baru sebagai contoh.²⁷

Karena alasan ini kita tidak mencoba untuk memberikan cetak biru yang sederhana atau model hukum yang dapat diterapkan kedalam hukum yang berlaku di suatu negara, tanpa mengindahkan perbedaan konstitusional. Pendekatan kita adalah dengan mengidentifikasi isu-isu bersama yang muncul tanpa memandang perbedaan-perbedaan konstitusional tadi dan menganjurkan cara-cara dimana hal-hal tersebut dapat diatasi, dengan mengajukan standar demokrasi minimum, dan dengan memberikan contoh praktik hukum yang baik di berbagai negara. Dengan mengumpulkan dan mendiskusikan praktik pengawasan badan keamanan dan intelijen berdasarkan hukum yang dijalankan dengan baik di negara-negara yang menganut demokrasi, standar hukum yang diusulkan bermaksud untuk memberikan acuan dan pilihan-pilihan undang-undang kepada pembuat undang-undang, pejabat pemerintahan, dan wakil masyarakat sipil, di negara-negara dengan demokrasi yang telah mapan dan sedang membangun demokrasi. Standar hukum yang diajukan seharusnya tidak diterjemahkan sebagai pengekang untuk pengawasan secara demokratis. Lebih dari itu, standar tersebut mewakili seperangkat prinsip darimana aturan hukum negara yang lebih khusus bisa dikembangkan. Suatu 'aturan emas' tertentu untuk pengawasan demokratis tidak dapat dan tidak akan ada.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Metodologi

Standar hukum dan praktik terbaik perlu dikembangkan pada empat tingkat untuk pengawasan badan intelijen dan keamanan. Masing-masing standar dapat dilihat sebagai lapisan pengawasan demokratis yang dijelaskan oleh lapisan berikutnya:

- Kendali internal badan tersebut
- Kendali Eksekutif
- Pengawasan parlemen
- Pengawasan oleh badan pengawas independen

Pertama, pengawasan dilakukan di tingkat badan itu sendiri. Kendali di tingkat ini meliputi isu-isu penerapan hukum dan kebijakan pemerintah yang tepat, wewenang dan fungsi kepala badan, penanganan informasi dan arsip yang benar, penggunaan kekuasaan khusus sesuai dengan hukum, dan instruksi internal badan. Prosedur pengendalian internal untuk jenis seperti ini di tingkat badan itu sendiri merupakan fondasi penting bagi pengawasan demokratis eksternal oleh eksekutif, parlemen dan badan independen. Mekanisme pengendalian internal ini memastikan kebijakan dan undang-undang pemerintah dijalankan secara efisien, professional dan berdasarkan hukum.

Lapisan kedua merujuk kepada pengendalian oleh eksekutif yang memfokuskan pada penugasan dan pembuatan prioritas badan intelijen tersebut, termasuk pengetahuan dan pengendalian menteri atas badan-badan tersebut, pengendalian atas operasi rahasia, pengendalian atas kerjasama internasional dan pencegahan atas penyalahgunaan pada tingkat kementerian. Lapisan ketiga mengenai pengawasan parlemen, dimana pengawasan ini memenuhi peran dalam sistem *check and balance* dengan mengawasi kebijakan umum, keuangan dan legalitas badan tersebut. Di banyak negara, berfungsinya badan intelijen dilandaskan pada hukum yang ditetapkan oleh parlemen. Peran lembaga pengawas independen, lapisan pengawas



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

demokratis keempat, berkenaan dengan pemeriksaan independen dari sudut pandang warga negara (misal ombudsman atau komisi parlemen), dari sudut pandang pelaksana langsung kebijakan pemerintah (sebagai contoh Inspektur Jendral) dan dari sudut pandang uang dari para pembayar pajak yang digunakan (oleh kantor audit independen).

Dua aktor penting tidak tampak dengan jelas dalam pembahasan pendekatan berlapis untuk pengawasan demokratis. Lembaga peradilan (termasuk mahkamah internasional) tidak dibahas karena fungsinya didiskusikan di berbagai tempat dalam keempat lapisan, sebagai contoh, mengenai penggunaan kekuasaan khusus atau menangani keluhan. Sebagai tambahan, masyarakat sipil tidak masuk dalam pembahasan karena tulisan ini lebih memfokuskan pada peran lembaga negara (yang independen). Meskipun begitu, posisi warga negara didiskusikan di berbagai bagian dari dokumen ini, sebagai contoh, dalam hal penanganan arsip dan informasi dan peran parlemen sebagai wakil warga negara maupun keberadaan prosedur penanganan keluhan.

Contoh-contoh tentang standar dan praktik hukum didasarkan pada studi perbandingan berbagai masyarakat demokratis. Contoh negara-negara yang dianalisa termasuk, antara lain, Argentina, Australia, Belgia, Bosnia-Herzegovina, Kanada, Estonia, Jerman, Hungaria, Luxemburg, Belanda, Norwegia, Polandia, Afrika Selatan, Turki, Inggris dan AS. Negara-negara yang terpilih seluruhnya adalah negara demokratis dimana lembaga legislatifnya telah menerapkan undang-undang pengawasan intelijen; negara-negara tersebut adalah contoh sistem politik parlementer dan presidensial; dan negara-negara tersebut merupakan negara yang telah lama menerapkan demokrasi maupun yang baru menerapkan demokrasi, serta memiliki beranekaragam budaya politik.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Catatan Akhir Bagian I – Pendahuluan

1. OECD, Komite Bantuan Pembangunan, *Laporan Kerjasama Pembangunan tahun 2000*, hal. 8. Laporan tersedia di: <<http://www.oecd.org/home/>>.
2. UNDP, *Laporan Pembangunan tahun 2002*, Mendalami demokrasi dalam kepingan dunia, hal. 87. Laporan tersedia online di: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.
3. OSCE, *Kode Perilaku mengenai Aspek Keamanan Politik – Militer*, 1994, ayat 20-21.
4. Majelis Parlemen Dewan Eropa, *Rekomendasi 1402*. Tersedia secara online di: <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.
5. *Prinsip, Mekanisme dan Praktik*, (Geneva: IPU/DCAF, 2003), hal. 64-69.
6. Lihat juga Hänggi, H., 'Making Sense of Security Sector Governance', dalam: Hänggi, H., Winkler, T. (eds.), *Challenges of Security Sector Governance*. (Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003).
7. Leigh, I., 'More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences', dalam: Born, H., Johnson, L., Leigh, I., *Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (Dulles, V.A.: Potomac Books, INC., 2005).
8. Berdasarkan Born, H. et al., 'Parliamentary Oversight', hal. 21.
9. Majelis Parlemen Dewan Eropa, Rekomendasi 1402, pnt. 2.
10. *Ibid.*, pnt. 5.
11. Lihat juga Prinsip-prinsip Siracusa mengenai Pembatasan dan Penyelewengan dalam Perjanjian mengani hak-hak Sipil dan Politis (UN Doc, E/CN.4/1985/Annex 4), tersedia di: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html>>; Lillich, R. B., 'Standar Minimum Norma Hak Asasi Manusia dalam Keadaan Darurat', *American Journal of International Law*, Vol. 79 (1985), pp. 1072-1081.
12. Konvensi Eropa mengenai Hak Asasi Manusia, Pasal 6, 8, 9, 10, dan 11.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

13. Slovenia: Undang-undang Pertahanan, 28 December 1994, Psl. 33-36; Dasar-dasar Keamanan Nasional Lithuania, 1996; Estonia: Undang-undang Otoritas Keamanan diloloskan taggal 20 Desember 2000; RSA: Undang-undang Badan Intelijen, 1994.
14. Undang-undang yang sama juga meliputi Badan Intelijen Urusan Negara, GCHQ.
15. Lihat, sebagai contoh, Belanda, Undang-undang Badan Keamanan dan Intelijen tahun 2002, Psl. 7.
16. Pasal 5 dari Undang-undang Belanda yang sama; Undang-undang Intelijen Strategis Nasional tahun 1994 Republik Afrika Selatan.
17. *Harman and Hewitt v UK* (1992) 14 E.H.R.R. 657.
18. *Ibid.*, para. 40.
19. *Tsavachadis v Greece*, Appl. No. 28802/95, (1999) 27 E.H.R.R. CD 27.
20. *V and Others v Netherlands*, Laporan Komisi 3 Des. 1991; dan lihat juga dalam penerapan 'diberikan wewenang oleh hukum 'authorised by law' ke berbagai bentuk pengintaian: *Malone v UK* (1984) 7 E.H.R.R. 14; *Khan v UK*, May 12, 2000, European Ct HR (2000) 8 BHRC 310; *P.G. and J.H. v UK*, Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropa, 25 Sept. 2001, ECtHR Bagian Ketiga.
21. No. 28341/95, 4 May 2000. Lihat juga *Leander v Sweden* (1987) 9 E.H.R.R. 433, menetapkan dalam rangka agar 'sesuai dengan hukum' intervensi ke wilayah pribadi harus diawasi dan diberikan wewenang dalam hal akses kepada individu. Dalam konteks pemeriksaan keamanan hal ini tidak mewajibkan pelaksana hukum harus dapat memprediksi proses secara keseluruhan (atau lebih mudah mencari celah), tetapi terlebih lagi wewenang hukum seharusnya cukup jelas berkenaan dengan indikasi praktik secara umum, sebagaimana dilakukan.
22. Hal ini merupakan pendekatan yang diambil di Estonia (Undang-undang Otoritas, ayat 3).
23. Undang-undang Badan Intelijen dan Keamanan tahun 2002, ayat 17-34.
24. Bank Dunia, 'Pengelolaan Pemerintahan: Pengalaman Bank Dunia,' diambil di, H. et al, '*Pengawasan Parlementer*', hal. 23.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

25. Secara khusus menyebutkan Magdy Martinez Soliman, *Democratic Governance Practice Manager, Bureau for Development Policy UNDP*, untuk pandangannya yang sangat berharga mengenai prinsip-prinsip pengelolaan pemerintahan yang benar. Demi tujuan tulisan ini, rujukan kepada Glosarium yang menampilkan sekumpulan konsep paling relevan untuk akuntabilitas intelijen. Mengenai konsep lainnya, sebagai contoh glosarium UNDP, tersedia di: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>
26. *Ibid.*
27. Lustgarten, L, Leigh, I, *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1994), bab 15 dan 16, yang memberikan perlakuan isu akuntabilitas yang lebih lengkap.







BAGIAN II
BADAN







Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 4

Pendefinisian Mandat

Perumusan suatu definisi yang jelas dari peran dan ruang lingkup kerja merupakan aspek kunci dari akuntabilitas badan-badan keamanan dan intelijen. Hal ini perlu dibuat melalui proses pembuatan undang-undang (UU) – dengan penekanan bahwa tanggung jawab untuk menegaskan tugas dari suatu badan keamanan atau intelijen berada di parlemen dan bahwa peran ini tidak dapat diubah tanpa merujuk kepada pendapat para pembuat UU. Di negara-negara dalam masa transisi hal ini dapat mencegah penyalahgunaan badan-badan tersebut oleh pemerintah. Suatu dasar hukum juga diperlukan mengingat kewenangan luar biasa yang dimiliki oleh badan-badan tersebut.

Badan-badan keamanan dan intelijen tersebut juga sepatutnya dibedakan dari badan lainnya, misalnya badan-badan penegakkan hukum, dan mandat dari pembuat UU dapat digunakan untuk membuat batasan tersebut. Kegagalan untuk membuat pembedaan yang jelas akan menciptakan garis akuntabilitas yang kabur dan risiko bahwa kewenangan istimewa yang dimiliki yang dimiliki badan-badan tersebut digunakan dalam praktik sehari-hari di mana tidak ada suatu ancaman nyata terhadap negara.

Ada beberapa pembedaan sulit yang perlu dibuat di sini, yakni antara ancaman terhadap keamanan nasional dan tindak pidana.¹ Terorisme dan spionase merupakan permasalahan pidana yang secara langsung merendahkan dan bahkan merupakan kontradiksi terhadap proses-proses demokratis, selain mengancam integritas dari negara dan lembaga-lembaga utamanya. Namun demikian, kejahatan terorganisir merupakan hal yang berbeda. Dewan Eropa (Council of Europe) telah mengadopsi definisi sebagai berikut:



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kejahatan terorganisir berarti: kegiatan-kegiatan melanggar hukum yang dilakukan oleh kelompok yang strukturnya terdiri dari 3 orang atau lebih dan sudah berdiri selama jangka waktu tertentu dan memiliki tujuan melakukan kejahatan-kejahatan serius melalui tindakan terencana dengan menggunakan intimidasi, kekerasan, korupsi dan cara-cara lain, guna memperoleh, baik secara langsung atau tidak, suatu keuntungan finansial atau materi lainnya.²

Untuk sebagian besar negara, kejahatan terorganisir dan juga perdagangan narkoba serta manusia dianggap sebagai penyakit sosial dan ekonomi. Namun hal tersebut tidak dianggap mengancam stabilitas atau kelangsungan hidup aparat pemerintahan. Dalam beberapa negara, terutama negara demokratis dalam transisi, hal-hal tersebut dapat dianggap suatu ancaman dan oleh sebab itu dipandang sebagai ancaman terhadap 'keamanan nasional'.³ Dalam banyak kasus, kejahatan terorganisir ditandai oleh suatu skala yang besar, jangka waktu lama dan konspirasi yang membedakannya dari kegiatan kejahatan 'biasa' namun tidak cukup untuk mencapai suatu tingkatan di mana penggunaan badan-badan keamanan atau intelijen dibenarkan untuk menyelidiki atau menanganinya. Dalam beberapa kasus ada kemungkinan terdapatnya hubungan antara kejahatan terorganisir dan terorisme namun ini tidak dapat diberlakukan untuk setiap kasus. Sebagai akibatnya, di negara-negara tertentu, meskipun badan-badan keamanan dan intelijen bukanlah badan utama untuk menyelidiki kejahatan terorganisir, mereka diberikan kewenangan untuk membantu badan-badan penegak hukum.⁴

**Kotak No. 6:
Pengadilan HAM Eropa dan 'Keamanan Nasional'**

Berdasarkan jurisprudensi (case law) dari Pengadilan, kegiatan-kegiatan berikut ini – antara lain – dapat dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan negara:



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Spionase (dalam kasus *Klass vs. Jerman*, putusan tanggal 6 September 1978, paragraf 48);
- Terorisme (idem);
- Menghasut/menerima terorisme (putusan *Zana*, 19 Desember 1997, para 48-50);
- Subversi terhadap demokrasi parlementer (putusan *Leander*, 26 Maret 1987, para 59);
- Organisasi separatis ekstrim yang mengancam kesatuan atau keamanan negara melalui cara-cara kekerasan atau tidak demokratis (putusan kasus *United Communist Party of Turkey* dan lain-lain, 30 Januari 1998, para 39-41);
- Menghasut pemberontakan personil militer (Aplikasi No.7050/75 *Arrowsmith vs. United Kingdom* – Laporan Komisi HAM Eropa diadopsi 12 Oktober 1978).

Sumber: ECHR case-law.

Dalam kasus apa pun, lebih baik untuk menegaskan, melalui UU, berbagai aspek dari keamanan nasional daripada membiarkan mandat dari badan-badan keamanan dan intelijen bersifat terbuka melalui penggunaan kata-kata seperti 'melindungi keamanan negara'. Pentingnya memberikan penegasan dalam konsep keamanan nasional digambarkan dalam dua contoh – satu dari putusan lembaga peradilan internasional yang diakui (Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa, lihat Kotak 6) dan yang kedua dari UU yang baru saja diadopsi oleh Bosnia dan Herzegovina (lihat Kotak 7).

Selain itu, perlu juga rujukan kepada laporan ahli dari Council of Europe, yang menyatakan bahwa 'hal-hal lain yang dapat dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan nasional adalah (a) ancaman dari luar terhadap keadaan ekonomi negara, (b) penyucian uang dalam skala yang dapat mengganggu sistem perbankan dan moneter, (c) gangguan terhadap data elektronik terkait dengan pertahanan, hubungan luar negeri dan hal-hal lain yang dapat



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

mempengaruhi kepentingan vital negara, dan (d) kejahatan terorganisir dalam skala yang dapat mempengaruhi keamanan atau keberlangsungan hidup masyarakat luas atau sebagian darinya.¹⁵

Contoh Bosnia dan Herzegovina menunjukkan keuntungan dari suatu definisi hukum yang terkodifikasi mengenai 'keamanan nasional'. Pertama, para anggota parlemen diberi kesempatan untuk secara langsung terlibat di dalam proses pembahasan kepentingan keamanan nasional yang vital. Pada umumnya, debat-debat publik ini memberikan pencerahan dan meningkatkan kualitas dari hukum yang dibuat. Kedua, suatu definisi memberikan legitimasi untuk praktek-praktek intelijen yang dilakukan untuk menangani kepentingan-kepentingan keamanan nasional dengan suatu dasar hukum. Adanya UU yang secara jelas mendefinisikan aspek-aspek keamanan nasional sangat membantu dalam melindungi negara terhadap politisasi dan penyalahgunaan dari badan-badan intelijennya.

Aspek kedua yang patut dicatat mengenai mandat badan-badan di atas adalah kompetensi teritorial (kewilayahan) dan berbagai tingkatan penindakan (*engagement*). Terdapat 4 faktor variabel khusus yang bisa dilihat: dinas internal (dalam negeri), dinas eksternal (luar negeri), mandat-mandat yang terbatas pada pengumpulan dan analisa informasi, dan juga mandat yang memberikan wewenang kepada badan-badan untuk bertindak melawan ancaman keamanan domestik maupun dari luar negeri. Terkait dua faktor yang pertama, adalah lazim untuk merujuk kepada istilah 'dinas intelijen' untuk badan-badan yang memiliki mandat luar negeri dan 'dinas keamanan' untuk badan-badan yang memiliki mandat domestik. Baik 'dinas intelijen' maupun 'dinas keamanan' dapat memiliki mandat pro-aktif atau terbatas pada pengumpulan dan analisa informasi. Dengan menggabungkan kedua faktor ini, maka terdapat berbagai jenis pengaturan kelembagaan yang telah dipakai oleh negara:



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- A. Satu badan saja untuk menangani keamanan dan intelijen (baik dalam maupun luar negeri), contoh: Bosnia-Herzegovina, Belanda, Spanyol dan Turki.
- B. Badan yang terpisah untuk intelijen dan keamanan dalam dan luar negeri, dengan kompetensi kewilayahan yang terpisah atau tumpang-tindih, contoh Inggris, Polandia, Hongaria dan Jerman.
- C. Satu badan keamanan dalam negeri tetapi tidak ada atau tidak diakui badan intelijen luar negeri, contoh Kanada.

Kotak No.7:

Definisi 'Keamanan Nasional' berdasarkan UU (Bosnia-Herzegovina)

Untuk tujuan UU ini, 'ancaman terhadap keamanan Bosnia-Herzegovina', artinya ancaman terhadap kedaulatan, kesatuan wilayah, keteraturan konstitusional, dan stabilitas ekonomi fundamental dari Bosnia-Herzegovina, termasuk:

1. terorisme, termasuk terorisme internasional;
2. spionase terhadap Bosnia-Herzegovina atau merugikan keamanan Bosnia-Herzegovina;
3. sabotase terhadap infrastruktur vital Bosnia-Herzegovina atau diarahkan terhadap Bosnia-Herzegovina;
4. kejahatan terorganisir terhadap Bosnia-Herzegovina atau merugikan keamanan Bosnia-Herzegovina;
5. perdagangan narkoba, senjata dan manusia terhadap Bosnia-Herzegovina atau merugikan keamanan Bosnia-Herzegovina;
6. proliferasi internasional secara ilegal dari senjata pemusnah massal, atau komponen-komponennya, berikut bahan-bahan dan alat-alat yang dibutuhkan untuk memproduksinya;
7. perdagangan ilegal dari produk-produk dan teknologi yang dikendalikan secara internasional;
8. tindakan-tindakan yang dihukum berdasarkan hukum humaniter internasional; dan tindakan kekerasan atau intimidasi terorganisir terhadap kelompok-kelompok etnis atau agama di dalam Bosnia-Herzegovina.

Sumber: Pasal 5, UU Badan Intelijen dan Keamanan Bosnia-Herzegovina 2004.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Dalam kaitan ini, keadaan khusus dari dinas intelijen di negara-negara federal seperti AS atau Jerman perlu dibahas. Akibat dari struktur federal yang ada, masing-masing dari keenambelas negara bagian Jerman (*Bundesländer*) memiliki dinas intelijen tersendiri (*Landesamt für Verfassungsschutz*), yang bekerjasama satu sama lain dan dengan dinas intelijen federal (*Bundesamt für Verfassungsschutz*). Pada umumnya pendapat bahwa semakin banyak dinas intelijen yang ada maka semakin tinggi kemungkinan terpecahbelahnya pemantauan, adalah benar.

Bilamana suatu badan intelijen diberi kewenangan untuk bertindak di luar negeri maka sangat lazim menemukan aturan pengaman (*safeguard*) untuk kedudukan warga negaranya sendiri (lihat, misalnya, UU yang mengatur Dinas Intelijen Rahasia Australia dan Direktorat Keamanan - *Australian Secret Intelligence Service and the Defence Signals Directorate*).⁶ Penggunaan dan pengendalian kewenangan istimewa dari badan-badan intelijen perlu mendapatkan pembahasan tersendiri. (lihat Bab 6).

Mempertahankan Netralitas Politik

Masyarakat pasca-otoriter pada umumnya memiliki kenangan kuat mengenai dinas-dinas keamanan dan intelijen yang diberikan mandat luas dan kewenangan luar biasa untuk melindungi rezim-rezim diktator dari pemberontakan rakyatnya sendiri. Dinas-dinas tersebut digunakan oleh rezim untuk menekan oposisi politik, mencegah demonstrasi dan menghilangkan pimpinan serikat buruh, media, parpol dan organisasi masyarakat sipil lainnya. Dinas-dinas tersebut turut campur di dalam kehidupan politik dan sehari-hari masyarakat. Setelah transisi menuju demokrasi, para pemimpin baru bertekad untuk memangkas mandat dan kewenangan dari dinas-dinas tersebut dan untuk menjamin netralitas politiknya. Salah satu contoh nyata dari praktek ini adalah UU Intelijen Nasional Argentina tahun 2001. UU ini mengandung, antara lain, ketentuan mengenai aturan pengaman kelembagaan maupun hukum untuk mencegah penggunaan dinas oleh pejabat pemerintah terhadap lawan-lawan politik (lihat Kotak No. 8).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 8: Aturan Pengaman untuk Mencegah Penggunaan Badan- badan Intelijen oleh pejabat Pemerintah terhadap Lawan Politik Domestik (Argentina)

‘Tidak satupun badan intelijen yang akan:

1. Melakukan tindakan represif, memiliki kewenangan berlebih, melaksanakan fungsi kepolisian atau penyelidikan kejahatan kecuali diperlukan oleh hukum berdasarkan suatu proses pengadilan atau bila dibenarkan oleh UU.
2. Mendapatkan informasi, mengumpulkan bahan intelijen atau menyimpan data mengenai orang berdasarkan ras, agama, tindakan pribadinya, dan ideologi politik, atau disebabkan keanggotaan mereka di dalam organisasi kepartaian, sosial, serikat, masyarakat, koperasi, bantuan, budaya atau perburuhan, atau karena tindakan hukum yang dilakukan mereka di dalam bidang apa pun.
3. Memaksakan pengaruhnya terhadap keadaan institusional, politik, militer, polisi, sosial dan ekonomi negara, kebijakan luar negerinya, keberadaan partai politik berdasarkan hukum, atau mempengaruhi opinipublik, individu, media atau asosiasi-asosiasi lainnya.’

Sumber: pasal 4 UU Intelijen Nasional No. 25520 (Argentina).

Praktek Terbaik (*Best Practice*)

- Peran dari suatu badan keamanan atau intelijen harus secara jelas didefinisikan dan dibatasi pada permasalahan-permasalahan yang juga dijelaskan secara rinci dan menyangkut ancaman-ancaman serius terhadap keamanan nasional dan bangunan masyarakat sipil;
- Konsep mengenai ancaman terhadap keamanan nasional dan bangunan masyarakat sipil harus dijelaskan dalam UU;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Kompetensi kewilayahan suatu badan keamanan atau intelijen harus didefinisikan secara jelas dan kewenangan apa pun untuk bertindak di luar wilayah tersebut harus disertai aturan pengaman;
- Tugas dan wewenang suatu badan berdasarkan mandat perlu didefinisikan secara jelas dalam UU yang disahkan parlemen;
- Terutama untuk negara-negara pasca-pemerintahan otoriter, perlu dibentuk aturan-aturan pengaman, baik secara UU maupun kelembagaan, guna mencegah penyalahgunaan badan keamanan atau intelijen terhadap lawan politik domestik.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 5

Pengangkatan Direktur

Salah satu elemen kunci dari suatu UU yang mengatur badan-badan intelijen dan keamanan adalah proses pemilihan Kepala. Kualitas pribadi terkait kepemimpinan, integritas dan ketidakberpihakan sangat dibutuhkan bagi orang yang terpilih. Ini merupakan jabatan tinggi resmi dan proses pemilihan perlu mencerminkan dan menjamin status dari jabatan tersebut. Disarankan agar pihak eksekutif (baik kepala negara, atau dalam sistem campuran, perdana menteri) mengambil prakarsa untuk melakukan pemilihan tersebut, berdasarkan suatu pertimbangan yang diberikan.

Sebagai syarat minimum, pemilihan harus terbuka untuk pengawasan dari pihak di luar eksekutif. Proses pemilihan pejabat tinggi ini berbeda-beda berdasarkan konstitusi masing-masing negara. Di beberapa negara (misalnya di Inggris) jaminan agar tidak terjadi penyalahgunaan ada pada aturan kebiasaan (konvensi) yang, bilamana dilanggar, akan berakibat pada kritik politik dan pemeriksaan oleh pejabat independen. Di negara-negara lain, suatu prosedur konfirmasi atau konsultasi sangat umum digunakan, di mana parlemen dapat memveto atau menyampaikan opini mereka terhadap suatu penunjukan. Hal ini dapat dibuat sebagai suatu persyaratan dalam konstitusi yang meminta persetujuan parlemen dalam penunjukan pejabat tinggi atau penunjukan tersebut dapat dibatalkan berdasarkan pemungutan suara dalam parlemen (misalnya konfirmasi Kongres untuk pejabat-pejabat atau hakim-hakim federal berdasarkan konstitusi AS). Perlu diperhatikan bahwa keputusan parlemen yang tidak menyetujui pemilihan seorang calon yang diusulkan tidak memiliki akibat *de jure* sebagaimana halnya



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

suatu veto namun tetap memiliki akibat *de facto*. Praktek-praktek lainnya yang patut dilihat adalah sebagaimana dilakukan di Belgia, Australia dan Hongaria. Di Belgia, seorang direktur-jenderal wajib diambil sumpahnya di hadapan ketua Panitia Tetap Pengawasan Dinas Intelijen dan Keamanan sebelum menjalankan jabatannya.⁷ Di Australia, Perdana Menteri perlu berkonsultasi dengan Ketua Oposisi di Parlemen (lihat Kotak no. 9) mengenai usulan penunjukan. Ketentuan ini bertujuan untuk mendapatkan dukungan politik seluas-luasnya terhadap penunjukan ketua. Bagaimana pun prosesnya, prosedur ini memiliki persamaan di mana pemerintah mengambil prakarsa karena merupakan satu-satunya pihak yang dapat mengusulkan nama, namun parlemen memiliki peran untuk memeriksa. Peran memeriksa dapat mencegah kandidat yang tidak layak untuk tidak diusulkan pada kesempatan pertama dan mengarahkan pemerintah untuk membahas, dan dalam kasus tertentu melakukan negosiasi dengan aktor politik lainnya untuk mencegah kontroversi politik dan menjamin pendekatan multi partai.

**Kotak No. 9:
Keterlibatan Parlemen dalam Penunjukan Direktur
(Australia)**

"(...) Sebelum suatu rekomendasi disampaikan kepada Gubernur-Jenderal [kepala Negara] mengenai penunjukan seseorang sebagai Direktur-jenderal, Perdana Menteri harus berkonsultasi dengan Ketua Oposisi di Parlemen."

Sumber: Intelligence Service Act 2001 (Cth), Part 3, Section 17 (3).

Mengenai keterlibatan pihak eksekutif di dalam penunjukan Direktur, hukum Hongaria perlu diperhatikan (lihat Kotak No. 10) karena mengatur mengenai peran Menteri terkait dan Perdana Menteri. Dengan meningkatkan jumlah menteri kabinet yang terlibat dalam proses penunjukan, model Hongaria bertujuan untuk menciptakan konsensus politik yang lebih luas di antara para pembuat keputusan politik.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

**Kotak No. 10:
Keterlibatan Pihak Eksekutif dalam Penunjukan
Kepala (Hongaria)**

Bagian 11, 2 Dalam kompetensinya untuk memberikan arahan, Menteri (...)j) harus membuat usulan kepada Perdana Menteri mengenai penunjukan dan pencopotan jabatan para direktur-jenderal.

Sumber: Hungarian Law on the National Security Services, Act CXXV of 1995.

Selain dalam proses penunjukan, aturan penjamin harus dibuat mengenai tekanan tidak wajar terhadap Direktur dan penyalahgunaan jabatan. Ketentuan mengenai jabatan, yang dapat dicopot karena melakukan kesalahan, sangat umum dipakai sebagaimana dapat dilihat dari contoh Polandia (lihat Kotak No. 11)

Kotak No. 11:

Alasan dicopotnya jabatan Kepala Badan (Polandia)

Pasal 16: Kepala Badan dapat dicopot jabatannya dalam hal: Pengunduran diri dari jabatan, dicabutnya kewarganegaraan Polandia atau perolehan kewarganegaraan dari negara lain, keputusan pengadilan atas suatu pelanggaran ketentuan pidana atau pajak, hilangnya kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatan, tidak melakukan tugasnya akibat penyakit yang diderita selama lebih dari 3 bulan berturut-turut.

Sumber: The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Act, Warsaw, 24 May 2002.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Praktek Terbaik (*Best Practice*)

- Undang-Undang harus mengatur mengenai proses penunjukkan seorang Kepala badan keamanan atau intelijen dan persyaratan-persyaratan minimum atau faktor-faktor pencopotan jabatan;
- Penunjukkan harus terbuka untuk pemeriksaan oleh pihak di luar eksekutif, diutamakan oleh parlemen;
- Sebaiknya pihak oposisi di parlemen dilibatkan dalam penunjukkan Kepala;
- UU harus mengandung aturan jaminan untuk mencegah tekanan tidak wajar terhadap Kepala dan penyalahgunaan jabatan (misalnya ketentuan mengenai pencopotan jabatan);
- Kriteria penunjukkan dan pencopotan perlu dijelaskan dalam UU;
- Sebaiknya, lebih dari satu menteri kabinet dilibatkan dalam proses penunjukkan Kepala, misalnya kepala negara/perdana menteri dan menteri terkait.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 6

Otorisasi Penggunaan Wewenang Khusus

Beberapa badan intelijen memiliki tugas hanya untuk melaporkan dan melakukan analisa (misalnya Office of National Assessments (Australia), Information Board (Estonia) atau Joint Intelligence Committee (Inggris)). Akan tetapi, bilamana badan-badan keamanan dan intelijen tersebut memiliki kapasitas pengumpulan data secara pro-aktif, mereka biasanya diberikan wewenang khusus berdasarkan hukum, terutama bila peran mereka termasuk untuk mencegah dan melawan ancaman terhadap keamanan, untuk mengumpulkan bahan intelijen secara aktif, atau penegakkan hukum di bidang keamanan negara. 'Wewenang khusus' merujuk kepada pemberian wewenang yang lebih tinggi kepada badan-badan keamanan dan intelijen yang secara langsung mempengaruhi kebebasan-kebebasan sipil (lihat Kotak No. 12).

Kotak No. 12

Wewenang Khusus yang dimiliki Dinas-dinas Keamanan Internal dan Intelijen

Pengumpulan informasi menuntut dinas intelijen untuk memiliki wewenang khusus atau luar biasa yang memberikan pembenaran untuk melakukan pembatasan terhadap hak asasi manusia, terutama hak untuk privasi. Hal-hal yang termasuk dalam wewenang khusus ini, antara lain:

1. melakukan pengawasan dan merekam informasi, termasuk melacak informasi;
2. melakukan penggeledahan tempat-tempat tertutup atau memeriksa barang-barang yang tertutup;
3. membuka surat dan bingkisan lain tanpa persetujuan pengirim atau penerima;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

4. menggunakan identitas yang dicuri atau palsu, kunci-kunci, perangkat lunak khusus atau sinyal untuk secara klandestin masuk ke dalam, merekam atau merusak database;
5. menyadap, menerima, merekam dan memantau pembicaraan, telekomunikasi, pemindahan atau pergerakan data – dari dalam maupun luar negeri;
6. meminta penyedia jasa dan jaringan telekomunikasi publik untuk memberikan informasi yang mereka miliki terkait identitas pengguna dan lalu-lintas telekomunikasi yang ada atau akan ada;
7. memasuki semua tempat guna memasang peralatan pemantauan.

Sumber: Richard Best, *Intelligence Issues for Congress*, Congressional Research Service, 12 September 2001, Washington DC.

Pada umumnya, wewenang yang diberikan kepada badan intelijen jauh lebih besar daripada yang diberikan kepada polisi atau badan-badan penegak hukum lainnya karena sifat ancaman keamanan yang dipandang lebih serius daripada kejahatan biasa.

Kami tidak mencoba untuk mendefinisikan atau membatasi wewenang yang dipandang wajar, kecuali bahwa standar hukum mengenai hak-hak asasi yang tidak dapat dirampas (*non-derogable rights*) paling tidak perlu diperhatikan, apa pun bentuk ancaman terhadap negara; misalnya, situasi apa pun tidak dapat membenarkan dilakukannya pembunuhan atau penyiksaan oleh pejabat publik sebagai tindakan yang diperbolehkan oleh negara.

Sebagai akibat peristiwa 9/11, Council of Europe membuat rumusan mengenai standar minimum dalam penggunaan wewenang khusus untuk melawan terorisme internasional (lihat Kotak No. 13).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 13:

Pedoman Panitia Menteri-menteri dalam Council of Europe tentang HAM dan Pemberantasan Terorisme

II. Pelarangan upaya di luar hukum Semua langkah yang diambil oleh negara untuk melawan terorisme harus menghormati hak asasi manusia dan asas supremasi hukum, dengan mengabaikan segala bentuk upaya di luar hukum, termasuk perlakuan diskriminatif atau rasis, dan perlu mendapatkan pemantauan yang layak.

III. Langkah-langkah anti-teroris berdasarkan hukum 1. Semua langkah yang diambil negara untuk melawan terorisme harus berdasarkan hukum. 2. Bilamana suatu langkah membatasi hak asasi, larangan harus didefinisikan secara rinci dan dianggap perlu dan sebanding dengan tujuan yang ingin dicapai.

IV. Larangan mutlak penyiksaan. Penggunaan penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi atau merendahkan martabat, mutlak dilarang, dalam setiap keadaan, dan terutama dalam penangkapan, pemeriksaan dan pengurungan orang yang diduga atau telah dijatuhi hukuman melakukan kegiatan teroris, tanpa mempertimbangkan sifat dari perbuatan yang diduga atau telah dilakukan oleh orang tersebut.

V. Pengumpulan dan pengolahan data pribadi oleh aparat yang kompeten di bidang keamanan negara. Dalam konteks upaya melawan terorisme, pengumpulan dan pengolahan data pribadi oleh aparat yang kompeten di bidang keamanan negara dapat mengganggu penghormatan terhadap kehidupan pribadi apabila pengumpulan dan pengolahan data tersebut: (i) diatur oleh ketentuan-ketentuan di dalam hukum nasional; (ii) se-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

banding dengan tujuan yang ingin dicapai; (iii) dapat diawasi oleh badan independen eksternal.

VI. Tindakan yang melanggar privasi. Tindakan-tindakan yang diambil dalam rangka upaya melawan terorisme yang melanggar privasi (terutama penggeledahan badan, rumah, penyadapan termasuk penyadapan telepon, pemantauan korespondensi dan penggunaan agen yang menyamar) harus diatur oleh UU. Penggunaan upaya-upaya tersebut harus dapat dipertanyakan legalitasnya di pengadilan. 2. Tindakan dalam upaya melawan terorisme harus direncanakan dan dikendalikan oleh aparat guna sedapat mungkin meminimalisir penggunaan kekuatan mematikan dan, dalam kerangka kerja ini, penggunaan senjata oleh aparat keamanan harus proporsional sesuai dengan tujuan untuk melindungi seseorang dari kekerasan dan penerapan prinsip penangkapan secara hukum.

XV. Kemungkinan Pelanggaran (...) 2. Negara tidak boleh melanggar hak hidup seseorang sebagaimana ditetapkan dalam perangkat hukum internasional, hak untuk mendapat perlindungan dari penganiayaan atau melakukan tidak manusiawi lainnya, prinsip legalitas bagi sanksi hukum, maupun larangan penerapan hukum secara retrospektif (ke belakang), sekalipun dalam hal menangani seseorang yang dicurigai melakukan tindak terorisme.

Sumber: *Pedoman tentang Hak Azasi Manusia dan Perang Melawan Terorisme yang diterapkan oleh Committee of Ministers of the Council of Europe 11 Juli 2002, dapat diakses pada http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp*



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Penggunaan Informasi Intelijen di Persidangan

Dengan memperhatikan hukum internasional, wewenang khusus yang diberikan kepada badan keamanan atau intelijen harus dipahami dalam kerangka wewenang biasa yang dimiliki badan penegak hukum dan pola hukum pidana dan hukum acara pidana di negara yang bersangkutan. Wewenang khusus dapat meliputi penyadapan telpon, penyadapan, pemantauan surat dan komunikasi elektronik, perekaman video, memasuki wilayah pribadi, kendaraan dan sistem komputer. Di antara sistem hukum yang ada terdapat perbedaan mengenai seberapa jauh penggunaan metode-metode ini melanggar prinsip-prinsip umum, misalnya hukum kepemilikan. Akan tetapi, secara umum telah diterima bahwa pelanggaran privasi tersebut harus berdasarkan UU dan dikendalikan dalam rangka menjawab keprihatinan yang ada.

Di beberapa negara, seperti Jerman, bukti dari badan keamanan disampaikan dalam persidangan, di negara lain bukti tersebut hanya dipakai sebagai bahan pendukung di dalam penyelidikan. Di beberapa sistem, seperti Irlandia dan Spanyol, terdapat pengadilan atau tribunal khusus yang menangani terorisme yang dapat menampung bukti-bukti tersebut. Dalam hal penyelidikan pidana, terdapat perbedaan-perbedaan lain antara negara-negara yang menggunakan hakim yang menyelidiki, atau seorang jaksa penuntut umum independen, apakah suatu persidangan bersifat mempertanyakan atau mempertentangkan bukti-bukti.

Perbedaan-perbedaan tersebut menyebabkan tidak realistisnya upaya untuk menggunakan pendekatan yang sama dalam hal pemantauan terhadap wewenang khusus. Fokus perhatian dari rekomendasi-rekomendasi ini adalah mengenai pemantauan dan tidak pada pengendalian operasional atau standar-standar hak asasi manusia yang terperinci. Komentar yang kami buat mengenai pendekatan minimal yang dapat diterima adalah terbatas pada tingkatan yang tinggi (bukan operasional), yakni mengenai penegakan hukum dan proporsionalitas.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Pemantauan Wewenang Khusus

Pedoman praktis mengenai pengawasan telah dibuat oleh Komisi McDonald (Komisi angket mengenai pelanggaran oleh Polisi Kanada - *Royal Canadian Mounted Police*) dalam laporannya tahun 1980. Untuk menjamin perlindungan privasi dari pemantauan yang intrusif, Komisi McDonald mengusulkan asas-asas berikut:

- azas penegakan hukum harus diperhatikan;
- teknik penyelidikan harus proporsional dengan ancaman keamanan dalam penyelidikan dan dibandingkan dengan kemungkinan kerugian terhadap kebebasan sipil dan lembaga-lembaga demokratis;
- alternatif lain yang kurang intrusif harus sedapat mungkin digunakan; dan
- pengendalian atas diskresi perlu dibuat lapisannya agar semakin tinggi gangguan terhadap privasi maka semakin tinggi jabatan yang mengeluarkan izin.⁸

Kiranya perlu ditambahkan butir kelima untuk melengkapi asas-asas Komisi McDonald di atas, yakni: UU yang mengatur mengenai wewenang khusus harus bersifat komprehensif. Bila UU hanya memuat teknik-teknik yang tersedia mengenai pengumpulan data maka dapat timbul suatu godaan dari dalam badan tersebut untuk menggunakan metode yang paling sedikit mendapat pengaturan (misalnya metode yang tidak memerlukan izin di luar yang diberikan badan itu sendiri). Hal ini akan memperkuat asas ketiga dari Komisi McDonald. Contoh UU yang komprehensif dapat di lihat di Jerman, Belanda dan Inggris.⁹ Patut dicatat bahwa yang terakhir tidak hanya mencakup pemantauan tetapi juga pengumpulan informasi dari sumber-sumber individu.

Asas-asas Komisi McDonald menyediakan suatu kerangka kerja yang bermanfaat bagi pembahasan masalah pemantauan dalam aspek: penegakan hukum; proporsionalitas; dan pengendalian untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Pertama, penegakan hukum. Berdasarkan asas supremasi hukum maka wewenang tertentu yang dapat dilaksanakan oleh dinas keamanan harus berlandaskan hukum. Rujukan hukum khusus dibutuhkan, misalnya dalam penyadapan telpon atau penyadapan lainnya. UU tersebut harus jelas mengatur alasan-alasan penggunaan wewenang khusus, orang-orang yang menjadi sasaran, cara-cara yang dapat diterapkan, dan masa berlakunya cara tersebut dapat digunakan. Beberapa permasalahan ini dapat diperinci dalam suatu surat perintah atau ketentuan lainnya, namun hal terpenting adalah pemberian perintah khusus.

Kotak No. 14:

Kasus-kasus di hadapan Pengadilan HAM Eropa terkait Hak atas Privasi

Berdasarkan kasus-kasus terkait Pasal 8 dari perjanjian pembentukan Pengadilan HAM Eropa, Pengadilan telah menegaskan perlunya landasan hukum yang jelas untuk wewenang-wewenang luar biasa seperti penyadapan telpon, jalur komunikasi pribadi dan penyadapan lainnya. Terlebih lagi, Pengadilan telah menerapkan suatu uji 'kualitas hukum' yang memusatkan perhatiannya pada kejelasan bahasa, kejelasan alur dan aksesibilitas dari produk hukum dimaksud (lihat juga Kotak No. 5). UU yang mengatur penyadapan telpon telah gagal dalam ujian karena tidak memberikan petunjuk yang cukup jelas mengenai jangkauan diskresi yang dimiliki aparat, terutama mengenai telpon siapa yang dapat disadap, untuk pelanggaran apa dan untuk berapa lama, dan juga UU tidak mengatur masalah penghancuran rekaman maupun transkrip. Komunikasi yang dilindungi hukum antara seorang pengacara dan kliennya memerlukan perlindungan yang lebih ketat terhadap upaya penyadapan. Meskipun keputusan-keputusan tersebut terkait dengan suatu standard dalam satu perjanjian HAM internasional yang tidak diterima



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

secara universal, akan tetapi mereka dapat menjadi indikator yang berguna mengenai pendekatan berdasarkan hukum terhadap penggunaan wewenang luar biasa.

Sources: *Harman and Hewitt v UK* (1992) 14 EHRR 657; *Tsavachadis v Greece*, Appl. No. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; *Malone v UK* (1984) 7 EHRR 14; *Khan v UK*, May 12, 2000, European Ct HR (2000); BHRC 310; *P G; J.H. v UK*, European Court of Human Rights, 25 Sept. 2001, ECtHR Third Section; *Leander v Sweden* (1987) 9 E.H.R.R. 433.

Asas kedua yang tak kalah penting – proporsionalitas – juga diterapkan dalam Konvensi Eropa tentang HAM dalam penggunaan wewenang khusus (misalnya, pemantauan), pengumpulan informasi; dan terhadap keringanan dan pengecualian hukum dan badan intelijen. Pengadilan juga menerapkan ujian untuk mempertimbangkan apakah aturan mengenai penyadapan telepon atas dasar keamanan nasional diperlukan dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat demokratis di bawah Pasal 8 ECHR.¹⁰ Dengan melakukan ujian ini, Pengadilan telah mempertimbangkan berbagai aturan jaminan institusional mengenai pemberian izin dan melakukan kajian terhadap wewenang ini di berbagai negara. Pendekatan yang sama diterapkan juga pada aturan yang memperbolehkan penggunaan dan penyimpanan arsip-arsip keamanan.¹¹

Ketiga, harus ada pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang luar biasa. Pengawasan tersebut dilakukan untuk proses pemberian izin untuk penggunaan wewenang khusus, masa berlakunya izin tersebut, penggunaan bahan-bahan yang diperoleh, dan pemulihan bagi mereka yang mengaku menjadi korban penyalahgunaan kekuasaan (lihat Bab 21). Pengawasan dapat dijalankan sebelum maupun sesudah penggunaan wewenang, sebagaimana dapat dilihat dalam contoh berikut.

Sebagian besar sistem yang ada mensyaratkan adanya pemberian izin oleh seseorang di luar badan tersebut sebelum



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

kegiatan pengawasan atau pengumpulan informasi dilakukan. Ini dapat dilakukan oleh seorang hakim (seperti di Bosnia-Herzegovina, Estonia, Kanada) atau pengadilan (seperti di Belanda berdasarkan UU Dinas Intelijen dan Keamanan atau di AS berdasarkan UU Pengawasan Intelijen Asing) atau seorang menteri (misalnya di Inggris). Untuk contoh yang terakhir, mengingat seorang menteri adalah bagian dari eksekutif, pengawasan yang memadai terhadap penyalahgunaan politik harus ada. UU di Jerman mengharuskan menteri untuk menyetujui penggunaan wewenang khusus dan bahwa menteri harus melaporkannya kepada komite di parlemen yang menangani pemantauan intelijen.¹²

Pengawasan setelah suatu kejadian dapat mengharuskan adanya UU yang mengatur hal apa saja (misalnya contoh, kaset rekaman, foto, transkrip) yang dapat ditahan (dan untuk berapa lama) dan kepada siapa hal-hal tersebut dapat diserahkan, serta untuk alasan apa saja. Berdasarkan sistem hukum yang berlaku, bahan-bahan yang diperoleh atau disita dengan melawan ketentuan tersebut tidak dapat digunakan. Ini merupakan suatu bentuk pengawasan di mana penuntutan dapat dilakukan terhadap pengumpulan informasi.

Praktek Terbaik (*Best Practice*)

- Berdasarkan asas penegakan hukum, segala wewenang khusus yang dimiliki atau dilaksanakan oleh dinas keamanan atau intelijen harus diatur oleh UU.
- UU harus jelas, rinci dan menyeluruh, agar suatu badan tidak memiliki kesempatan untuk menggunakan cara-cara yang diatur secara minim.
- Asas proporsionalitas harus tercantum di dalam UU yang mengatur penggunaan dan pemantauan wewenang khusus.
- Harus ada pengawasan terhadap penyalahgunaan wewenang khusus yang dilakukan oleh pihak di luar badan terkait, baik



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- sebelum maupun setelah pelaksanaan wewenang tersebut.
- Segala tindakan yang dilakukan oleh dinas keamanan dan intelijen untuk melawan terorisme harus menghormati HAM dan asas supremasi hukum. Apa pun tindakan yang dilakukan oleh tersangka atau terdakwa pelaku terorisme, dinas intelijen tidak dapat merampas hak hidup sebagaimana dijamin oleh Konvensi HAM Eropa (ECHR) atau Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR).
 - Guna menjamin tidak disalahgunakannya wewenang khusus dan pelanggaran HAM, segala tindakan oleh badan terkait harus tunduk pada pengawasan dan peninjauan yang memadai.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 7

Informasi dan Arsip

Secara umum, sebagian besar kegiatan badan-badan keamanan dan intelijen berkaitan dengan penyimpanan informasi (sebagian informasi pribadi) mengenai tindakan dan niat dari individu. Para individu tersebut menjadi perhatian dari suatu badan bila alasan yang menghubungkan mereka dengan kegiatan terorisme, sabotase terhadap infrastruktur kunci atau spionase. Selain untuk mengenali dan menangkal kegiatan-kegiatan tersebut, informasi pribadi tersebut dapat disimpan untuk kepentingan saringan keamanan, terutama dalam pemberian jabatan-jabatan yang memiliki nilai strategis nasional yang tinggi.

Namun demikian, terdapat bahaya nyata yang terkait dengan pembuatan, pemeliharaan dan penggunaan arsip yang mengandung data pribadi tersebut. Di antaranya: risiko inklusifitas berlebih (informasi dikumpulkan karena dapat berguna dan bukan karena alasan lebih rinci), bahwa informasi yang disimpan adalah palsu, kurang beralasan atau menyesatkan, bahwa informasi tersebut dapat dibuka secara tidak tepat (kepada orang yang salah atau berdasarkan alasan yang salah) dan bahwa kesempatan maupun karir dari seseorang dapat terpengaruh secara negatif dan tidak ada peluang memperbaikinya.

Bahaya seperti ini menyebabkan dibentuknya standar-standar internasional untuk penyimpanan data pribadi. Salah satunya adalah Konvensi Council of Europe tanggal 28 Januari 1981 tentang Perlindungan Individu terkait Pengolahan Data Pribadi Otomatis, yang mulai berlaku 1 Oktober 1985. Ini bertujuan 'untuk melindungi... untuk setiap individu... penghormatan terhadap hak-hak dan kebebasan fundamentalnya, dan terutama hak privasinya terkait



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

pengolahan data pribadinya secara otomatis' (Pasal 1). Contoh UU nasional dapat dilihat di Belanda (lihat Kotak No. 15).

Pengadilan HAM Eropa memperlakukan tindakan seperti: penyimpanan informasi mengenai kehidupan pribadi seseorang oleh pejabat publik, penggunaannya, dan penolakan atas permintaan untuk menanggapi informasi yang terkandung; sebagai suatu pelanggaran terhadap hak untuk menghormati kehidupan pribadi dalam pasal 8(1) ECHR. Berdasarkan jurisprudensi Pengadilan, harus ada dasar hukum domestik untuk penyimpanan dan penggunaan informasi dan bahwa, untuk mematuhi uji 'kualitas hukum', maka dasar hukum tersebut harus dapat diakses oleh orang yang terkait dan akibat-akibat dari dasar hukum tersebut dapat diperkirakan oleh orang itu (misalnya dibuat dengan perumusan yang jitu sehingga seseorang – bilamana perlu dengan saran yang tepat – dapat mengatur tindakannya).¹³

Kotak No. 15:

Hak memeriksa informasi (Belanda) Pasal 47 – Hak memeriksa data pribadi

1. Menteri terkait akan memberitahukan kepada siapa saja atas permintaannya sendiri sesegera mungkin namun selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan, mengenai data pribadi seseorang yang telah diolah oleh atau mewakili suatu dinas. Menteri terkait dapat menunda keputusannya untuk selama-lamanya 4 minggu. Suatu pemberitahuan tertulis mengenai penundaan tersebut akan disampaikan kepada pemohon sebelum berakhirnya masa keberlakuan yang pertama.
2. Bilamana suatu permintaan seperti dalam ayat 1 dikabulkan, Menteri terkait harus sesegera mungkin namun selambat-lambatnya dalam 4 minggu setelah pemberitahuan keputusan, memberikan kesempatan kepada pemohon untuk memeriksa informasi terkait dirinya.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

3. Menteri terkait harus menjamin bahwa identitas dari pemohon adalah benar.

Pasal 51 – Hak memeriksa informasi selain data pribadi

1. Menteri terkait akan memberitahu seseorang atas permohonannya sesegera mungkin namun selambat-lambatnya dalam waktu tiga bulan, mengenai dapat diperiksanya informasi selain data pribadi terkait permasalahan administrasi yang disebutkan dalam permohonan. Menteri terkait dapat menunda keputusannya untuk selama-lamanya 4 minggu. Suatu pemberitahuan tertulis mengenai penundaan tersebut akan disampaikan kepada pemohon sebelum berakhirnya masa keberlakuan yang pertama.
2. Bilamana suatu permintaan seperti dalam ayat 1 dikabulkan, Menteri terkait harus sesegera mungkin namun selambat-lambatnya dalam 4 minggu setelah pemberitahuan keputusan, memberikan kesempatan kepada pemohon untuk memeriksa informasi terkait dirinya.

Sumber: Intelligence and Security Services Act 2002, Articles 47, 51, The Netherlands, (Terjemahan Tidak Resmi).

Praktek Terbaik (*Best Practice*)

- Mandat berdasarkan UU dari badan-badan keamanan dan intelijen harus membatasi untuk tujuan dan dalam keadaan apa suatu informasi dapat dikumpulkan dan arsip dibuka;
- UU harus mengatur pengawasan yang efektif terkait seberapa lama suatu informasi dapat disimpan, tujuan pemakaiannya, dan siapa saja yang dapat menggunakannya serta menjamin ketaatan pada asas-asas internasional mengenai perlindungan data terkait penggunaan informasi. Perlu ada proses pemeriksaan/audit yang melibatkan pihak eksternal independen untuk menjamin ketaatan pada pedoman;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Badan-badan keamanan dan intelijen tidak terkecualikan dari UU yang mengatur kebebasan atas informasi dan akses terhadap arsip. Badan-badan tersebut harus diberi hak, bilamana perlu, untuk menggunakan pengecualian terhadap asas keterbukaan dalam rangka melaksanakan keamanan nasional dan menjalankan mandat badan tersebut;¹⁴
- Pengadilan atau mekanisme independen lain yang tersedia berdasarkan UU harus bebas untuk menentukan, melalui akses selayaknya terhadap data dari arsip suatu badan, apakah pengecualian tersebut telah dilakukan dengan benar dalam suatu kasus yang diajukan berdasarkan pengaduan perorangan;
- Bilamana informasi diperoleh melalui badan asing atau internasional, maka harus ada pengawasan dari negara asal dan setempat;
- Informasi hanya dibuka kepada dinas keamanan asing atau angkatan bersenjata atau badan internasional apabila badan-badan tersebut menyimpan informasi tersebut dan menggunakannya atas dasar pengawasan yang diberlakukan oleh UU di negara asal badan yang membukanya (selain berdasarkan UU di negara asal badan penerima).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 8

Pengarahan Internal dan Pengendalian

Bab ini memusatkan perhatiannya pada ketentuan-ketentuan penting dari suatu badan untuk menjamin legalitas dan kepatutan. Adalah mustahil untuk merumuskan dalam suatu UU setiap unsur pelaksanaan badan keamanan atau intelijen secara rinci. Hal ini juga sepatutnya dihindari agar publik tidak mengetahui teknik-teknik operasional yang bersifat sensitif. Namun demikian, rincian dari tugas badan harus tetap berdasarkan pada UU, dibuatkan pedomannya untuk mencegah penyalahgunaan, dan badan-badan pengawasan melaksanakan tugasnya berdasarkan ketentuan-ketentuan administratif.

Pelaporan terhadap Tindakan Melawan Hukum

Informasi paling dapat dipercaya mengenai tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh suatu badan keamanan atau intelijen biasanya akan berasal dari dalam badan itu sendiri. Dengan demikian, tugas untuk melaporkan suatu tindakan melawan hukum dan memperbaikinya sangatlah berguna dan memperkuat posisi dari pegawai di dalam badan yang memiliki keprihatinan terhadap isu legalitas. Misalnya Departemen Pertahanan AS telah menciptakan jalur internal untuk melaporkan kegiatan-kegiatan intelijen yang patut dicurigai atau tidak layak kepada Asisten Menteri Pertahanan (Pemantauan Intelijen) dan General Counsel (Penasehat Umum), yang bertanggung jawab untuk melaporkan kepada Menteri dan Wakil Menteri Pertahanan.¹⁵

Ketentuan-ketentuan perlindungan saksi (*whistle-blowers*) juga sangat berguna, yang melindungi orang-orang terhadap akibat



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

hukum ketika mereka membuat laporan kepada badan-badan pemantauan yang berwenang. Contoh berikut dari Bosnia-Herzegovina menunjukkan bagaimana hal tersebut dapat diatur di dalam UU.

Kotak No. 16:

Pelaporan mengenai Tindakan Melawan Hukum dalam UU Badan Keamanan dan Intelijen di Bosnia-Herzegovina

Pasal 41

Apabila seorang pegawai merasa bahwa ia diberi suatu perintah yang melawan hukum, maka ia harus menyampaikan kepada pemberi perintah perihal sifat melawan hukum dari perintah tersebut. Bilamana pemberi perintah kemudian memberikan suatu perintah yang sama, maka pegawai dapat meminta konfirmasi tertulis dari perintah tersebut. Apabila pegawai memiliki keberatan terhadap perintah tersebut maka ia dapat menyampaikan perintah tersebut kepada atasan langsung dari pemberi perintah dan melaporkan hal tersebut kepada Inspektur Jenderal. Pegawai dapat menolak melaksanakan perintah tersebut.

Sumber: UU Badan Intelijen dan Keamanan Bosnia-Herzegovina

Para pegawai juga harus secara eksplisit bertanggung jawab atas tindakan yang melawan hukum (termasuk menjalankan perintah yang melawan hukum). Di dalam suatu badan birokrasi yang bersifat hierarkis, penerapan sanksi administratif lebih nyata dan efektif daripada tanggung jawab pidana umum.¹⁶

Selanjutnya, dan berdasarkan asas timbal-balik, pegawai harus dilindungi ketika melaporkan suatu tindakan melawan hukum, baik dari sanksi administratif maupun pemidanaan. UU Perlindungan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Informasi tahun 2003 dalam pasal 15 (4) menjelaskan perihal pembelaan hukum terhadap tanggung jawab pidana untuk pengungkapan informasi tanpa izin. Dalam hal pengungkapan informasi, maka seseorang dapat dilindungi bila kepentingan publik lebih besar bila informasi diungkapkan daripada tidak (lihat Kotak No. 17), dan apabila terdapat upaya terlebih dahulu untuk menyampaikan informasi tersebut melalui jalur internal kepada wakil menteri dan badan pemantauan resmi namun gagal.¹⁷

**Kotak No. 17:
Aturan Perlindungan bagi Pengungkapan Informasi
(Kanada)**

Dalam menentukan kepentingan publik mengenai pengungkapan suatu informasi maka hakim atau pengadilan harus mempertimbangkan:

- a. apakah pengungkapan diperlukan untuk mengungkapkan suatu tuduhan pelanggaran atau menghentikan kelanjutan dari pelanggaran tersebut;
- b. keseriusan dari tuduhan pelanggaran;
- c. apakah pengungkap telah menempuh jalur lain sebelum melakukan pengungkapan dan apakah dalam hal tersebut ia sudah mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku;
- d. apakah pengungkap memiliki dasar keyakinan bahwa pengungkapan yang dibuatnya adalah untuk kepentingan publik;
- e. kepentingan publik dari suatu pengungkapan;
- f. cakupan kerugian atau risiko kerugian yang ditimbulkan oleh pengungkapan;
- g. adanya keadaan-keadaan mendesak yang menuntut adanya pengungkapan.

Sumber: UU perlindungan Informasi (1985), pasal 15 (4), Kanada



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kode Etik Profesional untuk Layanan Keamanan dan Intelijen

Banyak kelompok-kelompok profesional dimana terdapat resiko dan kepentingan yang besar memiliki sebuah pedoman yang didasarkan pada ethos profesional mereka – sebuah kumpulan aturan perilaku yang dianggap penting untuk melaksanakan pekerjaan-pekerjaan tertentu secara adil dan memuaskan moral. Merancang sebuah kode etik profesional, dan menawarkan kursus pelatihan kepada staf intelijen, merupakan alat yang berguna untuk menetapkan, mengkomunikasikan dan mempertahankan tingkat praktek bersama yang minimum di kalangan pegawai intelijen. Misalnya, di AS, Asisten Sekretaris Pertahanan (Pengawas Intelijen) ditugasi dengan, antara lain, institusionalisasi orientasi, kesadaran dan pelatihan seluruh personel intelijen dalam konsep-konsep pengawasan intelijen (misalnya menjunjung supremasi hukum, melindungi hak-hak hukum dan konstitusional warga AS).¹⁸

Republik Afrika Selatan memilih sebuah kodifikasi pedoman perilaku untuk para pekerja intelijen yang memberikan panduan yang jelas kepada para pekerja mengenai cakupan etis dari kegiatan-kegiatan mereka (Lihat Kotak No. 18 dibawah).

Kotak No. 18: Pedoman Perilaku Afrika Selatan untuk Pegawai Intelijen

Kode Perilaku berikut ini diusulkan dalam Kertas Putih 1994 tentang intelijen dan berlaku secara merata ke semua pegawai layanan intelijen Afrika Selatan. Pedoman Perilaku tersebut membuat ketentuan, antara lain:

- deklarasi kesetiaan kepada Negara dan Konstitusi;
- kepatuhan terhadap hukum negara dan subordinasi pada supremasi hukum;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

ketaatan pada nilai-nilai demokratis seperti penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia;

- kepasrahan pada sumpah kerahasiaan;
- mengikuti prinsip netralitas politik;
- komitmen terhadap derajat yang tertinggi dari integritas, obyektifitas dan evaluasi terhadap informasi yang tidak bias;
- komitmen terhadap promosi kepercayaan bersama antara pembuat kebijakan dan profesional intelijen.

Dibawah pemerintahan yang demokratis, badan-badan yang diberikan dengan tugas intelijen harus setuju untuk melaksanakan tugas-tugas mereka dengan cara berikut:

- mereka harus menerima otoritas lembaga demokrasi masyarakat dan badan-badan konstitusional yang diberi mandat oleh masyarakat untuk berpartisipasi dan/atau memonitor penetapan prioritas intelijen sebagai hal yang utama;
- mereka harus menerima bahwa tidak ada perubahan yang dibuat terhadap doktrin, struktur dan prosedur kerangka keamanan nasional kecuali apabila disetujui oleh rakyat dan badan-badan perwakilan mereka; dan
- mereka harus mengikatkan diri pada kontrak yang dimasukinya dengan pemilih melalui seperangkat norma dan pedoman perilaku yang disepakati bersama.

Sumber: Republik Afrika Selatan, White Paper on Intelligence (Oktober 1994), Annex A.

Mungkin kepatuhan terhadap etos profesional juga sangat penting di tingkat administratif internal. Tak kalah pentingnya, harus terdapat kerangka hukum yang rinci untuk memandu pekerjaan petugas perorangan. Hal ini memiliki dua manfaat besar. Pertama, hal ini menjamin bahwa keputusan diambil secara terstruktur dan konsisten di seluruh badan tersebut. Kedua, hal ini memungkinkan regulasi hukum mengenai teknik-teknik operasional yang sensitif



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dimana keterangan rinci tentang hal tersebut di dalam legislasi yang dapat diakses oleh publik akan berlawanan dengan kepentingan publik. Kotak 19 menunjukkan jenis-jenis isu yang mungkin diatur dengan cara seperti ini.

Kotak No. 19.

Undang-Undang Bosnia dan Herzegovina tentang Badan Intelijen dan Keamanan

Pasal 27Direktur Jenderal harus bertanggung jawab untuk mengeluarkan, antara lain, Buku Peraturan, peraturan-peraturan dan instruksi-instruksi berikut ini:

- a. Kode Etik
- b. Rencana Keamanan Data
- c. Buku Peraturan tentang Klasifikasi dan Deklasifikasi Data
- d. Buku Peraturan tentang Prosedur Perijinan Keamanan
- e. Buku Peraturan tentang Perlindungan Data Rahasia dan Penyimpanan Data
- f. Peraturan tentang Penyebaran Data
- g. Buku Peraturan tentang Rekrutmen, Penanganan dan Pembayaran Informan
- h. Buku Peraturan tentang Aplikasi, Penggunaan dan Keterlibatan Cara-Cara Operasi Khusus dan Teknis
- i. Buku Peraturan tentang Penggunaan Senjata Api
- j. Buku Peraturan tentang Pekerjaan
- k. Buku Peraturan tentang Gaji
- l. Buku Peraturan tentang Keamanan Internal
- m. Buku Peraturan tentang Prosedur Kedisiplinan
- n. Buku Peraturan tentang Pekerjaan Di Luar Negeri
- o. Buku Peraturan tentang Keterampilan Dasar dan Umum dari Pegawai Badan
- p. Buku Peraturan tentang Kerja Sama dengan Badan-Badan dan Lembaga-Lembaga di Bosnia dan Herzegovina
- q. Buku Peraturan tentang Kesimpulan Nota Kesepahaman



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

(MoU) dengan Badan-Badan dan Lembaga-Lembaga di Bosnia dan Herzegovina
r. Buku Peraturan tentang Kerja Sama dengan Badan-Badan Internasional dan Pertukaran Intelijen
s. Buku Peraturan tentang Petugas Penghubung (LO)
t. Buku Peraturan tentang Kartu Identifikasi.

Sumber: Undang-Undang Bosnia tentang Badan Intelijen dan Keamanan, 2004

Praktek Terbaik (Best Practice)

- Dinas intelijen tidak boleh melampaui hukum. Oleh karena itu, staf yang mencurigai atau mengetahui tindakan dan perintah yang ilegal di dalam layanan tersebut harus berkewajiban untuk melaporkan kecurigaan mereka;
- Praktek yang terkodifikasi harus ditetapkan, yang menjamin dukungan dan keamanan yang memadai bagi para *whistleblowers* (orang yang mengungkapkan adanya pelanggaran)
- Staf dinas intelijen harus dilatih dengan pedoman perilaku yang mencakup pertimbangan batas-batas etika pekerjaan mereka. Pelatihan ini harus terus diperbaharui dan tersedia bagi staf selama masa pekerjaan mereka;
- Kebijakan administrasi internal harus dilegalkan dengan status hukum yang jelas.
- Hal-hal yang terlalu terinci atau sensitif untuk dimunculkan dalam perundang-undangan harus diatur dalam kebijakan administratif internal dengan status hukum yang jelas.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Catatan Akhir Bagian II – Badan

1. Mengenai perbedaan antara kedua hal ini lihat Brouder, J.P., Gill, P. dalam Brouder, J.P., Gill, P. Tollborg, D. *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe*. (Aldershot: Ashgate, 2003).
2. Council of Europe. *Crime Analysis: Organized Crime – Best Practice Survey No.4* (Strasbourg: CoE, 2002), hal.6.
3. 'Setiap negara harus menentukan apakah aksi yang merupakan pusat perhatian mereka memang sungguh-sungguh signifikan sehingga dapat mengancam keamanan nasional negara, dengan melihat bahwa keamanan negara bukan merupakan ekstensi kekuasaan pemerintah tertentu'. Dewan Eropa, Experts Report: European Committee on Crime Problems (CDPC), Group of Specialists on Internal Security Services (PC-S-SEC). Adendum IV, *Final Activity Report*, 40703, paragraf 3.2.
4. Untuk kasus Inggris, lihat Security Service Act 1996, s. 1, mengacu pada peran sekunder untuk 'mendukung aktivitas kepolisian dan penegak hukum lainnya dalam pencegahan dan penangkalan kejahatan serius'.
5. Council of Europe, Experts Report, paragraf 3.2.
6. Intelligence Service Act 2001 (Cth), s.15.
7. Act Governing the Supervision of the Police and Intelligence Services, 1991, Pasal 17.
8. Komisi Penyelidikan Aksi-aksi Khusus RCMP. *Freedom and Security under the Law*. (Ottawa, 1980), Vol.1, hal.513 ff.
9. Di Jerman, *Sicherheitsüberprüfungsgesetz*, 1994, di Belanda Intelligence and Security Services Act 2002, di Inggris, Regulation of Investigatory Act 2000.
10. Klaas vs. Rep. Federal Jerman, (1979) 2 EHRR 214; Mersch vs. Luxembourg (1985) 43 D dan R 34.
11. Leander vs. Swedia (1987) 9 EHRR 433; Esbester vs. Inggris App. No. 18601/91, 2 April 1993.
12. Di Jerman, *Bundesverfassungsschutzgesetzes*, 1990, No.9 (3) 2.
13. Dalam kasus Rotaru vs. Rumania, Appl. No.28341/95, 4 Mei 2000 Pengadilan Strassbourg menganggap bahwa undang-undang tentang data keamanan tidak memadai dalam mengatur prosedur dan dasarnya, karena UU tersebut tidak mengatur tentang usia dokumen, jangka waktu pemakaian, dan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

mekanisme pengawasan-nya. Lihat juga kasus Leander vs. Swedia (1987) 9 EHRR 433, yang menyatakan bahwa demi “kepatuhan hukum” campurtangan terhadap privasi seseorang harus dapat diprediksi dan mendapat otorisasi untuk mengakses data individu. Dalam hal *screening* para pejabat tidak harus mampu memprediksi keseluruhan proses, tetapi UU harus menetapkan secara jelas tentang bagaimana hal tersebut harus dilakukan.

14. Untuk diskusi lebih lanjut tentang pengecualian tersebut di Kanada, lihat Leigh, Ian. “Legal Access to Security Files: the Canadian Experience”. *Intelligence and National Security*, Vol.12, No.2 (1997), hal.126-153.
15. Informasi lebih lanjut dapat dilihat pada <http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>
16. Lihat, misalnya, Undang Undang Intelijen Bosnia dan Herzegovina. Pasal 59. Para karyawan harus mempertanggungjawabkan setiap pelanggaran terhadap tugas resmi sebagaimana diatur di dalam UU tersebut. Pelanggaran terhadap tugas resmi harus dipahami dalam konteks: a) melakukan tindakan yang masuk kategori tindak kriminal yang dapat merusak reputasi lembaga; b) mengungkapkan rahasia negara maupun militer negara sebagaimana dilarang oleh undang-undang; c) menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi; d) gagal melaksanakan perintah atasan langsung; e) melakukan tindakan yang melanggar hak azasi orang lain; f) akibat kecerobohannya menimbulkan kerugian material bagi lembaga atau orang lain; g) ketidakhadiran tanpa alasan; h) kegagalan untuk melaksanakan tugas secara tepat waktu dan benar; dan i) melanggar kode etik sebagaimana diatur di dalam undang-undang ini. Prosedur untuk menentukan tindakan disipliner harus ditetapkan di dalam Buku Peraturan oleh Direktur Jenderal.
17. Bagian 15.5 Security Information Act Kanada 2003.
18. Informasi lebih lajut dapat diakses pada: <http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>





BAGIAN III
PERAN EKSEKUTIF







Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 9

Kasus Mengenani Pengendalian Eksekutif

Dalam negara modern jasa keamanan dan intelijen memainkan peran vital dalam melayani dan mendukung pemerintah berkenaan dengan kebijakan dalam negeri, pertahanan dan luar negeri dengan menyediakan dan menganalisa informasi intelijen yang berhubungan dan menangani ancaman-ancaman yang khusus. Demikian pula halnya yang terjadi terhadap keamanan dalam negeri (khususnya kontra terorisme, kontra spionase dan penangkalan ancaman-ancaman terhadap negara demokratis) dan di dunia hubungan internasional, diplomasi dan pertahanan. Akan tetapi, amatlah penting bahwa badan-badan dan pejabat-pejabat yang melaksanakan tugas ini berada dibawah kendali demokratis melalui para politisi yang terpilih melalui pemilu, daripada hanya bertanggung jawab kepada diri mereka sendiri; para politisi yang terpilih inilah yang menjadi pemimpin lembaga negara dalam demokrasi.

Wewenang dan legitimasi tertinggi badan-badan intelijen terletak pada persetujuan legislatif mengenai kekuasaan, operasi dan sumber daya mereka. Tetapi, untuk alasan-alasan yang bersifat praktis dan karena merupakan hal yang sensitif, kendali eksternal badan-badan ini harus berada di tangan pemerintah – eksekutif. Tidak ada konflik inheren antara kendali eksekutif dan pengawasan parlemen (lihat Bagian IV). Sebaliknya, pengawasan oleh parlemen yang efektif *bergantung* pada kendali efektif para menteri atas departemen-departemennya. Parlemen hanya dapat memanggil para menteri untuk mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan badan intelijen apabila mereka benar-benar memiliki kekuasaan untuk mengendalikan dan informasi yang cukup mengenai tindakan-tindakan yang diambil atas nama mereka. Jika syarat ini kurang dipenuhi, alternatif demokratis satu-satunya adalah mencoba untuk



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

mengisi kekosongan ini dengan pejabat atau badan legislatif. Tetapi hal ini merupakan suatu pergantian yang buruk karena badan-badan legislatif dapat ditugaskan secara efektif untuk meninjau penggunaan kekuasaan dan sumber daya, tetapi mereka secara inheren tidak dipersiapkan untuk mengarahkan dan mengelola hal-hal seperti ini, dimana lembaga-lembaga pemerintah memang dipersiapkan untuk melakukannya.

Dalam sistem konstitusional yang sehat para menteri memerlukan dua jenis kekuasaan, kendali yang cukup besar terhadap badan-badan intelijen dan hak untuk menuntut informasi dari badan intelijen, agar para menteri dapat melaksanakan tanggung jawab mereka sebagai anggota eksekutif yang terpilih yang bekerja atas nama publik. Para menteri memiliki hak untuk meminta kesetiaan yang tinggi dari badan-badan tersebut dalam menerapkan kebijakan-kebijakan pemerintah untuk kepentingan negara. Mereka juga perlu memiliki kendali dan informasi yang cukup agar dapat bertanggung jawab kepada Parlemen berkenaan dengan penggunaan kekuasaan dan sumber daya badan-badan tersebut.

Kendali efektif oleh eksekutif, bagaimanapun, tidak meminta adanya tanggung jawab manajerial langsung berkenaan dengan operasi intelijen dan keamanan. Demi untuk mencegah penyalahgunaan dan sebagai prasyarat bagi kendali yang efektif, tanggung jawab masing-masing menteri dan kepala badan-badan tersebut seharusnya ditetapkan dalam ketentuan hukum. Untuk kebaikan masing-masing pihak, mereka seharusnya terpisah tetapi saling melengkapi. Jika menteri terlalu terlibat dalam urusan sehari-hari, para menteri tidak mungkin bertindak sebagai sumber kendali eksternal dan seluruh sistem pengawasan akan melemah. Garis tegas antara menteri dan kepala badan intelijen sulit untuk ditarik. Tetapi, satu model yang berguna diperlihatkan dalam Undang-undang Intelijen Keamanan Kanada 1984 (*Canadian Security Intelligence Service Act 1984*). Garis tegas tersebut merujuk kepada Direktur Intelijen memiliki 'kendali dan manajemen Intelijen' yang berada



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

'dibawah arahan' Menteri.¹ Undang-undang intelijen Polandia memuat ketentuan yang menarik dimana dengan jelas membedakan masing-masing tanggung jawab Perdana Menteri dan Kepala Badan Intelijen (lihat Kotak No.20 dibawah).

**Kotak No. 20:
Penjabaran Tanggung Jawab antara Menteri dan
Direktur Intelijen (Polandia)**

Pasal 7:

- Perdana Menteri akan menentukan arahan untuk kegiatan Badan Intelijen melalui seperangkat instruksi.
- Para Kepala Badan Intelijen, paling lambat tiga bulan sebelum akhir tiap tahun kalender, masing-masing sesuai dengan tanggung jawabnya, harus mempresentasikan rencana kegiatan untuk tahun berikutnya.
- Kepala Badan Intelijen, dalam tanggung jawabnya masing-masing, tiap tahun sebelum tanggal 31 Januari akan mempresentasikan laporan-laporan kegiatan Badan Intelijen di tahun kalender sebelumnya.

Sumber: Undang-undang Badan Keamanan Internal dan Badan Intelijen Luar Negeri tahun 2002, Polandia

Undang-undang Intelijen Belanda juga perlu dilihat lebih dekat. Undang-undang tersebut menuntut 'intelijen dan koordinator menjalankan tugas mereka sesuai dengan undang-undang dan Menteri yang membawahnya'.² Dalam menjalankan undang-undang tersebut, ketentuan ini menekankan pada pentingnya bekerja sesuai 'dengan hukum' yang sekaligus membatasi kepemimpinan Menteri.

Pada masyarakat yang mengalami transisi, dimana batas antara pemerintah sipil dan militer kabur, mungkin perlu untuk memerinci



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

batasan-batasan untuk mencegah penyalahgunaan di masa depan. Sebagai contoh, dalam perundang-undangan Bosnia-Herzegovina yang baru, meskipun Ketua Dewan Menteri memiliki sejumlah fungsi dalam hal pembahasan dan kebijakan yang rinci,³ dibawah pasal 10 secara jelas ia tidak diperbolehkan untuk mengambil, baik sebagian maupun seluruh, hak dan tanggung jawab Direktur Jenderal atau Wakil Direktur Jenderal.⁴

Undang-undang yang sama juga menyatakan hak dan tanggung jawab Direktur Jenderal sehingga membuat jelas karakter kegiatan manajerial setiap harinya. Tugas-tugas tersebut termasuk persiapan anggaran tahunan Badan Intelijen, pengarahan operasi analitis, administratif, kerjasama kemitraan dan operasi-operasi eksternal dari badan tersebut. Undang-undang tersebut juga memasukkan perlindungan sumber, rencana dan operasi intelijen dari pengungkapan tanpa adanya persetujuan resmi maupun untuk mendapatkan, melalui Ketua Dewan, persetujuan dan dukungan dari Menteri Luar Negeri untuk kegiatan-kegiatan yang mungkin memiliki dampak serius terhadap kebijakan luar negeri Bosnia dan Herzegovina.⁵



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 10

Pengetahuan Kementerian dan Kontrol Intelijen

Pengendalian demokratis yang efektif dan dukungan kebijakan bergantung pada proses akses dua arah antara menteri dan pejabat. Para menteri memerlukan akses terhadap informasi yang relevan berada dalam kendali badan intelijen atau terhadap penilaian yang berdasarkan informasi tersebut dan perlu berada dalam posisi untuk memberikan tanggung jawab, saat diperlukan, mengenai tindakan-tindakan yang diambil oleh sektor keamanan. Sebaliknya, pejabat harus dapat memberikan keterangan para menteri pemerintah mengenai masalah-masalah dengan sensitivitas yang tinggi. Maka, penting bagi para menteri untuk memiliki kebijakan pintu terbuka untuk badan-badan intelijen.

Undang-undang seharusnya mengatur dengan jelas arah politik dan, bersinggungan dengan badan-badan internal, kemandirian secara politis, untuk memastikan bahwa permasalahan kebijakan ditentukan oleh para politisi yang bertanggung jawab kepada publik. Mekanisme yang eksplisit dalam perundang-undangan lebih diinginkan dan mekanisme tersebut ditopang oleh tugas-tugas legal yang tepat. Penyebab adanya mekanisme semacam itu bukan karena hal tersebut lebih diinginkan dimana hubungan dalam keseharian antara menteri dan badan intelijen seharusnya ditangani secara legalistik. Lebih daripada itu, kerangka kerja yang berdasarkan hukum dimana kekuasaan dan tanggung jawab menteri dan badan intelijen sangat jelas sehingga membantu untuk mencegah adanya penyalahgunaan dan mendorong adanya hubungan kerja terbuka dan bertanggung jawab.

Isu-isu berikut perlu dirinci dalam undang-undang (lihat Kotak No.21). Di sisi menteri, hukum intelijen seharusnya menjelaskan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

pemisahan tanggung jawab dalam perumusan kebijakan mengenai persoalan keamanan dan intelijen (tentunya, dalam batas-batas mandat legislatif badan intelijen); hak untuk menerima laporan dari badan intelijen; hak atas pemberian persetujuan mengenai permasalahan politik yang sensitif (sebagai contoh, kerja sama antar badan intelijen dari negara lain)⁶ atau kegiatan-kegiatan yang mempengaruhi hak-hak dasar (seperti persetujuan atas penggunaan kekuasaan khusus, apakah persetujuan tambahan dibutuhkan diluar kementerian tersebut atau tidak, sebagai contoh, dari seorang hakim).⁷ Di sisi badan intelijen, tugas-tugas berikut yang berkenaan dengan hukum di atas seharusnya dikodifikasikan: kewajiban untuk menerapkan kebijakan pemerintah; kewajiban melaporkan kepada menteri maupun tugas untuk meminta persetujuan mengenai persoalan sensitif tertentu. Dalam kotak berikut memberikan perbedaan dari hak-hak menteri dalam hubungannya dengan kewajiban badan intelijen.

Mekanisme yang tepat bagi pengendalian eksekutif bisa memasukkan pengaturan mengenai pengarahan yang diberikan secara tertulis, perumusan kebijakan tertulis atau sasaran-sasaran dalam memandu prioritas badan intelijen, hak untuk diberikan pengarahan, kondisi dimana persoalan sensitif disetujui khususnya oleh menteri, proses dalam persetujuan anggaran, dan laporan dan audit reguler.

Kotak No. 21: Hak Menteri	Tanggung jawab Badan Intelijen
<ul style="list-style-type: none">● Merupakan tanggung jawab menteri untuk merumuskan kebijakan mengenai persoalan keamanan dan intelijen;● Merupakan hak menteri untuk menerima laporan dari badan intelijen;	<ul style="list-style-type: none">● Bertugas untuk menerapkan kebijakan pemerintah;● Bertugas untuk melaporkan kepada menteri yang bersangkutan;● Bertugas meminta per-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

<ul style="list-style-type: none">● Berhak memberikan persetujuan atas persoalan politik yang sensitif (seperti kerjasama antar badan intelijen dari negara lain) atau menjalankan tugas berkenaan dengan hak-hak dasar (persetujuan penggunaan kekuatan khusus, apakah persetujuan tambahan dari luar kementerian diperlukan atau tidak, sebagai contoh, dari seorang hakim).	setujuan persoalan sensitif tertentu.
--	---------------------------------------

Undang-undang Kanada memasukkan, sebagai contoh, situasi-situasi dimana Direktur Jasa Intelijen Keamanan perlu berkonsultasi dengan Wakil Menteri (seperti kepala pejabat departemen). Kasus ini terjadi saat Direktur dihadapkan dengan pengambilan keputusan yang bersinggungan dengan “kebijakan operasional umum Badan Intelijen”, dimana Menteri memiliki hak konsultasi untuk pengarahannya tertulis, dan sebelum memberikan peringatan dari Lembaga Kehakiman untuk memberikan kewenangan pengintaian (lihat kotak No.22 dibawah).

**Kotak No. 22:
Konsultasi Direktur Intelijen dengan Wakil Menteri**

Pasal 7.1. Direktur harus berkonsultasi dengan Wakil Menteri mengenai kebijakan operasional Badan Intelijen.2. Direktur atau pegawai manapun yang ditunjuk oleh Menteri dengan tujuan untuk memberikan peringatan dibawah pasal 21 atau 23 harus berkonsultasi dengan Wakil Menteri sebelum memberikan atau memperbaharui surat peringatan tersebut.

Sumber: Hukum Badan Intelijen Keamanan Kanada, Pasal 7(1) dan (2).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Di banyak negara, tugas pengawasan menteri seringkali dibantu oleh seorang Inspektur Jenderal – suatu institusi yang ditetapkan oleh hukum dan dilengkapi hak dan kewajiban dari eksekutif dan parlemen (informasi lebih banyak mengenai Inspektur Jenderal, silahkan lihat Pasal V mengenai Fungsi Badan Penyidik Eksternal). Dalam konteks ini, Inspektur Jenderal memonitor apakah kebijakan intelijen pemerintah diterapkan dengan benar oleh badan-badan intelijen.

Merupakan bukti bahwa hak eksekutif harus diimbangi untuk mencegah penyelewengan oleh eksekutif lembaga intelijen. Berbagai bentuk tindakan pengamanan bisa digunakan untuk tujuan ini dan akan didiskusikan secara terperinci pada Bab13.

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Undang-undang intelijen seharusnya memuat dua hak akses yang terpisah: hak eksekutif atas informasi yang relevan yang berada di tangan badan intelijen dan hak kepala badan intelijen untuk memiliki akses kepada menteri yang berwenang;
- Menteri seharusnya secara hukum bertanggung jawab atas perumusan kebijakan persoalan keamanan dan intelijen. Ia seharusnya secara hukum berhak untuk menerima laporan badan intelijen secara rutin dan bertanggung jawab atas persetujuan mengenai persoalan politis yang sensitif.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 11

Kontrol Terhadap Aksi Rahasia

Aksi rahasia merujuk kepada intervensi atau tindakan yang diambil oleh badan intelijen secara tertutup dalam wilayah atau urusan negara lain. Sebagai contoh, Aturan Eksekutif AS 12333, mendefinisikan istilah 'aktivitas khusus' seperti dibawah ini (lihat Kotak No. 23 dibawah):⁸

**Kotak No. 23:
Definisi Aksi Rahasia (AS)**

'Aktivitas khusus berarti kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung tujuan-tujuan kebijakan luar negeri nasional di luar negeri yang direncanakan dan dijalankan agar supaya peranan Pemerintah Amerika Serikat tidak diketahui atau terlihat oleh publik, dan fungsi-fungsi yang mendukung kegiatan-kegiatan diatas, kecuali tindakan-tindakan yang tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi proses politik Amerika Serikat, opini publik, kebijakan-kebijakan dan tidak melibatkan kegiatan diplomatik atau pengumpulan dan membuat informasi intelijen atau fungsi-fungsi pendukung yang berhubungan dengannya.'

Sumber: Peraturan Eksekutif AS 12333, 1981, ayat 3.4(h).

Tindakan rahasia memunculkan isu akuntabilitas berkenaan dengan paling tidak dua alasan. Pertama, karena sifat rahasia tindakan ini, lembaga legislatif memiliki kesulitan untuk memberikan pengawasan (sekalipun jika anggota legislatif mengetahuinya.). Meskipun begitu, ada kepentingan parlemen yang absah terhadap



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

tindakan yang dilakukan oleh pegawai negara yang menggunakan uang rakyat. Kedua, adanya dimensi etika. Menurut sejarah, sejumlah program tindakan penyamaran menggunakan strategi dan teknik kontroversial. Fakta bahwa sifat kegiatan ini tersembunyi dan biasanya illegal menurut hukum negara di mana kegiatan ini dilakukan mengandung godaan untuk penyelewengan yang besar. Karenanya, jauh lebih penting bagi para politisi untuk membuat aturan dasar tentang apa yang diperbolehkan (sebagai contoh, kepatuhan terhadap hukum hak asasi internasional) dan bertanggung jawab atas pemberian wewenang untuk tindakan penyelewengan.

Ada beberapa preseden yang dapat dikemukakan di sini. Satu dari sedikit model yang ada adalah otorisasi bagi menteri terkait Inggris di mana, saat otoritas tersebut diberikan, menjadi dasar hukum di dalam hukum Inggris untuk tindakan-tindakan yang dilakukan di luar negeri oleh badan intelijen yang seharusnya melanggar hukum sipil atau pidana (lihat Kotak No. 24).

Refleksi atas kedua kasus tersebut menjadi begitu penting. Pertama, tidak ada persyaratan hukum untuk memperoleh otorisasi menteri kapanpun tindakan seperti itu dilaksanakan. Kesulitan kedua menyangkut aspek legalitas. Untuk alasan yang sangat jelas, negara mungkin mencari pengecualian di dalam sistem hukumnya dari kewajiban ekstra-teritorial untuk berbagai aksi rahasia, jelas karena tindakan tersebut akan melanggar sistem hukum negara di mana tindakan itu dilakukan. Meskipun begitu, ada hukum yang tidak seharusnya dilanggar atau diabaikan – yaitu hukum internasional tentang hak asasi manusia.

Kotak No. 24:

Wewenang Tindak Rahasia di Luar Negeri (Inggris)

7(1) Jika, diluar pasal ini, seseorang akan bertanggung jawab di dalam wilayah negara Inggris untuk tindakan apapun yang



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dilakukan diluar wilayah Kepulauan Inggris, ia tidak akan terlalu terbebani tanggung jawab jika tindakan itu atas dasar otorisasi yang diberikan Menteri Luar Negeri dibawah pasal ini (...)7(3) Menteri Luar Negeri tidak boleh memberikan otorisasi berdasarkan pasal ini kecuali dia dapat diyakinkan bahwa:a. tindakan apapun yang mungkin dilakukan didasarkan pada wewenang atau, bila terbukti, tindakan-tindakan yang dilakukan dalam operasi tersebut bersifat penting dalam memenuhi tugas Dinas Intelijen; dan b. jika ada peraturan yang meyakinkan yang diberlakukan untuk memastikan:i. bahwa tidak ada apapun yang akan dilakukan berdasarkan otorisasi yang ada yang dapat melebihi keperluan Dinas Intelijen; danii.bahwa, sepanjang tindakan tersebut bergantung pada otorisasi yang diberikan, sifat dan dampak yang mungkin ditimbulkan seharusnya dipertimbangkan, dengan merujuk pada tujuan-tujuan dilakukannya kegiatan tersebut; dan c. bahwa ada pengaturan yang meyakinkan yang diberlakukan dibawah pasal 2(2)(a) diatas yang berkenaan dengan pengungkapan informasi yang diperoleh karena pasal ini dan bahwa informasi apapun diperoleh sebagai hasil dari cara apapun yang dilakukan yang didasarkan otorisasi harus sesuai dengan pengaturan tersebut diatas.

Sumber: Hukum Badan Intelijen, Inggris, 1994, Pasal 7.

Hak dan kewajiban berdasarkan hukum yang berasal dari bagian hukum ini tergolong dapat diterapkan secara universal, yakni penerapannya tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor domestik. Hukum hak asasi internasional memuat jaminan-jaminan hukum universal yang melindungi individu dan kelompok terhadap tindakan-tindakan oleh pemerintah yang menghalangi kebebasan dan martabat dasar manusia.⁹ Hal ini menjadi semakin jelas, khususnya dalam kasus ECHR, dimana negara-negara mungkin bertanggung jawab tidak hanya mengenai pelanggaran hak asasi yang dilakukan di wilayah



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

mereka sendiri, tetapi juga di wilayah yuridiksi lain, atau dimana pelanggaran tersebut berasal dari atau hasil dari tindakan para pejabat, dimanapun terjadinya.

Sebagai bagian dari hukum hak asasi manusia internasional, Perjanjian Internasional Hak Sipil dan Politik (ICCPR)¹⁰ dan Konvensi Melawan Penyiksaan dan kekejian yang tidak manusiawi lainnya dan perlakuan atau hukuman merendahkan martabat manusia lainnya (CAT)¹¹ seharusnya secara khusus lebih diperhatikan jika berkenaan dengan perilaku tindakan rahasia oleh badan intelijen. Khususnya, hal ini merupakan hak atas kehidupan (pasal 6, ICCPR), hak untuk tidak menerima penyiksaan atau perlakuan atau hukuman yang keji, tidak manusiawi atau tidak bermartabat (Pasal 7, ICCPR) dan hak atas kebebasan dan rasa aman seseorang (Pasal 9, ICCPR) yang tidak bisa dilanggar oleh tindakan rahasia intelijen. Dua praktik ilegal seharusnya disebutkan yang secara langsung berhubungan hal telah disebutkan sebelumnya, misalnya pembunuhan tanpa pengadilan dan perlakuan penyiksaan/merendahkan martabat manusia.

Apapun tujuan dan kebaikan dari suatu tindakan rahasia, pembunuhan tanpa pengadilan seperti pembunuhan musuh oleh agen intelijen (di luar negeri) jelas-jelas merupakan pelanggaran hak atas kehidupan yang ditunjukkan dalam ICCPR. Karena hak atas kehidupan adalah anugerah bagi setiap manusia karena kemanusiaannya, merendahkan kemanusiaan seorang manusia tidak boleh terjadi (Pasal 4 (2) ICCPR). Pada saat penulisan materi ini, 152 negara mengambil bagian dalam perjanjian ini.¹²

Praktik tradisional yang ilegal lainnya terhubung dengan tindakan penyamaran meliputi teknik interogasi yang menjadi pelanggaran hak untuk tidak mengalami penyiksaan atau perlakuan tidak bermartabat (Pasal 7, ICCPR).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 25: Penyiksaan

Pasal 1 Konvensi Penyiksaan mendefinisikan kejahatan penyiksaan sebagai berikut: 'Untuk maksud dari Konvensi ini, istilah 'penyiksaan' berarti tindakan apapun yang karenanya dapat menimbulkan luka parah atau penderitaan, apakah secara mental atau fisik, yang secara sengaja dikenakan pada seseorang untuk tujuan-tujuan seperti mendapatkan darinya ataupun pihak ketiga informasi ataupun pengakuan, menghukumnya karena suatu tindakan dimana ia atau orang ketiga lakukan atau dicurigai telah melakukan, atau mengintimidasi dengan cara apapun, saat rasa sakit atau penderitaan dikenakan oleh atau disebabkan oleh pejabat publik atau orang lain yang bertindak dengan kapasitas resmi. Hal ini tidak termasuk rasa sakit ataupun penderitaan yang muncul dari, sanksi hukum, baik bersifat inheren maupun dari penerapan sanksi tersebut'.

Sumber: Konvensi terhadap Penyiksa dan Perlakuan dan Hukuman Keji, Tidak manusiawi, atau Tidak Bermartabat lainnya, G.A. Res 39/46,39 U.N. G.A.O.R. Supp. (No. 51) at 197,U.N. Doc. A/39/51 (1984), *diberlakukan mulai* 26 Juni 1986.

Contoh-contoh teknik interogasi yang melanggar hak ini telah diberikan dalam keputusan terkenal Sidang Eropa Hak Asasi Manusia. Sidang tersebut mencantumkan:

- *Berdiri menghadap dinding (wall-standing)*: memaksa tahanan untuk diam sepanjang beberapa jam dalam posisi berdiri, yang dijelaskan oleh orang-orang yang mengalaminya sebagai "elang yang terentang menempel dinding, dengan jemari diatas kepala menempel ke dinding, paha terentang dan kaki ke belakang, yang membuat mereka berdiri diatas jemari kaki dengan menahan beban tubuh pada jemari tangan";



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- *pemakaian penutup kepala (hooding)*: mengenakan kantung berwarna milik angkatan laut atau hitam di menutupi kepala tahanan dan, sedikitnya saat permulaan, memakainya sepanjang waktu kecuali saat interogasi;
- *penyiksaan dengan suara (subjection to noise)*: sepanjang waktu interogasi, menahan tahanan di suatu ruangan dengan suara yang keras dan mendesis terus menerus;
- *pengurangan waktu tidur (sleep deprivation)*: sepanjang waktu interogasi, mengurangi waktu tidur tahanan; dan
- *pengurangan makan dan minum (deprivation of food and drink)*: tahanan mengalami kurang makan dan minum ditengah-tengah dan sepanjang interogasi.¹³

Penggunaan informasi untuk hukum yang diperoleh melalui penyiksaan dilarang oleh hukum internasional (lihat Bab 12).

Biasanya standar hukum untuk operasi domestik lebih tinggi dibandingkan dengan operasi diluar negeri. Jika kita abaikan hal ini, eksekutif memainkan peran yang penting dalam mengawasi 'sisi hukum tindakan rahasia badan intelijen' – eksekutif seharusnya, selain hal-hal lainnya, mengawasi kepatuhan terhadap peraturan hak asasi manusia. Contoh berikut dari Hukum Badan Intelijen Australia mendokumentasikan pentingnya hal tersebut terutama berkenaan dengan keterlibatan eksekutif jika berhubungan dengan kegiatan penyamaran (lihat Kotak No. dibawah)

Kotak No. 26:

Legalisasi Pengendalian Menteri terhadap Kegiatan Rahasia (Australia)

Pasal 6 Fungsi-fungsi ASIS

1. Fungsi-fungsi ASIS adalah (...):

- e. menjalankan kegiatan-kegiatan sebagaimana arahan Menteri yang berwenang dalam hubungannya dengan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

kekuasaan, tujuan atau kegiatan orang atau organisasi diluar Australia.

2. Menteri yang berwenang bisa mengarahkan ASIS untuk menjalankan kegiatan-kegiatan yang dirujuk pada ayat (1)(e) jika hanya Menteri:
 - a. telah berkonsultasi dengan menteri lain yang memiliki wewenang yang berhubungan; dan
 - b. dipenuhi akan perencanaan yang baik untuk dijalankan untuk memastikan bahwa, jika dijalankan diluar arahan, tidak ada yang akan dilakukan diluar apa yang penting berkenaan dengan tujuan yang pengarahannya diberikan; dan
 - c. dipenuhi akan perencanaan yang baik untuk dijalankan untuk memastikan sifat dan akibat tindakan yang dilakukan dalam menjalankan arahan tersebut akan dipertimbangkan sesuai dengan tujuan-tujuan yang mana pengarahan diberikan.
3. Pengarahan dibawah ayat (1)(e) harus secara tertulis. *Pasal 6A Legislatif harus mengetahui kegiatan-kegiatan lainnya* Jika Menteri yang berwenang memberikan arahan dibawah ayat 6(1)(e), Menteri harus segera memberitahukan Dewan Legislatif sifat suatu kegiatan atau kegiatan-kegiatan yang dijalankan.

Sumber: Hukum Badan Intelijen, Australia, 2001, Pasal 6.

Dengan berasumsi bahwa operasi ini melanggar hukum di negara dimana operasi berjalan, pengaturan seharusnya diberlakukan bagi warga negara dari negara yang menjalankan operasi tersebut yang mungkin terkena dampak operasi intelijen rahasia. Contoh yang tepat dalam hal ini adalah Pasal 15 Hukum Badan Intelijen Australia tahun 2001 yang menetapkan Menteri yang berwenang atas ASIS 'harus membuat peraturan tertulis yang mengatur komunikasi dan cara memperoleh informasi intelijen oleh ASIS mengenai keberadaan orang Australia'. Dalam melakukannya, Menteri 'harus mempertimbangkan perlunya menjamin bahwa privasi orang-orang



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Australia dilindungi sejauh konsisten dengan pelaksanaan yang sepatutnya dari tujuan-tujuan (ASIS)¹⁴.

Praktik Terbaik (Best Practice)

- Seluruh tindakan rahasia harus disetujui oleh anggota eksekutif yang berwenang sesuai dengan kerangka kerja hukum yang disetujui oleh parlemen. Laporan reguler harus dibuat ;
- Tidak ada tindakan yang dapat diambil atau disetujui oleh pejabat manapun sebagai bagian program tindakan rahasia apabila hal tersebut melanggar hak asasi manusia.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 12

Kerjasama Internasional

Suatu bidang yang sangat sulit bagi para menteri atau dewan legislatif suatu negara untuk menjalankan fungsi pemeriksaannya adalah peraturan badan supra nasional/internasional dan kerjasama bilateral.¹⁵ Pasca tragedi 9 September peraturan-peraturan ini semakin penting dan semakin luas digunakan. Apabila kepentingan dua atau lebih negara tidak sepenuhnya sejalan, informasi intelijen seringkali memberikan informasi tambahan. Kerjasama bilateral biasanya termasuk tindakan berbagi informasi dan analisa intelijen mengenai topik-topik yang sesuai kepentingan bersama. Hubungan bilateral seperti itu hanya dapat dipertahankan dan dilanjutkan jika kedua belah pihak sepenuhnya dan dengan tegas menghargai perjanjian dasar yang membawahi pembagian informasi intelijen; dimana sumber dan rincian informasi intelijen yang diberikan oleh negara mitra akan dilindungi sesuai dengan klasifikasinya dan tidak akan diserahkan ke pihak ketiga.

Memang, kerjasama antar badan intelijen luar negeri merupakan suatu keperluan yang praktis, sebagai contoh, dalam perang melawan terorisme. Tetapi hal ini juga mengandung resiko yang membuat suatu negara harus mengkompromikan standar undang-undang, hukum, dan aturan dalam negeri melalui kerjasama yang tidak diatur. Lebih buruk lagi, perjanjian kerjasama dapat dijadikan dasar untuk menghindari control dalam negeri bagi perolehan informasi dan perlindungan privasi. Karenanya, merupakan hal yang penting jika kerjasama badan intelijen internasional seharusnya diatur secara benar dan harus tunduk pada aturan-aturan tertentu. Kotak dibawah memberikan rincian yang lebih kongkrit tentang kegiatan-kegiatan kerjasama badan intelijen internasional.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 27: Berbagai Praktik Kerjasama Intelijen: Pertukaran Infomasi Bilateral

Bentuk kerjasama intelijen internasional yang paling umum menggambarkan pertukaran informasi dan analisis mengenai topik yang menjadi kepentingan kedua belah pihak. Diluar pertukaran bilateral, perjanjian kerjasama dan hubungan khusus atau lebih erat juga ada dan terdiri dari berbagai bentuk:

- Beberapa negara dapat menyetujui untuk melakukan pengumpulan informasi dan/atau melakukan analisa di satu area dan membaginya untuk informasi intelijen negara lain di area lain;
- Satu negara dapat mengizinkan negara lain untuk menggunakan wilayahnya untuk operasi pengumpulan informasi dimana pembagian hasil pengumpulan informasi seperti itu digunakan sebagai pertukarannya;
- Suatu negate dapat membantu negara lain untuk memperoleh kemampuan dalam mengumpulkan informasi untuk kepentingan negara tersebut dengan pengertian bahwa negara yang membantu akan diizinkan untuk memperoleh hasil pengumpulan informasi tersebut;
- Operasi pengumpulan informasi bersama dapat dijalankan dengan satu perwira intelijen bekerja sama dengan, atau dengan cara yang sama dengan, negara yang diajak kerjasama;
- Tukar menukar analisa atau teknisi badan intelijen antara dua negara bisa dijalankan;
- Satu negara dapat menyediakan pelatihan dengan jasa yang diberikan badan intelijen negara lain sebagai pertukaran, kapanpun jasa negara yang disediakan pelatihan tersebut dapat memberikan keahlian yang unik untuk mencapai prestasi lain.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Di tengah-tengah pentingnya pertukaran informasi bilateral intelijen, terdapat alasan logis untuk melakukan kerjasama multilateral. Secara tradisional, rincian kerjasama intelijen bersifat rahasia – contoh yang paling terkenal mungkin adalah perjanjian tukar menukar informasi intelijen mengenai sinyal antara AS, Inggris, Australia, Kanada, dan Selandia Baru yang berasal dari Perang Dunia Kedua dan disinyalir berdasarkan perjanjian tahun 1947 yang tidak dipublikasikan.¹⁶ Di kawasan Eropa, misalnya, komitmen untuk melangkah lebih jauh dalam menyatukan kedaulatan dan untuk menghindari keinginan politik semu telah dicapai dengan membantuk suatu posisi koordinator Kontra Terorisme Uni Eropa pada bulan Maret 2004.¹⁷ Satu-satunya tugas terpenting lembaga baru ini adalah mengawasi dan melakukan koordinasi dalam hal kerja Dewan Eropa dalam melawan terorisme – untuk memastikan agar keputusan-keputusan berkenaan dengan pertukaran intelijen multilateral benar-benar diterapkan.

Diluar kawasan Eropa, Deklarasi bersama AS-Uni Eropa mengenai Perang Melawan Terorisme¹⁸ juga menyatakan perlunya pertukaran informasi intelijen tingkat multilateral sebagai suatu peningkatan kemampuan (*capacity-building*) untuk bekerja secara efektif melawan bahaya terorisme (lihat Kotak No. 28 di bawah).

Kotak No. 28:

Pertukaran Intelijen Multilateral: Komitmen AS-Uni Eropa yang diperbaharui

3.3 Kami akan bekerja sama untuk meningkatkan, sesuai dengan undang-undang negara, kemampuan kami untuk saling membagi informasi antar badan-badan penegak hukum dan intelijen untuk menghancurkan kegiatan teroris, dan menggunakan informasi sensitif dengan lebih baik sebagaimana diizinkan oleh undang-undang negara dalam membantu membawa teroris ke meja hijau dengan cara yang dapat



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

melindungi informasi, tetapi juga memastikan adanya peradilan yang adil.

Sumber: Deklarasi AS – Uni Eropa mengenai Melawan Terorisme, Ditandatangani di Shannon, Irlandia, 26 Juni 2004.

Secara umum, kerjasama dengan badan-badan luar negeri seharusnya hanya dilakukan sesuai dengan perjanjian yang disetujui para politisi yang bertanggung jawab secara demokratis, biasanya para eksekutif.¹⁹

Berikut ini adalah contoh situasi di mana kontrol kementerian yang efektif atas praktik kerjasama intelijen diperlukan agar dipatuhi oleh prinsip-prinsip akuntabilitas.

● Isu mengenai ‘Penolakan Adanya Kemungkinan Operasi Rahasia (*plausible deniability*)’

Penolakan adanya kemungkinan operasi rahasia adalah doktrin politis yang berkembang tahun 1950an dan meliputi pembentukan struktur kekuasaan dan rantai komando yang cukup longgar dan informal sehingga memungkinkan untuk disangkal bilamana perlu. Ide ini merupakan produk dari perencanaan strategis Perang Dingin dimana badan intelijen dapat diberikan instruksi kontroversial oleh tokoh-tokoh berkuasa dalam badan eksekutif – tetapi keberadaan dan sumber utama instruksi tersebut dapat disangkal bilamana perlu; jika, sebagai contoh, suatu operasi berjalan tidak sesuai yang dengan tujuan dan berakibat buruk dan hal ini mendesak untuk ditolak keberadaannya. Penerapan doktrin ini di masa sekarang dapat dilihat dalam situasi-situasi di mana pemerintah harus melakukan tebusan terhadap warganegaranya yang diculik. Dalam situasi-situasi ini, pemerintah cenderung mengabaikan pilihan untuk berunding langsung dengan teroris karena alasan-alasan politis. Tetapi, pemerintah tidak ingin terlihat tidak peduli



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

terhadap nasib orang diculik tersebut. Seringkali instruksi semacam ini diberikan kepada Pasukan Pengamanan Presiden yang, sebagai wakil pemerintah, berhubungan dengan penculik. Dalam situasi-situasi seperti ini penting untuk menekankan keseimbangan antara perlunya mempertahankan kerahasiaan operasi dan perlunya pejabat negara bertanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka.

- **Kerjasama dengan badan intelijen asing yang tindakannya melanggar hak asasi manusia**

Meskipun menjadi perdebatan publik, dalam kondisi-kondisi khusus mungkin badan intelijen tergoda untuk memperoleh informasi mendesak mengenai masalah keamanan negara – tanpa peduli metode apa yang digunakan untuk memperoleh informasi tersebut. Tetapi hukum internasional secara jernih mencegah penggunaan, misalnya, dalam kasus tuntutan hukum seorang teroris atau tindakan hukum mengenai deportasi, memperoleh pernyataan di negara lain dengan penyiksaan.²⁰ Dibawah Pasal 15 Konvensi PBB melawan Penyiksaan, pernyataan apapun yang dibuat karena hasil penyiksaan tidak diterima sebagai bukti dalam 'tindakan hukum apapun', kecuali dalam tindakan terhadap tersangka sidang penyiksaan. Perlindungan ini diperluas dalam Konvensi Jenewa dan perjanjian internasional lainnya yang juga tidak memasukkan pernyataan yang diperoleh dari karena hasil penyiksaan perlakuan atau hukuman yang keji, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia, maupun penyiksaan.²¹

Ada ruang perdebatan, meskipun hukum internasional tidak begitu spesifik mengenai hal ini, pertimbangan yang sama diterapkan penggunaan informasi yang diperoleh oleh badan keamanan negara lewat penyiksaan. Dengan menggunakan, ataupun dengan mengambil hasil penyiksaan, suatu negara demokratis melemahkan kasusnya terhadap teroris, dengan mengambil metode-metode tersebut, berakibat turunnya standar tinggi moralitas yang masyarakat demokrasi terbuka jalankan.²² Penggunaan informasi yang diperoleh karena hasil penyiksaan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dengan begitu harus dilarang. Penggunaan informasi itu melanggar hak asasi manusia yang mendasar. Lagi, keefektifan pengendalian menteri atas badan intelijen dapat memberikan perlindungan yang diperlukan untuk memastikan bahwa larangan ini dihargai sepanjang waktu.

- **Memberikan informasi mengenai warga negara kepada badan keamanan asing**

Undang-undang seharusnya memuat perlindungan yang jelas terhadap pengabaian atas pengawasan yang diterapkan dalam hukum suatu negara melalui kerjasama dengan lembaga asing. Undang-undang Jerman (lihat Kotak No. 29) menggambarkannya.

Di wilayah dimana informasi diperoleh dari badan internasional atau asing, informasi tersebut seharusnya disimpan sesuai wewenang kontrol di negara asal informasi tersebut dan standar-standar yang diterapkan oleh hukum negara tersebut. Informasi seharusnya hanya diungkapkan kepada badan intelijen dan keamanan luar atau badan internasional jika mereka berjanji untuk menyimpan dan menggunakannya sesuai dengan kontrol yang sama yang diterapkan dalam hukum yang berlaku di negara badan yang mengungkapkan informasi tersebut (sebagai tambahan untuk hukum yang berlaku di negara badan yang menerima informasi tersebut).

Kotak No. 29:

Memberikan Informasi mengenai Warga Negara kepada Badan Keamanan Asing: Satu Contoh dari Undang -undang Intelijen Jerman

Pasal 19 (3)Badan intelijen bisa menyediakan keamanan di luar negeri dan jasa pelayanan asing lainnya, dan juga organisasi supra nasional dan internasional, data mengenai



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

warga negara, asal pemberian data ini bersifat mendesak untuk pencapaian tugas atau karena negara asal lembaga yang menerima informasi ini memiliki kepentingan mendesak mengenai masalah keamanan. Pemberian informasi dihentikan jika informasi ini berlawanan dengan kebijakan-kebijakan luar negeri Republik Federal Jerman atau jika masyarakat terkena dampak dari informasi sehingga kepentingan-kepentingannya berhak untuk dilindungi. Pemberian data harus dicatat dalam dokumen publik. Negara penerima data harus diinstruksikan bahwa informasi yang dikirimkan berdasarkan pemahaman bahwa data hanya bisa digunakan sesuai tujuan khusus untuknya dikirim. Badan intelijen memiliki hak untuk meminta informasi mengenai penggunaan data oleh negara penerima.

Sumber: *Bundesverfassungsschutzgesetz* (BVErfSchG), Jerman, November 2002, Pasal 19 (*Terjemahan tidak resmi*).

Perlu diperhatikan bahwa kerjasama internasional tidak hanya dibatasi oleh perjanjian antar lembaga intelijen tetapi juga melibatkan tugas untuk bekerjasama dengan Mahkamah Kehakiman Internasional. Rujukan berasal dari Mahkamah Pidana Internasional bagi Pejabat Yugoslavia di Masa Lampau (lihat Kotak No. 30 dibawah).

Kotak No. 30:

Tugas Badan Intelijen Bosnia untuk Bekerja sama dengan Mahkamah Kehakiman Pidana Internasional bagi Negara Eks-Yugoslavia

Pasal 6 Badan intelijen akan bekerja sama dengan Mahkamah Kehakiman Pidana untuk Negara eks-Yugoslavia, antara lain, dengan memberikan informasi kepada Mahkamah Kehakiman mengenai orang-orang yang bertanggung jawab atas



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

pelanggaran serius hukum kemanusiaan internasional di wilayah Yugoslavia lama sejak 1991 (lebih lanjut ada di: Mahkamah Internasional).

Sumber: Hukum mengenai Intelijen dan Badan Keamanan, Bosnia dan Herzegovina, 2004, Pasal 6.

Praktik Terbaik (Best Practice):

- Sangatlah penting bagi para menteri untuk memberikan wewenang dengan benar untuk kerjasama internasional dan harus diberikan tindakan pencegahan untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum suatu negara dan kewajiban hukum internasional;
- Pencegahan secara hukum seharusnya dilakukan untuk mencegah penggunaan informasi hasil kerjasama intelijen yang diberikan dengan cara yang dapat melanggar hak asasi manusia atau kontrol terhadap hukum domestik.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 13

Tindakan Pencegahan Terhadap Penyelewengan di Tingkat Kementerian

Pada bab-bab sebelumnya telah disebutkan bahwa pengendalian eksekutif dan kementerian merupakan satu dari unsur-unsur mendasar akuntabilitas badan intelijen dan keamanan yang demokratis. Tetapi, ada bahaya yang terus mengintai dimana badan-badan tersebut dapat dikendalikan menjadi penyelewengan politis oleh eksekutif. Tidak hanya dalam negara-negara dalam masa transisi, tetapi juga negara-negara demokratis di Barat telah menyaksikan bencana politik karena para menternya telah menggunakan badan intelijen dan keamanan untuk kepentingan politik dan pribadi, seperti memerintahkan menyadap lawan politik atau menggunakan aset badan-badan tersebut untuk kepentingan ekonomis. Khususnya untuk alasan-alasan seperti ini, pencegahan adalah hal yang penting untuk diterapkan demi menjamin profesionalisme dan ketidakberpihakan badan-badan tersebut. Dalam diskusi berikut, tindakan pencegahan merupakan fokusnya (lihat juga Bab 8 mengenai Arah dan Pengendalian Internal Badan Intelijen).

Diluar kepentingan demokratis, pengendalian eksekutif atas sektor keamanan memang membawa potensi kelemahan. Pertama, adanya resiko penutupan rahasia yang berlebihan, dimana pemerintah secara tersembunyi menggunakan informasi yang diperoleh oleh pegawai pemerintah sebagai miliknya; pemerintah bisa, misalnya, mencoba untuk menahan informasi mengenai pertanggungjawaban atau prosedur keamanan yang secara hukum merupakan urusan wilayah publik, dengan mengatasnamakan 'keamanan nasional'. Kedua, adanya godaan untuk menggunakan badan keamanan atau kemampuan mereka untuk mengumpulkan informasi mengenai atau menjelekkkan lawan politiknya. Tindakan-tindakan pencegahan bagi para pejabat untuk menolak perintah



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dari pemerintah yang tidak beralasan, (sebagai contoh, untuk menyediakan informasi mengenai lawan politik), karenanya, sangat diperlukan.

Ada keseimbangan antara kebutuhan untuk memastikan pengendalian demokratis atas sektor keamanan yang benar dan kebutuhan untuk mencegah manipulasi politik. Kita telah membahas pada Bab V mengenai perlunya menentukan tindakan pencegahan berlandaskan hukum bagi kepala lembaga melalui kepastian keamanan dalam masa jabatan, untuk menetapkan batasan hukum apa yang dapat diminta dari lembaga untuk dilakukan, dan untuk menetapkan mekanisme independen untuk munculnya masalah mengenai penyelewengan. Dimana staf badan keamanan mengalami rasa takut akan manipulasi politik yang tidak benar, merupakan hal yang penting bagi mereka untuk memiliki prosedur telah tersedia yang dengannya dapat membawa masalah seperti ini keluar organisasi. Karenanya, prosedur untuk mereka yang ingin membuka masalah atau keluhan penyelewengan keluar organisasi merupakan hal yang penting (lihat Bagian II, Bab 8 mengenai Laporan mengenai Tindakan Ilegal).

Tindakan Pencegahan

Undang-undang yang mengatur badan keamanan dan intelijen seharusnya memuat aturan yang jelas mengenai petunjuk politik dan, dalam kasus lembaga internal, kemandirian secara politis, untuk memastikan bahwa masalah kebijakan ditentukan oleh politisi yang bertanggung jawab kepada masyarakat. Hak eksekutif harus diimbangi untuk mencegah penyalahgunaan oleh para eksekutif lembaga tersebut. Berbagai bentuk tindakan pencegahan bisa digunakan untuk maksud ini. Di Kanada, Hungaria, dan Australia ada persyaratan dimana instruksi tertentu dari kementerian harus tertulis (lihat contoh Hungaria di Kotak No. 31 dibawah).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

**Kotak No. 31:
Petunjuk dan Pengendalian Badan Keamanan Nasional
di Hungaria**

Pasal 11

1 (b) Menteri harus menentukan secara tertulis tugas spesifik intelijen bagi para Direktur Jenderal setiap enam bulan sekali; harus memberikan perintah secara tertulis untuk memenuhi persyaratan mengenai informasi yang diterima dari para anggota Pemerintah.

Sumber: Hukum mengenai Badan Keamanan Nasional 1995, Hungaria, Pasal 11.

Instruksi menteri mungkin juga diperlukan untuk diungkapkan diluar badan keamanan. Hukum Kanada, sebagai contoh, memerlukan instruksi tersebut untuk diberikan kepada Badan Pemeriksa²³ dan hukum Australia membutuhkan instruksi tersebut untuk diberikan kepada Inspektur Jenderal Intelijen dan Keamanan untuk sesegera mungkin diterapkan setelah instruksi diberikan (lihat Kotak No. 32 dibawah).

**Kotak No. 32:
Tugas Menteri dalam Hubungan dengan Lembaga
(Australia)**

Pasal 32B: Menteri bertugas memberikan instruksi dan acuan kepada Inspektur Jenderal 1. Pasal ini diterapkan pada acuan atau instruksi apapun yang diberikan oleh Menteri yang berwenang atas Kepala ASIS atau DSD.2. Menteri harus memberikan satu salinan instruksi atau acuan kepada Inspektur Jenderal saat diterapkan setelah memberikan kepada kepala lembaga suatu instruksi atau acuan yang dikeluarkan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

pada saat atau setelah hari penerapannya.³ Sesegera mungkin setelah hari penerapannya, Menteri harus memberikan satu salinan tiap instruksi atau acuan yang dikeluarkan sebelum hari penerapan tersebut dan masih berjalannya operasi tersebut.

Sumber: Hukum Inspektur Jenderal Keamanan dan Intelijen, 1986, Pasal 32B.

Dalam bingkai *check and balance* yang lebih luas, undang-undang intelijen Australia memberikan suatu persyaratan berkenaan dengan tindakan pencegahan lainnya, seperti tugas Direktur Jenderal untuk memberikan pengarahan kepada Pemimpin Oposisi.²⁴ Perhatikan bahwa hal ini juga merupakan praktik informal yang sudah diterima dalam lingkungan negara lainnya yang bertujuan untuk, antara lain, mencegah penyelewengan di tingkat kementerian. Suatu pendekatan bipartisan (melibatkan partai politik lain) mengenai keamanan dan intelijen lebih mungkin untuk dipertahankan jika anggota parlemen dari pihak oposisi tidak merasa bahwa mereka tidak sepenuhnya berada diluar lingkaran yang penuh rahasia. Suatu contoh dari Australia adalah satu pendekatan yang menjalankan demokrasi dengan gaya Westminster, meskipun suatu bentuk federasi. Dalam negara dengan sistem presidensial federal yang lebih rumit, ada sekelompok orang yang harus diberikan pengarahan karena mereka perlu mengetahuinya.²⁵

Contoh-contoh legislatif berikut dari Bosnia dan Herzegovina dan Inggris memberikan informasi karena mereka memasukkan persyaratan yang jelas bahwa badan keamanan/intelijen – tidak akan dikendalikan oleh upaya-upaya yang mencoba merusak sifat ketidakberpihakan mereka – bisa jadi karena menjadi perpanjangan kepentingan partai politik tertentu atau dimaksudkan untuk mengganggu kredibilitas gerakan politik yang sah didalam negara (lihat Kotak No. 33 dan 34 dibawah).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 33:
Tindakan untuk Menjaga Ketidakberpihakan Lembaga
A. Contoh dari Undang-undang Bosnia:

Pasal 39

Para karyawan tidak boleh menjadi anggota partai politik, menerima instruksi dari partai politik atau menjalankan kegiatan yang bersifat memberikan imbalan atau tugas publik atau professional lainnya yang tidak sejalan dengan pekerjaan Lembaga.

Pasal 56

1. Lembaga seharusnya apolitis, dan tidak akan terlibat dalam perpanjangan, perlindungan atau pelemahan kepentingan partai politik apapun, atau organisasi politik yang berdasarkan hukum atau konstituennya.

2. Lembaga tidak boleh menginvestigasi tindakan protes, penyuluhan atau ketidaksetujuan yang dikelola dan dijalankan berdasarkan hukum.

Sumber: Hukum mengenai Badan Intelijen dan Keamanan, Bosnia dan Herzegovina, 2004.

B. Contoh dari Undang-undang Inggris:

Pasal 2 Direktur Jenderal

2.— (1) Operasi Lembaga harus terus di bawah kepemimpinan Direktur Jenderal yang ditunjuk oleh Menteri Luar Negeri.

(2) Direktur Jenderal harus bertanggung jawab atas efisiensi Lembaga dan hal tersebut akan menjadi tugasnya untuk memastikan—

(a) bahwa ada peraturan untuk memastikan bahwa tidak ada informasi yang diperoleh Lembaga kecuali sejauh mana penting bagi pelaksanaan tujuan-tujuannya atau untuk tujuan pencegahan atau pendeteksian kejahatan atau untuk tujuan persidangan hukum pidana; dan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

(b) dimana Lembaga tidak mengambil tindakan apapun untuk memperpanjang kepentingan partai politik apapun;

Sumber: Hukum Badan Keamanan, Inggris 1989, Pasal 2.

Jenis pencegahan ketiga adalah “kebijakan pintu terbuka” seperti disebutkan diatas yang dengannya kepala lembaga diberikan hak akses kepada perdana menteri atau presiden. Di Inggris, misalnya, kepala-kepala badan keamanan, Markas Badan Intelijen Rahasia dan Komunikasi Pemerintah, meskipun bertanggung jawab kepada masing-masing Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri, memiliki akses ke Perdana Menteri.²⁶

Kotak No. 34:

Hak Akses Kepala Lembaga ke Perdana Menteri (Inggris)

Kepala Badan Intelijen harus membuat laporan tahunan mengenai kerja Badan Intelijen kepada Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri dan kapanpun dapat membuat laporan kepada salah satu dari mereka mengenai persoalan apapun yang berhubungan dengan pekerjaan.

Sumber Pasal 2(4), Hukum Badan Intelijen 1994 Inggris

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Undang-undang intelijen seharusnya meliputi tindakan pencegahan terhadap penyelewengan undang-undang di tingkat kementerian dan politisasi badan intelijen. Ada banyak mekanisme pencegahan yang mungkin dimana dapat dibayangkan, seperti syarat dimana instruksi menteri seharusnya tertulis dan/atau diungkapkan dalam badan pemeriksa eksternal



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

maupun kewajiban menteri untuk memberikan pengarahannya kepada Pemimpin Oposisi.;

- Badan Intelijen seharusnya tidak mengambil tindakan apapun untuk memperpanjang kepentingan partai politik;
- Badan Intelijen seharusnya tidak diperbolehkan untuk menginvestigasi kegiatan protes, penyuluhan atau ketidaksetujuan yang menjadi bagian proses demokrasi dan sesuai dengan hukum.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Catatan Akhir Bagian III – Peran Eksekutif

1. Intelligence Service Act, Canada, R.S. 1985.
2. Intelligence and Security Service Act 2002, Belanda, pasal 2.
3. Undang-undang Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia dan Herzegovina, pasal 8 dan 9.
4. Undang-undang Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia dan Herzegovina, pasal 10.
5. Undang-undang Intelligence and Security Agency 2004, Bosnia dan Herzegovina, pasal 27.
6. Canadian Security Intelligence Service Act 1984, s. 13.
7. Perundang-undangan Australia mensyaratkan para menteri yang membawahi ASIS (Australian Secret and Intelligence Service) dan para menteri yang membawahi DSA (Defence Signals Directorate, Departemen Pertahanan), untuk mengeluarkan instruksi tertulis kepada lembaga-lembaga terkait berkaitan dengan tindakan mereka dalam memata-matai warga Australia: the Intelligence Service Act 2001, s. 8(1).
8. Badan eksekutif AS menetapkan upaya pengontrolan presidensial: 'tidak ada suatu lembaga pun kecuali CIA (atau angkatan bersenjata AS yang pada masa perang atau masa yang dicakup dalam laporan presiden kepada Kongres di bawah War Powers Resolution [87 stat. 855]) dapat melakukan aktivitas khusus kecuali ditetapkan oleh Presiden'.
9. Conde, H.V. *A Handbook of International Human Rights Terminology* (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2004), hal.111.
10. UN GA RS 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (no.16) noor 52, UN Doc. A/6316 (1966), diterapkan sejak 23 Maret 1976.
11. UN GARS 39/46, 39 GAOR no.197, UN Doc. A/39/51 (1985), berlaku sejak 26 Juni 1987.
12. Office of the United nations High Commissioner for Human Rights. Status of Ratification of the Principal International Human rights Treaties (hingga 9 Juni 2004), tersedia online pada <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>.
13. Irlandia vs. Inggris, Keputusan, European court of Human Rights, hal.96, dapat diakses pada <http://www.hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

14. Aturan-aturan ini dibuat oleh kementerian dan telah dipublikasikan. Dapat diakses pada http://www.asis.gov.au/rule_to_privacy.html
15. Lihat, misalnya, Pasal 85 Konstitusi Bulgaria yang mensyaratkan persetujuan parlemen untuk perjanjian-perjanjian yang memiliki implikasi politik dan militer.
16. Lihat Richelson, J, Ball, D. *The Ties that Bind* (London: allen & Unwin, 1990).
17. Deklarasi Dwan Eropa tentang Perang Melawan Terorisme, Brussels, 25 Maret 2004, hal.13. Tersedia online pada http://www.delrus.cec.eu.int/news_561.htm.
18. Deklarasi AS-UE tentang Perang Melawan Terorisme, ditandatangani di Shannon, Irlandia Juni 2004, tersedia online pada <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/20040626-5.html>.
19. Lihat, misalnya, Undang-undang Bosnia dan Herzegovina, pasal 64 yang membutuhkan persetujuan dari pimpinan bagi lembaga-lembaga yang berurusan dengan lembaga keamanan dan intelijen asing. (Sebagai tambahan, Menteri Luar Negeri harus diajak berkonsultasi sebelum urusan dengan badan asing milik negara lain atau badan internasional dilakukan). Kepala lembaga wajib untuk meng-informasikan kepada Komite Intelijen tentang semua prosedur yang ditempuh.
20. Lihat: interpretasi Komisi Hak Azasi Manusia tentang International Convement on Civil and Political Rights: ICCPR General comment 20, paragraf 12, 10 Maret 1992, supra, catatan no.188; Pedoman 16 UN Guidelines on the Role of Prosecutors (diadopsi dalam kongres ke-8 badan PBB tentang Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, September 1990).
21. Pasal 99 dari Konvensi Jenewa Ketiga menyatakan: 'Tidak ada pemaksaan moral maupun fisik yang dapat dilakukan terhadap tahanan perang sekalipun untuk memaksa mereka mengaku bersalah pada tuduhan tertentu'. Pasal 31 Konvensi Jenewa Keempat: 'Tidak ada paksaan moral maupun fisik dapat diberlakukan kepada orang-orang yang dilindungi, terutama dalam rangka untuk memperoleh informasi dari mereka maupun pihak ketiga'. Lihat juga pasal 12 Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; pasal 69(7) Rome Statute dari International Criminal court; prinsip 27 UN Body of Principles



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- for the Protection of All Persons under Any form of Detention or Imprisonment.
22. Lord Justice Neuberger (menentang) dalam kasus *A and Others vs. Menteri Dalam Negeri, Pengadilan Banding (Divisi Sipil)*, [2004] EWCA Civ 1123.
 23. Lihat, misalnya, Undang-undang CSIS 1984, s. 6(2), yang mensyaratkan instruksi tertulis dari menteri kepada Direktur CSIS untuk diserahkan kepada Komite Pemeriksa Intelijen Keamanan. Di Australia, di bawah *Intelligence Service Act 2001* seksi 8(2), para menteri yang membawahi ASIS (*Australian Secret and Intelligence Services*), dan para menteri yang membawahi DSD (*Defence Signals Directorate, Kementerian Pertahanan*), boleh memberikan intruksi tertulis yang harus diperhatikan oleh kepala lembaga-lembaga terkait.
 24. *Intelligence Services Act, Australia, 2001*, seksi 19.
 25. Perhatikan contoh Bosnia dan Herzegovina terutama pasal 6 dari perundang-undangan yang baru: 'Penting untuk memenuhi tugasnya di bawah undang-undang ini, bahwa lembaga intelijen harus selalu menginformasikan setiap persoalan intelijen kepada para pejabat berikut ini, baik atas inisiatifnya sendiri atau atas dasar permintaan: Kepresidenan Bosnia dan Herzegovina (secara kolektif), Kepala Dewan Menteri, Menteri Luar Negeri, Menteri Urusan Keamanan, Menteri Pertahanan, Presiden, Wakil-Presiden dan Perdana Menteri Republik Srpska, menteri Dalam Negeri Federasi dan Republik Sprska, Kepala dan Wakil Kepala Parlemen Bosnia dan Herzegovina, Kepala dan Wakil Kepala Majelis Wakil Rakyat Bosnia dan Herzegovina, Ketua dan Wakil Ketua Majelis Nasional Republik Sprska, Ketua dan Wakil Ketua Parlemen Federasi, Ketua dan Wakil Ketua Majelis Wakil Rakyat Federasi, dan juga Komite Intelijen Keamanan Parlemen Bosnia dan Herzegovina.
 26. *Security Service Act 1989*, s. 2(4); *Intelligence Service Act 1994*, s. 2(4), 4(4).



BAGIAN IV
PERAN PARLEMEN







Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 14

Pengawasan Oleh Parlemen

Pengawasan atau pemeriksaan sektor keamanan tidak boleh menjadi hak pemerintah semata karena dapat mengundang potensi penyalahgunaan. Adalah lazim, bahwa parlemen juga berperan dalam pengawasan aktivitas pemerintah selain perannya dalam penetapan hukum.

Dalam negara demokratis tidak boleh ada wilayah aktivitas negara yang merupakan zona terlarang bagi parlemen, termasuk sektor keamanan dan intelijen. Keterlibatan parlemen memberikan legitimasi dan akuntabilitas demokratik. Keterlibatan ini dapat membantu memastikan bahwa organisasi-organisasi hankam dan intelijen melayani negara secara keseluruhan dan melindungi konstitusi, bukannya kepentingan politik atau kelompok yang lebih sempit. Kontrol yang baik memastikan pendekatan pertahanan keamanan yang stabil dan bi-partisan secara politik, dan hal ini baik bagi negara dan badan-badan tersebut. Keterlibatan parlemen dapat memastikan bahwa penggunaan uang publik di bidang intelijen dan hankam dipergunakan dan dipertanggungjawabkan dengan baik.

Bagaimanapun, terdapat bahaya-bahaya dari pemeriksaan oleh parlemen. Sektor hankam dapat tertarik ke dalam kontroversi politik partai – pendekatan tidak dewasa oleh anggota parlemen dapat berakibat pada sensasionalisme dalam debat publik, sehingga memunculkan tuduhan-tuduhan liar dan teori konspirasi di bawah kewenangan parlemen. Sebagai konsekuensinya pers dan publik dapat membentuk kesan yang keliru tentang parlemen serta memungkinkan berkembangnya ketidakpercayaan pejabat sektor keamanan terhadap anggota parlemen. Usaha untuk menciptakan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

keterbukaan yang berakibat bocornya materi sensitif dapat mengganggu efektivitas operasi militer atau keamanan.

Pengawasan yang efektif adalah pekerjaan yang melelahkan dan bukan merupakan pekerjaan yang menyenangkan bagi para politisi, karena hampir seluruhnya dikerjakan di belakang layar. Investigasi parlemen terhadap masalah sensitif pada gilirannya memerlukan sebuah lingkungan yang aman di parlemen, terutama perlindungan bagi saksi-saksi dan berkas-berkas. Perlindungan terhadap kerahasiaan (individu maupun dokumen) dapat menciptakan halangan bagi para anggota parlemen dalam melakukan tugas-tugasnya di bidang keamanan. Mereka yang berada dalam lingkaran kerahasiaan mungkin akan dicemburui atau tidak dipercayai oleh rekan kerja karena akses istimewa terhadap materi rahasia yang mereka miliki. Karena itu adalah penting jika melibatkan elemen-elemen lintas-sektoral dalam rangka untuk menciptakan kepercayaan publik dan kredibilitas.

Pengawasan oleh parlemen terhadap badan hankam dan intelijen sebagai sebuah fenomena yang berlaku di komunitas demokratis diilustrasikan oleh Kotak No. 35. Ilustrasi tersebut memberikan gambaran struktur dan kekuasaan pengawasan parlemen di tujuh negara demokrasi yang dipilih di Amerika, Eropa, dan Afrika. Sebagian besar elemen dari kotak ini akan didiskusikan dalam bab-bab selanjutnya.

Kotak No. 35: Perbandingan Badan Pengawas Eksternal dan Parlemen di Negara-negara yang Dipilih

(1) Negara	(2) Mandat Badan Pengawas	(3) Kekuasaan Badan Pengawas Mengendalikan Anggaran	(4) Jenis Badan Pengawas: Keanggotaan, Pemberian akses, Penunjukkan Badan Pengawas	(5) Kekuasaan Sub-poena	(6) Permintaan Pemberitahuan Sebelumnya

Mendorong Akuntabilitas Intelijen

(A) Argentina	Mengulas legalitas dan keefektifan badan-badan tersebut, termasuk keluhan warga negara.	Kekuasaan pengawasan dan pemberian otoritas.	Badan pengawas parlemen dengan 14 anggota parlemen sebagai anggotanya, ditunjuk oleh parlemen. Tidak ada pemeriksaan keamanan.	Tidak ada	Tidak diregulasi oleh hukum.
(B) Kanada	SIRC memeriksa legalitas dan efektivitas agensi-agensi tersebut.	SIRC tidak memiliki kekuasaan memberikan otoritas, namun dapat memberikan komentar terhadap anggaran CSIS.	Badan pengawas ahli eksternal yang independen dengan maksimal 5 ahli sebagai anggota, ditunjuk oleh Perdana Menteri. Anggota di bawah sumpah.	Ada.	Tidak memerlukan pemberitahuan sebelumnya.
(C) Norwegia	Pengawasan berfokus terutama pada legalitas badan-badan tersebut, termasuk perlindungan hak azazi manusia.	Tidak ada fungsi pengawasan anggaran.	Badan pengawas ahli parlemen eksternal, maksimal 7 anggota (non anggota parlemen) tapi ditunjuk oleh parlemen.	Ada, semua orang yang dipanggil menghadap Komite berkewajiban melakukan hal tersebut.	Agensi-agensi dilarang berkonsultasi dengan Komite mengenai operasi-operasi di yang akan datang.
(D) Polandia	Pengulasan, legalitas, kebijakan, administrasi dan kerjasama internasional badan-badan tersebut. Keefektifan tidak dicek.	Komite memeriksa rancangan anggaran dan implementasinya.	Badan pengawas parlemen; maksimal 9 anggota parlemen sebagai anggotanya. Seluruh anggota melalui pemeriksaan keamanan.	Tidak ada.	Tidak ada kewajiban hukum.
(E) Afrika Selatan	Wilayah pengawasan mencakup legislasi, aktivitas, administrasi, manajemen keuangan dan pengeluaran badan-badan tersebut.	Komite tidak mengawasi anggaran badan intelijen secara per se, tetapi wilayah mencakup manajemen keuangan badan-badan tersebut.	Badan pengawas parlemen terdiri dari 15 anggota parlemen, ditunjuk oleh president. Anggota diperiksa.	Ada.	Tidak ada kewajiban hukum.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

(F) Inggris	Keuangan, administrasi dan kebijakan MI5, MI6 dan GCHQ dengan mempertimbangkan efisiensi. Tidak memeriksa legalitas.	Komite memeriksa keuangan bersama dengan Ketua Komite Rekening Publik tapi tidak memiliki kekuasaan memberikan otoritas.	Badan pengawas parlemen dengan 9 anggota ditarik dari kedua Kamar di Parlemen, ditunjuk oleh Perdana Menteri.	Tidak ada.	Tidak ada kewajiban hukum.
(G) Amerika Serikat	Mengulas semua badan intelijen. Menyetujui penunjukan intelijen tingkat atas. Memeriksa legalitas dan efektivitas badan-badan tersebut.	Kedua komite pengawas memiliki kekuasaan pemberian otoritas anggaran.	Dua badan pengawas kongres, terdiri dari 20 (anggota Dewan) dan 17 (anggota senat) anggota kongres, ditunjuk oleh pemimpin Dewan dan Senat.	Ada pada kedua komite.	Ya, kecuali dalam waktu darurat, di mana agensi dapat menunda pelaporan selama 2 hari.
Sumber: Born, H., Johnson, L. K., Leigh, I. (ed.), <i>Siapa yang Mengawasi Mata-mata? Menciptakan Akuntabilitas Badan Intelijen</i> (Dules, VA: Potomac Books, Inc., 2005)					

Kotak No. 35 menunjukkan keadaan terkini di tujuh negara demokrasi yang dipilih. Harus ditekankan bahwa pengawasan parlemen terhadap badan-badan hankam dan intelijen adalah fenomena yang baru, bahkan di demokrasi yang sudah mantap.¹ Pertengahan 1970-an merupakan awal pengungkapan terjadinya penyalahgunaan oleh lembaga-lembaga hankam dan intelijen pada sistem demokrasi liberal, yang telah menjadi katalisator utama untuk memulai pengawasan oleh parlemen di seluruh dunia.² Mengikuti langkah Amerika Serikat dan Australia, Kanada melegislasi pengawasan oleh parlemen pada 1979 dan 1984.³ Dimulai di kawasan Anglo-Saxon (walaupun reformasi tidak mencapai Inggris sampai 1989), sebuah gelombang reformasi menyebar ke Eropa di tahun 1980-an dan 1990-an; dengan reformasi di Denmark pada 1988, Austria pada 1991, Rumania pada 1993, Yunani pada 1994, Norwegia pada 1996, dan Italia pada 1997.⁴ Perkembangan ini telah menarik dukungan dari



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Perhimpunan Parlemen Dewan Eropa dan Uni Eropa Barat.⁵ Perkembangan di luar Eropa lebih lambat, walaupun ada pengecualian, seperti ditunjukkan dalam kasus Argentina dan Afrika Selatan.







Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 15

Mandat Badan Pengawas Parlemen

Norma internasional yang berlaku lebih menyarankan parlemen untuk membentuk sebuah badan pengawas untuk semua badan keamanan dan intelijen (sebuah 'pendekatan fungsional' untuk mengawasi), daripada memiliki banyak badan pengawas untuk lembaga tertentu (pendekatan 'institutional'). Pendekatan 'fungsional' ini memfasilitasi pengawasan yang karena pada kenyataannya bagian-bagian yang berbeda pada lembaga intelijen bekerja erat satu sama lain. Ada resiko bahwa badan pengawas yang dibentuk secara murni dengan dasar 'institusional' akan terhambat investigasinya jika mereka mengarah pada informasi yang dipasok oleh atau untuk lembaga di luar jangkauan legal operasi mereka.

Bagaimanapun, ada beberapa perbedaan yang cukup signifikan dari pendekatan ini. Di Amerika Serikat ada komite intelijen kongres yang terpisah di Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, masing-masing dengan pengawasan legal terhadap lembaga-lembaga intelijen. Di Inggris kewenangan legal Komite Intelijen dan Hankam (ISC) hanya mencakup sebagian dari lembaga intelijen (Staf Pertahanan Intelijen, Komite Bersama Intelijen, dan Badan Intelijen Kriminal Nasional tidak termasuk dalam kewenangan legal Komite). Tetapi, pada praktiknya, dan dengan kerjasama pemerintah, ISC telah ikut mengawasi kerja lembaga-lembaga tersebut.

Secara umum, ada dua cara di mana peran komite pengawas parlemen dapat ditetapkan secara hukum. Pertama adalah memberikan kewenangan yang luas dan merinci materi khusus yang *tidak* boleh diinvestigasi. Contoh dari pendekatan ini dapat ditemukan pada sistem hukum Inggris dan Australia.⁶ Kedua adalah



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

berusaha membuat daftar komprehensif fungsi-fungsi, seperti contoh dalam kotak (diambil dari Peraturan Amerika Serikat tentang Komite Terpilih Senat AS tentang Intelijen):

Perbedaan kedua yang krusial adalah mengenai apakah badan pengawas dipandang mampu memeriksa detail operasional atau terbatas pada persoalan-persoalan kebijakan dan keuangan (lihat Kotak No. 37). *Bundestag* Jerman memandatkan Panel Kontrol Parlemen untuk memeriksa kebijakan dan operasi-operasi intelijen. Kebijakan mencakup prosedur-prosedur yang memungkinkan badan intelijen beroperasi dan memenuhi tugas-tugasnya. Panel Kontrol Parlemen Jerman memiliki informasi penuh mengenai prosedur-prosedur tersebut dan implementasinya. Sebagai tambahan, Panel Kontrol Parlemen Jerman harus diberi penjelasan mengenai operasi-operasi badan intelijen dan aspek-aspek yang berkaitan yang memperoleh liputan media. Lebih jauh lagi, Panel Kontrol harus memiliki informasi secara penuh mengenai keputusan besar yang mengubah prosedur internal lembaga.⁷

Kotak No. 36:

Daftar Komprehensif Tugas Badan Pengawas Parlemen

Bagian 13 (telah diedit)

(a) Komite terpilih harus membuat penelitian mengenai hal-hal berikut:

1. kualitas kemampuan analitis lembaga intelijen luar negeri Amerika Serikat dan cara-cara mengintegrasikan lebih erat intelijen analitis dan formulasi kebijakan;
2. tingkatan dan sifat otoritas departemen-departemen dan agensi-agensi lembaga eksekutif untuk terlibat dalam aktivitas intelijen dan keperluan mengembangkan badan-badan untuk setiap agen atau agensi intelijen;
3. pengorganisasian aktivitas intelijen dalam lembaga eksekutif untuk memaksimalkan efektivitas pelaksanaan,



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- pengawasan, dan akuntabilitas aktivitas intelijen; untuk mengurangi duplikasi atau tumpang tindih; dan untuk meningkatkan etos kerja pegawai agensi intelijen luar negeri;
4. pelaksanaan aktivitas-aktivitas rahasia dan prosedur pemberitahuan Kongres mengenai aktivitas-aktivitas tersebut;
 5. keperluan mengubah undang-undang, aturan Senat, atau prosedur, atau peraturan atau regulasi Eksekutif apapun untuk meningkatkan perlindungan rahasia intelijen dan menyediakan pengungkapan informasi yang tidak memiliki alasan kuat untuk adanya kerahasiaan;
 6. keperluan membentuk komite Senat tentang aktivitas intelijen;
 7. keperluan membentuk komite bersama Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat tentang aktivitas intelijen;
 8. otorisasi dana untuk aktivitas intelijen.

Sumber: Peraturan Amerika Serikat tentang Komite Terpilih Senat AS tentang Intelijen

Kotak No. 37: Elemen-elemen Pengawas Parlemen (Jerman)

Bagian 1 (1) Sehubungan dengan aktivitas Kantor Federal untuk Perlindungan Konstitusi (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), Badan Intelijen Tandingan Militer (*Militärisches Abschirmdienst*), dan Badan Intelijen Federal (*Bundesnachrichtendienst*), Pemerintah Federal harus menjadi subjek supervisi Panel Kontrol Parlemen (*Parlamentarisches Kontrollgremium*).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bagian 2: Pemerintah Federal harus memberikan informasi komprehensif kepada Panel Kontrol Parlemen mengenai aktivitas umum otorita-otorita yang disebutkan di Bagian 1 (1) di atas, juga mengenai operasi-operasi yang memiliki signifikansi khusus. Atas permintaan Panel Kontrol Parlemen, Pemerintah Federal juga harus melaporkan operasi-operasi lainnya.

Bagian 2a: Sebagai bagian dari kewajiban menyediakan informasi dalam Bagian 2 di atas, Pemerintah Federal harus, jika diminta, memperbolehkan Panel Kontrol Parlemen memeriksa dokumen-dokumen badan-badan dan merancang berbicara dengan pegawai badan-badan, dan kunjungan Panel ke badan-badan tersebut.

Sumber: Undang-undang yang mengatur Kontrol Parlemen terhadap Aktivitas Intelijen oleh Pemerintah Jerman. Undang-undang Kontrol Parlemen (PKGrG), Jerman, April 1978 (teks yang dikutip termasuk amandemen 1992 dan 1999), Bagian 2, 2a.

Sebuah badan pengawas parlemen yang mampu memeriksa operasi-operasi intelijen mungkin dapat memiliki kredibilitas yang lebih besar dan dapat memiliki kekuasaan yang lebih besar (misalnya, untuk memaksakan perolehan bukti). Bagaimanapun, badan tersebut akan menghadapi pembatasan-pembatasan yang tidak terhindarkan mengenai bagaimana melaksanakan investigasinya dan apa yang dapat dilaporkan ke parlemen atau ke publik. Akibatnya, badan tersebut akan beroperasi dalam lingkaran kerahasiaan dan ini akan menciptakan dinding antara badan tersebut dan bagian lain di parlemen. Jika badan tersebut memiliki reputasi independen dan ketelitian yang nyata hal tersebut tidak akan mempengaruhi legitimasi badan tersebut. Bagaimanapun juga, parlemen dan publik harus menciptakan suatu tingkat kepercayaan tertentu sehingga pengawasan terhadap hal-hal operasional



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dapat berlangsung walaupun tidak tersedia bukti pendukung. Bahaya yang kedua adalah bahwa badan pengawas memiliki hubungan terlalu dekat dengan agensi yang menjadi tanggung jawabnya untuk diawasi. Sebagai contoh, walaupun ketentuan hukum bahwa badan tersebut harus diberitahu di muka mengenai tindakan-tindakan tertentu lembaga tersebut tampak berkesan seolah-olah menguatkan pengawasan, hal ini juga dapat menghambat badan pengawas mengkritisi hal-hal operasional tersebut di kemudian hari.

Pendekatan alternatifnya adalah membatasi fungsi badan pengawas parlemen hanya untuk urusan kebijakan dan keuangan. Isu-isu ini lebih dapat diperiksa di arena publik dengan keperluan pembatasan yang lebih sedikit untuk kepentingan nasional terhadap apa yang diungkapkan (walaupun publikasi secara rinice anggaran secara tepat akan berkesan berprasangka terhadap keamanan nasional). Kesulitan pendekatan kedua ini adalah bahwa dia mengalihkan parlemen dari tugas utama pemeriksaan: yakni, memastikan kebijakan pemerintah di bidang tertentu dilaksanakan secara efektif. Tanpa akses terhadap detail operasional, badan pengawas tidak dapat memiliki atau memberikan jaminan efisiensi lembaga hankam dan intelijen dalam mengimplementasikan kebijakan yang dipublikasikan. Hal yang sama juga berlaku dalam mengaudit isu-isu legalitas atau penghormatan agensi terhadap hak-hak fundamental – tugas yang diberikan kepada badan pengawas parlemen di beberapa negara. Kegiatan-kegiatan pengawas parlemen tersebut akan kurang memiliki kredibilitas kecuali didasari bukti yang jelas mengenai tindakan lembaga yang ada dalam pengawasan.

Terdapat kesan bahwa lingkaran atau dinding kerahasiaan menciptakan dilema bagi mekanisme pengawas parlemen; di dalam, pengawasan mungkin efektif tetapi tidak dapat ditunjukkan seberapa efektif hal tersebut dilakukan, di luar, pengawasan mungkin beroperasi secara paralel tapi tidak sungguh-sungguh menyentuh tindakan-tindakan lembaga-lembaga terkait.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Pada praktiknya beberapa strategi dapat diadopsi untuk mengatasi masalah ini. Salah satunya adalah menciptakan institusi atau kantor yang dapat pergi ke balik lingkaran kerahasiaan atas nama parlemen dan melapor ke badan pengawas parlemen. Di beberapa negara Inspektorat-Jenderal melakukan peran ini (walaupun Inspektorat-Jenderal tersebut juga melakukan fungsi lainnya yaitu memeperkuat pengawasan eksekutif – lihat Bab 22).

Metode kedua adalah menyediakan referensi *ad hoc* mengenai materi-materi operasional kepada badan pengawas parlemen (sebagai badan yang dikenal memiliki keahlian di bidang tersebut), baik oleh pemerintah atau parlemen sendiri. Kotak berikut mengilustrasikan bagaimana metode ini diatur di Australia.

Kotak No. 38:

Penyediaan Referensi *ad hoc* mengenai Materi-materi Operasional kepada Badan Pengawas Parlemen

Bagian 29 – Fungsi Komite

(1) Fungsi Komite adalah:

- b. mengulas semua hal yang berkaitan dengan ASIO, ASIS atau DSD yang diajukan kepada Komite oleh:
 - (i) Menteri yang bertanggung jawab, atau
 - (ii) resolusi Dewan atau Parlemen.

Sumber: Undang-undang Badan Intelijen 2001, Australia, Bagian 29

Investigasi *ad hoc* lebih mungkin diterapkan jika tindakan lembaga yang dicurigai mengandung kontroversi. Jika ini terjadi, akses terhadap informasi yang diperlukan juga lebih mungkin diberikan karena pemerintah dan agensi ingin terlihat bekerjasama. Tetapi posisi negosiasi badan pengawas dapat diperkuat jika badan tersebut dapat menolak melakukan investigasi *ad hoc* kecuali dijamin diberikan akses yang cukup terhadap informasi.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Contoh lain dari mandat yang lebih kecil adalah pada komite pengawas intelijen parlemen Norwegia. Komite ini, yang anggotanya bukan anggota parlemen tapi ditunjuk oleh dan melapor ke parlemen, diberikan mandat untuk memeriksa apakah badan-badan tersebut menghormati aturan hukum dan hak azazi manusia (lihat Kotak No. 39). Dengan mandat yang fokus ini, komite memiliki kekuasaan investigatif yang luas, mencakup seluruh mesin intelijen Norwegia. Pengawasannya, yang merupakan pengawasan *ex post facto*, dapat mencakup operasi, tapi hanya dari sudut pandang legalitas.

Kotak No. 39:

Pengawasan Parlemen Berfokus pada Aturan Hukum dan Hak Azazi Manusia: Contoh Norwegia

'Bagian 2. Tujuan pengawasan adalah:

1. untuk memastikan dan mencegah segala tindakan yang tidak adil terhadap siapapun, dan memastikan bahwa cara-cara intervensi yang digunakan tidak melebihi yang diperlukan dalam keadaan tersebut,
2. untuk memastikan bahwa aktivitas tidak melibatkan kerusakan terhadap kehidupan sipil,
3. untuk memastikan bahwa aktivitas dibatasi dalam kerangka hukum statuta, hukum administratif atau arahan militer dan hukum yang tidak berlaku (...)

Sumber: Undang-undang yang berkaitan dengan Pengawasan Intelijen, Badan-badan Pengintai dan Keamanan. Undang-undang No. 7 tanggal 3 Februari 1995, Norwegia

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Cakupan horizontal mandat: seluruh komunitas intelijen, termasuk departemen dan petugas tambahan, harus dicakup oleh mandat salah satu atau lebih badan pengawas;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Cakupan vertikal mandat: mandat badan pengawas parlemen dapat mencakup sebagian atau seluruh hal-hal berikut (a) legalitas, (b) efektivitas, (c) efisiensi, (d) anggaran dan pembukuan, (e) kepatuhan terhadap Konvensi-konvensi hak asasi yang relevan, (f) aspek kebijakan/administratif badan-badan intelijen;
- Keenam aspek yang disebutkan di atas harus dicakup oleh badan pengawas parlemen atau badan-badan independen negara lainnya, misalnya kantor audit nasional, inspektorat-jenderal, ombudsman, atau pengadilan. Tumpang tindih harus dihindari;
- Semakin besar komunitas intelijen dan semakin bervariasi badan-badan intelijen yang terlibat, semakin besar kebutuhan akan (sub) komite khusus pengawas parlemen;
- Mandat badan pengawas parlemen harus jelas dan spesifik;
- Rekomendasi dan laporan badan pengawas parlemen harus (a) dipublikasikan; (b) diperdebatkan di parlemen; (c) dipantau implementasinya oleh pemerintah dan komunitas intelijen;
- Sumber daya dan kekuasaan hukum badan pengawas parlemen harus sesuai dengan cakupan mandatnya.



Bab 16

Komposisi Badan Pengawas Parlemen

Untuk memperoleh legitimasi dan kepercayaan, adalah penting bagi badan pengawas parlemen bidang keamanan dan intelijen untuk memiliki mandat yang luas, ditunjuk oleh parlemen sendiri, dan mewakili komposisi partai politik yang ada. Walaupun sedapat mungkin anggota sebaiknya memiliki keahlian yang relevan (misalnya dari pelayanan kementerian sebelumnya), dalam pandangan kami juga penting bahwa mereka datang dari kalangan sipil – harus ada demarkasi yang jelas antara badan pengawas dan lembaga yang diawasi agar pengawasan menjadi efektif. Kesulitan muncul pada masa transisi – keberadaan mantan anggota lembaga keamanan dan pertahanan di badan pengawas. Jika badan-badan tersebut dituduh berupaya mempertahankan kepentingan rezim sebelumnya yang represif, maka hal ini dapat menurunkan kepercayaan terhadap proses pengawasan dan sebaiknya dihindari, jika perlu dengan larangan hukum.

Sama pentingnya, agar menjadi efektif komite parlemen harus memiliki hubungan saling percaya dengan lembaga yang diawasinya. Hal ini mengisyaratkan bahwa agar dapat berfungsi secara efektif komite harus dibentuk dalam skala kecil (tanpa, bagaimanapun, mengkompromikan prinsip-prinsip keanggotaan multi-partai).

Karena pengawasan badan-badan hankam dan intelijen memerlukan keahlian dan waktu, di beberapa negara parlemen lebih memilih untuk membentuk komite di luar parlemen, di mana anggotanya bukan anggota parlemen, tapi ditunjuk oleh parlemen dan melapor kepada parlemen (contohnya Norwegia, Kanada [reformasi yang diusulkan]⁸).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Cara penunjukan dan pengangkatan anggota badan pengawas parlemen bervariasi dari satu negara ke negara lain, di mana kepala pemerintahan yang menunjuk (setelah berkonsultasi dengan Pemimpin Oposisi, misalnya di Inggris)⁹. Di tempat lain, eksekutif menominasikan anggota tetapi parlemen sendiri yang menunjuk (seperti di Australia).¹⁰ Di beberapa negara Eropa lainnya, kewajiban hukum untuk penunjukan hanya dimiliki pemerintah (seperti di Jerman¹¹ dan Norwegia¹²). Isu penunjukan hanya berkaitan dengan pemeriksaan dan pengecekan keamanan (lihat Bab 17): eksekutif mungkin akan merasa lebih nyaman tentang pemberian persetujuan jika dia memiliki tanggung jawab formal untuk penunjukan atau memiliki monopoli untuk penominasian.

Ketua badan pengawas akan memiliki peran penting dalam memimpin badan tersebut serta menentukan bagaimana badan tersebut melaksanakan kegiatannya, juga dalam mengarahkan hubungan dengan badan-badan di luar pertemuan formal komite. Terdapat tradisi yang bervariasi dalam sistem parlemen mengenai kepemimpinan komite-komite parlemen. Walaupun setiap negara memiliki tradisi yang berbeda, legitimasi badan pengawas parlemen akan diperkuat jika diketuai anggota oposisi, atau jika kepemimpinan dirotasikan antara partai oposisi dan pemerintah.

Kotak No. 40:

Penunjukan Anggota Badan Pengawas Parlemen: Contoh dari Beberapa Negara yang Dipilih

Jerman:

'Bagian 4 (1) Pada awal setiap periode pemilihan *Bundestag* Jerman harus memilih anggota Panel Kontrol Parlemen dari anggotanya sendiri;...(3) Siapapun yang memperoleh suara mayoritas anggota *Bundestag* Jerman akan terpilih.

Sumber: Undang-undang Panel Kontrol Parlemen Federasi Jerman, 1978 telah diamandemen (PKGrG)



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Inggris:

'10 (2) Komite harus terdiri dari sembilan anggota (a) yang harus diambil dari anggota Dewan Awam (House of Commons) dan Dewan Bangsawan (House of Lords) dan (b) bukan merupakan *Minister of the Crown*; (3) Anggota Komite harus ditunjuk oleh Perdana Menteri setelah berkonsultasi dengan Pemimpin Oposisi (...).'

Sumber: undang-undang Badan Intelijen, 1994

Belanda:

'Komite (Pengawas Parlemen) memutuskan bahwa legitimasi fungsinya telah menjadi terlalu terbatas sehingga, karena itu, ketua semua fraksi parlemen harus memiliki kursi di Komite'.

Sumber: *Laporan Komite untuk Badan-badan Hankam dan Intelijen mengenai Aktivasnya dalam Lima Bulan Terakhir tahun 2003*, Kamar Kedua Parlemen, Periode Sesi 2003-2004, 29 622, nr. 1, 3 Juni 2004

Argentina:

'Komite [legislatif bi-kameral] mencakup 14 legislator, tujuh ditunjuk oleh Kamar Wakil-wakil dan tujuh oleh Senat. Presiden, kedua wakil presiden, dan sekretaris Komite Bersama dipilih melalui pemungutan suara oleh anggota, dengan masa dinas dua tahun, dirotasi di antara kedua kamar. (...) Tidak ada prosedur khusus untuk memveto calon anggota atau mengeluarkan anggota dari Komite Bersama selain dari tidak diperolehnya atau kehilangan kepercayaan politis dari anggota fraksi, khususnya presiden fraksi. Seluruh legislator dapat menjadi anggota Komite Bersama.'

Sumber: Estevez, E. 'Tantangan abad baru Argentina: Mengawasi sistem intelijen' dalam: Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (ed.) *Siapa yang Mengawasi Mata-mata? Menciptakan Akuntabilitas Badan-badan Intelijen*, (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005)



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Hungaria:

'(...) Kapanpun Ketua Komite hanya boleh dari anggota Oposisi.'

Sumber: Bagian 14, 1, Undang-undang nr. CXXV tahun 1995 tentang Badan-badan Kemanan Nasional, Hungaria

Ketua harus dipilih oleh parlemen atau komite itu sendiri, daripada ditunjuk oleh pemerintah. Kepercayaan terhadap kepemimpinan akan meningkat jika proses penunjukan independen dari pengaruh pemerintah. Alasan kuat untuk mensyaratkan bahwa bahwa pendukung pemerintah mengetuai komite adalah bahwa hal ini juga berlaku untuk seluruh komite parlemen. Bahkan dalam situasi demikian pun akan lebih baik jika pemilihan ketua dari antara calon-calon yang layak berada dalam parlemen atau komite itu sendiri dan ketua menjabat atas kehendak parlemen atau komite.¹³

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Badan pengawas parlemen harus secara jelas 'dimiliki' oleh parlemen;
- Parlemen harus bertanggung jawab untuk penunjukan dan, jika perlu, pengeluaran anggota badan yang menjalankan fungsi pengawasan atas namanya;
- Representasi pada badan pengawas parlemen harus multi partai, lebih baik jika sesuai dengan kekuatan partai politik di parlemen;¹⁴
- Menteri-menteri pemerintah harus dilarang dari keanggotaan (dan anggota parlemen harus turun dari jabatannya jika terpilih sebagai menteri) jika tidak independensi komite akan terkompromikan.¹⁵ Hal yang sama berlaku untuk mantan anggota agensi yang diawasi;
- Anggota komite harus menempati jabatan atas kehendak parlemen sendiri, bukan kepala pemerintahan;¹⁶
- Ketua harus dipilih oleh parlemen atau anggota komite sendiri, bukan ditunjuk oleh pemerintah.



Bab 17

Pemeriksaan dan Pemberian Keterangan Bersih Diri Terhadap Badan Pengawas

Pemeriksaan (*screening*) adalah proses di mana latar belakang personal individu dan afiliasi politik diperiksa untuk menilai kecocokannya bagi jabatan yang melibatkan kepentingan keamanan nasional. Apakah perlu bagi anggota komite parlemen untuk menjadi subyek pemeriksaan dan pemeriksaan (*clearance*) bergantung pada beberapa faktor.

Jika proses penunjukan atau penominasian berada di tangan pemerintah kemungkinan akan ada proses pemeriksaan informal sebelum penominasian atau penunjukan, dan orang-orang yang dipandang memiliki resiko keamanan kemungkinan kecil akan dimajukan. Demikian halnya, tugas dan kekuasaan komite juga relevan dalam mendiskusikan perlunya pemeriksaan atau pemberian persetujuan keamanan. Komite yang tugasnya dibatasi pada diskusi kebijakan atau tidak memiliki kekuasaan untuk mensubpoena bukti atau menerima bukti yang sensitif terkait dengan operasi-operasi atau sumber-sumber intelijen tidak perlu diperiksa.

Perbedaan konstitusi juga relevan untuk dibicarakan. Jika tradisi konstitusional menentang pemeriksaan terhadap *menteri-menteri* yang bertanggung jawab atas badan-badan keamanan dan intelijen, tidak tepat jika anggota parlemen yang terlibat dalam pengawasan diperiksa.

Di sisi lain, jika (seperti dikehendaki) komite memiliki fungsi dan kekuasaan yang lebih luas, penting bagi anggota badan pengawas untuk memiliki akses yang cukup terhadap informasi dan dokumen-dokumen. Jika anggota badan pengawas tidak dipercaya untuk mengetahui materi-materi rahasia (misalnya dengan cara diberi



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

akses keamanan) pengawasan akan menjadi tidak lengkap. Karena itu, beberapa parlemen (misalnya Norwegia) telah menetapkan legislasi yang membolehkan anggota badan pengawas mengakses (langsung) semua informasi yang diperlukan untuk eksekusi tugas badan pengawas secara baik.

**Kotak No. 41:
Pemberian Akses Komite Pengawas Intelijen Parlemen
Norwegia**

'Mereka yang dipilih [ke dalam Komite Pengawas Parlemen] harus diberikan akses terhadap tingkatan tertinggi rahasia keamanan nasional dan menurut traktat di mana Norwegia merupakan penanadatangannya. Sesudah pemilihan, otoritas harus diberikan sesuai dengan pemberian akses.'

Sumber: Instruksi untuk Pengawasan intelijen, dan Badan-badan Pengintai dan Keamanan (EOS), Norwegia, 1995, *Bagian 1, par. 2*

Screening bagi anggota badan pengawas parlemen memunculkan suatu dilema: siapa yang berwenang atas pemeriksaan? Terdapat konflik kepentingan jika calon anggota pengawas diperiksa oleh pihak-pihak yang nantinya menjadi obyek pemeriksaan lembaga pengawas parlemen. Bagaimanapun, hal ini sampai tingkatan tertentu tidak dapat dihindari. Kecurigaan bahwa kriteria pemeriksaan akan mendiskualifikasi mereka yang diperkirakan akan bersikap keras terhadap lembaga hankam dan intelijen dapat diatasi dengan cara penetapan kriteria publik yang jelas untuk pemeriksaan dan kemungkinan banding terhadap penolakan pemberian keterangan bersih diri. Kriteria dan proses pemeriksaan harus cukup jelas, konsisten dan komprehensif untuk menahan pemeriksaan secara demokratis. Harus diingat bahwa, bagaimanapun, di beberapa negara hasil pemeriksaan hanya bersifat penyaranan – dalam kasus ini cukup untuk mengaskan kemampuan badan penunjuk



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

untuk melanjutkan penunjukan, terlepas dari kemungkinan adanya laporan yang tidak menyenangkan (lihat Kotak 42 di bawah ini).

Kotak No. 42:
Manangani Penolakan Keterangan Bersih Diri bagi Anggota Parlemen Bosnia dan Herzegovina

‘(...) Dalam kasus-kasus di mana lembaga menolak memberikan keterangan bersih diri terhadap seorang nominator, Dewan Perhimpunan Parlemen dapat meminta lembaga tersebut untuk mempertimbangkan kembali apakah penolakan tersebut telah membenarkan kekhawatiran terhadap legitimasinya. Jika lembaga tersebut menegaskan kembali penolakan awal tersebut, Dewan dapat memajukan nama kandidat lain atau menegaskan proposal awalnya (...).’

Sumber: Pasal 18 Undang-undang Agensi Intelijen dan Keamanan Bosnia dan Herzegovina, 2004

Akan lebih baik jika pemeriksaan anggota komite dilangsungkan secara formal daripada melalui proses informal. Hal ini akan lebih adil bagi anggota parlemen yang bersangkutan (yang akan mengetahui telah berlangsungnya pemeriksaan) dan memungkinkan proses yang lebih baik di mana keputusan yang tidak menyenangkan dapat dibenarkan atau ditentang.

Prosedur untuk penentangan penolakan pemberian keterangan bersih diri adalah wilayah yang sulit karena terdapat keseimbangan yang harus dijaga antara prosedur yang adil, keamanan nasional, dan perlindungan privasi individu. Pada prinsipnya, akan lebih baik jika kasus yang melibatkan anggota parlemen dapat ditangani dengan menggunakan perangkat normal yang tersedia bagi pejabat negara dan pihak lain yang ditolak untuk diberi keterangan bersih diri, sehingga hal ini tidak menjadi bahan diskusi publik dan debat parlemen.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Anggota komite pengawas parlemen hanya perlu diperiksa jika, karena kewenangan atau kekuasaan komite, mereka dapat memperoleh materi yang sensitif secara operasional. Jika pemeriksaan diperlukan, harus dilakukan secara formal: anggota parlemen harus tahu bahwa berlangsung pemeriksaan, kriteria dan proses yang terlibat harus dipublikasikan, hasilnya harus tersedia bagi badan penunjuk (dalam cara yang menghormati privasi individu yang bersangkutan sejauh mungkin) dan anggota parlemen, dan harus ada kesempatan untuk menentang hasil tersebut di depan badan independen jika hasilnya meragukan.

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Anggota parlemen hanya perlu diperiksa jika mandat komite mencakup penanganan materi yang sensitif secara operasional;
- Jika pemberian keterangan bersih diri kepada anggota parlemen ditolak oleh badan-badan keamanan dan intelijen, prosedur harus ditetapkan untuk menangani penentangan keputusan tersebut secara otoritatif, dan memberikan keputusan terakhir kepada parlemen atau presidiumnya;
- Kriteria untuk pemeriksaan harus jelas, dipublikasikan, konsisten, dan tegas untuk menahan pemeriksaan secara demokratis.



Bab 18

Otoritas Parlemen untuk Memperoleh Informasi dan Dokumen

Parlemen, khususnya badan pengawas, perlu memperoleh kekuasaan yang cukup untuk memperoleh informasi dan dokumen-dokumen dari pemerintah dan badan intelijen. Tingkat urgensi bagi parlemen untuk mendapat akses terhadap informasi keamanan dan intelijen bergantung pada peran spesifik yang dimainkan oleh badan tersebut. Sebuah badan pengawas yang fungsinya mencakup pengulasan persoalan-persoalan legalitas, efektivitas dan penghormatan terhadap hak azazi manusia memerlukan akses terhadap informasi yang lebih spesifik daripada yang wewenangnya hanya menyangkut kebijakan. Badan tersebut juga memerlukan alasan yang lebih kuat untuk memperoleh akses yang tepat terhadap dokumen-dokumen (bukannya informasi atau tesimonial dari saksi yang tidak teridentifikasi).¹⁷ Jelas bahwa badan pengawas harus memiliki akses yang tidak terbatas terhadap informasi yang diperlukan dalam rangka untuk melaksanakan kewajibannya.

Kotak No. 43:

Komite Bersama Hak terhadap Informasi Argentina

Pasal 32 Komite Bersama (untuk Pengawasan Badan dan Aktivitas Intelijen) harus memiliki otoritas penuh untuk mengontrol dan menginvestigasi. Atas permintaan Komite tersebut, dan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan Pasal 16, lembaga-lembaga Dinas Intelijen Nasional harus menyerahkan informasi atau dokumentasi yang diminta Komite tersebut.

Sumber: Undang-undang Intelijen Nasional, No. 25520 tahun 2001, Pasal 32



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Perbedaan peran dapat menjelaskan beberapa variasi tingkatan pemberian akses detail operasi intelijen kepada badan pengawas dalam sistem konstitusional yang berbeda-beda. Beberapa negara, misalnya Amerika Serikat, menetapkan bahwa eksekutif memiliki kewajiban untuk memberikan informasi kepada badan pengawas.

Kotak No. 44:

Kewajiban untuk Memberi Informasi secara Penuh dan Terbaru kepada Komite Kongres mengenai Aktivitas Intelijen (Amerika Serikat)

1. Presiden harus memastikan bahwa komite intelijen diberikan informasi secara penuh dan terbaru mengenai aktivitas intelijen Amerika Serikat, termasuk seluruh aktivitas intelijen signifikan yang terantisipasi seperti ditetapkan oleh sub-bab ini (...).
- (a) Laporan mengenai aktivitas intelijen ilegal. Presiden harus memastikan bahwa seluruh aktivitas intelijen ilegal dilaporkan segera kepada komite intelijen, termasuk seluruh aksi perbaikan yang telah diambil atau sedang direncanakan dalam hubungannya dengan aktivitas ilegal tersebut.

Sumber: Hukum Amerika Serikat, Judul 50, Bagian 413 (a)

Sebagai tambahan, Ketetapan Pengawasan Kongres Amerika Serikat meminta Presiden memberi tahu komite intelijen Kongres mengenai operasi-operasi rahasia (lihat Bab 11). Kotak di bawah ini mengilustrasikan kewajiban eksekutif dalam hal ini.

Kotak No. 45:

Pelaporan Aksi-aksi Rahasia kepada Komite Intelijen Kongres

'(...) (b) Laporan-laporan kepada komite intelijen; perolehan informasi Pada tingkatan yang konsisten dengan perlindungan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dari pengungkapan tidak sah akan informasi sangat rahasia berkaitan dengan sumber-sumber dan metode-metode intelijen yang sensitif atau materi-materi yang luar biasa sensitif yang lain, Direktur Intelijen Pusat dan kepala-kepala seluruh departemen, lembaga, dan entitas Pemerintah Amerika Serikat yang terlibat dalam aksi rahasia:

1. harus memberi tahu komite intelijen secara penuh dan terbaru mengenai semua aksi rahasia yang menjadi tanggung jawab mereka, atau di mana mereka terlibat di dalamnya, atau di mana mereka bertindak untuk atau atas nama departemen, lembaga, atau entitas Pemerintah Amerika Serikat manapun, termasuk kegagalan yang signifikan; dan
 2. harus memberikan kepada komite intelijen informasi atau materi apapun mengenai aksi-aksi rahasia yang berada dalam kepemilikan, simpanan, atau kontrol departemen, lembaga, atau entitas Pemerintah Amerika Serikat manapun dan yang diminta oleh komite intelijen untuk melaksanakan tanggung jawab kewenangannya.
- (c) Waktu pelaporan; akses terhadap temuan-temuan
- (1) Presiden harus memastikan bahwa temuan apapun yang disetujui menurut sub-bagian (a) dalam bagian ini harus dilaporkan kepada komite intelijen secepatnya setelah persetujuan dan sebelum dimulainya aksi rahasia yang diwenangkan oleh temuan tersebut, terkecuali diatur secara berbeda dalam paragraf (2) dan paragraf (3).¹

Sumber: Hukum Amerika Serikat, Judul 50, Bagian 413b

Sistem-sistem bervariasi dalam hal penanganan materi yang sensitif. Di Amerika Serikat, kewenangan untuk '*harus diberi informasi*' tidak hanya berada di tangan badan pengawas saja, melainkan juga di tangan eksekutif. Di Australia, di sisi lain, Komite Parlemen dilarang meminta 'informasi yang sensitif secara



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

operasional' bagi kepentingan pengungkapan;¹⁸ permintaan dokumen tidak dapat dilakukan oleh Komite kepada kepala atau staf anggota lembaga intelijen atau kepada Inspektorat-Jenderal, dan menteri dapat mem-veto agar bukti tidak diberikan.¹⁹ Kekuasaan veto seperti ini secara efektif mengembalikan pertentangan mengenai akses informasi ke arena politik. Hal yang penting adalah kekuasaan untuk memperoleh informasi sesuai dengan mandat badan pengawas parlemen.

Berbagai negara telah menetapkan bahwa badan pengawas juga berhak memperoleh informasi dan dokumen dari ahli dari badan-badan tersebut dan juga dari masyarakat sipil, misalnya lembaga cendekiawan atau universitas. Ketetapan tersebut menjamin bahwa parlemen dapat menerima sudut pandang alternatif, sebagai tambahan terhadap sudut pandang pemerintah. Ketetapan ini akan lebih kuat jika badan pengawas dapat men-subpoena saksi dan menerima testimonial di bawah sumpah.

Kotak No. 46:
Berkonsultasi dengan Ahli Eksternal (Luxemburg)

'Jika komite kontrol [parlemen] berpendapat bahwa sebuah bidang memerlukan pengetahuan khusus, maka komite [Kontrol Parlemen] tersebut dapat memutuskan, dengan dua pertiga suara mayoritas dan setelah berkonsultasi dengan Direktur Badan Intelijen, untuk dibantu oleh para ahli.'

Sumber: Pasal 14 (4), Loi du 15 Juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, Memorial-Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg, 2004, A-No. 113 (terjemahan tidak resmi)

Bagaimanapun, dengan seringnya informasi dan dokumen-dokumen berhubungan dengan isu-isu sensitif (tentang orang) dan/atau keamanan nasional, badan pengawas di berbagai negara



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

telah melakukan upaya-upaya besar untuk melindungi informasi dari pengungkapan yang tidak sah. Ada alasan untuk pelarangan terhadap pengungkapan tidak sah oleh anggota badan pengawas parlemen atau staf pendukung mereka. Pengungkapan tidak sah akan informasi tidak hanya membahayakan kepentingan keamanan nasional, tapi juga membahayakan kepercayaan yang diperlukan demi hubungan yang efektif antara badan pengawas dan badan-badan intelijen. Hal ini sebagian merupakan masalah legislasi (lihat Amerika Serikat²⁰ dan Norwegia²¹), dan sebagian merupakan masalah perilaku yang tepat dari anggota badan pengawas dalam menangani informasi rahasia dengan kehati-hatian dan perhatian.

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Badan pengawas harus memiliki kekuasaan hukum untuk memulai investigasi;
- Anggota badan pengawas harus memiliki akses yang tidak terbatas terhadap seluruh informasi yang diperlukan untuk mengeksekusi tugas pengawasan mereka;
- Badan pengawas harus memiliki kekuasaan untuk men-subpoena saksi dan menerima testimonial di bawah sumpah;
- Jika relevan dengan kewenangan badan pengawas, eksekutif harus berkewajiban memberi informasi kepada badan pengawas;
- Badan pengawas harus mengambil tindakan dan langkah-langkah yang tepat untuk melindungi informasi dari pengungkapan yang tidak berwenang;
- Pertentangan mengenai akses informasi antara agensi dan badan pengawas harus diajukan dalam analisis terakhir kepada Parlemen sendiri.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 19

Pelaporan Kepada Parlemen

Laporan dari komite parlemen adalah proses utama di mana kepercayaan publik terhadap proses pengawasan parlemen ditanamkan. Di beberapa negara komite dapat melapor kepada keseluruhan parlemen, kepada suatu kelompok wakil-wakil yang merepresentasikan berbagai partai politik, atau kepada presidium, tanpa laporan tersebut dipublikasikan. Di negara lain terdapat tradisi semua laporan kepada parlemen harus merupakan dokumen publik.

Secara tidak terhindarkan, dalam rangka melindungi keamanan, terdapat batasan atas apa yang dapat atau sebaiknya dilaporkan kepada publik. Bagaimanapun, kecuali jika komite tersebut sendirilah yang bertanggung jawab mengambil keputusan tersebut, pengawasan tersebut akan kehilangan kredibilitas dan dapat disalahgunakan guna menutupi inefisiensi atau malpraktik.

Harus ada kewajiban hukum bagi komite pengawas parlemen untuk melaporkan hasil pengawasannya paling tidak setahun sekali (lihat Kotak No. 47 di bawah ini). Tanggung jawab utama dalam hal waktu dan format laporan komite parlemen dan keputusan apapun untuk mempublikasikan bukti harus berada di tangan komite itu sendiri. Adalah sangat baik jika badan pengawas parlemen melapor langsung kepada parlemen daripada melalui pemerintah karena hal ini dapat meningkatkan 'kepemilikan' parlemen terhadap komite tersebut. Bagaimanapun, adalah praktik yang baik untuk memberikan pemberitahuan awal yang cukup mengenai laporan akhir kepada pemerintah agar pemerintah dapat mempersiapkan respon terhadap publikasi tersebut. Jika pelaporan dilakukan melalui pemerintah, maka harus ada kewajiban hukum yang jelas bagi menteri-menteri pemerintah untuk menampilkan laporan tersebut



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

sepenuhnya kepada parlemen dalam jangka waktu yang ditetapkan.

Kotak No. 47:

Menginformasikan Parlemen dan Eksekutif mengenai Aktivitas dan Rekomendasi Komite (Afrika Selatan)

1. Komite harus, dalam lima bulan setelah penunjukannya, dan kemudian dalam dua bulan sesudah 31 Maret setiap tahun, memasukkan laporan kepada parlemen mengenai aktivitas Komite dalam tahun sebelumnya, bersama dengan temuan yang diperoleh dan rekomendasi yang dipandang tepat, dan menyediakan salinan kepada presiden dan menteri yang bertanggung jawab untuk setiap badan.
2. Komite dapat atas permintaan parlemen, presiden, atau menteri yang bertanggung jawab atas setiap badan, atau kapanpun dipandang perlu oleh Komite, memberikan laporan khusus kepada parlemen, presiden, atau menteri tersebut berkaitan dengan kinerja fungsinya; dan harus memasukkan salinan laporan tersebut kepada parlemen, atau memberikan salinan kepada presiden dan menteri yang bersangkutan, sebagaimana diperlukan.

Sumber: Undang-undang Kontrol Badan Intelijen 1994 (2002)

Kekhawatiran akan pengungkapan informasi sensitif oleh komite dapat diatasi dengan memberlakukan kewajiban hukum untuk berkonsultasi kepada lembaga intelijen mengenai materi yang diperoleh dari mereka yang termasuk dalam laporan atau bukti (yang merupakan hal yang baik dalam situasi apapun), atau dengan melarang sejumlah kecil informasi untuk dipublikasikan (misalnya, identitas anggota intelijen), tetapi pemerintah atau lembaga intelijen tidak boleh memiliki veto.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 48:

Pembatasan atas Pengungkapan kepada Parlemen (Australia)

Komite tidak boleh mengungkapkan dalam laporan kepada salah satu Dewan di Parlemen:

- a. identitas orang yang merupakan atau pernah menjadi anggota staf ASIO atau ASIS atau agen dari ASIO, ASIS, atau DSD; atau
- b. informasi apapun yang darinya identitas orang tersebut dapat ditelusuri; atau
- c. informasi yang sensitif secara operasional atau informasi yang dapat membahayakan:
 - (i) keamanan nasional Australia atau pelaksanaan hubungan luar negeri Australia; atau
 - (ii) kinerja lembaga intelijen atau fungsinya.

Sumber: Undang-undang Badan Intelijen, 2001, Daftar 1, Bagian 1, Klausul 7,1

Tidak adanya veto pemerintah terhadap publikasi akan lebih baik. Tetapi, di negara-negara yang memiliki veto, pemerintah atau lembaga intelijen harus, bagaimanapun, diwajibkan oleh hukum untuk menyatakan secara umum apa yang dihilangkan dari laporan yang dipublikasikan dan alasan penghilangannya. Hal ini memungkinkan pemeriksaan politis terhadap keputusan tersebut dapat berlangsung melalui proses normal parlemen.

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Kewajiban utama dalam hal waktu dan format Laporan Komite Parlemen dan segala keputusan untuk mempublikasikan bukti harus berada di tangan komite itu sendiri;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Komite harus melapor kepada parlemen paling tidak setahun sekali atau sesering yang dianggap perlu;
- Badan pengawas parlemen harus memegang keputusan akhir mengenai apakah perlu menghilangkan materi dari laporan publik untuk alasan keamanan;
- Pemerintah dan lembaga intelijen harus diberikan pandangan awal rancangan laporan sehingga representasi mengenai penghapusan untuk alasan keamanan yang perlu dapat dipersiapkan.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 20

Kontrol Anggaran

Kontrol anggaran merupakan inti kontrol parlemen. Sebagian negara telah mengembangkan atau sedang mengembangkan pendekatan sistematis atas evaluasi dan persetujuan proposal anggaran. Di hampir setiap negara, parlemen memainkan peran yang berbeda dalam penganggaran dan prosedur pembukuan untuk badan-badan keamanan dan intelijen, misalnya, dalam hal cakupan kontrol anggaran, kekuasaan untuk mengamandemen anggaran, kekuasaan untuk menyetujui permintaan tambahan anggaran, akses terhadap informasi rahasia (lihat Bab 18), dan disposisi auditor keuangan independen (lihat Bab 23). Semakin besar kekuasaan parlemen dalam wilayah-wilayah tersebut semakin efektif peran parlemen dalam debat dengan pemerintah. Mengenai kekuasaan keuangan, terdapat tiga macam parlemen, dalam urutan derajat pengaruh dari yang tertinggi ke terendah:

- *Parlemen yang menyusun anggaran*: parlemen memiliki kapasitas untuk mengamandemen atau menolak proposal anggaran untuk badan-badan keamanan dan intelijen, juga kapasitas untuk memformulasikan proposal anggaran alternatifnya sendiri;
- *Parlemen yang mempengaruhi anggaran*: parlemen memiliki kapasitas untuk mengamandemen atau menolak anggaran, tetapi tidak memiliki kapasitas untuk memajukan proposalnya sendiri;
- *Parlemen yang sedikit atau tidak mempengaruhi formulasi anggaran*: parlemen tidak memiliki kapasitas baik untuk mengamandemen atau menolak anggaran atau untuk memajukan proposalnya sendiri. Paling maksimal, parlemen tersebut membatasi perannya pada berpendapat tidak setuju terhadap anggaran yang diajukan pemerintah.²²



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Dalam kasus apapun, minimal parlemen memiliki suara dalam isu anggaran karena badan-badan keamanan dan intelijen dibiayai dari uang pembayar pajak. Dari sudut pandang ini, parlemen di seluruh dunia telah memilih peran dalam penganggaran dan proses pembukuan badan-badan keamanan dan intelijen.

Kekuasaan dalam hal keuangan yang dipraktikkan parlemen harus dilihat dari dua konteks – dari konteks keseluruhan proses penganggaran, juga dari mandat badan parlemen yang diberi tugas pengawasan aktivitas-aktivitas khusus pemerintah tersebut.

Proses Penganggaran

Parlemen dapat memperhatikan isu-isu yang berkaitan dengan badan-badan keamanan dan intelijen dalam semua tahap siklus anggaran di mana sebagian besar negara-negara telah mengadopsi sistem perencanaan, pemrograman, dan penganggaran.²³

Persiapan anggaran: secara umum, tahap ini adalah tahap di mana eksekutif mengajukan alokasi uang untuk beberapa tujuan dan parlemen beserta para anggotanya dapat berkontribusi dalam proses tersebut melalui berbagai mekanisme formal dan informal.

Persetujuan anggaran: dalam tahap ini parlemen harus dapat mempelajari dan menentukan kepentingan publik dan kesesuaian alokasi uang dan dalam konteks-konteks tertentu dapat melengkapi alokasi anggaran yang berkaitan dengan keamanan dengan pedoman tertentu. Contoh pedoman tertentu dapat ditemukan dalam kasus Kongres Amerika Serikat di mana Kongres menetapkan batas atas keuangan (termasuk anggaran dari riset dan pengembangan sampai operasi) dan menetapkan batas atas personalia untuk jumlah maksimal pejabat yang dipekerjakan oleh badan-badan tersebut dalam tahun fiskal yang akan datang.²⁴



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Eksekusi atau pengeluaran: dalam tahap ini, parlemen mengulas dan memantau pengeluaran pemerintah dan dapat berusaha meningkatkan transparansi dan akuntabilitas (lihat bagian yang berhubungan di bawah ini). Dalam kasus permohonan tambahan anggaran, parlemen memantau dan memeriksa permintaan ini untuk mencegah kelebihan biaya. Di beberapa negara, misalnya di Amerika Serikat, komite pengawas intelijen Kongres Amerika Serikat dan sub-komite Komite Alokasi harus diberitahu jika elemen-elemen intelijen mengalihkan dana dari satu rekening ke rekening yang lain.²⁵

Audit atau Pengulasan: dalam tahap ini, parlemen menentukan apakah terdapat penyalahgunaan uang yang dialokasikan oleh pemerintah. Sebagai tambahan, parlemen mengevaluasi secara periodik keseluruhan anggaran dan proses audit untuk memastikan akuntabilitas, efisiensi, dan keakuratan. Peran kantor audit didiskusikan di Bab 23.

Kontrol Anggaran dan Mandat Badan Pengawas Parlemen

Kontrol anggaran juga harus dipahami dalam konteks mandat badan pengawas intelijen parlemen. Di beberapa negara, badan ini jelas-jelas memiliki kekuasaan untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagai perwujudan suara rakyat. Di negara-negara lain, misalnya di Norwegia, parlemen memilih untuk tidak memberikan kekuasaan untuk menuntut kepada komite pengawas (ahli independen), tapi menyimpan kekuasaan tersebut untuk paripurna atau komite anggaran parlemen. Alasan di balik praktik ini adalah kontrol anggaran membuat komite pengawas bertanggung jawab secara bersama terhadap kebijakan pemerintah. Karena itu di Norwegia komite pengawas intelijen parlemen hanya memfokuskan pada masalah apakah badan-badan tersebut mematuhi aturan hukum dan menghormati hak azazi manusia dan menyerahkan pengawasan anggaran kepada badan-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

badan lain di parlemen. Dengan begitu, komite intelijen dapat menjaga independensi dalam memeriksa badan-badan tersebut.

Di parlemen-parlemen yang lain, seperti di Argentina, Belanda, Jerman atau Amerika Serikat, komite pengawas parlemen memiliki kekuasaan keuangan, memberikan wawasan yang lebih baik kepada parlemen-parlemen tersebut mengenai bagaimana uang dibelanjakan oleh badan-badan tersebut. Lebih tepatnya, di Amerika Serikat, dan juga di Jerman, kekuasaan keuangan sering terbagi antara komite anggaran dan komite pengawas intelijen. Komite yang pertama memusatkan perhatian pada alokasi, komite yang kedua memusatkan perhatian pada aspek kebijakan badan-badan tersebut dan mengotorisasi dana.

Kotak No. 49 mengilustrasikan praktik tersebut di Jerman.

Kotak No. 49:

Audit Keuangan oleh Panel Kontrol Parlemen Jerman

Bagian 2e

1. Ketua, wakil, dan anggota yang diberi kewenangan dapat mengambil bagian, dalam kapasitas memberikan saran, dalam pertemuan Komite Rahasia (*Vertrauensgremium*, yang anggotanya juga duduk di Komite Anggaran Terpilih *Bundestag*), yang bertindak sesuai Bagian 10a Hukum Anggaran Federal (*Bundeshaushaltsordnung*). Sebaliknya, Ketua Komite Rahasia, wakil, dan anggota yang diberi kewenangan, juga dapat menegambil bagian dalam pertemuan Panel Kontrol Parlemen dalam kapasitas memberikan saran.
2. Salinan rancangan rencana ekonomi tahunan badan-badan tersebut harus diserahkan ke Panel Kontrol Parlemen untuk dirundingkan bersama. Pemerintah Federal harus menyediakan informasi kepada Panel mengenai implementasi rencana ekonomi selama tahun anggaran. Dalam diskusi



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

yang berkaitan dengan rencana ekonomi badan-badan tersebut dan implementasinya, anggota kedua lembaga kekuasaan tersebut dapat mengambil bagian dalam pertemuan masing-masing dalam kapasitas memberikan saran.

Sumber: Undang-undang yang mengatur Kontrol Parlemen terhadap Aktivitas Intelijen, Jerman, April 1978 (diamandemen tahun 1992 dan 1999)

Sesuai dengan bagian 2(e) paragraf 2 undang-undang tentang Panel Kontrol Parlemen Jerman (PKGr), rancangan anggaran tahunan badan-badan tersebut diteruskan kepada PKGr untuk konsultasi. Sekalipun demikian, konsultasi tidak berarti PKGr memeriksa rancangan anggaran tersebut seperti komite anggaran. Melainkan PKGr menganalisa secara politik seluruh aktivitas badan-badan intelijen dengan dasar anggaran dan data ekstensif yang dimuatnya – dengan mempertimbangkan struktur, personalia, proyek, dan aktivitas badan-badan tersebut. Setelah konsultasi diselesaikan, penilaian diteruskan kepada Forum Rahasia Komite Terpilih Anggaran Bundestag Jerman, yang sebenarnya bertanggung jawab mengulas rancangan anggaran tersebut. Pemerintah federal juga memberi informasi kepada PKGr mengenai eksekusi anggaran selama tahun anggaran.²⁶

Transparansi dan Akuntabilitas

Akuntabilitas dan transparansi adalah syarat utama bagi penganggaran yang efektif. Cara terbaik untuk merealisasikan akuntabilitas adalah melalui proses pembuatan anggaran yang transparan. Akuntabilitas dan transparansi yang baik dapat dikembangkan dari prinsip-prinsip penganggaran yang efektif.²⁷

Otorisasi awal – Parlemen harus memberi kewenangan kepada eksekutif untuk mengeksekusi pengeluaran.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kesatuan – Seluruh pengeluaran dan pendapatan harus ditampilkan kepada parlemen dalam satu dokumen anggaran yang terkonsolidasi.

Regularitas – Eksekutif diharapkan menghormati kerangka waktu reguler untuk menampilkan anggaran setiap tahun kepada parlemen (bukannya, misalnya setiap lima tahun). Kewajaran juga termasuk kebutuhan menentukan kerangka waktu kapan alokasi uang akan dipergunakan.

Kespesifikan – angka dan penjelasan setiap item anggaran harus memberikan gambaran yang jelas akan pengeluaran pemerintah. Karena itu penjelasan item anggaran tidak boleh abstrak dan dana setiap *item* anggaran tidak boleh terlalu besar. Memberikan parlemen hanya total keseluruhan anggaran tahunan untuk badan-badan keamanan dan intelijen jelas melanggar prinsip kespesifikan.

Legalitas – Seluruh pengeluaran dan aktivitas harus mematuhi ketentuan hukum. Dalam konteks ini, badan-badan tersebut tidak diperbolehkan memperoleh dana di luar anggaran negara (misalnya, melalui aktivitas komersial non-bujeter).

Aksesibilitas – Eksekutif diharapkan memperkenalkan parlemen dengan rencana estimasi pengeluaran yang dapat dikelola dan dapat dimengerti publik secara luas dan beragam yang biasanya hadir di parlemen.

Kelengkapan – Anggaran negara menyangkut berbagai aspek sektor keamanan harus mencakup keseluruhan dan lengkap. Tidak boleh ada pengeluaran yang tidak terjelaskan. Dalam konteks ini, program 'hitam' atau anggaran rahasia – tidak dapat diakses oleh anggota komite pengawas intelijen parlemen – jelas melanggar prinsip ini. Anggota parlemen dalam komite pengawas intelijen dan komite anggaran harus memiliki akses terhadap seluruh informasi rahasia. Bagian 14, paragraf 4.9 Undang-undang Hungaria mengilustrasikan bagaimana kelengkapan anggaran dapat diatur.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

**Kotak No. 50:
Kontrol Anggaran Komprehensif oleh Parlemen
(Huungaria)**

'Dalam melakukan kontrol parlemen, komite (...) harus memberikan pendapatnya atas rincian rancangan anggaran badan-badan keamanan nasional, item-item anggaran organisasi-organisasi lain yang berhak mempergunakan intelijen berkaitan dengan aktivitas tersebut, dan rancangan laporan terperinci mengenai eksekusi Undang-undang Anggaran tahun tersebut, dan harus membuat proposal dalam debat parlemen mengenai rancangan undang-undang yang ditujukan kepada parlemen untuk mengadopsi rancangan undang-undang yang dipersoalkan (...).'

Sumber: Pasal 14, 4g Undang-undang tahun 1995 tentang Badan-badan Keamanan Nasional Hungaria

Konsistensi – Hubungan yang jelas harus diciptakan antara kebijakan, rencana, input anggaran dan output kinerja.

Efektivitas – Penjelasan anggaran harus dapat mengkomunikasikan pemahaman yang jelas akan tujuan anggaran dalam hal a) input sumber daya; b) kinerja atau tujuan kapasitas yang akan dicapai, dan c) hasil yang dapat diukur terhadap rencana. Anggaran yang fleksibel harus memungkinkan perubahan di parameter manapun dari ketiga parameter tersebut.

Prinsip-prinsip tersebut dapat dianggap sebagai kriteria kualitas untuk penganggaran modern yang baik. Prinsip-prinsip tersebut mengisyaratkan bahwa prinsip-prinsip normal tata kelola yang baik (lihat Pendahuluan) yang mengatur aktivitas-aktivitas lain pemerintah, juga harus dapat diterapkan pada badan-badan keamanan dan intelijen. Pengecualian dalam hal, misalnya, kerahasiaan, harus dibatasi oleh hukum.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Jika anggota parlemen tidak memiliki informasi yang tepat tentang sektor keamanan, mereka tidak dapat memunculkan isu-isu yang berkaitan dengan anggaran badan-badan tersebut. Seperti di lembaga-lembaga lain dalam suatu negara, pengamanan dapat ditempatkan untuk mencegah pengungkapan informasi rahasia yang tidak tepat. Isu ini didiskusikan di Bab 18 mengenai akses anggota parlemen terhadap informasi rahasia. Mengenai akses publik terhadap informasi anggaran, di beberapa negara total keseluruhan anggaran badan-badan keamanan dan intelijen tersedia untuk publik. Hal ini terjadi, misalnya, di Inggris.²⁸

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Badan pengawas harus memiliki akses terhadap seluruh dokumen anggaran yang relevan, dengan syarat bahwa pengamanan harus dilakukan untuk menghindari bocornya informasi rahasia;
- Pengawasan anggaran badan-badan keamanan dan intelijen harus diatur dengan prinsip-prinsip yang sama dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang mengatur aktivitas-aktivitas lain pemerintah. Pengecualian harus diatur dengan hukum. Dari sudut pandang ini, pengawasan anggaran harus merupakan kekuasaan yang dibagi antara komite alokasi dan komite pengawas intelijen;
- Parlemen-parlemen yang kuat harus memiliki hak untuk melakukan otorisasi anggaran;
- Lembaga-lembaga intelijen hanya boleh menggunakan dana untuk aktivitasnya jika dana tersebut diotorisasi secara spesifik oleh cabang legislatif untuk tujuan tersebut;
- Badan-badan intelijen tidak diperbolehkan memindahkan dana ke luar agensi tanpa otorisasi pemerintah.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Catatan Akhir Bagian IV – Peran Parlemen

1. Teks berikut ini dikutip dari Leigh, Ian. "Three Decades of Oversight". Dalam Born H. Johnson dan Leigh, Ian (eds.). *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. (Dulles, VA: Potomac Books, 2005).
2. Beberapa negara telah melembagakan dan melegalkan pengawasan intelijen oleh parlemen sebelum pertengahan dekade 1970-an, seperti misalnya Amerika Serikat, Jerman, dan Belanda.
3. Australian Security Intelligence organization Act 1979 (Cth) dan Canadian Security Intelligence Service Act 1984. Lustgarten, L., Leigh, I. *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. (Oxford: Clarendon Press, 1994).
4. Untuk perbandingan, dapat dilihat Brodeur, J.P., Gill, P., Tollborg, D. *Democracy, law and Security: Internal Security Services in contemporary Europe*. (Aldershot: Ashgate, 2003); Majelis WEU. *Parliamentary Oversight of the Intelligence Services in the WEU Countries – Current Situations and Prospects for Reform* (Document A/1801, 4 Desember 2002; http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html).
5. Dewan Eropa, Majelis Parlemen, *Recommendation 1402/1999*, Western European Assembly, *Resolution 113*, diterapkan sejak 4 Desember 2002 (pertemuan ke-9).
6. Intelligence Service Act 2001 No.152, bagian 28 dan 29 (Komite tentang ASIO, ASIS dan DSD). Lebih khusus lagi, lihat bagian 30.3 Fungsi Komite ini tidak termasuk: (a) memeriksa prioritas-prioritas bersama ASIO, ASIS, dan DSD; (b) memeriksa sumber informasi, dan berbagai bantuan atau metode operasional di lingkungan ASIO, ASIS, dan DSD; (c) memeriksa operasi-operasi khusus yang telah atau sedang direncanakan oleh ASIO, ASIS dan DSD; (d) memeriksa informasi yang disediakan oleh badan pemerintah asing yang tidak menghendaki pengungkapan informasi tersebut; (e) memeriksa aktivitas ASIO, ASIS dan DSD yang tidak menyangkut warga Australia; (f) memeriksa aturan-aturan yang ditetapkan dalam bagian 15 undang-undang ini; dan (g) menginvestigasi keluhan masyarakat tentang aktivitas ASIO, ASIS dan DSD. Intelligence Service Act 1994, 2. 10 (Inggris) memberikan kepada Komite Keamanan dan Intelijen yurisdiksi



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- untuk menginvestigasi kebijakan, administrasi dan keuangan Dinas Intelijen (MI5), Dinas Intelijen Rahasia (MI6) dan GCHQ.
7. *Bundestag* Jerman, Sekretariat Komisi Kontrol Parlemen. *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*. (Berlin: Bundespresseamt, 2001).
 8. Hingga tahun 2004, tidak ada komisi pengawasan di dalam parlemen Kanada sekalipun Security Intelligence Review Committee (lembaga khusus yang anggotanya terdiri dari para Privy Counsellors) dibentuk di bawah Canadian Security Intelligence Service Act 1984. Setelah itu baru komisi pengawasan parlemen dibentuk. Lihat, Farson, S. "The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada". Dalam Born, H., et al., *Who's Watching*.
 9. Intelligence Service Act 1994, s. 10.
 10. Intelligence Service Act 2001, s. 14. Perdana Menteri diharuskan untuk berkonsultasi dengan para pemimpin partai yang duduk di dalam parlemen sebelum membuat nominasi: s. 14(2).
 11. Undang-undang tentang Parliamentary Control of Activities of the Federal Intelligence Services (PKGrG) (1978; 1992; 1999; dan 2001 versi amandemen). PKGrG menetapkan bahwa pada setiap periode awal masa jabatannya, *Bundestag* Jerman harus memilih anggota-anggota PKGr dari kalangannya sendiri (§ 4 paragraf 1 PKGrG), dan jumlah anggota PKGr, termasuk komposisi serta cara kerjanya harus ditetapkan melalui sebuah resolusi (§ 4 paragraf 2). Komposisi: Amandemen dari Parliamentary Commission Regulation Act (1995) menambah jumlah anggota menjadi sembilan. Agar dapat dipilih, setiap calon anggota PKGr membutuhkan dukungan mayoritas anggota *Bundestag* (§ 4 paragraf 3 PKGrG).
 12. Instruksi Pengawasan Intelijen, Surveillance and Security Services (EOS), 1995, bagian 1: 'Komisi harus terdiri dari tujuh anggota termasuk ketua dan wakil ketua, seluruhnya dipilih oleh Storting, berdasarkan rekomendasi Presidium Storting, untuk periode maksimum 5 tahun. Langkah-langkah harus diambil untuk menghindari penggantian lebih dari empat anggota pada satu bersamaan'.
 13. Lihat, misalnya, Intelligence Services Act 2001, s. 16 (Australia).
 14. Intelligence Services Act 2001, s. 14(5) (Australia).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

15. Lihat Intelligence Services Act 2001, s. 14(6) (Australia).
16. Lihat misalnya Intelligence Services Act 2001, s. 15(1) (Australia).
17. Contoh mengenai kekuasaan untuk memperoleh dokumen, lihat Intelligence Services Act 2001, s. 30.2 (4) (Australia).
18. Intelligence Service Act 2001, s. 30 (Australia); tidak pula diperlukan pengungkapan 'informasi yang dapat mempengaruhi keamanan nasional Australia atau hubungan luar negeri Australia'. Di bawah bagian 29 UU yang sama: 'informasi operasional yang sensitif' berarti informasi yang: (a) menyangkut sumber informasi, bantuan serta metode operasi yang diterapkan ASIO, ASIS dan DSD; atau (b) menyangkut operasi khusus yang direncanakan atau sedang dilakukan oleh ASIO, ASIS dan DSD; atau (c) informasi yang di-sediakan oleh badan negara asing yang tidak bersedia untuk diungkapkan. Sedangkan 'Menteri yang bertanggungjawab' (dalam isu pengawasan) berarti menteri yang membawahi persoalan yang menjadi perhatian.
19. Intelligence Service Act 2001, s. 32 (Australia). Surat keterangan ini tidak dapat dipersoalkan di pengadilan melainkan harus diselesaikan di parlemen. Sekalipun hal ini membatasi kekuasaan badan pemeriksa, tetapi dapat menghindari kemungkinan masuknya informasi sensitif ke arena politik yang dapat mengundang perdebatan.
20. United States Code bagian 413. General Congressional Oversight Provision, (d).
21. Undang-undang yang terkait dengan Monitoring of Intelligence, Suveillance and Security Services, 1995, bagian 9, (Norwegia) mensyaratkan bahwa komisi dan sekretariatnya untuk memperhatikan dengan seksama tugas rahasia dan tunduk pada pertaturan yang ada dalam hal penanganan dokumen.
22. Dikutip dari Norton, P. *Does Parliament Matter?* (New York: harvester Wheatsheaf, 1993).
23. Born, H. Fluri, Ph., Johnson, A. (eds.). *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices (Handbook No.5 for Parliamentarians)*. (Jenewa: IPU-DCAF), hal.130.
24. Intelligence Authorization Act untuk tahun fiskal 2004, bagian 102.
25. Lihat, antara lain, bagian 414 dan 415 dari US Code.
26. ²⁶ *Bundestag* Jerman. Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGr). *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*, Juli 2001.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

27. Born, H. et al., *Parliamentary Oversight*, hal.131-132. Appropriation Act 2004, bab 9, Jadwal 2, Bagian 48 'Security and Intelligence Agencies' dapat diakses pada <http://www.legislation-hmso.gov.uk/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>.





BAGIAN V
PERAN BADAN PEMERIKSA
EKSTERNAL







Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 21

Mengatasi Keluhan Masyarakat

Lembaga-lembaga keamanan dan intelijen seringkali mempunyai kekuasaan yang sangat besar, seperti mengeluarkan keterangan bersih diri yang jika disalahgunakan dapat mengakibatkan ketidakadilan yang serius bagi seseorang. Karena itu, menjadi penting untuk membuka kemungkinan bagi upaya merehabilitasi orang yang merasa bahwa mereka telah menjadi korban atas suatu ketidakadilan, misalnya orang yang kehidupan pribadinya telah terusik atau yang karirnya terganggu. Terlebih lagi, dalam suatu lembaga keamanan atau intelijen, seperti halnya lembaga besar lainnya, adanya keluhan masyarakat dapat menyoroti kelemahan administratif dan mendorong proses pembelajaran, yang pada akhirnya dapat memperbaiki kinerja. Akan tetapi, karena hakikat kegiatan yang bersifat rahasia, kesulitan-kesulitan dalam memperoleh barang bukti, dan adanya kebutuhan legitimasi badan-badan ini untuk memproteksi informasi sensitif dari pengetahuan publik, maka tindakan rehabilitasi melalui forum dengar pendapat yang di adakan di pengadilan umum jarang berhasil secara efektif. Ada juga kebutuhan untuk memastikan bahwa sistem rehabilitasi apapun yang ada tidak akan dapat dipergunakan oleh sasaran yang sah dari suatu badan keamanan atau intelijen untuk memperoleh informasi tentang pekerjaan badan tersebut. Merupakan suatu hal yang sangat berat untuk memperoleh keseimbangan antara kemandirian, ketangguhan dan keadilan dalam suatu sistem penanganan keluhan, pada satu pihak, dan adanya kebutuhan akan sistem keamanan di pihak lain, walaupun hal ini bukannya tidak mungkin tercapai.

Perbedaan esensial yang terdapat pada sistem-sistem itu adalah antara:



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Proses-proses non-pengadilan (ombudsman atau kepanitiaan parlemen);
- Prosedur pengadilan (pengadilan-pengadilan dan sistem tribunal).

Penanganan Keluhan Melalui Cara Non-Pengadilan

Sistem pengawasan yang berbeda menimbulkan cara penanganan keluhan yang berbeda. Suatu badan mandiri, seperti ombudsman, dapat memiliki kekuasaan untuk melakukan investigasi dan membuat laporan mengenai suatu keluhan terhadap suatu agen (untuk kasus semacam ini di Negeri Belanda, lihat kotak 51). Di beberapa negara suatu Inspektorat Jenderal keamanan dan intelijen yang mandiri menangani keluhan-keluhan terhadap badan intelijen sebagai bagian dari tanggung jawab keseluruhan fungsi pengawasan (lihat Bab 21). Contohnya adalah Selandia Baru dan Afrika Selatan. Selain itu, beberapa kantor khusus yang didirikan berdasarkan kebebasan informasi atau undang-undang perlindungan data dapat berperan penting dalam menyelidiki keluhan-keluhan terhadap badan-badan tersebut.

Sistem Ombudsman menggantungkan diri pada kantor penyelidikan independen yang mewakili pihak yang menyampaikan keluhan. Biasanya kantor-kantor ini dibentuk untuk berurusan dengan kesalahan administratif, daripada kesalahan hukum. Mereka kurang memberikan penekanan pada keikutsertaan pihak penyampai keluhan di dalam proses penanganannya dan dalam hal transparansi. Biasanya mereka menyelesaikan kasus dengan membuat suatu laporan, dan (jika keluhan itu ditindaklanjuti) memberikan suatu rekomendasi untuk memperbaiki hal itu dan tindakan yang dapat dilakukan di waktu yang akan datang, alih-alih memberikan suatu penilaian dan penyelesaian secara resmi.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

**Kotak No. 51:
Penanganan Keluhan : Ombudsman Nasional Belanda
Pasal 83**

Setiap orang berhak untuk mengajukan keluhan ke Ombudsman Nasional atas tindakan atau dugaan tindakan yang dilakukan Kementerian tertentu, kepala-kepala pelayanan, para koordinator dan orang-orang yang bekerja di bidang pelayanan dan untuk koordinator tersebut, dengan memperhatikan kondisi alami seseorang atau suatu entitas legal dalam penerapan undang-undang ini atau Undang-Undang Penyelidikan Keamanan

Sumber: Undang-Undang Keamanan dan Intelijen tahun 2002, Negeri Belanda, Pasal 83

Keluhan-keluhan dan kesulitan warga juga dapat ditangani oleh panitia pengawasan intelijen parlemen, seperti kasus, misalnya, di Jerman dan Norwegia.

(Lihat Kotak No. 52 di bawah).

**Kotak No 52:
Penanganan Keluhan: Panitia Pengawasan Intelijen
Parlemen Norwegia**

‘Dalam penerimaan keluhan, Panitia akan melakukan penyelidikan yang layak akan hal tersebut. Panitia kemudian akan menentukan apakah keluhan itu mempunyai dasar yang kuat untuk ditindaklanjuti sebelum mereka membuat suatu pernyataan. Pernyataan yang disampaikan kepada pihak yang menyampaikan keluhan harus dibuat selengkap mungkin tanpa harus membocorkan informasi yang bersifat rahasia. Pernyataan menanggapi keluhan terhadap Pelayanan Keamanan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

sehubungan dengan tindak pengamatan/ pengawasan hanya akan berupa pernyataan bahwa suatu keluhan mempunyai dasar yang valid atau tidak untuk dikritisi. Jika Panitia berpendapat bahwa suatu keluhan harus diberi penjelasan lebih lanjut yang lebih rinci, maka panitia harus mengusulkan hal ini kepada kementerian yang terkait. Jika suatu keluhan ternyata mempunyai dasar yang valid untuk dikritisi atau diberi komentar lain, maka suatu pernyataan yang beralasan harus disampaikan kepada kepala bidang pelayanan yang dimaksud atau Kementerian yang dimaksud. Pernyataan-pernyataan mengenai keluhan-keluhan juga selayaknya selalu disampaikan kepada kepala pelayanan yang menjadi sasaran keluhan.

Sumber: Instruksi pemantauan intelijen, pengawasan dan pelayanan keamanan (EOS), seksi 8, sesuai Seksi 1 Undang-Undang th. 1995 mengenai Pemantauan Bidang Intelijen, Pengawasan dan Pelayanan Keamanan, Norwegia

Walaupun penanganan keluhan merupakan tanggung jawab yang terpisah dari parlemen, hal itu tetap saling terkait. Para anggota parlemen seringkali diminta untuk mewakili dalam menyampaikan keluhan para anggota masyarakat secara individu terhadap departemen-departemen pemerintah. Hal ini memberikan manfaat juga bagi badan pengawas parlemen dalam menangani keluhan tentang badan keamanan dan intelijen karena dapat memberi pandangan tentang kegagalan yang mungkin terjadi – terkait dengan kebijakan, keabsahan dan efisiensi. Di lain pihak, jika badan pengawasan mempunyai hubungan yang terlalu dekat dengan badan-badan yang diawasinya atau yang bekerja dalam bidang yang bersifat rahasia, maka terdapat kemungkinan munculnya kelemahan dalam menangani keluhan-keluhan yang masuk. Pihak penyampai keluhan dapat merasa bahwa proses penanganan keluhan tidak cukup independen. Dalam hal dimana suatu badan tunggal menangani keluhan dan pengawasan, maka hal yang paling baik adalah membuat prosedur hukum yang berbeda untuk dua peran



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

yang berbeda ini. Secara keseluruhan, akan lebih baik jika kedua fungsi tersebut dilakukan oleh dua badan yang berbeda tapi di tempat yang sama agar badan pengawasan dapat melihat implikasi yang terjadi bagi lingkungan yang luas akibat suatu keluhan yang disampaikan oleh individu.

Di beberapa negara, tidak hanya warga secara individu tetapi juga anggota pelaksana pelayanan itu juga dapat menyampaikan persoalan-persoalan yang terkait dengan pelayanan agar menjadi perhatian pihak ombudsman atau badan pengawas parlemen. Contohnya, di Jerman para pegawai dapat mengangkat masalah ini ke Panelis Pengatur Parlemen 'sekalipun ketika tidak mewakili kepentingannya sendiri atau anggota yang lain', sepanjang Kepala badan tersebut itu tidak mampu melihat masalah yang dikeluhkan. Para anggota /pegawai yang melakukan ini tidak dapat dikenai sanksi atau diberi peringatan.¹

Penanganan Keluhan melalui Pengadilan

Sebagai suatu alternatif, suatu tribunal atau pengadilan khusus dapat dibentuk untuk menangani keluhan-keluhan baik yang ditujukan kepada suatu badan tertentu maupun yang terkait dengan penggunaan kekuasaan tertentu, seperti di Inggris. Atau keluhan-keluhan dapat ditangani oleh suatu badan pengawasan khusus, seperti di Kanada (lihat contoh di dalam kotak No. 53 berikut ini).

Kotak No. 53:

Penanganan Keluhan: Panitia Pemeriksa Intelijen Keamanan Kanada

Melalui Undang-Undang Intelijen Keamanan Kanada tahun 1984, Panitia Peninjau Intelijen Keamanan ("SIRC"), suatu badan pengawas yang dibentuk oleh anggota Dewan Penasihat, juga bertanggung jawab atas penyelidikan keluhan-keluhan yang disampaikan oleh individu dengan 'memper-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

hatikan berbagai tindakan atau kegiatan yang di-lakukan oleh pemberi pelayanan' (bab 41) selain juga penolakan terhadap surat keterangan bersih diri (Bab 42). Para penyampai keluhan yang menggunakan ketentuan ini pada awalnya harus menyuarkan permasalahan ini kepada departemen pemerintah terkait dan menyampaikan keluhan secara tertulis kepada SIRC. Penyelidikan akan dilakukan secara privat, walaupun pihak penyampai keluhan diberi kesempatan untuk memilih wakilnya (bab. 46) dan diwakili oleh suatu dewan. Pihak penyampai keluhan maupun peyelenggara pelayanan keduanya tidak berhak untuk bertemu perwakilan pihak yang lain. SIRC mempunyai hak untuk memanggil ke pengadilan untuk didengar pernyataan dibawah sumpah (bab. 50). Sehubungan dengan laporan hasil temuan, maka Panitia Pemeriksa harus:

- Dalam rangka menyelesaikan suatu penyelidikan terkait
- (a) dengan suatu keluhan yang diatur dalam bab 41, memberi laporan kepada Menteri dan Direktorat yang berisi temuan-temuan dari penyelidikan tersebut dan berbagai rekomendasi yang dianggap pantas oleh Panitia; dan
 - (b) dengan mengikuti ayat (a), menyampaikan laporan hasil temuan atas penyelidikan, dan dapat, jika dipandang perlu, melaporkan rekomendasi yang sesuai dengan ayat tersebut ke pihak penyampai keluhan

Sumber : Undang-Undang Intelijen Keamanan Kanada, 1984

Prosedur hukum tidak harus selalu melibatkan sidang pengadilan. Sistem tribunal memiliki beberapa manfaat dibanding pengadilan yang biasa digelar berkaitan dengan keluhan yang terkait keamanan dan intelijen: tribunal ini dapat mengembangkan keahlian khusus di bidang keamanan dan intelijen, jika perlu para hakim dan pengacara dapat di periksa, dan prosedur khusus dapat dirancang untuk menyimpan informasi yang bersifat sensitif. Mengingat hakikatnya, maka tidak dimungkinkan untuk melibatkan pengadilan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

yang terbuka untuk umum. Di lain pihak, sekalipun sistem tribunal dapat memberi kesempatan kepada para penyampai keluhan untuk menyampaikan pendapatnya, para pelapor dapat menemui kesulitan dalam membuktikan suatu kasus, dalam pemerolehan akses untuk mendapat suatu bukti yang relevan, atau dalam menentang kesaksian versi badan yang dilaporkan. Untuk mengatasi persoalan-persoalan semacam ini, maka di Kanada dan Inggris dibentuk suatu dewan khusus. Dewan ini mempunyai tugas yang berat untuk menghadapi argumen yang terkait dengan masalah keamanan, khususnya aspek-aspek yang tidak dapat disampaikan kepada pihak penyampai keluhan. Hal inilah yang dapat membantu suatu sistem tribunal untuk dapat memberikan penilaian yang lebih obyektif terhadap suatu bukti dan argumen.

ECHR dan Penanganan Keluhan

Bagi negara-negara yang ikut menanda tangani EHCR, mereka harus memperhatikan beberapa hal mengenai syarat-syarat dari berbagai Konvensi sebagaimana diatur dalam Pasal 6, 8 dan 13 yang perlu diamati dengan cermat ketika merancang mekanisme penanganan keluhan. Pasal 6 mensyaratkan adanya sistem pengadilan yang adil melalui sistem tribunal yang independen dan imparial dalam persoalan kriminal dan untuk menentukan hak-hak sipil dan kewajiban seseorang. Pasal 6, misalnya, telah diterapkan dalam prosedur yang mengatur barang bukti yang diperoleh dari informan dan pegawai pemerintah yang bertugas dalam penyamaran dalam suatu pengadilan kriminal,² dan untuk peraturan-peraturan yang membatasi tindakan dan pemberitahuan bukti untuk kepentingan umum, baik di suatu pengadilan pidana maupun perdata.³ Penggunaan suatu dewan keamanan sudah disarankan oleh Pengadilan Hak Asasi Manusia di Eropa sebagai jalan untuk memenuhi persyaratan agar terbentuknya pengadilan yang adil Pasal 6 ECHR.⁴

Akan tetapi, walaupun ketika pasal 6 ini tidak diberlakukan, perlindungan prosedural tetap dapat diminta dalam proses pe-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

nanganan keluhan, sesuai Pasal 8 dan 13. Pasal-pasal ini meminta adanya pengaturan-pengaturan *ex post facto* tindakan keamanan yang dapat mengganggu privasi seseorang, seperti tindak pengawasan dan investigasi keamanan. Bagaimanapun, tidak ada cetak biru mengenai Konvensi Eropa (misalnya, seseorang yang menjadi sasaran suatu tindak pengawasan tidak selalu harus diberitahu setelah pengawasan itu dilakukan).⁵ Pasal 13 mengakui adanya hak bagi suatu penyelesaian secara efektif dihadapan suatu badan otoritas nasional terhadap pelanggaran konvensi hak. Tidak harus diadakan pengadilan akan setiap kasus seperti ini dan bagi kasus-kasus yang terkait dengan keamanan Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa telah menemukan bahwa suatu kombinasi dari berbagai jenis mekanisme pengawasan dan sistem penanganan keluhan sangat memadai.⁶ Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh suatu Dewan Partai Pekerja Eropa:

Berdasarkan hukum mengenai kasus yang di bawa ke pengadilan tentang pasal 8 dan 13 dari konvensi, maka dapat disimpulkan bahwa persyaratan untuk tercapainya suatu penyelesaian yang efektif dapat dipenuhi tidaklah tergantung hanya pada adanya akses untuk suatu pengadilan, tetapi pada keseluruhan perangkat dari mekanisme pengawasan dan keefektifannya.⁷

Kriteria pokok bagi suatu sistem penanganan keluhan yang kredibel bahwa dia harus:

- Jelas-jelas bersifat independen dari pengaruh badan intelijen atau keamanan,
- Memiliki kekuasaan yang diperlukan dan akses terhadap informasi yang ada di badan keamanan untuk menyelesaikan keluhan.
- Dapat memberikan penyelesaian secara efektif dalam penanganan suatu keluhan, dan penjelasan yang layak jika menolak suatu keluhan.

Akan sangat bermanfaat jika ada bentuk bantuan yang tersedia bagi pihak penyampai keluhan yang tidak mengenal proses hukum



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

untuk membantu mereka dalam menyampaikan keluhan. Para penyampai keluhan juga selayaknya diberi kesempatan untuk dapat ikut berpartisipasi dalam hal penyelidikan atau tindak lanjutnya sehingga proses itu dapat bersifat adil, terlepas dari apakah suatu sesi pemberian pernyataan yang resmi diadakan atau tidak. Proses investigasi dapat melarang disampaikan suatu informasi demi keamanan nasional. Akan tetapi hal itu harus merupakan keputusan dari orang atau badan yang menangani keluhan, alih-alih dari badan yang menjadi sasaran penyelidikan, dan harus diatur dalam prosedur perlindungan yang lain (misalnya, penggunaan Dewan Khusus untuk menghadapi kasus suatu badan keamanan).

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Sesi penyampaian pernyataan resmi atau tribunal harus dilakukan oleh orang-orang yang memenuhi persyaratan hukum dan undang-undang untuk dapat menduduki jabatan pada tingkat ini dan harus sudah memiliki jaminan keamanan masa kerja mereka selama menjabat;
- Sejauh dimungkinkan, semua proses harus dilakukan di hadapan umum. Bahkan ketika proses itu dinyatakan tertutup bagi umum, harus diusahakan agar proses itu dapat diikuti oleh pihak penyampai keluhan atau pihak yang mewakili mereka secara hukum.
- Selayaknya ada kekuasaan yang dapat membatalkan suatu keluhan tanpa harus dilakukan suatu penyelidikan atas keluhan yang dinyatakan oleh tribunal sebagai hal yang tidak berdasar dan asal-asalan;
- Jika dianggap perlu, atas dasar pertimbangan keamanan nasional untuk membatasi keikutsertaan pihak penyampai keluhan dalam proses peninjauan, maka keputusan itu harus berasal hanya dari pejabat atau pengadilan peninjau dan memberikan kompensasi keamanan (seperti penggunaan 'pihak yang berseberangan pendapat' atau Dewan Khusus) demi



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

menjamin adanya tindak lanjut yang bersifat adil dan tidak berpihak.

- Pengadilan atau pejabat peninjau selayaknya memiliki kekuasaan untuk membuat perintah yang bersifat mengikat secara hukum yang akan menghasilkan penyelesaian secara efektif bagi penyampai keluhan yang memang memiliki kasus yang dapat dibenarkan. Termasuk di dalamnya adalah pemberian kompensasi dan pemusnahan materi yang disimpan oleh badan-badan keamanan dan intelijen;
- Ruang lingkup dan dasar dari peninjauan ulang harus secara jelas ada dalam peraturan hukum dan harus menjangkau ke substansi masalah (alih-alih hanya menyentuh aspek prosedur) tindakan yang dilakukan oleh badan-badan keamanan dan intelijen.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 21

Pengawasan Oleh Otoritas Independen

Jika, dalam rangka menghindari manipulasi politis, badan-badan keamanan diberikan perlindungan konstitusional dari pemerintah-pemerintah yang bersifat politis, bagaimana pemerintah dapat diyakinkan bahwa dia memiliki semua informasi yang relevan dan bahwa badan-badan keamanan tersebut bertindak sesuai dengan kebijakannya?

Karena alasan tersebut maka beberapa negara telah membentuk kantor-kantor seperti Direktorat Jenderal, komisi yudisial atau auditor-auditor untuk memeriksa kegiatan-kegiatan yang dilakukan di bidang keamanan dan memiliki kekuatan berdasarkan undang-undang untuk mempunyai akses terhadap informasi dan pegawai.⁸

Ide ini pertama kali timbul di lingkungan intelijen AS, yang sekarang telah memiliki sekitar dua belas inspektur jenderal. Mereka semua bersifat independen. Akan tetapi terdapat variasi yang signifikan: beberapa didirikan melalui undang-undang (misalnya Inspektorat Jenderal Central Intelligence Agency dan Departemen Pertahanan), yang lainnya hanya berdasarkan pengaturan administrative dari kementerian-kementerian yang terkait (misalnya, Badan Pertahanan Intelijen dan Kantor Pengintaian Nasional). Terlepas dari perbedaan-perbedaan tersebut, beberapa inspektorat jenderal melapor kepada Kongres dan eksekutif. Beberapa dari kantor ini merujuk kasus ke tingkat yang lebih rendah demi efisiensi, menghindari pemborosan dan audit, selain memantau keabsahan dan kepatuhan pelaksanaan kebijakan.

Inspektur jenderal semacam ini bekerja dalam wilayah yang bersifat rahasia: tugas utama mereka tidak untuk meyakinkan publik



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

mengenai akuntabilitas, tetapi lebih kepada tindakan memperkuat akuntabilitas terhadap pihak eksekutif. Undang-undang Kanada secara jelas memberikan gambaran mengenai praktik seperti ini.

Inspektur Jenderal di Kanada memiliki akses tidak terbatas terhadap informasi dalam menjalankan tugasnya.

**Kotak No. 54:
Fungsi Inspektur Jenderal Kanada**

Inspektur Jenderal bertanggung jawab kepada pejabat yang ditunjuk di departemen pemerintah yang terkait (Deputi Jaksa Agung Muda) dan memiliki peran dalam hal:

- (a) memantau kepatuhan badan intelijen terhadap kebijakan operasionalnya;
- (b) memeriksa kegiatan operasional badan intelijen; dan
- (c) memberi laporan tahunan kepada menteri yang menyatakan tingkat kepuasan Inspektur Jenderal terhadap kegiatan badan dan apakah ada kegiatan badan yang bertentangan dengan undang-undang atau instruksi menteri atau telah melakukan hal yang tidak beralasan atau tidak perlu.⁹

Sumber: Undang-undang Keamanan dan Intelijen Kanada, Bab 30 & 32

Praktik yang hampir sama terjadi di Bosnia dan Herzegovina, dimana Inspektur Jenderal bertanggung jawab untuk memenuhi fungsinya sebagai pengawas internal sebagaimana diatur melalui Pasal 33 Undang-undang Badan Intelijen dan Keamanan. Inspektur Jenderal dapat meninjau ulang kegiatan-kegiatan badan, menyelidiki keluhan yang masuk, melakukan audit dan investigasi berdasarkan inisiatifnya sendiri, dan mengeluarkan rekomendasi-rekomendasi. Inspektur Jenderal berkewajiban untuk membuat laporan paling sedikit setiap enam bulan kepada Komite Keamanan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Intelijen dan berkewajiban untuk memberi tahu tokoh eksekutif utama mengenai segala perkembangan secara teratur dan mutakhir. Kekuasaan yang dimiliki Inspektur Jenderal termasuk untuk menanyai para pegawai badan dan memperoleh akses terhadap wilayah dan data yang dimiliki badan.

Negara-negara lain – yang terlihat jelas adalah Afrika Selatan¹⁰ – telah membentuk inspektorat jenderal yang melapor ke parlemen. Dalam hal ini kantor tersebut berfungsi menjembatani kerahasiaan, yaitu sebagai suatu usaha untuk meyakinkan publik melalui laporan kepada parlemen bahwa seseorang yang independen dan memiliki akses terhadap materi yang diperlukan telah memeriksa kegiatan yang dilakukan oleh badan keamanan atau intelijen tersebut. Akan tetapi, tidak dapat dihindari bahwa hampir semua materi yang diperiksa harus tetap menjadi bagian dari kerahasiaan, meskipun informasi itu dapat diberikan kepada badan-badan pengawas lainnya.

Bahkan ada beberapa inspektur jenderal yang berdasarkan statuta harus melapor kepada pihak eksekutif dapat memiliki hubungan kerja yang informal dengan badan-badan parlemen, misalnya di Australia dan, seperti telah disebut di atas, beberapa inspektur jenderal di AS melapor kepada Kongres secara periodik.

Sekalipun lembaga semacam ini harus melapor kepada pemerintah atau parlemen, namun tetap diperlukan adanya pembatasan berdasarkan hukum secara hati-hati, mengingat kemandirian dan kekuasaan merupakan hal yang sangat penting. Pejabat-pejabat yang independen dapat diminta untuk meninjau ulang kinerja suatu badan terhadap satu atau beberapa standar: efisiensi, kepatuhan terhadap kebijakan pemerintah, kepantasan atau keabsahan. Dalam kesempatan apapun, para pejabat tersebut tetap memerlukan akses tidak terbatas terhadap dokumen-dokumen dan catatan tentang para pegawainya dalam rangka memperoleh hasil pemeriksaan yang akurat. Dalam praktiknya, seorang pejabat independen tidak akan dapat memeriksa dengan seksama lebih



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dari hanya satu bagian dari pekerjaan badan tersebut. Beberapa lembaga inspektorat bekerja hanya berdasarkan 'sampling' dari pekerjaan dan dokumen-dokumen badan yang diperiksa – hal ini menjadi pendorong bagi badan tersebut untuk membentuk prosedur yang lebih luas dan menghasilkan efek yang bermacam-macam. Beberapa lembaga pemeriksa memiliki yurisdiksi untuk menangani keluhan yang disampaikan oleh individu (seperti di dalam skema Australia).¹¹

Praktik Terbaik (*Best Practice*)

- Pemeriksaan terhadap fungsi badan-badan intelijen dan keamanan yang berpengaruh terhadap individu harus dilakukan oleh pejabat-pejabat yang independen dan imparial (seperti Ombudsman, atau Inspektur-Jenderal) dan mematuhi standar-standar berikut ini;
- Pejabat yang berperan sebagai pemeriksa haruslah merupakan orang yang memenuhi persyaratan legal dan konstitusional untuk dapat menduduki jabatan itu dan harus dijamin keamanan masa kerjanya selama menjabat;¹²
- Ruang lingkup dari pemeriksaan dan dasar pelaksanaannya harus secara jelas ada dalam peraturan hukum dan harus menjangkau ke substansi masalah (alih-alih hanya menyentuh aspek prosedur) akan tindakan yang dilakukan oleh badan-badan keamanan dan intelijen;
- Pejabat itu harus memiliki kekuasaan hukum yang memadai untuk dapat memeriksa fakta-fakta dan bukti-bukti yang berkaitan dengan penggunaan kekuasaan oleh badan intelijen dan keamanan;
- Pejabat itu harus mempunyai otoritas yang paling tinggi dalam menentukan bentuk dan ruang lingkup perintah atau laporan apapun yang dihasilkan dari pemeriksaan.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Bab 23

Kantor-Kantor Audit Independen

Tanggung jawab pengawasan keuangan pihak eksekutif dan parlemen masih jauh dari selesai ketika anggaran badan intelijen di masukkan. Tidak hanya eksekutif, pihak parlemen juga harus menjalankan fungsi pengawasan dan auditnya, dengan mengingat bahwa penyampaian hasil laporan yang telah diaudit kepada parlemen merupakan bagian dari proses demokrasi dan proses auditing harus merupakan hasil audit laporan dan audit kinerja. Semua laporan, termasuk laporan tahunan badan intelijen dan keamanan merupakan sumber informasi yang penting bagi parlemen untuk memeriksa bagaimana uang rakyat dipergunakan pada tahun anggaran sebelumnya.

Menjamin Independensi

Di hampir semua negara, kantor audit nasional (kadang kala disebut Auditor Jenderal, Kantor Audit Nasional, Kantor Anggaran atau Kamar Laporan) didirikan melalui ketentuan undang-undang sebagai suatu badan yang independen dari campur tangan pihak eksekutif, legislatif dan cabang-cabang yudikatif. Untuk menjamin kemandiriannya, maka Auditor Jendral:

- Dipilih oleh parlemen dan memiliki masa kerja yang jelas;
- Memiliki perangkat kerja dan hukum dan sumber-sumber untuk melakukan misinya secara independen;
- Memiliki otoritas independen untuk melapor kepada parlemen dan memiliki panitia anggaran untuk setiap keperluannya setiap waktu.

Parlemen harus menjamin adanya sanksi hukum dan diterapkan pada kasus-kasus korupsi dan salah urus (*mis-management*)



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

sumber-sumber dari negara tersebut yang dilakukan oleh pejabat dan/atau lembaga politis. Parlemen harus menjamin bahwa tindak perbaikan akan dilakukan bilamana disadari adanya kesalahan.

Mengaudit Badan-Badan Intelijen dan keamanan

Tujuan dari proses audit badan-badan intelijen dan keamanan ini adalah untuk menetapkan bahwa pengeluaran anggaran yang dipergunakan telah sesuai dengan hukum dan dilakukan dalam cara yang efektif dan efisien. Untuk itu, maka penting bagi badan-badan tersebut untuk membuka diri seluas-luasnya untuk diamati dengan seksama oleh Auditor Jenderal, selain adanya larangan terbatas untuk melindungi identitas sumber-sumber informasi dan rincian tentang operasi yang bersifat sensitif.¹³

Karena fungsi badan-badan tersebut yang dilindungi kerahasiaannya, dilindungi dari pengetahuan publik, media dan masyarakat, maka penting untuk memberikan akses yang luas bagi auditor terhadap informasi rahasia. Hanya dengan cara ini dapat diperoleh kepastian apakah badan-badan itu telah menggunakan uang rakyat sesuai dengan hukum atau praktik illegal seperti korupsi telah terjadi.

Kotak No. 55: Auditor Jenderal

Terlepas dari apakah sumbernya dari pihak eksekutif, legislatif atau yudikatif, merupakan kewajiban bagi Kantor Audit untuk sungguh-sungguh bersifat independen dan memiliki otonomi penuh. Kantor ini juga harus memiliki sumber-sumber yang layak untuk mencapai tujuannya. Fungsi kantor ini meliputi tiga hal :

Pengawasan Keuangan

Kantor Audit harus memverifikasi akurasi, kesahihan dan kelengkapan pembiayaan semua bagian eksekutif dan departemen-departemen umum.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kantor ini harus memverifikasi bahwa semua kegiatan pembiayaan telah dilakukan sesuai dengan peraturan-peraturan pembiayaan publik. Dalam konteks pengawasan ini, Kantor Audit harus memenuhi misi yurisdiksi dengan memperhatikan para akuntan publik dan pejabat yang mengotorisasi pembayaran. Semua pihak yang terlibat harus turut bertanggung jawab atas uang yang ada pada mereka ketika suatu waktu mereka tidak lagi memegang jabatan. Jika terjadi salah penggunaan atau korupsi, Kantor Audit bertanggung jawab untuk melaporkan hasil temuannya kepada yudikatif.

Pengawasan Hukum

Kantor Audit harus memverifikasi bahwa semua pengeluaran uang rakyat dan pendapatan telah dilakukan sesuai dengan hukum yang mengatur anggaran.

Memastikan Penggunaan Dana Publik yang Tepat

Suatu Kantor Audit modern yang mewakili kepentingan terwujudnya pemerintahan yang baik harus dapat memastikan bahwa dana publik telah digunakan secara tepat berdasarkan tiga kriteria berikut ini:

- (i). *Penghematan*: memastikan bahwa sumber-sumber digunakan secara optimal, baik secara kuantitatif maupun kualitatif;
- (ii). *Efektif* : mengukur tingkat pencapaian tujuan dan sasaran;
- (iii) *Efisien*: mengukur apakah penggunaan sumber sudah optimal dalam rangka mencapai hasil yang diraih.

Pengawasan *ex-post* ini dilakukan dengan inisiatif Kantor Audit ataupun berdasarkan permintaan dari parlemen.

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



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Sebagai prinsip umum dari suatu tata kelola yang baik, aturan auditing yang normal berlaku bagi berbagai kegiatan pemerintah lainnya, juga perlu diterapkan pada proses audit pembiayaan badan keamanan dengan beberapa batasan seperti telah disebut di atas. Hal yang membuat proses auditing badan keamanan dan intelijen berbeda dari proses audit pada umumnya adalah mekanisme pelaporannya. Untuk melindungi keberlangsungan operasi, metode-metode dan sumber-sumber badan keamanan di banyak negara mempunyai mekanisme pelaporan yang khusus. Misalnya di Inggris, menurut pendapat parlemen, hanya Ketua Panitia Laporan Publik dan Panitia Keamanan yang diberi penjelasan lengkap tentang hasil audit keuangan. Penjelasannya hanya tentang laporan mengenai legalitas dan efisiensi pengeluaran, keseringan pengeluaran tidak rutin, dan apakah badan telah beroperasi sesuai jumlah anggaran atau melebihinya. Di Jerman, pengawasan laporan dan keuangan badan intelijen dilaksanakan oleh badan khusus (yaitu *Dreierkollegium*) yang berada di bawah kantor audit nasional (*Bundesrechnungshof*). *Bundesrechnungshof* melaporkan temuan rahasianya ke sub-komite khusus dari Panitia Pengawas Anggaran Parlemen (yaitu suatu forum Rahasia), Panelis Pengawas Parlemen bagi pengawasan intelijen, Dewan Penasihat Federal (*Bundeskanzleramt*) dan juga ke Menteri Keuangan.¹⁴ Parlemenlah (dan bukan badan intelijen) yang menentukan elemen anggaran intelijen yang mana yang harus dirahasiakan.¹⁵

Selanjutnya, di banyak Negara, laporan umum tahunan dari badan intelijen dan keamanan (contohnya di Belanda) atau dari badan pengawas parlemen (contohnya di Inggris) menyebutkan hasil laporan audit keuangan.¹⁶

Kotak di bawah ini memberi ilustrasi bagaimana pengungkapan informasi mengenai badan kepada auditor dapat disusun.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kotak No. 56:
Pengungkapan informasi Badan Intelijen kepada Auditor berdasarkan Undang-Undang (Inggris)

'Pengungkapan informasi harus dianggap perlu untuk pelaksanaan kegiatan intelijen yang layak jika berisi tentang (...) pengungkapan itu diperintahkan oleh dan sesuai dengan aturan yang disetujui oleh menteri luar negeri, informasi kepada bagian keuangan dan Auditor Jenderal untuk memenuhi fungsinya'

Sumber: Undang-Undang Intelijen 1994, Bab 2 (3)b, Inggris.

Terjadi juga di banyak Negara dimana kantor audit menginvestigasi aspek legalitas, efektifitas dan efisiensi proyek-proyek tertentu, seperti pembangunan kantor pusat baru (seperti di Kanada dan Inggris) atau pembelian sistem SIGINT (Signal Intelligence) baru (seperti di Inggris) atau pertukaran informasi antar badan untuk mengkoordinasi kebijakan anti terorisme (Belanda). Kotak No. 58 memberi contoh pemberian mandat dan ruang lingkup investigasi Auditor Jenderal Kanada.

Kantor Audit Nasional tidak berfungsi dalam kondisi vakum, tetapi dimasukkan ke dalam sistem prosedur akuntabilitas keuangan yang sudah ada, yang didukung oleh perangkat hukum. Biasanya, hukum-hukum akuntabilitas keuangan pada umumnya dan hukum mengenai badan intelijen secara khusus akan menyebutkan secara rinci ketentuan akuntabilitas normal dan khusus mana yang akan diterapkan. Kotak No. 57 memberi contoh beberapa prosedur akuntabilitas keuangan badan intelijen negara Luxembourg. Ada tiga unsur penting dalam sistem audit ini. Pertama, akuntan khusus badan intelijen ditunjuk oleh menteri terkait, bukan oleh direktur badan intelijen. Ketentuan ini membuat kedudukan akuntan menjadi kuat dan membuatnya independen. Kedua, mandat kantor audit



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

nasional adalah untuk memeriksa secara periodik cara badan itu mengelola keuangannya. Implikasinya adalah mandat ini tidak terbatas hanya pada pemeriksaan keabsahan pengeluaran tetapi juga termasuk memberi pertimbangan terhadap kinerja, efisiensi dan manfaat adanya badan tersebut.

Ketiga, hukum menetapkan bahwa Undang-undang tentang Anggaran Negara, Akuntabilitas dan Dana juga diterapkan pada badan intelijen (dengan beberapa pengecualian). Karena itu, tujuan adanya hukum itu adalah untuk mendapatkan situasi dimana praktik umum pengelolaan keuangan yang baik dapat diterapkan sejauh mungkin.

**Kotak No. 57:
Akuntabilitas Keuangan (Luxembourg)**

'(1) Pengeluaran badan intelijen dilaksanakan oleh akuntan khusus dari badan tersebut, yang ditunjuk oleh menteri yang bertanggung jawab atas anggaran sesuai ketentuan pasal 68 Undang-undang mengenai anggaran Negara, Akuntabilitas dan Dana yang telah diamandemen tanggal 8 Juni 1999.

(2) Pengecualian terhadap pasal 68 – 73 dari undang-undang yang telah disebut itu adalah:

- Pengawasan secara periodik terhadap pengelolaan badan intelijen dilakukan oleh Kantor Audit Nasional
- Dana yang diterima oleh akuntan khusus dialokasikan untuk pembayaran pembiayaan badan intelijen; dan dicatat di dalam laporan akuntan khusus tersebut.
- Pada akhir setiap trimester, akuntan tersebut melaporkan penggunaan dana kepada pejabat yang memiliki kekuasaan untuk mengotorisasi pengeluaran, dalam kerangka yang telah ditentukan berdasarkan keputusan pengalokasian dana;
- Dana yang tidak digunakan untuk membayar pengeluaran selama tahun fiskal yang telah dialokasikan, tidak di-



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

kembalikan ke kas Negara. Melainkan, disimpan dalam catatan untuk tahun fiskal berikutnya.

- Pejabat yang berwenang mengotorisasi pengeluaran akan menyampaikan laporan yang dibuat oleh akuntan khusus ke Kantor Audit Negara untuk memperoleh persetujuan;
- Pada akhir setiap tahun fiskal, Perdana Menteri, Menteri Negara, menawarkan kepada menteri-menteri yang bertanggung jawab untuk membebaskan akuntan khusus itu dari tugasnya. Pembebasan tugas itu harus dilakukan sebelum tanggal 31 desember pada tahun fiskal, mengikuti tahun fiskal dimana laporan akuntan khusus dibuat.'

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

Kotak No. 58:

Audit Independen terhadap Proyek: Contoh Proyek Pembangunan Gedung Kantor Pusat Badan Intelijen dan Keamanan Kanada (CSIS) oleh Auditor Jendral Kanada

Tujuan : tujuannya adalah untuk menentukan apakah pembangunan fasilitas kantor pusat nasional memenuhi tujuan CSIS dan persetujuan Dewan Dana, dan apakah proyek dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip ekonomi dan efisiensi.

Kriteria: Kriteria audit kami diambil dari pedoman auditing asset modal proyek, selain juga kebijakan dan pedoman dari Dewan Dana.

Ruang lingkup: Audit ini memeriksa semua tahapan besar dari proyek pemerintah. Secara khusus, kami meninjau ulang definisi kebutuhan, analisa pilihan, definisi proyek, proses



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

perancangan dan kaji ulang, proses kontrak, perubahan pemesanan, pengelolaan proyek, penilaian lingkungan, pembentukan komisi dan evaluasi setelah proyek selesai. Audit dimulai pada bulan November 1995 dan selesai pada bulan Maret 1996. Mengingat ukuran dan kompleksitas proyek ini dan terbatasnya waktu, kami tidak mengaudit catatan keuangan secara rinci (...) Audit ini tidak memenuhi mandat CSIS. Akan tetapi dalam rangka memenuhi persyaratan fasilitas kami mengonfirmasi bahwa audit ini berdasarkan mandat yang ada dan sudah layak.

Pendekatan: bukti-bukti audit diperoleh melalui wawancara ekstensif dengan para staf proyek, dan staf CSIS sebagai pengguna gedung. Kami mengkaji ulang dokumen perencanaan, penyerahannya kepada Dewan Dana, laporan-laporan proyek, notulen rapat Komite Penasihat Proyek Senior dan rapat manajemen, surat-surat, dokumen kontrak dan laporan tahunan. Kami memeriksa gedung, dari atap sampai lantai bawah tanah, termasuk ruang kantor, ruang serba guna dan ruang pemeliharaan. Kami mendapat kerjasama yang sangat baik (...). Tingkat kerjasama ini terutama pantas untuk dicatat mengingat pertimbangan keamanan operasi dan fasilitas CSIS itu sendiri.

Sumber: Laporan Auditor Jendral Kanada th. 1996, ada di <http://www.oag-bvg.gc.ca>

Beberapa catatan penting mungkin perlu diberikan. Badan intelijen dan keamanan tidak dapat dibandingkan sama seperti kegiatan pemerintah yang lain. Untuk berbagai alasan, pekerjaan ini mempunyai tingkat resiko yang tinggi, dan karenanya, investasi dapat mengalami kerugian karena adanya faktor-faktor di luar tanggungjawab badan. perwakilan yang terpilih harus memperlakukan hasil laporan ini dengan sangat hati-hati. Tanggapan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

terhadap laporan ini yang tidak seimbang atau membocorkan hasil akan dapat mengganggu kegiatan mereka, merusak fungsi, dan yang terakhir tetapi penting hal itu dapat merusak saling percaya antara para pemimpin politik dan badan intelijen.

Praktik Terbaik (Best Practice)

- Untuk menjamin independensi kantor audit, maka operasinya harus berdasarkan undang-undang, melapor ke parlemen dan direktur kantor audit harus dipilih atau disetujui oleh parlemen;
- Undang-undang mengenai kantor audit harus mencantumkan ketentuan-ketentuan mengenai mandat kantor itu, mekanisme pelaporan, penunjukkan direktur dan juga akses terhadap informasi rahasia;
- Auditor-jenderal harus mempunyai akses penuh terhadap informasi rahasia, dengan batasan khusus untuk melindungi identitas informan dan operasi yang bersifat sensitif;
- Kantor audit yang berdasarkan statuta harus dapat melaksanakan tidak hanya audit keuangan tetapi juga audit kinerja proyek-proyek tertentu secara rinci;
- Karena kantor audit berhubungan dengan informasi rahasia, perlu adanya perlindungan untuk mencegah publikasi (bagian dari) laporan secara tidak sah.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Catatan Akhir Bagian V – Peran Lembaga-Lembaga Peninjau Eksternal

1. Sekretariat Bundestag Jerman dari Komisi Pengawasan Parlemen (PKGR), Pengawasan Parlemen tentang Badan Intelijen Jerman, (Berlin: Bundespresseamt, 2001), hal. 19-20.
2. Windisch v Austria, (1991) 13 Laporan Hak Asasi Eropa 291; Van Mechelen v Netherlands, (1998) 25 Laporan Hak Asasi Eropa 647, Teixeira de Castro v Portugal, Pengadilan Hak Asasi Eropa, Persidangan tanggal 9 Juni 1998.
3. Rowe and Davis v UK, (2000), 30 Laporan Hak Asasi Eropa 1; Tinnelly and McElduff v UK, E Ct HR, Persidangan tanggal 10 Juli 1998.
4. Chahal v UK, (1997) 23 E.H.R.R. 413; Tinnelly and McElduff v UK, (1999) 27 E.H.R.R. 249.; Edwards and Lewis v UK, Pengadilan Hak Asasi Eropa, Persidangan tanggal 22 Juli 2003 dan 27 Oktober 2004.
5. Klass v Germany, ayat. 15 (dengan memperhatikan Pasal 8); Leander v Sweden, ayat. 68 (dengan memperhatikan Pasal 13).
6. Leander v Sweden, ayat. 78.
7. 'Laporan kelayakan Rekomendasi Badan Keamanan Internal' diadaptasi oleh PC-S-SEC pada rapat kedua (9 - 11 Oktober 2002), hal. 15.
8. Untuk bandingan kekuasaan Inspektur Jendral di berbagai Negara, lihat: Komite Intelijen dan Keamanan (Inggris), Laporan tahunan tahun 2001-2, Cm 5542, Lampiran 3.
9. Undang-undang CSIS, bag. 33.2. Kedua laporan tahunan dan sertifikat Inspektur Jendral disyaratkan untuk dikirim ke badan pengawas, SIRC.: bag. 33.3 CSIS Undang-undang tahun 1984.
10. Kantor Inspektur Jendral Intelijen.
11. Undang-undang Inspektur Jendral Intelijen dan Keamanan tahun 1986, bag. 10-12.
12. ¹² Lihat, sebagai contoh, Undang-undang Badan Intelijen dan keamanan Bosnia Herzegovina, Pasal 32: 'Seorang Inspektur Jendral ditunjuk dan diberhentikan oleh Dewan Menteri berdasarkan usulan ketua. Inspektur Jendral akan menjabat selama 4 tahun, yang dapat diperpanjang satu kali. Inspektur Jendral dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

berdasarkan permintaan sendiri; jika ia tidak lagi memiliki kapasitas untuk melakukan tugasnya secara permanent; tidak mematuhi peraturan perundangan yang berlaku; gagal menerapkan tindak pengawasan terhadap badan; jika terlibat tindak kriminal atas penyalahgunaan jabatan atau membuka rahasia Negara, militer atau rahasia pekerjaan yang ada padanya; jika diputuskan untuk dipenjara atas tindakan kriminalnya; atau jika ia tidak melakukan penyelidikan, inspeksi atau audit pada waktunya.

13. Pembatasan ini berlaku terhadap pejabat keuangan dan Auditor Jendral di Inggris, lihat laporan dari pejabat keuangan dan Auditor Jendral, Thames House and Vauxhall Cross, HC Sesi 1999-2000, tanggal 18 Februari 2000, poin 8. terdapat di: http://www.nao.org.uk/publikations/nao_reports/9900236.pdf
14. Bundeshaushaltsordnung Jerman (BHO) (1969), Ayat. 10a (3); Sekretariat Panelis Pengawas Parlemen Jerman, Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien, (Berlin: Bundestag, 2003), hal. 42; Situs Badan Intelijen Jerman (Bundesnachrichtendienst) di: <http://www.bundes-nachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm> Bundeshaushaltsordnung>.
15. Bundeshaushaltsordnung Jerman (BHO) (1969), Ayat. 10a (2).
16. Lihat, sebagai contoh, Laporan tahunan Badan Intelijen dan keamanan Belanda (2003), terdapat di: <http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf>, hal. 69-70; Laporan tahunan Komite Intelijen dan Keamanan tahun 2002-2003, disampaikan oleh Perdana Menteri atas perintah yang Mulia Ratu, bulan Juni 2003, London, hal. 8-13.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Tinjauan Praktek Terbaik

Badan

Penetapan Mandat

- Peran badan keamanan atau intelijen harus ditetapkan secara jelas dan terbatas pada urusan-urusan yang harus dinyatakan secara khusus dalam bentuk rincian dan melibatkan ancaman yang serius terhadap keamanan nasional dan masyarakat sipil;
- Konsep ancaman untuk keamanan nasional dan masyarakat sipil harus ditetapkan secara hukum;
- Kompetensi teritorial sebuah badan keamanan atau badan intelijen harus ditetapkan secara jelas dan wewenang lain untuk bertindak diluar wilayah tertentu harus disertai dengan ketentuan pengaman;
- Tugas dan wewenang badan di dalam mandatnya harus ditetapkan secara jelas dalam undang-undang, yang disahkan oleh parlemen;
- Di negara-negara pasca-pemerintahan otoriter, adalah penting untuk memiliki pengaman hukum dan kelembagaan. Hal ini untuk mencegah penyalahgunaan keamanan dan intelijen terhadap lawan politik dalam negeri.

Pengangkatan Direktur

- Undang-Undang harus menetapkan proses pengangkatan Direktur badan keamanan atau intelijen dan persyaratan minimum atau faktor-faktor yang dapat mengakibatkan diskualifikasi dari jabatan;
- Pengangkatan tersebut harus terbuka untuk dicermati di luar eksekutif, terutama di parlemen;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Jika memungkinkan, pihak oposisi di parlemen harus terlibat dalam proses pengangkatan Direktur lembaga keamanan dan intelijen;
- Undang-Undang harus mengandung pengaman terhadap tekanan yang ditujukan kepada Direktur dan penyalahgunaan jabatan (misalnya ketentuan-ketentuan untuk keamanan kerja, pemindahan atas dasar kesalahan, dll.);
- Kriteria pengangkatan dan pemberhentian harus disebutkan secara jelas dalam hukum;
- Jika memungkinkan, lebih dari seorang anggota kabinet harus terlibat dalam proses pengangkatan seorang Direktur lembaga keamanan dan intelijen, misalnya Kepala Negara/Perdana Menteri dan Menteri kabinet yang terkait.

Otorisasi Penggunaan Wewenang Khusus

- Prinsip penegakan hukum menetapkan bahwa wewenang khusus yang dimiliki oleh dinas keamanan atau intelijen harus didasarkan pada undang-undang.
- Hukum harus jelas, spesifik dan juga komprehensif, sehingga tidak memungkinkan adanya insentif bagi sebuah badan untuk menggunakan cara-cara di luar ketentuan hukum;
- Prinsip proporsionalitas harus ditetapkan di dalam undang-undang yang mengatur penggunaan dan pengawasan wewenang khusus;
- Harus ada kontrol terhadap penyalahgunaan kekuasaan khususnya yang melibatkan orang-orang diluar lembaga, baik sebelum atau setelah penggunaan kekuasaan tersebut;
- Seluruh tindakan yang dilakukan oleh dinas keamanan dan intelijen untuk memerangi terorisme harus menghormati hak-hak asasi manusia dan prinsip penegakan hukum. Apapun tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang diduga atau dinyatakan sebagai tindakan teroris, dinas intelijen tidak boleh mencabut hak hidup sebagaimana dijamin oleh ECHR dan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR);

- Dalam rangka pengamanan terhadap penggunaan kekuasaan khusus yang berpihak dan pelanggaran hak-hak asasi manusia, tindakan badan keamanan dan intelijen harus dimonitor dan diawasi secara seksama.

Informasi dan Arsip

- Mandat legislatif badan keamanan dan intelijen harus membatasi maksud-maksud dan juga kondisi di mana informasi dapat dikumpulkan dan arsip-arsip menyangkut individu-individu tertentu dapat dibuka demi keperluan hukum badan tersebut;
- Hukum harus memberikan kontrol yang efektif terhadap berapa lama informasi dapat dipertahankan, dipergunakan, dan menentukan siapa yang dapat mengaksesnya; dan harus memastikan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip perlindungan data internasional berkenaan dengan informasi yang dapat dikeluarkan. Harus terdapat proses-proses audit termasuk audit oleh kalangan eksternal yang independen untuk memastikan bahwa panduan tersebut diikuti;
- Badan keamanan dan intelijen tidak boleh dikecualikan dari kebebasan informasi dan undang-undang tentang akses untuk mendapatkan informasi. Mereka justru harus diijinkan, apabila relevan, untuk mengambil manfaat dari pengecualian-pengecualian khusus tentang prinsip-prinsip pengungkapan yang mengacu pada konsep keamanan nasional yang terbatas dan terkait dengan mandat badan tersebut;
- Pengadilan atau mekanisme independen lain yang tersedia dibawah undang-undang harus bebas untuk menentukan, dengan akses terhadap data yang mencukupi dari arsip lembaga keamanan dan intelijen, bahwa pengecualian tersebut diterapkan secara tepat dalam kasus apa pun yang diajukan oleh individu yang mengajukan pengaduan;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Ketika informasi diterima dari badan luar negeri atau lembaga internasional, informasi tersebut harus tunduk pada mekanisme kontrol baik yang berlaku di negara asalnya maupun standar-standar yang berlaku dibawah hukum dalam negeri;
- Informasi hanya harus diungkapkan ke dinas keamanan atau angkatan bersenjata luar negeri atau ke sebuah badan internasional apabila mereka akan menyimpan dan menggunakannya sesuai dengan mekanisme kontrol yang berlaku persis sama dengan hukum dalam negeri badan yang mengungkapkannya (selain dari hukum yang berlaku bagi badan yang menerimanya).

Pengarahan Internal dan Kontrol Badan

- Dinas intelijen tidak boleh beroperasi di luar jalur hukum. Oleh karena itu, staf yang mencurigai atau menyadari adanya tindakan atau perintah ilegal di dalam lembaga tersebut memiliki kewajiban untuk melaporkan kecurigaan mereka itu;
- Harus ada sebuah kodifikasi praktek yang menjamin dukungan dan keamanan yang memadai bagi para *whistleblowers* (orang yang mengungkapkan informasi);
- Staf dinas intelijen harus dilatih mengenai sebuah pedoman perilaku yang mencakup pertimbangan batas-batas etika pekerjaan mereka. Pelatihan ini harus terus diperbaharui dan tersedia bagi para staf selama masa kerja mereka;
- Kebijakan administrasi internal harus dilegalkan dengan status hukum yang jelas.
- Hal-hal yang terlalu terinci atau sensitif untuk dinyatakan dalam undang-undang harus diatur dengan kebijakan administrasi internal formal dengan status hukum yang jelas.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Peran Eksekutif

Pengetahuan Tingkat Kementerian dan Kontrol Intelijen

- Legislasi intelijen harus mengandung dua hak atas akses yang berbeda: hak eksekutif atas informasi yang relevan yang dimiliki badan dan hak kepala badan untuk memiliki akses terhadap menteri yang bersangkutan;
- Menteri harus bertanggung jawab secara hukum atas perumusan kebijakan tentang urusan-urusan keamanan dan intelijen. Ia juga harus berhak secara hukum untuk menerima laporan badan secara berkala serta bertanggung jawab secara hukum atas persetujuan yang diberikan untuk hal-hal yang sensitif secara politis.

Kontrol terhadap Aksi Rahasia

- Seluruh tindakan rahasia harus disetujui oleh anggota eksekutif yang berwenang sesuai dengan kerangka kerja hukum yang disetujui oleh parlemen. Laporan reguler harus dibuat.;
- Tidak ada tindakan yang dapat diambil atau disetujui oleh pejabat manapun sebagai bagian program tindakan rahasia apabila hal tersebut melanggar hak asasi manusia.

Kerja Sama Internasional

- Sangatlah penting bagi para menteri untuk memberikan wewenang dengan benar untuk kerjasama internasional dan harus diberikan tindakan pencegahan untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum suatu negara dan kewajiban hukum internasional;
- Pencegahan secara hukum seharusnya dilakukan untuk mencegah penggunaan informasi hasil kerjasama intelijen yang



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

diberikan dengan cara yang dapat melanggar hak asasi manusia atau kontrol terhadap hukum domestik.

Pengamanan terhadap Penyalahgunaan Tingkat Kementerian

- Undang-undang intelijen seharusnya meliputi tindakan pencegahan terhadap penyelewengan undang-undang di tingkat kementerian dan politisasi badan intelijen. Ada banyak mekanisme pencegahan yang mungkin dimana dapat dibayangkan, seperti syarat dimana instruksi menteri seharusnya tertulis dan/atau diungkapkan dalam badan pemeriksa eksternal maupun kewajiban menteri untuk memberikan pengarahan kepada Pemimpin Oposisi.;
- Badan Intelijen seharusnya tidak mengambil tindakan apapun untuk memperpanjang kepentingan partai politik;
- Badan Intelijen seharusnya tidak diperbolehkan untuk menginvestigasi kegiatan protes, penyuluhan atau ketidaksetujuan yang menjadi bagian proses demokrasi dan sesuai dengan hukum.

●

●



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Peran Parlemen

Mandat Badan Pengawas Parlemen

- Cakupan horizontal dari mandat yang ada: seluruh komunitas intelijen, termasuk semua departemen dan pejabat tambahan, harus tercakup oleh mandat sebuah badan pengawas parlemen atau lebih;
- Cakupan vertikal dari mandat yang ada: mandat badan pengawas parlemen dapat mencakup beberapa dari yang berikut ini (a) legalitas, (b) efektifitas, (c) efisiensi, (d) anggaran dan akuntansi; (e) kesesuaian dengan Konvensi-Konvensi HAM yang terkait, (f) kebijakan/aspek administratif layanan intelijen;
- Keenam aspek yang disebutkan diatas harus dicakup baik oleh badan pengawas parlemen atau badan-badan independen dari negara tersebut, misalnya kantor audit nasional, inspektur jenderal, ombudsman atau pengadilan. Terjadinya tumpang tindih harus dihindari;
- Semakin besarnya komunitas intelijen dan semakin berbedanya layanan intelijen yang terlibat, semakin besar kebutuhan atas (sub) komite pengawas parlemen khusus;
- Mandat badan pengawas parlemen harus jelas dan spesifik;
- Rekomendasi-rekomendasi dan laporan-laporan dari badan pengawas parlemen harus (a) dipublikasikan; (b) diperdebatkan dalam parlemen; (c) dimonitor sehubungan dengan implementasinya oleh pemerintah dan komunitas intelijen;
- Sumber daya dan wewenang hukum yang dimiliki oleh badan pengawas parlemen harus sesuai dengan cakupan mandatnya.

Komposisi Badan Pengawas Parlemen

- Badan pengawas parlemen harus jelas-jelas 'dimiliki' oleh parlemen;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Parlemen harus bertanggung jawab untuk mengangkat dan, apabila diperlukan, memberhentikan anggota badan yang melaksanakan fungsi pengawasan atas namanya;
- Keterwakilan dalam badan-badan pengawas parlemen harus lintas partai, apabila dimungkinkan sesuai dengan kekuatan partai-partai politik di parlemen;
- Kementerian-kementerian pemerintah harus dilarang dari keanggotaan (dan anggota-anggota parlemen harus diminta untuk mengundurkan diri jika mereka diangkat sebagai menteri) atau kemandirian komite akan dipertanyakan. Hal yang sama berlaku bagi mantan anggota badan pengawas;
- Anggota-anggota komite harus mendapatkan keamanan pekerjaan sesuai dengan keinginan parlemen itu sendiri, bukan sesuai dengan keinginan kepala pemerintahan;
- Kepala badan harus dipilih oleh parlemen atau oleh komite itu sendiri, bukan diangkat oleh pemerintah.

Pemeriksaan dan Ijin Badan Pengawas

- Anggota parlemen hanya boleh diperiksa jika mandat komite mencakup penanganan materi yang sensitif secara operasional;
- Jika pemberian keterangan bersih diri kepada anggota parlemen ditolak oleh badan-badan keamanan dan intelijen, prosedur harus ditetapkan untuk menangani penentangan keputusan tersebut secara otoritatif, dan memberikan keputusan terakhir kepada parlemen atau presidiumnya;
- Kriteria untuk pemeriksaan harus jelas, dipublikasikan, konsisten, dan tegas untuk menahan pemeriksaan secara demokratis.

Wewenang Parlemen untuk Memperoleh Informasi dan Dokumen

- Badan pengawas harus memiliki wewenang hukum untuk memulai investigasi;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Anggotabadan pengawas harus memiliki akses yang tidak terbatas terhadap seluruh informasi yang diperlukan untuk melaksanakan tugas pengawasan mereka;
- Badan pengawas harus memiliki wewenang untuk memanggil saksi ke pengadilan dan memperoleh kesaksian dibawah sumpah;
- Jika berkaitan dengan badan pengawas, eksekutif harus bertanggung jawab untuk memberi tahu badan pangawas;
- Badan pengawas harus mengambil langkah-langkah untuk melindungi informasi dari pengungkapan tanpa ijin;
- Perselisihan atas akses informasi antara badan keamanan atau intelijen dengan badan pengawas harus dinyatakan dalam analisa terakhir kepada Parlemen itu sendiri.

Pelaporan ke Parlemen

- Tanggung jawab utama atas waktu dan bentuk Laporan Komite Parlementer dan keputusan apa pun untuk memberitakan bukti-bukti harus berada di tangan komite itu sendiri;
- Komite harus melapor ke parlemen setidaknya setahun sekali atau sesering diperlukan;
- Badan pengawas parlemen berhak mengambil keputusan tentang apakah sebuah bahan perlu dihilangkan dari laporan publik atas alasan keamanan;
- Pemerintah dan dinas keamanan atau intelijen harus diberi kesempatan pertama untuk melihat rancangan laporan sehingga hal-hal yang perlu dihilangkan demi alasan keamanan dapat dihilangkan.

Kontrol Anggaran

- Badan pengawas harus memiliki akses terhadap seluruh dokumen anggaran yang relevan, dengan syarat bahwa pengamanan harus dilakukan untuk menghindari bocornya informasi rahasia;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Pengawasan anggaran badan-badan keamanan dan intelijen harus diatur dengan prinsip-prinsip yang sama dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik yang mengatur aktivitas-aktivitas lain pemerintah. Pengecualian harus diatur dengan hukum. Dari sudut pandang ini, pengawasan anggaran harus merupakan kekuasaan yang dibagi antara komite alokasi dan komite pengawas intelijen;
- Parlemen-parlemen yang kuat harus memiliki hak untuk melakukan otorisasi anggaran;
- Lembaga-lembaga intelijen hanya boleh menggunakan dana untuk aktivitasnya jika dana tersebut diotorisasi secara spesifik oleh cabang legislatif untuk tujuan tersebut;
- Badan-badan intelijen tidak diperbolehkan memindahkan dana ke luar agensi tanpa otorisasi pemerintah.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Peran Badan Peninjau Eksternal

Menangani Pengaduan Warga

- Pejabat atau tribunal yang menangani pengaduan harus terdiri dari orang-orang yang memenuhi persyaratan konstitusional dan hukum untuk memegang jabatan pada tingkat ini dan harus memperoleh keamanan bekerja yang dijamin oleh hukum selama masa jabatan mereka;
- Sedapat mungkin, proses pengaduan tersebut harus diselesaikan di hadapan publik. Bahkan meskipun proses tersebut ditutup untuk publik, sebisa mungkin proses tersebut harus terbuka untuk pihak yang mengajukan pengaduan dan perwakilan hukumnya;
- Harus terdapat wewenang untuk menghentikan proses tersebut tanpa investigasi untuk pengaduan yang dianggap tidak beralasan oleh pejabat atau tribunal yang bersangkutan;
- Untuk alasan keamanan nasional, keikutsertaan pihak yang mengajukan pengaduan perlu dibatasi dalam proses peninjauan dan kemudian keputusan harus sepenuhnya berada di tangan pejabat atau tribunal yang melakukan peninjauan itu sendiri dan pengamanan harus diberikan untuk memastikan bahwa proses tersebut berjalan secara adil dan tidak memihak (seperti penggunaan '*Devil's Advocate*' atau 'Penasehat Khusus');
- Tribunal atau pejabat yang dimaksud harus memiliki wewenang untuk memberikan perintah yang mengikat secara hukum, yang menjadi obat yang efektif bagi seorang pihak yang mengajukan pengaduan dengan kasus yang dapat dibenarkan. Hal ini dapat mencakup pemberian kompensasi dan penghancuran bahan-bahan yang dimiliki oleh badan keamanan atau intelijen;
- Cakupan tinjauan dan dasar-dasar tinjauan harus jelas dinyatakan dalam hukum dan harus meliputi substansi (bukan hanya sekedar aspek prosedural) dari tindakan badan keamanan atau intelijen.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Pengawasan Badan di dalam Administrasi Otoritas Independen

- Peninjauan fungsi-fungsi badan keamanan dan intelijen yang mempengaruhi individu-individu harus dilakukan oleh pejabat-pejabat independen yang tidak memihak (seperti Ombudsman, atau Inspektur-Jenderal) dan sesuai dengan standar-standar berikut ini;
- Pejabat yang bertindak sebagai peninjau harus merupakan seseorang yang memenuhi persyaratan konstitusional dan hukum untuk menjabat di tingkat ini dan harus memiliki keamanan jabatan yang dilindungi oleh hukum selama masa jabatan mereka;
- Cakupan peninjauan dan dasar-dasar peninjauan harus jelas dinyatakan dalam hukum dan harus meliputi substansi (bukan hanya sekedar aspek-aspek prosedural) dari tindakan yang dilakukan oleh badan keamanan atau intelijen;
- Pejabat tersebut harus memiliki wewenang hukum yang memadai untuk dapat meninjau hal-hal yang berupa fakta dan bukti yang terkait dengan penggunaan wewenang badan keamanan atau intelijen;
- Pejabat harus memiliki wewenang penuh untuk menentukan bentuk dan cakupan perintah atau laporan atau keputusan apa pun yang dihasilkan oleh proses tersebut.

Kantor Audit Independen

- Untuk menjamin independensi kantor audit, pengoperasiannya harus berdasarkan hukum, kantor tersebut harus melapor ke parlemen dan direktur kantor audit tersebut harus diangkat atau disahkan oleh parlemen;
- Hukum tentang kantor audit harus mencakup ketentuan-ketentuan tentang mandat kantor tersebut, mekanisme pelaporan, pengangkatan direktur serta akses terhadap informasi rahasia;



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

- Auditor-Jenderal harus memiliki akses penuh terhadap informasi rahasia, dengan batasan-batasan khusus untuk melindungi identitas nara sumber dan operasi yang sensitif;
- Kantor audit yang berdasarkan hukum harus mampu melaksanakan audit keuangan serta audit kinerja terhadap proyek-proyek khusus secara terperinci;
- Karena kantor audit menangani informasi rahasia, harus ada pengamanan untuk menghindari publikasi (bagian-bagian) audit tanpa ijin.





Kontributor

Pengarang

Dr. Hans Born

Senior-Fellow, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Jenewa, Swiss.

Professor Ian Leigh

Professor di bidang Hukum, Ko-Direktur *Human Rights Centre*, *Durham University*, Durham, Inggris.

Asisten Editor

Thorsten Wetzling

Asisten Penelitian, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Jenewa, Swiss.

Ingrid Thorburn

Asisten Penelitian, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Jenewa, Swiss.

Anggota Badan Penasehat

(dalam kapasitas pribadi)

Professor Iain Cameron

Professor di bidang Hukum Internasional Publik, *Uppsala University*, Uppsala, Swedia.

Alistair Corbett

Panitera Komite Intelijen dan Keamanan, London, Kerajaan Inggris.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Alain Faupin

Mantan Wakil Ketua *Think Tank, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Jenewa, Swiss.

Hakon Huus-Hansen

Kepala Sekretariat, *Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee*, Oslo, Norwegia.

Kalman Kocsis

Ketua Komisi Ahli tentang Reformasi Intelijen, *Office of the High Representative*, Sarajevo, Bosnia dan Herzegovina; Mantan Kepala Layanan Intelijen Luar Negeri Hungaria.

Dr. Fredrik Sejersted

Penasehat Hukum, Kantor Kejaksaan Agung, Oslo, Norwegia

Fred Scheier

Konsultan Senior, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Jenewa, Swiss.

Konsultan

(dalam kapasitas pribadi)

Dr. Andrew Butler

Crown Law, Wellington, Selandia Baru.

Marina Caparini

Rekan Senior, *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, Jenewa, Swiss.

Dr. Richard B. Doyle

Professor Rekanan untuk Penganggaran Publik, *Naval Postgraduate School*, Monterey, Amerika Serikat.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Dr. Willem F. Van Eekelen

Presiden Badan Penasehat *Centre for European Security Studies* di *University of Groningen*, Anggota Badan Penasehat *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* dan *Stockhold Institute Peace Research Institute*, mantan Anggota Senat Belanda, mantan Menteri Pertahanan Belanda dan mantan Sekretaris-Jenderal Uni Eropa Barat.

Prof. Dr. Peter Gill

Professor Politik dan Keamanan di *Liverpool John Moores University*, Kerajaan Inggris.

George B. Lotz II

Asisten Sekretaris Pertahanan untuk Pengawasan Intelijen, Washington DC, Amerika Serikat.

Dr. Barry R. Wickersham

Direktur Pelatihan, Kantor Asisten Sekretaris Pertahanan untuk Pengawasan Intelijen, Washington DC, Amerika Serikat.





Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Daftar Istilah

Akuntabilitas

Pertanggungjawaban para anggota dewan perwakilan, baik yang dipilih atau diangkat, untuk diminta bertanggung jawab dalam pelaksanaan wewenang dan tugas-tugas mereka. Hal ini berlaku sama bagi para pegawai layanan intelijen dan keamanan. Akuntabilitas memiliki tujuan politik mengecek wewenang eksekutif dan oleh karenanya meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan dan tujuan operasional untuk membantu memastikan bahwa pemerintah beroperasi secara efektif dan efisien.

Checks and balances

Konsep ini mendeskripsikan mekanisme-mekanisme yang dibuat berdasarkan hukum, yang berlaku dalam proses pengambilan keputusan yang bertujuan untuk mencegah dominasi sebuah partai. Sehubungan dengan pengawasan layanan intelijen, hal ini berarti bahwa eksekutif, yudikatif dan legislatif masing-masing memainkan peran yang berbeda dalam proses akuntabilitas intelijen. *Lihat Kontrol Demokratis terhadap Layanan Keamanan.*

Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil mengacu pada seperangkat institusi, organisasi dan perilaku yang diposisikan antara negara, dunia bisnis, dan keluarga. Pada khususnya, hal ini meliputi organisasi-organisasi sukarela dan nirlaba, badan-badan amal, gerakan-gerakan sosial dan politik, bentuk-bentuk partisipasi dan keterlibatan sosial lain, dan nilai-nilai dan pola-pola budaya yang diasosiasikan dengan hal-hal tersebut.

Informasi Rahasia

Sebuah kategori dimana informasi dan materi keamanan nasional ditujukan untuk memperlihatkan derajat kerusakan yang akan diakibatkan oleh pengungkapan tanpa ijin terhadap pertahanan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

nasional atau hubungan luar negeri, dan untuk memperlihatkan derajat perlindungan yang diperlukan. Derajat kerahasiaan yang diinginkan untuk informasi tersebut dikenal sebagai sensitifitasnya. Sering kali, informasi yang sensitif disebarluaskan atas dasar kebutuhan untuk mengetahui. Contoh dari Amerika Serikat berikut ini menunjukkan sebuah hirarki klasifikasi formal untuk informasi: (i) *Top Secret* (Paling Rahasia) – ini adalah tingkat keamanan tertinggi, dan didefinisikan sebagai informasi yang akan mengakibatkan ‘kerusakan yang luar biasa besarnya’ terhadap keamanan nasional jika diungkapkan ke publik; (ii) *Secret* (Rahasia) – klasifikasi kedua tertinggi dapat meliputi, misalnya, rincian langkah-langkah dan prosedur-prosedur keamanan lain. Ini didefinisikan sebagai informasi yang akan menimbulkan ‘kerusakan yang serius’ terhadap keamanan nasional jika diungkapkan; (iii) *Confidential* (Rahasia) – adalah tingkat klasifikasi terendah. Ini didefinisikan sebagai informasi yang akan “merusak” keamanan nasional jika diungkapkan. Kategori-kategori tambahan dapat ditambahkan, seperti (iv) *Sensitive but unclassified (SBU)* (Sensitif tetapi tidak diklasifikasikan) – data yang tidak terkait dengan keamanan nasional tetapi pengungkapannya ke publik dapat menimbulkan kerugian; (v) *Unclassified* (Tidak diklasifikasikan) – tidak termasuk ‘klasifikasi’ secara teknis, ini adalah sesuatu yang sepiantasnya, dan mengacu pada informasi yang tidak sensitif dan dapat diungkapkan ke publik secara bebas. *Penurunan klasifikasi* informasi dapat terjadi jika informasi menjadi usang atau jika sebuah badan yang berwenang meminta penurunan klasifikasi atas alasan kepentingan publik.

Pengaduan

Komunikasi individual atau bersama kepada sebuah badan kontrol menarik perhatian terhadap dugaan pelanggaran hak-hak asasi manusia.

Demokrasi

Keterwakilan rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Ditandai oleh pemilu yang bebas, supremasi hukum, pemisahan kekuasaan



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia dasar. *Lihat Hak-Hak Asasi Manusia.*

Akuntabilitas Demokratis Layanan Intelijen

Meskipun kerahasiaan merupakan syarat yang diperlukan dalam pekerjaan layanan intelijen, intelijen di sebuah negara demokrasi yang liberal perlu bekerja di dalam konteks supremasi hukum, *checks and balances*, dan garis-garis tanggung jawab yang transparan. Oleh karena itu, akuntabilitas demokratis layanan intelijen mengidentifikasi kepantasan dan menentukan efektifitas layanan intelijen dibawah parameter-parameter ini. Hal ini melibatkan lima pilar yang berbeda tetapi saling bergantung: (1) kontrol eksekutif; (2) pengawasan parlemen; (3) *judicial review* (tinjauan yudikatif); (pengawasan independen atas nama masyarakat umum; dan (5) kontrol internal oleh layanan intelijen.

Direktur intelijen

Diberi tugas oleh menteri yang terkait, direktur layanan intelijen bertanggung jawab *inter alia* atas kontrol dan manajemen layanan tersebut, diselesaikannya misi-misi secara tepat waktu, kepemimpinan dan panduan politik untuk layanan tersebut.

Kontrol Eksekutif/Kontrol Kementerian

Eksekutif memiliki kontrol langsung terhadap layanan intelijen dari pemerintahan di tingkat pusat, regional atau lokal. Eksekutif menetapkan anggaran, panduan umum dan prioritas-prioritas kegiatan layanan intelijen. Untuk menjamin kontrol eksekutif yang efektif, menteri-menteri perlu mengakses informasi yang terkait yang berada di tangan badan atau kajian-kajian yang didasarkan pada informasi tersebut melalui kajian intelijen dan agar dapat memberikan pertanggungjawaban publik ketika diperlukan, mengenai tindakan layanan intelijen. Pelaksanaan kontrol eksternal difasilitasi oleh pekerjaan kantor atau badan khusus seperti Komisioner Koordinasi Intelijen, Badan Pengawas Intelijen, Komite Peninjau Kebijakan dan kantor Audit yang melapor secara langsung ke menteri-menteri yang bertanggung jawab.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Unsur-unsur 'tata pemerintahan yang baik' yang inti mengharuskan pemerintah untuk terpusat pada rakyat, adil, akuntabel, transparan, mendorong partisipasi dan konsultasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan, efektif dan efisien dalam manajemen sektor publik, dan aktif mencari dan memfasilitasi keterlibatan masyarakat sipil (Bank Dunia).

Hak-Hak Asasi Manusia

Berbagai hak atau kebebasan dasar yang melekat pada seluruh manusia dan yang dalam pelaksanaannya tidak boleh dicampuri oleh pemerintah (termasuk hak hidup dan kemerdekaan, kebebasan berpikir dan berekspresi dan kesetaraan dalam hukum seperti yang terkandung dalam perjanjian-perjanjian Hak-Hak Asasi Manusia Internasional, misalnya Deklarasi HAM Universal (UNDHR), Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), Konvensi HAM Eropa (ECHR) dan skema-skema regional lainnya seperti Piagam Afrika tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-Hak Rakyat, Konvensi Amerika tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Piagam HAM Asia.

Pengawasan Independen

Salah satu dari lima pilar akuntabilitas intelijen yang berbeda-beda adalah pengawasan independen. Dalam kerangka publikasi ini, pengawasan independen terhadap layanan intelijen dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang kemandiriannya dijamin oleh undang-undang serta pelaporan khusus dan mekanisme-mekanisme pengangkatan. Contoh-contoh badan pengawan independen adalah kantor audit nasional, ombudsman, tribunal atau inspektur jenderal independen. *Lihat Masyarakat Sipil dan Think Tank.*

Intelijen

Pemerintah mengumpulkan, memproses dan menggunakan informasi. Bagian dari alat negara adalah 'kepentingan khusus



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

untuk mengetahui, baik secara umum dan secara khusus' (John Keegan). Intelijen dalam pemerintahan biasanya memiliki arti yang terbatas – ia tidak memiliki hubungan tertentu dengan hubungan internasional, pertahanan, keamanan dan rahasia nasional, dan dengan sebuah lembaga khusus yang dinamakan 'intelijen' (Michael Herman). Intelijen dapat dideskripsikan sebagai 'sejenis pengetahuan', 'sejenis organisasi yang menghasilkan pengetahuan' dan 'kegiatan yang dilakukan oleh organisasi intelijen' (Sherman Kent). Intelijen dalam pemerintahan didasarkan pada seperangkat organisasi khusus dengan nama: 'layanan intelijen'. Kegiatan intelijen adalah apa yang mereka lakukan, dan pengetahuan intelijen adalah apa yang mereka hasilkan (Michael Herman).

Kontrol intelijen versus Pengawasan Intelijen versus Tinjauan Intelijen

Memiliki kontrol berarti bertugas, bertanggung jawab, dapat mengelola dan mempengaruhi tugas intelijen yang ada. Pengawasan merupakan konsep yang lebih umum dari kontrol karena dalam pengawasan tidak berarti orang yang 'mengawasi' bertugas atau memiliki kapasitas untuk mempengaruhi pengambilan keputusan atau pun hasilnya. Tinjauan dilakukan secara *ex post facto* yang memonitor pekerjaan layanan intelijen dan status hukum tindakan-tindakannya.

Inspektur Jenderal

Pada umumnya, istilah Inspektur Jenderal digunakan untuk pejabat pemerintah militer atau sipil yang bertanggung jawab atas investigasi. Dalam dunia intelijen, Inspektur Jenderal diangkat dan diberikan kepercayaan oleh eksekutif untuk melakukan serangkaian tugas-tugas yang berbeda seperti memonitor kepatuhan layanan intelijen pada hukum dan kebijakan serta prioritas pemerintah serta meninjau kegiatan-kegiatan layanan intelijen; dan menyerahkan laporan-laporan reguler ke eksekutif (atau dalam beberapa skema, ke Parlemen).



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Kontrol Internal

Untuk memastikan kepatuhan para petugas layanan intelijen dengan standar-standar aturan demokratis, harus terdapat sebuah sistem mekanisme pengamanan yang rumit di dalam layanan intelijen. Pedoman Perilaku dan sebuah buku aturan harus diberlakukan bagi para petugas intelijen. Selain itu, untuk mencegah penyalahgunaan intelijen, setiap pegawai harus dilatih mengenai bagaimana cara menangani perintah ilegal dari seorang atasan. Sebuah badan khusus di dalam layanan intelijen harus mengkoordinir dan mengontrol jalannya kontrol internal intelijen secara memadai.

Judicial Review

Judicial review (tinjauan yudikatif) dipahami secara berbeda-beda dalam berbagai sistem konstitusional. Di dalam sistem-sistem hukum yang memiliki Mahkamah Konstitusi dan konstitusi yang tertulis, wewenangnya sering mencakup wewenang pengadilan untuk mengkaji hukum atau sebuah tindakan resmi pegawai atau badan pemerintah yang konstitusional. Pengadilan memiliki wewenang untuk membatalkan hukum, membatalkan tindakan eksekutif atau memerintahkan pejabat publik untuk melakukan tindakan tertentu jika diyakini bahwa hukum atau tindakan tersebut tidak konstitusional. Di Inggris, hal ini mengacu pada kemampuan pengadilan untuk menyatakan tindakan badan pemerintah yang berlawanan dengan hukum atau melanggar Konvensi HAM Eropa. Di sini artinya digunakan secara lebih sempit mengenai kemampuan pengadilan untuk menilai legalitas tindakan badan intelijen atau menteri-menteri, termasuk, jika berlaku, apakah tindakan tersebut konstitusional atau tidak.

Pemantauan Penegakan Hukum versus Pemantauan Intelijen

Pemantauan penegakan hukum umumnya dianggap sebagai sebuah mekanisme untuk memperoleh bukti atas tindak pidana yang dilakukan oleh seorang tersangka yang teridentifikasi,



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

sementara pemantauan intelijen biasanya dilihat sebagai sebuah mekanisme untuk mengumpulkan intelijen tentang ancaman yang lebih besar terhadap keamanan nasional dan belum tentu terkait dengan tindak pidana, atau setidaknya pelanggaran pidana tertentu. Mandat badan intelijen untuk terlibat dalam pemantauan biasanya dibingkai dalam cara yang kurang jelas dan dengan ruang yang lebih besar untuk 'upaya memancing' yang spekulatif dan perlindungan HAM yang lebih kecil bagi targetnya. Batasan waktunya biasanya lebih longgar, dimana kebanyakan operasi intelijen dilakukan untuk jangka waktu yang lebih lama dibandingkan dengan operasi penegakkan hukum (Cameron, I.; lihat juga Brodeur, J-P. Dan Gill, P.).

Legalitas

Nullum crimen, nulla poena sine lege, juga dikenal sebagai prinsip legalitas, menyatakan bahwa tindak pidana tertentu hanya dapat dihukum: (i) jika pada saat pelaksanaannya terdapat aturan yang valid yang menyatakan tindakan tersebut sebagai tindak pidana, dan (ii) jika, pada saat itu, dalam aturan yang berlaku, dalam kaitannya dengan tindakan tersebut, terdapat skala hukuman yang tepat.

Legitimasi

Legitimasi sebuah aturan, atau sebuah pembuatan aturan atau lembaga pelaksanaannya, adalah sebuah fungsi persepsi mereka dalam masyarakat yang terkait mengenai aturan, atau lembaga tersebut, yang telah diberikan legitimasi yang terpercaya, bernilai, dan dihargai.

Ombudsman

Sebuah lembaga yang fungsinya memeriksa dan melaporkan pengaduan-pengaduan yang disampaikan oleh warga biasa tentang pemerintah atau otoritas publik. Dalam menjamin kemandiriannya dari eksekutif dan layanan rahasia, di banyak negara ombudsman tersebut diangkat oleh dan melapor kepada parlemen.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Pengawasan Parlemerter

Legislatif melaksanakan pengawasan parlementer dengan mengesahkan hukum yang mendefinisikan dan mengatur layanan intelijen dan keamanan serta wewenang mereka dan dengan mengadopsi perimbangan anggaran yang terkait. Di tingkat legislatif, harus terdapat mekanisme-mekanisme dimana anggota parlemen dapat meminta pertanggungjawaban pejabat yang bertanggung jawab atas layanan intelijen. Mekanisme-mekanisme ini harus mencakup:

- (i) komite parlementer yang berjalan dengan baik untuk pengawasan intelijen;
- (ii) kemungkinan untuk mengontrol anggaran layanan;
- (iii) wewenang untuk mengambil informasi (yang berklasifikasi) dari pemerintah dan layanan-layanan;
- (iv) mengakses informasi yang berklasifikasi;
- (v) kemungkinan untuk membentuk tim ahli dari masyarakat sipil;
- (vi) mekanisme pelaporan yang jelas dan efektif antara parlemen, pemerintah, layanan, dan masyarakat luas;
- (vii) kemungkinan untuk memprakarsai *hearing*;
- (viii) kepemilikan wewenang investigasi

Proporsionalitas

Ketentuan proporsionalitas memiliki tiga aspek: (i) keberadaan hubungan yang rasional antara tindakan yang diambil dan tujuannya; (ii) kerusakan minimum atas hak atau kebebasan, dan; (iii) keseimbangan yang memadai antara dampak-dampak dari membatasi tindakan dan tujuan legislatif (Mahkamah Agung Kanada). Konvensi HAM Eropa menggunakan prinsip proporsionalitas sebagai alat interpretasi yang dirancang untuk membatasi kekuasaan otoritas-otoritas negara dan untuk memberikan perlindungan yang lebih besar terhadap otonomi individu.

Kualitas Uji Hukum

Dalam masyarakat yang demokratis, beberapa hak-hak asasi



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

manusia seperti hak atas privasi, kebebasan untuk berpikir, memiliki kesadaran dan agama, kebebasan berekspresi, dan kebebasan untuk berkumpul dan berserikat dapat dibatasi, antara lain, demi kepentingan keamanan nasional dan ketertiban publik. Sementara dalam konteks Eropa, Konvensi HAM Eropa (ECHR) menyatakan bahwa batasan-batasan ini harus dibuat 'sesuai dengan hukum. Kasus hukum dalam Pengadilan HAM Eropa (EctHR) menyatakan, *inter alia*, bahwa layanan keamanan dan intelijen hanya dapat melaksanakan kekuasaan khusus mereka jika diatur oleh hukum. Persyaratan-persyaratan berikut ini harus dipenuhi untuk memenuhi kualifikasi sebagai 'hukum' dibawah kualitas tes hukum:

- (i) sebuah norma harus cukup dapat diakses dan dirumuskan secara cukup tepat sehingga memungkinkan warga untuk mengatur tindakan mereka;
- (ii) sebuah peraturan perlu memiliki karakteristik-karakteristik yang penting mengenai kemampuannya untuk melihat masa depan dan memungkinkan kerahasiaan tanpa batasan;
- (iii) sebuah peraturan harus setidaknya menetapkan syarat-syarat dan prosedur-prosedur untuk intervensi.

Penegakan Hukum

Legislasi – termasuk legislasi hak-hak asasi manusia – harus diciptakan dan diberikan mandat oleh sebuah pemerintahan demokratis yang berlegitimasi dan diberlakukan dan diterapkan secara sistematis oleh sebuah lembaga kehakiman yang independen dengan daya memaksa. Penegakan hukum adalah sebuah persyaratan yang penting bagi akuntabilitas, baik di sektor publik maupun swasta. Penciptaan dan kelangsungan penegakan hukum tergantung pada komunikasi yang jelas mengenai aturan-aturan tersebut, penerapannya yang tidak diskriminatif, pemberlakuan yang efektif, metode-metode untuk mengubah isi hukum yang dapat diterka dan dapat diterapkan secara legal dan warga yang memandang seperangkat aturan sebagai sesuatu yang adil dan berlegitimasi, dan bersedia mengikutinya.



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

Keamanan

Keamanan sering dianggap sebagai keamanan nasional, yaitu tidak adanya ancaman atau dugaan ancaman terhadap nilai-nilai khusus sebuah negara. Selain itu, menurut pendekatan keamanan 'kritis' dan 'manusia', keamanan adalah tentang memperoleh keadaan sosial, politik, lingkungan dan ekonomi yang kondusif terhadap hidup yang bebas dan bermartabat bagi individu.

Subpoena

Apabila sebuah komite pengawas parlemen diberikan wewenang subpoena (memanggil ke pengadilan), ia memiliki wewenang untuk meminta kehadiran seseorang dihadapannya (dalam sebuah *hearing*).

Think Tanks

Sebuah think tank adalah sebuah organisasi yang berperan sebagai pusat penelitian dan/atau analisa isu-isu publik yang penting. Sebagai sebuah lembaga masyarakat sipil, think tank memainkan sejumlah peran penting, termasuk:

- (i) memainkan peran mediasi antara pemerintah dan publik;
- (ii) mengidentifikasi, mengartikulasi, dan mengevaluasi isu-isu, masalah-masalah atau usulan-usulan yang ada atau yang muncul;
- (iii) mengubah ide-ide dan masalah-masalah menjadi isu-isu kebijakan;
- (iv) berperan sebagai suara yang terinformasi dan independen dalam debat-debat kebijakan;
- (v) memberikan forum yang konstruktif untuk pertukaran ide dan informasi antara para pemangku kepentingan kunci dalam proses perumusan kebijakan (James McGann).

Pada dasarnya, think tanks memberikan informasi alternatif kepada publik selain dari yang diberikan oleh pemerintah.

Transparansi

Pembangunan lembaga, jejaring dan rutinitas dalam pemerintahan dan lembaga-lembaga pemerintahan yang membuat mereka dapat



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

dicermati secara sistematis oleh parlemen dan lembaga-lembaga dan individu-individu lain menyebar di seluruh spektrum sosial dan ekonomi dari masyarakat sipil.

Pemeriksaan (Screening) & Pernyataan Bersih Diri (Clearance)

Pemeriksaan diwajibkan untuk orang-orang yang mungkin akan melakukan pekerjaan tertentu atau melaksanakan tugas-tugas tertentu yang membutuhkan ijin keamanan. Pekerjaan dan tugas-tugas ini dapat ditemukan di seluruh tingkatan pemerintahan dan aparat pembuat keputusan keamanan nasional termasuk layanan intelijen, kementerian pertahanan dan angkatan bersenjata. Selain itu, anggota Komite Pengawas Parlemen juga mungkin tercakup di dalamnya. Perlu dicatat bahwa tidak semua parlemen membuat anggota-anggota komite pengawas intelijen mereka wajib mengikuti prosedur pemeriksaan oleh layanan intelijen, karena hal tersebut dapat menandakan subordinasi parlemen terhadap cabang eksekutif pemerintahan. Pernyataan bersih diri mengacu pada hasil proses pemeriksaan yang sukses, yang membersihkan seorang individu untuk mengakses tingkatan klasifikasi informasi yang berbeda. Lihat *informasi yang diklasifikasikan*.

Whistle-Blowing

Whistle blowing terjadi ketika seorang pegawai mengungkapkan bahwa seorang pengusaha melanggar hukum, bersikap tidak etis atau berlawanan dari kebijakan yang ada. Banyak negara yang telah mengakui pentingnya pengungkapan seperti itu dan memiliki perlindungan hukum untuk *whistle blower* (saksi kunci) untuk melindungi mereka dari sanksi-sanksi, baik dalam pekerjaan mereka atau dari hukuman. Untuk menjadi *whistle blower*, seorang pegawai harus memberitahukan tindakan yang ilegal atau tidak etis tersebut kepada seseorang diluar lembaganya. Biasanya lembaga tersebut berupa badan pemerintah atau badan penegakan hukum. Jika pegawai hanya mengeluh kepada seseorang didalam perusahaan atau lembaga tersebut, hal itu bukan merupakan *whistle blowing*, dan pegawai tidak dilindungi oleh hukum untuk



Mendorong Akuntabilitas Intelijen

whistle blower. Pengungkapan yang dilakukan langsung ke media biasanya tidak terlindungi. Pengungkapan yang terkait dengan anggota parlemen dapat dilindungi.

