

KERTAS KEBIJAKAN

**MENDORONG OPTIMALISASI
PENGAWASAN PARLEMEN DALAM
PENANGGULANGAN TERORISME**



Iftitahsari | Maidina Rahmawati | M. Eka Ari Pramuditya



INSTITUTE FOR
CRIMINAL JUSTICE
REFORM

Kertas Kebijakan: Mendorong Optimalisasi Pengawasan Parlemen dalam Penanggulangan Terorisme

Penyusun:

Iftitahsari
Maidina Rahmawati
Muhamad Eka Ari Pramuditya

Editor:

Anggara
Erasmus A.T. Napitupulu

Desain Cover:

Genoveva Alicia K. S. Maya

Elemen Visual:

Freepik from www.flaticon.com

Lisensi Hak Cipta



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Diterbitkan oleh:

Institute for Criminal Justice Reform

Jl. Komplek Departemen Kesehatan Nomor B-4 Pasar Minggu, Jakarta Selatan – 12520

Phone/Fax: 021-27807065

 ICJRid  ICJRID  ICJRID  perkumpulanicjr

Dipublikasikan pertama kali pada:

Oktober 2019

Kami memahami, tidak semua orang memiliki kesempatan untuk menjadi pendukung dari ICJR. Namun jika anda memiliki kesamaan pandangan dengan kami, maka anda akan menjadi bagian dari misi kami untuk membuat Indonesia memiliki sistem hukum yang adil, akuntabel, dan transparan untuk semua warga di Indonesia tanpa membeda-bedakan status sosial, pandangan politik, warna kulit, jenis kelamin, asal-usul, dan kebangsaan.

Hanya dengan 15 ribu rupiah, anda dapat menjadi bagian dari misi kami dan mendukung ICJR untuk tetap dapat bekerja memastikan sistem hukum Indonesia menjadi lebih adil, transparan, dan akuntabel.

Klik taut berikut ini <http://icjr.or.id/15untukkeadilan>

Kata Pengantar

Jumat, 25 Mei 2018 akhirnya pemerintah dan DPR sepakat untuk mengesahkan RUU Perubahan UU No 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Perppu No 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi UU No 5 Tahun 2018 yang selanjutnya disebut sebagai UU Terorisme.

Terlepas dari berbagai apresiasi dan kritik yang menyertai perjalanan tentang UU No 5 Tahun 2018 ini, Indonesia perlu lebih serius untuk memikirkan langkah-langkah nonpunitif untuk menangani terorisme. Akar persoalan dari kemunculan terorisme sangat terhubung dengan situasi lingkungan dimana ekstrimisme kekerasan (*violent extremism*) mendapatkan lahan subur. Ban Ki Moon, Sekjend PBB, menyatakan bahwa gerakan terorisme bukan muncul tanpa penyebab, ia menyatakan bahwa faktor penindasan, korupsi, dan ketidakadilan merupakan bahan bakar untuk kemunculan gerakan ekstrimisme kekerasan.

Terorisme adalah kejahatan serius lintas batas yang memiliki dimensi kuat dari sisi ideologis, karena itu pendekatan hukum pidana bukanlah satu-satunya cara dalam melawan terorisme. Diperlukan berbagai pendekatan untuk menimalkan sekaligus menangkal perkembangan terorisme.

Kemiskinan, pengangguran, persepsi ketidakadilan, pelanggaran hak asasi manusia, penyingkiran dari partisipasi sosial dan politik, korupsi yang tersebar luar, lemahnya institusi penegakan hukum, dan perlakuan buruk secara terus menerus terhadap kelompok tertentu dapat memicu kemunculan gerakan ekstrimisme kekerasan. Apalagi jika dibarengi dengan ketidakmampuan Negara untuk menyediakan hak-hak dasar, layanan dasar, dan keamanan. Kesemua hal ini mendorong munculnya persepsi ketidakadilan dan ketidaksetaraan sekaligus menciptakan ruang yang lebar untuk menyambut lahirnya kelompok-kelompok nonnegara untuk mengambil alih kendali negara di wilayah negara tersebut.

UU Terorisme, meskipun masih sebagai langkah awal, telah menyediakan perangkat dan kelembagaan untuk mendorong dan mengawasi penanggulangan terorisme melalui pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme (TPPT) yang diatur oleh Peraturan DPR dan TPPT ini merupakan lembaga yang dibentuk oleh DPR. Lembaga ini berikut perangkatnya akan mengawasi dan memberikan rekomendasi kepada lembaga-lembaga pemerintah dalam penanggulangan terorisme. Tantangan yang akan dihadapi dengan Laporan dan Rekomendasi dari TPPT adalah

bagaimana meningkatkan komitmen dan kepatuhan lembaga-lembaga pemerintah untuk menindaklanjuti Laporan dan Rekomendasi dari TPPT tersebut.

Kertas kebijakan yang disusun oleh Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) ini adalah upaya untuk memperkuat mandat, perangkat, pengaturan, dan kelembagaan dari TPPT untuk memastikan TPPT DPR dapat bekerja dengan maksimal dan menggunakan pendekatan yang lebih komprehensif untuk penanggulangan terorisme di Indonesia

Jakarta, Oktober 2019

Anggara

Direktur Eksekutif ICJR

Daftar Isi

Kata Pengantar	4
Daftar Isi.....	6
Pendahuluan	8
1. Latar Belakang.....	8
2. Konsep Fungsi Pengawasan pada Parlemen (<i>Parliamentary Oversight</i>)	10
2.1 Definisi Pengawasan Parlemen	10
2.2 Pentingnya pengawasan parlemen dalam upaya penanggulangan terorisme	14
2.3 Gambaran sistem pengawasan parlemen yang ideal dan efektif	16
Rekomendasi untuk Penyusunan Peraturan DPR tentang Pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme (TPPT) di DPR.....	18
1. Mekanisme Pembentukan dan Kelembagaan TPPT	18
1.1 Pembentukan TPPT	18
1.2 Proses Penyusunan Draft Peraturan DPR tentang TPPT	18
1.3 Bentuk Kelembagaan dan Keanggotaan TPPT.....	19
1.3.1 TPPT sebagai pengawas parlemen.....	19
1.3.2 Keanggotaan TPPT.....	21
1.3.3 Mekanisme pembiayaan TPPT	24
2. Kewenangan dan Tugas Tim Pengawas	28
2.1. Lingkup Pengawasan.....	28
2.1.1 Pencegahan Tindak Pidana Terorisme	29
2.1.2 Penindakan dan Penegakan Hukum Kasus Terorisme	30
2.1.3 Pemulihan Korban Terorisme	32
2.2. Bentuk-Bentuk Kewenangan dan Mekanisme Pengawasan TPPT	33
2.2.1 Kewenangan untuk mengunjungi tempat tertentu dalam rangka inspeksi mendadak.....	34
2.2.2. Kewenangan untuk meminta data dan informasi.....	35
2.2.3. Kewenangan untuk melakukan pemanggilan	36
2.2.4. Kewenangan untuk menyelenggarakan rapat secara terbuka dan menyampaikan hasil pengawasan kepada publik.....	39
3. Penilai Independen dan Keterlibatan Masyarakat Sipil	46

3.1. Mekanisme pengangkatan Penilai Independen	47
3.2. Tugas dan wewenang Penilai Independen	49
3.3. Keterlibatan masyarakat sipil	50
4. Mekanisme Tindak Lanjut dari Hasil Pengawasan TPPT	53
Daftar Pustaka	57
Profil Penyusun.....	61
Profil ICJR	62

Pendahuluan

1. Latar Belakang

Pada 2018, pengaturan mengenai penanggulangan tindak pidana terorisme akhirnya mengalami pembaruan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut dengan “UU 5/2018”). Adapun hal-hal yang diubah antara lain meliputi ketentuan-ketentuan mengenai jenis-jenis tindak pidana terorisme, hukum acara (jangka waktu penangkapan dan penahanan, penuntutan, kewenangan penyadapan), bentuk-bentuk upaya pencegahan tindak pidana terorisme, kelembagaan, hingga pemenuhan hak-hak korban.

Salah satu perubahan signifikan dalam UU 5/2018 terdapat pada bagian kelembagaan, khususnya pada Pasal 43J mengenai pengawasan. Adapun bunyi Pasal tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 43J

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia membentuk Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme.
- 2) Ketentuan mengenai pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme diatur dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPR memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi pengawasan melalui Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme (selanjutnya disebut dengan “TPPT”). Dalam Penjelasan Umum UU 5/2018 disebutkan bahwa mekanisme pengawasan dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam hal ini badan kelengkapan di bawah DPR yang melaksanakan tugas di bidang penanggulangan terorisme. Adapun kewenangan pengawasan oleh DPR tersebut dapat melingkupi segala bentuk upaya penanggulangan tindak pidana terorisme yang diatur dalam UU 5/2018, yakni mulai dari tindakan kesiapsiagaan, pencegahan, penindakan, penegakan hukum, dan pemulihan korban dalam penanganan tindak pidana terorisme.

Sistem pengawasan terhadap segala bentuk upaya penanggulangan terorisme tersebut memang mutlak diperlukan setidaknya untuk beberapa alasan berikut. Pertama, untuk memastikan prinsip-prinsip perlindungan hak asasi manusia diterapkan dalam setiap tindakan penanggulangan terorisme dalam rangka mencegah *injustice* dan *inequality* yang merupakan akar masalah dari timbulnya tindak

pidana terorisme.¹ Kedua, terdapat fakta bahwa terkadang *best practices* yang banyak diikuti oleh berbagai negara dalam upaya memberantas terorisme malah menimbulkan efek merusak seperti terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, khususnya pada negara-negara yang minim pengawasan terhadap upaya penanggulangan terorisme.² *Best practices* seringkali tidak dimaknai sebagai praktik yang memang dibutuhkan dan proporsional, bahkan cenderung memberikan kewenangan yang tidak terbatas kepada negara.³

Sebagai bagian implementasi UU 5/2018, DPR harus menyusun Peraturan DPR tentang Pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme yang menjadi salah satu peraturan turunan dari UU 5/2018. Namun sayangnya, UU 5/2018 tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai materi-materi pokok apa saja yang harus dimuat dalam Peraturan DPR yang dimaksud. Beberapa aspek mendasar seperti proses pembentukan, sistem kelembagaan, hingga batasan-batasan kewenangan pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPR tidak secara tegas diatur dalam UU 5/2018.

Praktek-praktek yang ada selama ini terkait dengan fungsi pengawasan DPR salah satunya adalah melalui mekanisme Panitia Khusus (Pansus). Namun, jika Pansus dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (selanjutnya disebut dengan “**UU MD3**”) secara jelas dinyatakan bersifat sementara,⁴ UU 5/2018 tidak menyebutkan sama sekali bentuk kelembagaan TPPT apakah bersifat permanen atau sementara. Selain itu, sebelumnya DPR juga pernah membentuk tim pengawas yang bertugas khusus untuk mengawasi kerja-kerja Intelijen Negara melalui Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR. Akan tetapi, terdapat perbedaan mendasar dari Tim Pengawas Intelijen Negara dengan TPPT, salah satunya adalah terkait sifat keterbukaan dari pelaksanaan tugas pengawasan yang tidak dimiliki oleh Tim Pengawas Intelijen Negara. Hal penting lainnya yang juga tidak ditemukan dalam fungsi kerja Tim Pengawas Intelijen Negara adalah terkait pelibatan kelompok masyarakat sipil dalam proses pengawasan oleh DPR tersebut. Secara prinsip, beberapa aspek umum seperti mekanisme

¹ The Counter Terrorism Working Group, 2018, *Cross-Border Criminal Justice and Security: Human Rights Concerns in the OSCE Region*, Fair Trials, London, hal. 2, (http://civicsolidarity.org/sites/default/files/csp_wg_spreads.pdf, diakses pada 23 Mei 2019)

² *Ibid*, hal. 22.

³ *Ibid*.

⁴ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 156.

pembentukan, mekanisme kelembagaan, dan sistem anggaran masih dimungkinkan untuk dapat mengikuti model yang diterapkan dalam Tim Pengawas Intelijen Negara.

Menjadi catatan penting, fungsi pengawasan terhadap hal-hal yang masuk dalam ranah sistem penegakan hukum pidana dan pemenuhan hak-hak korban kejahatan sebenarnya telah dimiliki oleh DPR khususnya pada Komisi III yang bermitra dengan lembaga-lembaga penegak hukum dan perlindungan korban. Namun, pengawasan terhadap kedua hal tersebut yang juga merupakan isu-isu penting dalam penanggulangan terorisme ternyata jarang atau bahkan belum pernah sama sekali dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, tujuan utama dari penyusunan kertas kebijakan ini adalah untuk memberikan rangkaian rekomendasi yang dapat diadopsi oleh DPR dalam menyusun rancangan Peraturan DPR tentang TPPT.

Terdapat empat hal yang menjadi isu pokok dalam rekomendasi pada kertas kebijakan ini yakni: (a) sistem pembentukan dan kelembagaan TPPT, (b) cakupan kewenangan dan tugas TPPT, (c) pelibatan penilai independen dan masyarakat sipil dalam kerja-kerja TPPT, dan (d) mekanisme pelaksanaan dan tindak lanjut dari hasil rekomendasi TPPT. Kertas kebijakan ini menguraikan gambaran singkat terlebih dahulu mengenai konsep dari fungsi pengawasan yang ada pada parlemen sebagai berikut.

2. Konsep Fungsi Pengawasan pada Parlemen (*Parliamentary Oversight*)

2.1 Definisi Pengawasan Parlemen

Istilah “pengawasan parlemen” (*parliamentary oversight/legislative oversight*) merujuk pada fungsi pengawasan yang dilakukan oleh parlemen terhadap pemerintah. Adapun unsur badan eksekutif atau pemerintah dalam lingkup ini termasuk kementerian dan lembaga negara yang menjalankan fungsi sebagai organ eksekutif.⁵ Pengawasan parlemen bertujuan untuk mewujudkan adanya sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) melalui pembentukan mekanisme pertanggungjawaban dari pemerintah dan institusinya. Dalam hal ini, sebuah mekanisme atau wadah untuk meminta pertanggungjawaban dari pemerintah atas perbuatan maupun omisinya harus tersedia jika muncul masalah atau komplain di kemudian hari.⁶

⁵ Garret Griffith, *Parliamentary Oversight and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committee*, Briefing Paper 12/05, NSW Parliamentary Library Research Service, 2005, hal. 6.

⁶ *Ibid*, hal. 3.

Secara garis besar, pengawasan parlemen merupakan kerja-kerja pengawasan baik secara informal maupun formal, strategis, dan terstruktur oleh badan legislatif terhadap implementasi hukum, penerapan anggaran, ketaatan pada peraturan perundangan, termasuk terhadap sistem manajemen lembaga pemerintah yang pada akhirnya dilakukan untuk meningkatkan pelayanan publik agar semua warga negara mendapatkan kualitas hidup yang lebih baik.⁷

Menurut beberapa ahli, pengawasan parlemen dapat dilakukan baik sebelum maupun setelah pemerintah menjalankan sebuah program kebijakan.⁸ Misalnya, dalam hal pengawasan dilakukan sebelum Pemerintah menjalankan sebuah kebijakan dapat dilihat dari proses perumusan undang-undang yang dilakukan melalui pembahasan dan persetujuan bersama antara pemerintah dengan badan legislatif, sehingga dalam hal ini parlemen dapat mengawasi rencana Pemerintah sebelum sebuah kebijakan dijalankan.⁹ Sedangkan pengawasan yang dilakukan ketika kebijakan telah dibentuk atau dijalankan misalnya dapat berupa upaya-upaya parlemen untuk mempertanyakan atau meminta penjelasan terkait kebijakan yang telah dijalankan oleh Pemerintah tersebut (hak interpelasi) atau upaya-upaya parlemen untuk membentuk panitia khusus (*special inquiry committees*) yang bertugas memeriksa proses pelaksanaan kebijakan yang selama ini dijalankan dalam praktiknya.¹⁰

Pada dasarnya, terdapat kesamaan landasan dari pembentukan pengawasan parlemen yang ditemukan di beberapa negara. Misalnya di India, pengawasan parlemen bertujuan untuk memastikan bahwa eksekutif menjalankan mandat yang sesuai dengan kehendak legislatif, untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dari kinerja pemerintah, untuk mengevaluasi pelaksanaan program/kebijakan, untuk menyelidiki dugaan penyalahgunaan, pemalsuan, atau pelaksanaan sistem administrasi yang buruk, hingga untuk melindungi hak-hak dan kebebasan individu.¹¹ Kemudian di New South Wales (NSW), Australia, fungsi pengawasan mencakup beberapa mandat berikut, yakni untuk mengawal pembentukan peraturan yang membatasi hak-hak individu, untuk melindungi

⁷ *Oversight and Accountability Model: Asserting Parliament's Oversight Role in Enhancing Democracy South Africa*, hal 6-7. (<https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/oversight-reports/ovac-model.pdf>, diakses pada 20 Mei 2019)

⁸ Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Parliamentary Oversight for Government Accountability* dalam *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 137, Singapore Management University, Singapura, 2006, hal. 3.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Anirudh Burman, *Legal Framework for the Parliamentary Oversight of the Executive in India*, dalam *NUJS Law Review Volume 6 Issue 3*, 2013, hal. 395-396.

keuangan publik, untuk berperan sebagai *watchdog* lembaga eksekutif, dan untuk melindungi pengawal integritas (eg. badan penyelidik independen).¹²

Bentuk-bentuk komite atau tim pengawas yang melaksanakan fungsi pengawasan parlemen juga dapat beragam tergantung dengan tujuan dari pembentukan pengawasan parlemen tersebut serta bentuk sistem parlemen yang dianut oleh negara yang bersangkutan. Misalnya di NSW, dengan merujuk pada tujuan pembentukannya di atas maka setidaknya terdapat lima macam komite atau tim pengawasan parlemen yang dikenal: (a) komite peninjau legislasi (*legislative review committees*) yang meneliti draft peraturan dari pemerintah atau lainnya; (b) Komite Akuntansi Publik (*Public Accounts Committees*) yang fokus tugasnya terdapat pada pengawasan keuangan publik; (c) *estimates committee* untuk memeriksa kesesuaian alokasi departemen dan agensi dari pemerintah; (d) komite khusus atau komite permanen tertentu yang bertugas melakukan pengawasan kebijakan dan administrasi; dan (e) komite pengawasan khusus (*specialised oversight committees*) yang baru-baru ini dikenal untuk mengawasi badan investigasi independen.¹³

Sedangkan jika melihat pada sistem parlemen yang dianut oleh negara-negara (*bicameral, unicameral, campuran*), terdapat perbedaan bentuk kelembagaan untuk masing-masing tim pengawas parlemennya meskipun jika dilihat dari segi kewenangan dan fungsinya akan tetap sama. Misalnya, negara-negara yang menganut sistem dua kamar (*bicameral*) contohnya yaitu di Amerika yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*, di Inggris yang terdiri dari *House of Lords* dan *House of Commons*, serta di Kanada yang terdiri dari *Senate* dan *House of Commons*. Masing-masing kamar dalam sistem parlemen negara-negara tersebut secara umum terdiri dari: (a) komite-komite utama (*standing committees/select committees/special committees*), yang membidangi isu-isu tematik seperti hukum dan HAM, teknologi dan ilmu pengetahuan, energi dan lingkungan, perbankan dan perdagangan, dsb atau yang dibentuk untuk tujuan spesifik tertentu baik secara permanen maupun sementara; (b) komite-komite gabungan (*joint committees*) yang terdiri dari perwakilan anggota dari masing-masing kamar untuk bekerja secara bersama-sama menangani isu tertentu; dan (c) sub-komite (*subcommittee*) yang merupakan bagian tim kecil pada komite utama atau komite gabungan yang dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas yang lebih spesifik.

Kelembagaan tim pengawas parlemen dapat berbentuk komite utama atau komite gabungan. Tim pengawas parlemen yang berbentuk komite utama contohnya dapat ditemukan pada *House of*

¹² Garret Griffith, *Op. Cit.*, hal. 11.

¹³ *Ibid.*

Representatives di Amerika yakni *Committee on Oversight and Reform* yang bertugas melakukan pengawasan untuk semua lingkup isu yang dibidangi oleh komite-komite utama pada *House of Representatives*.¹⁴ Lingkup isu-isu tersebut yakni meliputi (a) isu kebebasan dan hak-hak sipil, (b) lingkungan, (c) keamanan nasional, (d) kebijakan ekonomi dan konsumen, dan (e) kegiatan dan operasi pemerintah yang mana terdapat lima subkomite pada *Committee on Oversight and Reform* yang masing-masing mengampu pengawasan terhadap kelima isu tersebut.¹⁵ Kemudian contoh lainnya ditemukan di Inggris yakni terdapat *Women and Equality Committee* pada *House of Commons* yang bertugas untuk mengawasi isu spesifik yakni perempuan dan kesetaraan khususnya yang ada dalam kebijakan, administrasi, dan pengeluaran oleh *Minister for Women and Equalities* dan *the Government Equalities Office*.¹⁶ Sedangkan tim pengawas parlemen yang berbentuk komite gabungan misalnya adalah *Joint Committee on Human Rights* yang anggotanya merupakan gabungan dari anggota *House of Lords* dan *House of Commons* di Inggris dan bertugas khusus melakukan pengawasan untuk isu hak asasi manusia.¹⁷

Di Indonesia, fungsi pengawasan pada parlemen diberikan melalui mandat UUD 1945 Pasal 20A ayat (1) dimana disebutkan bahwa DPR mempunyai fungsi pengawasan disamping fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Fungsi pengawasan tersebut umumnya diketahui perwujudannya melalui hak interpelasi,¹⁸ hak angket,¹⁹ dan hak menyatakan pendapat.²⁰ Adanya fungsi pengawasan oleh DPR

¹⁴ Informasi lebih lanjut tentang *Committee on Oversight and Reform* dapat ditemukan dalam website berikut: <https://oversight.house.gov/>, diakses pada 23 Mei 2019.

¹⁵ Informasi lebih lanjut tentang *Committee on Oversight and Reform* dapat ditemukan dalam website berikut: <https://oversight.house.gov/>, diakses pada 11 Oktober 2019.

¹⁶ Informasi lebih lanjut tentang *Women and Equality Committee* dapat ditemukan dalam website berikut: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/women-and-equalities-committee/>, diakses pada 23 Mei 2019.

¹⁷ Informasi lebih lanjut tentang *Joint Committee on Human Rights* dapat ditemukan dalam website berikut: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>, diakses pada 23 Mei 2019.

¹⁸ Pasal 79 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan definisi hak interpelasi sebagai berikut: hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

¹⁹ Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan definisi hak angket sebagai berikut: hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

²⁰ Pasal 79 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan definisi mengenai hak untuk menyatakan pendapat yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: (a) kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di

terhadap pemerintah bertujuan antara lain untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat atau *good governance* hingga untuk menghindari penggunaan uang yang dapat menjurus pada penghamburan dan pemborosan serta penggunaan yang tidak ada manfaatnya.²¹ Dalam praktiknya, fungsi pengawasan pada DPR tersebut mengalami perkembangan melalui pembentukan tim pengawas secara permanen yang bertugas melakukan pengawasan pada bidang tertentu (seperti Tim Pengawas Intelijen Negara dan TPPT).

2.2 Pentingnya pengawasan parlemen dalam upaya penanggulangan terorisme

Pengelolaan sektor keamanan khususnya untuk isu penanggulangan terorisme melibatkan banyak instansi, mulai dari TNI, Badan Intelijen Negara, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, hingga lembaga-lembaga hukum dalam sistem peradilan pidana seperti Polri (khususnya Densus), Kejaksaan Agung, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, dan Mahkamah Agung. Seluruh instansi tersebut dibekali dengan berbagai kewenangan tertentu termasuk misalnya memiliki kewenangan untuk melakukan berbagai bentuk upaya paksa yang dapat membatasi hak-hak sipil warga negara hingga upaya-upaya penindakan dengan menggunakan kekuatan yang dapat mengakibatkan hilangnya nyawa seseorang.²²

Pengawasan dalam sektor keamanan merupakan sebuah langkah reformasi yang relevan dan perlu dilakukan untuk menghindari praktik-praktik sistem pemerintahan yang buruk (*poor governance*).²³ Sektor keamanan yang tidak mengalami reformasi umumnya mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: minim transparansi, kerentanan terhadap peluang korupsi, alokasi anggaran yang berlebihan, terabaikannya prinsip *rule of law*, minim profesionalisme, dan penyalahgunaan kewenangan intelijen

tanah air atau di dunia internasional; (b) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau (c) dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

²¹ Jusepus Julii Pineri, *Peran dan Fungsi Pengawasan DPR terhadap Pemerintah*, Servanda Jurnal Ilmiah Hukum, Volume 6 Nomor 1, 2012, hal 2 dan hal 9.

²² Polri mempunyai kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 dan Pasal 20 KUHAP serta dapat menggunakan kekuatan ketika melakukan pengamanan di lapangan termasuk dengan menggunakan gas air mata hingga senjata api sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian.

²³ Hans Born, *et al.*, *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform*, Edisi Kedua, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Jenewa, 2010, hal. 2-3.

untuk kepentingan politis.²⁴ Kondisi-kondisi tersebut kemudian mengarah pada terbentuknya sistem pemerintahan yang buruk dengan proses pembuatan kebijakan yang sewenang-wenang, birokrasi yang tidak bertanggung jawab, penegakan hukum yang tidak adil atau bahkan tidak ada sama sekali penegakan hukum, penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif, tidak dilibatkannya masyarakat sipil dalam proses penyusunan kebijakan publik, dan maraknya tindak pidana korupsi.²⁵

Di sisi lain, upaya untuk memperkuat fungsi parlemen khususnya dalam hal pengawasan merupakan langkah yang baik untuk pembangunan demokrasi. Parlemen juga berkontribusi secara signifikan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Dengan melakukan fungsi pengawasan, parlemen dapat berperan besar dalam membentuk pemerintahan yang responsif dan bertanggung jawab sehingga dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.²⁶

Kemudian, dalam literatur juga ditemukan keunggulan pengawasan parlemen dibandingkan dengan pengawasan jenis lainnya. Youseop Shin menyimpulkan bahwa pengawasan parlemen lebih baik apabila dibandingkan dengan tiga pilar pengawasan yang lain seperti pengawasan yudisial, pengawasan eksekutif, maupun pengawasan lembaga independen.²⁷ Hal ini dapat disebabkan karena kontrol legislatif yang mengindikasikan adanya pengawasan independen yang memadai dan jaminan akuntabilitas yang demokratis atas nama rakyat dapat meningkatkan kepercayaan publik pada lembaga pemerintahan.²⁸

Selain itu, beberapa manfaat adanya fungsi pengawasan pada parlemen juga meliputi berbagai aspek khususnya dalam bidang tata kelola pemerintahan, termasuk: Pertama, pengawasan parlemen dapat mendukung proses transparansi dalam sistem pemerintahan karena terdapat mekanisme *public hearing* yang dapat diadakan untuk mendengar pendapat dari publik atau untuk memfasilitasi diskusi publik; Kedua, di sisi lain, pengawasan parlemen dapat menjamin adanya sistem pertanggungjawaban yang efektif tanpa mengganggu operasi atau kegiatan rahasia maupun informasi rahasia dari lembaga yang diawasi dengan mengadopsi mekanisme dan langkah-langkah penyesuaian yang dibutuhkan; Ketiga, adanya kesempatan untuk mengembangkan pengetahuan dan keahlian bagi tim pengawas sehingga dapat membantu pemerintah dalam proses pembentukan kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policy*); Keempat, fungsi pengawasan parlemen dapat

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid*, hal. 3.

²⁶ Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Op. Cit.*, hal. 12.

²⁷ Youseop Shin, *Legislative Oversight of Intelligence Agencies: The Case of South Korea and the United States* dalam *Pacific Focus Volume 27 Nomor 1*, Center for International Studies, Inha University, 2012, hal 139.

²⁸ *Ibid*, hal 149.

berperan sebagai pengingat bagi lembaga-lembaga dan pemerintah bahwa kerja mereka selalu diawasi oleh parlemen dan juga masyarakat secara umum; Terakhir, pengawasan parlemen merupakan mekanisme yang paling *cost effective* untuk menjamin adanya pertanggungjawaban dari lembaga penegak hukum dan lembaga yang anti korupsi.²⁹

2.3 Gambaran sistem pengawasan parlemen yang ideal dan efektif

Untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara efektif, terdapat kondisi-kondisi ideal yang perlu dibangun ketika membentuk sistem pengawasan parlemen. Pengawasan dapat dikatakan berjalan secara efektif ketika memenuhi kriteria sebagai berikut: (a) Parlemen mempunyai legitimasi untuk mengawasi setiap kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah serta menjalankan kewenangannya tersebut secara nyata, dan (b) fungsi pengawasan yang ada pada Parlemen tersebut mempengaruhi sistem politik yang terlihat dari sikap-sikap yang diambil oleh Pemerintah.³⁰

Selain itu, terdapat setidaknya lima elemen dasar yang diperlukan oleh tim pengawasan parlemen untuk dapat menjalankan fungsinya secara efektif. Kelima elemen tersebut antara lain: (a) sifat independen dari pemerintah dan lembaga yang diawasi, (b) adanya kewenangan-kewenangan yang diperlukan (*power*) misalnya untuk memanggil atau memeriksa pihak-pihak tertentu, (c) adanya akses terhadap informasi yang memadai untuk dapat meminta pertanggungjawaban lembaga yang diawasi, (d) tersedianya sumber daya yang cukup untuk melaksanakan keseluruhan fungsi pengawasan, (e) adanya daya paksa terhadap lembaga yang diawasi untuk menerapkan hasil pengawasan.³¹ Adapun pertanyaan-pertanyaan kunci untuk menilai adanya daya paksa sebagaimana dimaksud elemen (e) tersebut misalnya: sejauh mana rekomendasi untuk melakukan perbaikan atau perubahan kebijakan ditindaklanjuti oleh pemerintah atau lembaga yang diawasi? Apakah pemerintah diharuskan untuk setidaknya menanggapi laporan tim pengawas tepat waktu? Apakah tim pengawas dapat mempertanyakan kepatuhan pelaksanaan rekomendasi dari lembaga yang diawasi? Terakhir, mengenai masalah yang terkait dengan pengaruh tim pengawas terhadap struktur dan proses yang diterapkan di lembaga independen yang diawasi.³²

Kemudian, konsep dasar akuntabilitas juga harus diadopsi dalam membentuk sistem pengawasan parlemen. Lord Shaman merumuskan empat aspek *accountability*: (a) adanya penjelasan mengenai

²⁹ Garret Griffith, *Op. Cit.*, hal. 22-23.

³⁰ Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Op.Cit.*, hal. 1.

³¹ Garret Griffith, *Op. Cit.*, hal. 21-22.

³² *Ibid.*

gambaran pelaksanaan kebijakan misalnya melalui laporan rutin, (b) tersedianya informasi lebih lanjut yang diperlukan, (c) adanya proses review hingga revisi agar dapat mencapai target/ekspektasi tertentu, (d) adanya langkah penyelesaian hingga sanksi untuk mendorong perubahan.³³

Oleh karena itu, agar dapat terbentuk sistem pengawasan parlemen yang ideal, maka kondisi-kondisi prasyarat yang dijabarkan di atas perlu didorong. Lingkup kewenangan dari TPPT juga setidaknya harus mencakup keempat aspek dasar dari akuntabilitas agar fungsi pengawasannya dapat berjalan dengan optimal. Pada akhirnya, sistem pengawasan yang baik akan dapat terlihat dari adanya peningkatan efisiensi dalam birokrasi dan sikap pemerintah yang semakin responsif, sedangkan sistem pengawasan yang buruk akan menghalangi kemampuan eksekutif dalam menjalankan tugas dan fungsinya.³⁴

³³ *Ibid*, hal. 10.

³⁴ Anirudh Burman, *Op. Cit.*, hal. 413-414.

Rekomendasi untuk Penyusunan Peraturan DPR tentang Pembentukan Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme (TPPT) di DPR

1. Mekanisme Pembentukan dan Kelembagaan TPPT

1.1 Pembentukan TPPT

Terkait mekanisme pembentukan TPPT, UU 5/2018 telah mengamanatkan bahwa pembentukan TPPT dilakukan melalui Peraturan DPR. DPR memiliki kewenangan untuk membentuk alat kelengkapan baru dalam kelembagaannya melalui sidang paripurna³⁵ sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (1) UU MD3 dan Pasal 22 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

DPR dapat membentuk Peraturan DPR yang secara khusus mengatur mengenai hal-hal yang belum diakomodir dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib, termasuk mengenai pembentukan TPPT.³⁶ Sebenarnya, mekanisme pembuatan Peraturan DPR untuk pembentukan tim pengawas parlemen sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh DPR ketika membentuk Tim Pengawas Intelijen Negara yakni melalui Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tim Pengawas Intelijen Negara.

1.2 Proses Penyusunan Draft Peraturan DPR tentang TPPT

Pembentukan peraturan DPR secara khusus mengenai TPPT dapat dilakukan melalui tiga pilihan mekanisme. Mekanisme pertama, pembentukan draft pengaturan dapat dilakukan oleh Komisi I (yang memiliki ruang lingkup tugas di bidang pertahanan, luar negeri, komunikasi dan informatika, dan intelijen), Komisi III (yang memiliki ruang lingkup tugas di bidang hukum, HAM, dan keamanan), ataupun gabungan dari kedua komisi tersebut. Draft tersebut kemudian secara prosedur harus diserahkan ke Badan Legislasi (Baleg) untuk dilakukan harmonisasi. Sebab, wewenang untuk menyusun rancangan Peraturan DPR juga dimiliki oleh Baleg sebagaimana diatur dalam Pasal 105 ayat (1) huruf i UU 2/2018 dan Pasal 65 huruf g Peraturan DPR 1/2014. Setelah dilakukan harmonisasi oleh Baleg, Peraturan DPR tentang TPPT kemudian disahkan dan ditetapkan melalui rapat paripurna.

³⁵ Rapat Paripurna DPR adalah rapat Anggota yang dipimpin oleh pimpinan DPR dan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang pimpinan DPR serta merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR. Peraturan DPR Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 228.

³⁶ Pasal 326 ayat (2) Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Mekanisme kedua, draft Peraturan DPR tentang TPPT dapat disusun oleh Baleg secara langsung. Kewenangan ini telah diatur dalam Pasal 105 ayat 1 huruf i UU 2/2018 yang menyatakan bahwa Baleg mempunyai kewenangan untuk menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR. Draft peraturan DPR yang telah disusun oleh Baleg kemudian disahkan dan ditetapkan melalui rapat paripurna.

Mekanisme terakhir, draft pengaturan TPPT dapat juga disusun oleh Panitia Khusus (Pansus). Berdasarkan Pasal 159 UU 17/2014 disebutkan bahwa Pansus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Meskipun selama ini tugas tertentu Pansus hanya berkaitan dengan pengawasan dan pembahasan undang-undang, namun apabila melihat redaksional dari Pasal 159 di atas, selama tugas pembentukan peraturan DPR diamanatkan dalam rapat paripurna, maka Pansus memiliki wewenang untuk melakukan tugas tertentu tersebut. Hasil kerja Pansus dalam penyusunan draft pengaturan TPPT kemudian ditindak lanjuti dalam rapat paripurna untuk dilakukan pengesahan dan penetapan.

Akan tetapi, mekanisme ketiga tersebut mengandung kelemahan yakni akan memakan banyak waktu dan memerlukan beberapa tahapan proses yang panjang karena harus membentuk Pansus terlebih dahulu. Oleh karenanya, dalam proses pembentukan Peraturan DPR tentang TPPT sebaiknya dapat menggunakan mekanisme pertama atau mekanisme kedua dengan melibatkan Komisi I, Komisi III, dan Baleg. Komisi I dan Komisi III dapat bertindak sebagai inisiator dengan menyiapkan draft awal Peraturan DPR sedangkan Baleg kemudian dapat berperan untuk melakukan tugas-tugas harmonisasi.

1.3 Bentuk Kelembagaan dan Keanggotaan TPPT

1.3.1 TPPT sebagai pengawas parlemen yang permanen

Sebagaimana sempat disinggung pada bagian pendahuluan di atas, UU 5/2018 sama sekali tidak menyebutkan bentuk kelembagaan TPPT apakah bersifat permanen atau sementara. Oleh karenanya, untuk mengidentifikasi maksud pembuat undang-undang terkait bentuk kelembagaan TPPT tersebut, maka perlu dilakukan penelusuran terhadap proses perumusan dan pembahasan Pasal 43J UU 5/2018 yang mengatur mengenai pembentukan TPPT.

Dalam perdebatan di DPR pada masa pembahasan RUU perubahan UU 15/2003, isu pengawasan mulai naik ke permukaan ketika menyoroti dan membandingkan kinerja Detasemen Khusus (Densus)

88 Polri pada saat sebelum dan setelah UU 15/2003 diberlakukan.³⁷ Dengan melakukan perbandingan tersebut dapat dilihat bahwa sebelum undang-undang yang secara spesifik mengatur terorisme terbit yakni UU 15/2003, kepolisian menggunakan pendekatan *criminal justice system* dalam melakukan penegakan hukum terhadap kasus terorisme.³⁸ Dengan menggunakan pendekatan yang berbasis *pro justicia* atau untuk penegakan hukum tersebut, Polisi dianggap berhasil menangkap terduga teroris, bahkan dalam kondisi hidup untuk dapat diadili melalui persidangan.³⁹ Namun, setelah adanya UU 15/2003, operasi penangkapan terduga teroris oleh Densus terlihat lebih menekankan pada tindakan represif karena menggunakan pendekatan militer yang mana banyak terduga teroris yang akhirnya ditembak mati dan belum sempat dibawa ke pengadilan.⁴⁰ Oleh karenanya, anggota DPR yang turut serta dalam pembahasan RUU pada waktu itu mempertanyakan isu perlindungan HAM pada setiap operasi Densus tersebut dan berkesimpulan bahwa perlu terdapat mekanisme pengawasan khususnya untuk pelaksanaan tugas dari Densus.⁴¹

Menindaklanjuti pembahasan yang berkembang mengenai pengawasan tersebut, terdapat setidaknya empat fraksi yang kemudian mengusulkan perlunya dimasukkan ketentuan mengenai pengawasan dalam RUU Perubahan UU 15/2003, yakni Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Fraksi Gerindra, dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS).⁴² Keempat fraksi tersebut menyusun rumusan awal mengenai mekanisme pengawasan yang dituangkan dalam DIM Fraksi. Dari keempat DIM Fraksi tersebut, rumusan pasal dalam DIM dari F-PPP berikut terlihat lebih mendekati rumusan Pasal 43J yang akhirnya disepakati untuk disisipkan dalam UU 5/2018.⁴³

BAB VIIB **PENGAWASAN**

Pasal ...

- 1) *Pengawasan internal pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dilakukan oleh pimpinan masing-masing Kementerian dan Lembaga terkait.*
- 2) *Pengawasan eksternal pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dilakukan oleh komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang hukum, hak asasi manusia, dan keamanan.*

³⁷ Ajeng Gandini Kamilah, *et. al.*, *Progress Report #1: Pembahasan RUU Terorisme di Panitia Khusus (Pansus) Komisi I DPR RI*, Institute for Criminal Justice Reform dan WikiDPR, Jakarta, 2016, hal 26.

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Supriyadi Widodo Eddyono dan Ajeng Gandini Kamilah, *Peta Usulan Fraksi DPR: Memetakan Usulan Fraksi-Fraksi DPR Dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Pemberantasan Terorisme*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2017, hal. 92.

⁴³ *Ibid*, hal. 94.

- 3) *Dalam melaksanakan Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), komisi membentuk tim pengawas tetap yang terdiri atas perwakilan kelompok fraksi dan pimpinan komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang hukum, hak asasi manusia dan keamanan dapat melibatkan peran serta organisasi atau lembaga kemasyarakatan.*
- 4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan tim pengawas tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dituangkan dalam Peraturan DPR RI.*

Rumusan pasal di atas menyebutkan secara tegas bahwa tim pengawas yang dibentuk oleh komisi di DPR untuk mengawasi pemberantasan Tindak Pidana Terorisme bersifat tetap dan mekanisme pembentukannya kemudian dapat diatur lebih lanjut dalam Peraturan DPR. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa para pembuat undang-undang ketika merumuskan Pasal 43J pada waktu itu berniat untuk membentuk TPPT dengan bentuk kelembagaannya yang bersifat permanen.

Bentuk kelembagaan yang bersifat permanen cenderung memiliki sistem keanggotaan yang lebih stabil. Disamping itu, apabila tim yang bersifat permanen memiliki staf yang kompeten dan dapat berkontribusi untuk perencanaan ke depan yang baik, maka tim tersebut dapat menghasilkan output yang berkualitas tinggi, terorganisir dan mendalam. Kesimpulan dan rekomendasi yang dihasilkan pun akan menjadi kontribusi yang berguna dan substansial untuk meningkatkan pemerintahan di Indonesia.⁴⁴

1.3.2 Keanggotaan TPPT

TPPT dapat mengadopsi model keanggotaan alat kelengkapan DPR lainnya yang telah ada. Misalnya dalam hal kepemimpinan, seluruh alat kelengkapan DPR mempunyai bentuk pimpinan yang satu kesatuan dan bersifat kolektif dan kolegial dengan jumlah formasi berikut: satu orang ketua dan 3-4 orang wakil ketua. Pemilihan ketua dan wakil ketua umumnya dilakukan melalui musyawarah untuk mufakat oleh seluruh anggotanya. Pasal 76 ayat (6) UU 17/2014 mensyaratkan bahwa setiap anggota DPR hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah.

Kemudian mengenai jumlah anggota, jika merujuk pada model Pansus yang diatur dalam Pasal 94 Peraturan DPR 1/2014 maka jumlah anggota TPPT dapat terdiri dari maksimal 30 orang yang susunan dan keanggotaannya berdasarkan pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap

⁴⁴ Inter-Parliamentary Union dan United Nations Development Program (UNDP), *Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary oversight Parliament's Power to Hold Government to Account*, Perancis: Courand et Associés, 2017, hal. 51.

fraksi. Setiap fraksi dapat mengusulkan nama-nama anggota DPR untuk kemudian ditetapkan sebagai anggota TPPT dalam rapat paripurna DPR. Sedangkan dalam menentukan komposisi keanggotaannya, Pimpinan DPR dapat melakukan musyawarah untuk mufakat dengan Pimpinan Fraksi.

Jika merujuk pada Peraturan DPR 2/2014, anggota dari Tim Pengawas Intelijen Negara dapat berasal dari komisi pada DPR yang membidangi urusan intelijen yaitu Komisi I. Sehingga dalam konteks ini, keanggotaan TPPT dapat berasal dari komisi-komisi di DPR yang membidangi isu-isu penanggulangan terorisme dan memiliki mitra kerja dengan setiap penyelenggara negara yang mengemban seluruh tugas-tugas penanggulangan terorisme mulai dari urusan pencegahan, penindakan atau penegakan hukum terorisme, hingga pemenuhan hak-hak korban. Oleh karena lingkup bidang yang sangat luas tersebut, maka cakupan bidang komisi di DPR yang terlibat dalam penanggulangan terorisme semestinya tidak hanya terbatas pada komisi-komisi yang membidangi isu keamanan, hukum, dan hak asasi manusia.

Komisi-komisi di DPR yang membidangi isu pendidikan, sosial, keagamaan, perempuan dan anak perlu juga dilibatkan karena kerja-kerjanya sangat erat kaitannya dengan masalah pencegahan tindak pidana terorisme; begitu juga komisi-komisi di DPR yang membidangi masalah kesehatan dan keuangan yang kerja-kerjanya juga dapat berkaitan langsung dengan isu pemenuhan hak-hak korban terorisme. Dengan demikian, daftar komisi di DPR yang dapat menjadi anggota TPPT perlu diperluas yakni meliputi anggota-anggota DPR yang duduk di Komisi I, Komisi III, Komisi VII, Komisi VIII, Komisi IX, Komisi X, dan Komisi XI.

Komisi-komisi di DPR yang bidang kerjanya berkaitan isu pencegahan dan penindakan atau penegakan hukum terorisme sertamemiliki mitra kerja dengan penyelenggara negara dalam isu-isu tersebut adalah Komisi I dan Komisi III. Komisi I mempunyai ruang lingkup tugas di bidang pertahanan, luar negeri, komunikasi dan informatika, dan intelijen dengan mitra kerja antara lain Badan Intelijen Negara dan Panglima TNI/Mabes TNI AD, AL, dan AU.⁴⁵ Sedangkan ruang lingkup dan pasangan kerja Komisi III DPR RI adalah bidang hukum, hak asasi manusia, dan keamanan yang mana sangat berkaitan erat dengan urusan penanggulangan terorisme khususnya dalam bidang pencegahan hingga penindakan dengan mitra kerja antara lain Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,

⁴⁵ Keputusan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 4 November 2014.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan institusi-institusi penegak hukum seperti Kejaksaan Agung dan Mahkamah Agung.⁴⁶

Khusus isu pencegahan penanggulangan terorisme, beberapa bidang kerja pada komisi-komisi di DPR yang relevan antara lain dimiliki oleh Komisi VII, Komisi VIII, dan Komisi X. Masalah pencegahan tindak pidana terorisme tidak dapat dipungkiri sangat erat kaitannya dengan masalah pendidikan, agama, sosial, hingga masalah keterlibatan perempuan dan anak, khususnya dalam hal pencegahan radikalisme, mewujudkan kesiapsiagaan nasional, hingga pembentukan narasi dan kontra narasi ideologi. Komisi X membidangi isu pendidikan bermitra kerja dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.⁴⁷ Masih dalam koridor pendidikan, ruang lingkup dan pasangan kerja Komisi VII juga masih terkait dengan masalah pendidikan yakni bidang riset yang bermitra kerja dengan Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi.⁴⁸ Kemudian, Komisi VIII yang memiliki ruang lingkup terkait dengan bidang agama, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak bermitra kerja dengan Kementerian Agama, Kementerian Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI).⁴⁹

Terakhir, pemberian hak-hak korban terorisme akan meliputi masalah seputar kesehatan dan keuangan. Oleh karenanya, pelibatan Komisi IX dan Komisi XI dalam tugas-tugas pengawasan oleh TPPT mutlak diperlukan. Komisi IX membidangi masalah kesehatan dengan mitra kerja antara lain dengan Kementerian Kesehatan dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan).⁵⁰ Sedangkan ruang lingkup dan pasangan kerja Komisi XI adalah bidang keuangan dengan mitra kerja Kementerian Keuangan.⁵¹

Terkait dengan kualifikasi untuk menjadi anggota TPPT, satu hal yang menjadi syarat penting yang perlu didorong adalah adanya keahlian dalam bidang hukum dan hak asasi manusia. Pengawasan

⁴⁶ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 3/DPR RI/IV/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019.

⁴⁷ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 16/DPR RI/II/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019.

⁴⁸ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 3/DPR RI/IV/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019.

⁴⁹ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 16/DPR RI/II/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019.

⁵⁰ Keputusan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 4 November 2014 dan Keputusan DPR RI Nomor: 3/DPR RI/IV/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019, tanggal 23 Juni 2015.

⁵¹ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 3/DPR RI/IV/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019, tanggal 23 Juni 2015.

dalam sektor keamanan merupakan sebuah langkah reformasi yang relevan dan perlu dilakukan untuk menghindari praktik-praktik sistem pemerintahan yang buruk (*poor governance*). Salah satu indikator untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) antara lain adalah dengan menerapkan prinsip *rule of law* dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dengan demikian, memiliki keahlian dalam bidang hukum dan hak asasi manusia untuk melaksanakan tugas-tugas pengawasan dalam isu penanggulangan terorisme merupakan syarat mutlak bagi anggota TPPT.

1.3.3 Mekanisme pembiayaan TPPT

Terdapat dua mekanisme penyusunan anggaran oleh TPPT. Mekanisme pertama, sama halnya dengan alat kelengkapan DPR lainnya yang bersifat tetap, TPPT dapat diberikan mandat untuk menyusun rencana kerja dan anggarannya secara mandiri untuk kemudian disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR. Mekanisme selanjutnya yang diatur dalam Pasal 153 UU 17/2014 tentang MD3 yaitu BURT kemudian menetapkan arah kebijakan umum pengelolaan anggaran DPR yang mana bersumber dari APBN untuk setiap tahun anggaran dan diserahkan kepada Sekretaris Jenderal DPR untuk dilaksanakan.

Mekanisme kedua yang dapat diadopsi adalah mekanisme Pansus. Oleh karena Pansus langsung bertanggung jawab kepada pimpinan DPR, sehingga pengajuan anggarannya ditujukan langsung kepada Pimpinan DPR. Pasal 160 UU 17/2014 mengatur bahwa Pansus menggunakan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan yang diajukan kepada pimpinan DPR. Mekanisme ini juga dapat diadopsi oleh TPPT ketika secara kelembagaan TPPT dibentuk berada di bawah Pimpinan DPR. Sehingga, anggaran yang akan digunakan untuk pelaksanaan tugas dan wewenang TPPT nantinya dapat dibebankan pada anggaran Pimpinan DPR khususnya Wakil Ketua DPR Bidang Politik dan Keamanan (KORPOLKAM) yang membidangi ruang lingkup tugas Komisi I, Komisi II, Komisi III, Badan Kerjasama Antar Parlemen, dan Badan Legislasi.

Terakhir, perlu terdapat pertimbangan khusus dan mendalam mengenai masa tugas TPPT. Mengingat TPPT akan rentan dihadapkan dengan situasi-situasi dimana mereka perlu mengambil posisi yang mungkin berseberangan dengan partai politiknya demi melaksanakan tugas pengawasan secara profesional, maka idealnya, parpol perlu dibatasi kewenangannya untuk dapat mengganti keanggotaan perwakilannya dalam TPPT secara bebas.⁵² Skenario yang dapat dilakukan misalnya

⁵² Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Op. Cit.*, hal. 39.

dalam Peraturan DPR tentang TPPT nantinya perlu dinyatakan bahwa pergantian perwakilan keanggotaan oleh fraksi dibatasi hanya dapat dilakukan jika terdapat alasan yang kuat misalnya anggota DPR yang digantikan meninggal dunia atau divonis bersalah oleh pengadilan. Dari praktik beberapa negara, dapat dilihat adanya jaminan pemberian independensi yang tinggi bagi tim pengawas parlemen misalnya dengan memberikan peluang bagi mereka untuk dapat mempertahankan keanggotaannya hingga masa jabatan satu periode penuh.⁵³ Kemudian di sisi lain, mereka juga diharuskan untuk memberikan komitmen untuk menunjukkan sikap ketidakberpihakan (*less partisanship*) ketika diberikan kewenangan untuk mengakses informasi atau data yang cukup sensitif dan rahasia khususnya yang menyangkut keamanan negara dan intelijen.⁵⁴

Selain itu, masa keanggotaan TPPT sebaiknya juga dapat disesuaikan dengan masa kerja eksekutif.⁵⁵ Dalam konteks di Indonesia, maka jabatan anggota TPPT dapat diberikan hingga 5 tahun, yang mana juga sesuai dengan satu periode penuh kepengurusan DPR. Pemberian masa jabatan penuh untuk satu periode kepengurusan tersebut juga penting untuk menghindari pergantian anggota TPPT yang terlampu sering.

Salah satu akibat seringnya dilakukan pergantian keanggotaan misalnya akan menghambat anggota TPPT untuk dapat mengembangkan keahliannya dalam isu yang sedang ditangani.⁵⁶ Minimnya kapasitas anggota tim pengawas dapat berimbas pada tidak adanya sistem pengawasan yang bersifat *police-patrol oversight*, yang mana tim pengawas dapat dimungkinkan dengan sendirinya mengidentifikasi dan mencegah permasalahan dalam tataran praktik dan kebijakan, namun hanya mengandalkan sistem pengawasan yang bersifat represif.⁵⁷ Permasalahan tersebut misalnya dapat ditemukan di Korea Selatan yang mana rata-rata masa keanggotaan tim pengawas parlemen kurang dari 2 tahun.⁵⁸ Hal serupa juga terjadi di India yang bahkan masa keanggotaannya lebih singkat karena selalu ada pergantian anggota komite pada parlemen setiap tahun.⁵⁹

Namun demikian, perlu dicatat sistem pengawasan yang bersifat *police-patrol oversight* tersebut hanya dapat terlaksana ketika terjalin komunikasi yang baik pula antara pihak yang diawasi maupun

⁵³ Roy Rempel, *Canada's Parliamentary Oversight of Security and Intelligence* dalam *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 17 Nomor 4, 2004, hal. 652.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Anirudh Burman, *Op. Cit.*, hal. 420.

⁵⁶ Youseop Shin, *Op. Cit.*, hal 142-144.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, hal 143.

⁵⁹ Anirudh Burman, *Op. Cit.*, hal. 402.

pihak yang mengawasi.⁶⁰ Salah satu kondisi prasyaratnya misalnya adalah adanya keterbukaan dan kesediaan dari lembaga-lembaga pemerintah untuk berikap kooperatif dengan parlemen karena menyadari bahwa mereka selalu diawasi. Selain itu, TPPT diharapkan juga dapat secara aktif dan berinisiatif tinggi untuk melakukan pengawasan terhadap kegiatan, kebijakan, sistem operasional, hingga sistem anggaran dari lembaga-lembaga pemerintahan dalam rangka untuk mencegah adanya insiden dalam proses penanggulangan terorisme. Model kerja pengawasan seperti ini perlu diterapkan untuk menghindari kesan fungsi pengawasan parlemen yang tidak berjalan karena hanya bergantung pada ada atau tidaknya insiden atau laporan dari pihak luar semata.

⁶⁰ Youseop Shin, *Op. Cit.*, hal 147.

Poin-Poin Rekomendasi: Mekanisme Pembentukan dan Kelembagaan TPPT

- a. Pembentukan TPPT dilakukan melalui Peraturan DPR yang khusus mengatur tentang TPPT dan proses penyusunannya harus melibatkan Komisi I atau Komisi III sebagai inisiator dan Baleg yang menjadi koordinator dalam melakukan harmonisasi.
- b. Bentuk Kelembagaan TPPT bersifat tetap/permanen dengan mengadopsi sistem pengawasan yang pro-aktif untuk menilai setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah sehingga tidak hanya bergantung pada ada atau tidaknya insiden atau laporan dugaan pelanggaran.
- c. Keanggotaan TPPT terdiri dari anggota komisi-komisi di DPR yang bidang kerjanya meliputi urusan-urusan yang berkaitan dengan penanggulangan terorisme mulai dari pencegahan, penindakan atau penegakan hukum, dan pemberian hak-hak korban serta memiliki mitra kerja dengan penyelenggara negara yang melaksanakan urusan-urusan tersebut, yakni antara lain Komisi I, Komisi III, Komisi VII, Komisi VIII, Komisi IX, Komisi X, Komisi XI.
- d. Masa jabatan anggota TPPT dapat diberikan untuk satu periode penuh (5 tahun) dan posisi keanggotaannya tersebut hanya dapat diganti oleh fraksi ketika anggota TPPT dari perwakilan fraksi yang bersangkutan meninggal dunia atau dinyatakan bersalah oleh pengadilan.
- e. Secara kelembagaan, TPPT dapat ditempatkan di bawah Pimpinan DPR sehingga anggaran TPPT nantinya akan dibebankan pada anggaran Pimpinan DPR khususnya Wakil Ketua DPR Bidang Politik dan Keamanan (KORPOLKAM).

2. Kewenangan dan Tugas Tim Pengawas

2.1. Lingkup Pengawasan

Secara umum, DPR mempunyai fungsi pengawasan terhadap tiga hal berikut: pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan keuangan negara, dan kebijakan Pemerintah.⁶¹ Wujud pengawasan terhadap kebijakan atau kegiatan lembaga pemerintah tidak berarti bahwa DPR yang akan mutlak menentukan bagaimana bentuk pelaksanaan dari program atau kebijakan tersebut, namun DPR hanya akan melihat bagaimana kesesuaian pelaksanaan program atau kebijakan pemerintah tersebut dengan peraturan yang berlaku, apakah terdapat hak-hak sipil warga negara yang dilanggar, dan memberikan rekomendasi perbaikan terhadap masalah yang muncul atau terhadap area-area yang rentan memunculkan masalah.⁶² Pemahaman semacam ini perlu ditanamkan baik pada pihak tim pengawas maupun pada lembaga pemerintah yang diawasi, sehingga kerja-kerja pengawasan akan dapat berjalan dengan efektif karena adanya komunikasi baik yang terjalin dan nuansa kooperatif yang timbul dari kesan bahwa fungsi pengawasan hadir untuk membantu memperbaiki fungsi kerja lembaga pemerintah.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan, rangkaian kegiatan yang dilakukan tim pengawas parlemen secara umum terdiri dari: melakukan investigasi terhadap kebijakan dan anggaran institusi-institusi terkait dan memberikan rekomendasi terkait alokasi anggaran untuk tahun selanjutnya.⁶³ Hal ini misalnya diterapkan oleh *Joint Standing Committee on Defense (JSCD)* yang merupakan tim pengawas pada parlemen di Afrika Selatan untuk bidang pertahanan dan keamanan. Berdasarkan ketentuan *Rule 201 Chapter 9* dalam *National Assembly Rules* yang dikeluarkan pada Juni 1999, cakupan kewenangan JSCD cukup luas yaitu meliputi memantau, menyelidiki, mempertanyakan, dan membuat rekomendasi mengenai organ-organ eksekutif negara, lembaga konstitusi, atau badan atau lembaga lain, termasuk program legislatif, anggaran, rasionalisasi, restrukturisasi, fungsi, organisasi, struktur kelembagaan, staf, dan kebijakan organ negara, lembaga, atau badan lain.⁶⁴

⁶¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 72 huruf (d) dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 162 ayat (2).

⁶² Youseop Shin, *Op. Cit.*, hal 149-150.

⁶³ Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Op. Cit.*, hal. 44.

⁶⁴ *Ibid.*

Dalam konteks TPPT, target-target pengawasan yang merupakan organ eksekutif terdiri dari mitra kerja Komisi I dan Komisi III DPR. Oleh karenanya, TPPT berwenang untuk meninjau kebijakan-kebijakan, struktur kelembagaan, pola koordinasi antar lembaga, hingga perencanaan dan penyerapan anggaran dari lembaga-lembaga berikut: Badan Intelijen Negara, Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung, dan Mahkamah Agung.

Pengawasan terhadap kebijakan, kelembagaan, koordinasi, dan anggaran terhadap lembaga-lembaga tersebut tentu saja hanya dilakukan dalam koridor penanggulangan tindak pidana terorisme. TPPT yang merupakan bagian dari badan legislatif mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yakni UU 5/2018. Dalam hal ini, DPR mempunyai kewenangan untuk mengawasi seluruh bentuk-bentuk upaya penanggulangan tindak pidana terorisme yang ada dalam UU 5/2018 sebab ketentuan Pasal 43J UU 5/2018 tidak membatasi lingkup kewenangan TPPT hanya untuk isu-isu tertentu. Oleh karenanya, cakupan isu yang menjadi obyek pengawasan TPPT secara umum dapat dikelompokkan dalam tiga area berikut: (a) pencegahan, (b) penindakan dan penegakan hukum, dan (c) pemulihan korban.

2.1.1 Pencegahan Tindak Pidana Terorisme

Dalam rangka mencegah tindak pidana terorisme, UU 5/2018 khususnya Pasal 43A ayat (2) memerintahkan agar Pemerintah melakukan langkah antisipasi secara terus menerus yang dilandasi dengan prinsip perlindungan hak asasi manusia dan prinsip kehati-hatian. Upaya pencegahan tersebut dilaksanakan melalui kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisasi, dan deradikalisasi.⁶⁵ Adapun beberapa cakupan isu yang termasuk dalam pencegahan tindak pidana terorisme antara lain sebagai berikut:⁶⁶

- a. Pengembangan program deradikalisasi dan kesesuaian program pembinaan di dalam maupun di luar lapas dengan upaya deradikalisasi;

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, Pasal 43A ayat (3).

⁶⁶ Usulan poin-poin rekomendasi terkait cakupan pengawasan dalam bidang pencegahan dirumuskan oleh perwakilan dari C-Save dalam Rapat Koordinasi dengan Koalisi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Advokasi Peraturan DPR tentang Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme pada 13 Juni 2019 di Kantor ICJR.

- b. Kampanye perdamaian dalam rangka perumusan narasi dan produk kontra radikalisme, kontra narasi, kontra propaganda, atau kontra ideologi;
- c. Implementasi kebijakan kontra radikalisme dalam program dan kebijakan sektoral (misalnya: pendidikan, bisnis, dan lain-lain);
- d. Implementasi program Pemerintah dalam memberikan edukasi terkait ekstrimisme kekerasan dan pendidikan kewarganegaraan;
- e. Kesiapan sarana dan prasarana untuk menerapkan kesiapsiagaan nasional dengan melihat ketersediaan protokol keamanan dan keselamatan terhadap ancaman aksi-aksi terorisme; dan
- f. Implementasi program sistem deteksi dan penanganan dini di berbagai tingkat masyarakat serta pemetaan wilayah rawan paham radikal.

2.1.2 Penindakan dan Penegakan Hukum Kasus Terorisme

Pada area penindakan dan penegakan hukum terhadap kasus terorisme, hal yang perlu ditekankan adalah mengenai kesesuaian antara setiap upaya penindakan yang dilakukan oleh aparat dengan prinsip hak asasi manusia. Aspek-aspek yang harus menjadi cakupan pengawasan dalam hal ini antara lain:⁶⁷

- a. Proses jalannya penangkapan dan penahanan tersangka/terdakwa teroris baik ketika terjadinya peristiwa terorisme maupun penangkapan tersangka/terdakwa teroris bukan ketika terjadinya peristiwa terorisme oleh Polri, TNI, maupun tim gabungan keduanya;
- b. Kondisi penahanan, lamanya waktu penahanan, dan jalannya pemeriksaan tersangka (pembuatan berita acara pemeriksaan);
- c. Pemberian hak-hak tersangka/terdakwa kasus terorisme pada masa penahanan yang meliputi hak untuk berkomunikasi dengan keluarga dan penasihat hukumnya;
- d. Pemenuhan hak-hak yang dijamin dalam hukum acara pidana selama proses peradilan pada seluruh tingkatan (mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, persidangan tingkat pertama/banding/kasasi, dan upaya hukum lain yakni peninjauan kembali dan grasi. Adapun hak-hak yang dijamin dalam hukum acara pidana tersebut diantaranya: hak untuk mendapatkan bantuan hukum, hak untuk

⁶⁷ Usulan poin-poin rekomendasi terkait cakupan pengawasan dalam bidang penindakan dan penegakan hukum disampaikan oleh perwakilan dari LBH Jakarta dan ICJR dalam Rapat Koordinasi dengan Koalisi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Advokasi Peraturan DPR tentang Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme pada 29 Mei 2019 di Kantor ICJR.

tidak disiksa atau mendapat perlakuan yang tidak manusiawi dan merendahkan, serta hak atas peradilan yang adil, independen, dan imparial dengan putusan yang beralasan;

- e. Administrasi peradilan seperti kesesuaian prosedur pelaksanaan hukum acara pidana hingga kelengkapan dan pemberian berkas-berkas terkait persidangan kepada tersangka/terdakwa, penasihat hukum, atau keluarganya;
- f. Penanganan korban salah tangkap mulai dari prosedur tindak lanjut terhadap aparat yang melakukan salah tangkap hingga pemberian ganti kerugian sesuai dengan prosedur yang diatur dalam hukum acara pidana; dan
- g. Realisasi langkah tindak lanjut terhadap pelanggaran-pelanggaran yang ditemukan terkait poin a hingga f oleh institusi terkait.

Namun dalam melaksanakan kewenangan dalam bidang penindakan di atas, perlu dipastikan bahwa kerja-kerja pengawasan oleh TPPT dikondisikan sedemikian rupa agar tidak mengganggu proses peradilan. Dengan kata lain, kerja-kerja pengawasan ini hanya akan terbatas untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat nonyudisial karena parlemen dalam hal ini pada dasarnya bertugas untuk mempertanyakan kebijakan Pemerintah. Kewenangan TPPT dalam membahas isu-isu yang berkaitan dengan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar hukum pidana maupun hukum acara pidana tidak dipersamakan dengan keputusan badan pengadilan (*judicial authority*). Sebagai ilustrasi, kesimpulan dari proses pengawasan TPPT yang menyatakan tindakan penangkapan dan penahanan tidak sah misalnya tidak dapat disamakan dengan Putusan Praperadilan yang berisi hal serupa yang dijatuhkan oleh hakim. Rekomendasi TPPT terhadap hal tersebut sifatnya akan menjadi alat bukti dalam sidang praperadilan.

Pengawasan yang dilakukan oleh TPPT dalam bidang penindakan dan penegakan hukum memang akan lebih banyak yang bersifat *post-factum*, namun TPPT tetap akan memegang peranan penting dalam pengawasan hal-hal tertentu misalnya seperti pemeriksaan kondisi penahanan, peninjauan jalannya interograsi, atau pengawasan terkait administrasi peradilan. Oleh karena sifatnya yang *post-factum*, maka mekanisme pengawasan dapat ditekankan pada prosedur permintaan pertanggungjawaban dari institusi aparat yang menjalankan tugas penindakan dan penegakan hukum, misalnya melalui forum dengar pendapat. Penjelasan lebih lanjut mengenai bentuk-bentuk mekanisme dan kewenangan pengawasan akan dijabarkan lebih lanjut pada paragraf-paragraf di bawah.

2.1.3 Pemulihan Korban Terorisme

Cakupan isu yang harus menjadi perhatian TPPT dalam hal pemulihan korban tindak pidana terorisme secara garis besar dapat dibagi menjadi dua jenis, yakni upaya pemulihan korban yang berasal dari negara dan upaya pemulihan korban yang berasal dari pelaku tindak pidana terorisme. Upaya pemulihan korban yang menjadi tanggung jawab negara antara lain meliputi pemberian kompensasi, bantuan medis, rehabilitasi psikososial dan psikologis, serta santunan bagi keluarga dalam hal korban meninggal dunia. Pasal 35A UU 5/2018 menyebutkan bahwa pemberian keempat hal tersebut merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan terhadap korban, baik korban langsung dari tindak pidana terorisme maupun korban tidak langsung yakni keluarga dari korban tindak pidana terorisme yang meninggal dunia. Sedangkan upaya pemulihan yang berasal dari pelaku dapat berbentuk kewajiban pemberian restitusi atau ganti kerugian yang diajukan oleh korban sejak tahap penyidikan.⁶⁸

Terhadap dua jenis upaya pemulihan korban tersebut, tugas TPPT pada umumnya adalah melakukan pengawasan pada pemenuhan kewajiban-kewajiban baik oleh negara maupun pelaku. Pengawasan perlu difokuskan pada proses atau mekanisme pemenuhannya yang diantaranya terkait dengan.⁶⁹

- a. Proses pengajuan kompensasi, restitusi, dan/ atau ganti kerugian oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang perlindungan saksi dan korban;
- b. Proses penyampaian jumlah kompensasi, restitusi, dan/ atau ganti kerugian oleh penuntut umum dalam tuntutan;
- c. Pemberian kompensasi, restitusi, dan/ atau ganti kerugian melalui putusan maupun penetapan pengadilan;
- d. Proses pencairan kompensasi, restitusi, dan/ atau ganti kerugian yang nilainya telah diputuskan oleh pengadilan;
- e. Kesesuaian kompensasi, restitusi, dan/ atau ganti kerugian yang nilainya telah diputuskan oleh pengadilan dengan yang diterima;

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, Pasal 36A.

⁶⁹ Usulan poin-poin rekomendasi terkait cakupan pengawasan dalam bidang pemulihan korban disampaikan oleh perwakilan dari Yayasan Prasasti Perdamaian dan Aliansi Indonesia Damai dalam Rapat Koordinasi dengan Koalisi Jaringan Masyarakat Sipil untuk Advokasi Peraturan DPR tentang Tim Pengawas Penanggulangan Terorisme pada 29 Mei 2019 di Kantor ICJR.

- f. Ketersediaan dan kualitas pemberian bantuan medis serta seketika terjadinya peristiwa terorisme hingga ketersediaan jaminan fasilitas perawatan dan pengobatan lebih lanjut;
- g. Pola koordinasi antara pihak-pihak terkait dalam proses pemberian bantuan medis, yakni dalam hal ini antara pemerintah sebagai penjamin bantuan medis dengan tempat penyedia layanan medis seperti rumah sakit, puskesmas, apotek, dan sebagainya; dan
- h. Pelaksanaan pemberian rehabilitasi psikososial dan psikologis yang dibutuhkan korban.

Selain bertugas untuk melakukan pengawasan pada ketiga area tematik yang dibahas di atas yakni pencegahan, penindakan, hingga pemulihan korban, TPPT juga berwenang untuk mengawasi program legislatif dari organ eksekutif yang diamanatkan UU 5/2018, yakni pembuatan peraturan pelaksana. Ketika TPPT telah dibentuk nantinya, salah satu agenda penting yang perlu dikawal adalah mengenai pembentukan peraturan pelaksana dari UU 5/2018 yang terdiri dari 3 Peraturan Pemerintah dan 2 Peraturan Presiden. Adapun rincian peraturan pelaksana tersebut antara lain: (a) Peraturan Pemerintah mengenai permohonan kompensasi, bantuan medis, dan rehabilitasi korban;⁷⁰ (b) Peraturan Pemerintah mengenai perlindungan aparat penegak hukum;⁷¹ (c) Peraturan Pemerintah mengenai tata cara dan pelaksanaan kesiapsiagaan nasional, deradikalisasi, dan kontra radikalasi;⁷² (d) Peraturan Presiden mengenai tugas TNI dalam penanggulangan tindak pidana terorisme;⁷³ (e) Peraturan Presiden mengenai susunan organisasi BNPT.⁷⁴

2.2. Jenis Kewenangan dan Mekanisme Pengawasan TPPT

Dalam rangka untuk melaksanakan tugas pengawasan pada area yang sangat luas sebagaimana dijabarkan di atas, maka TPPT di DPR perlu dibekali dengan kewenangan-kewenangan yang cukup kuat agar pengawasan dapat berjalan dengan efektif. Peraturan DPR 3/2015 khususnya dalam Pasal 194 ayat (2) memberikan beberapa bentuk kewenangan yang dimiliki oleh anggota DPR dalam

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang, Pasal 43L ayat (7).

⁷¹ *Ibid*, Pasal 34 ayat (3).

⁷² *Ibid*, Pasal 43B ayat (5), Pasal 43C ayat (4) dan Pasal 43D ayat (7).

⁷³ *Ibid*, Pasal 43I ayat (3).

⁷⁴ *Ibid*, Pasal 43H.

melaksanakan tugas pengawasan yaitu diantaranya: (a) meminta data dan informasi mengenai pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah; (b) mengadakan kunjungan lapangan, kunjungan spesifik, dan inspeksi mendadak; dan (c) menyampaikan hasil pengawasan kepada publik. Selain itu, terdapat pula kewenangan untuk melakukan pemanggilan terhadap pihak tertentu untuk dimintai keterangan seperti kewenangan yang dimiliki oleh Panitia Angket sebagaimana diatur dalam Pasal 203 dan Pasal 205 UU 17/2014, Pasal 204 UU 2/2018, dan Pasal 197 Peraturan DPR 1/2014.

2.2.1 Kewenangan untuk mengunjungi tempat tertentu dalam rangka inspeksi mendadak (sidak)

Salah satu isu dalam upaya penanggulangan terorisme yang paling penting dan mutlak untuk dilakukan pengawasan adalah terkait penangkapan dan penahanan tersangka kasus terorisme. Kewenangan yang sangat besar diberikan oleh UU 5/2018 bagi aparat penegak hukum untuk menahan tersangka kasus terorisme hingga sampai 10 bulan sebelum akhirnya dihadapkan ke persidangan.⁷⁵ Selain itu, durasi untuk penangkapan pun juga sangat panjang yakni 21 hari.⁷⁶ Durasi yang panjang tersebut kemudian menimbulkan *incommunicado detention*, salah satu aspek potensial terjadinya penyiksaan atau praktik-praktik lainnya yang tidak sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dan prinsip perlindungan hak asasi manusia.⁷⁷ Luka-luka yang mungkin ditimbulkan akibat tindakan kekerasan yang biasanya rentan dialami tersangka pada masa awal-awal ditangkap atau ditahan sudah mulai menghilang ketika proses persidangan dimulai dalam jangka waktu yang cukup lama setelah kejadian kekerasan tersebut. Sehingga, apabila terdapat klaim-klaim penyiksaan yang dinyatakan oleh tersangka, maka klaim-klaim tersebut akan menjadi sulit untuk dibuktikan di persidangan.⁷⁸

Oleh karena itu, sebagai upaya pencegahan terhadap pelanggaran HAM yang rentan terjadi dalam fase penahanan tersebut, TPPT perlu dibekali kewenangan untuk dapat melakukan inspeksi mendadak (sidak) khususnya ke tempat-tempat penahanan baik yang dikelola oleh Kepolisian Republik Indonesia maupun Kementerian Hukum dan HAM, serta tempat-tempat lain dimana terdapat pembatasan terhadap kebebasan pergerakan seseorang yang dianggap terlibat dalam kasus terorisme. Kewenangan untuk melakukan sidak tersebut telah dimiliki oleh Anggota DPR yang

⁷⁵ *Ibid*, Pasal 25.

⁷⁶ *Ibid*, Pasal 28.

⁷⁷ Supriyadi Widodo Eddyono, *et.al.*, *Catatan Kritis Atas RUU Pemberantasan Terorisme Tahun 2016*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2016, hal. 7.

⁷⁸ Zainal Abidin, *et al*, *Menyelisik Keadilan yang Rentan: Hukuman Mati dan Penerapan Fair Trial di Indonesia*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2019, hal. 241-243.

secara hukum dan secara eksplisit diatur dalam Pasal 194 ayat (2) huruf b Peraturan DPR 3/2015. Selain itu, kewenangan untuk melakukan sidak tersebut juga dapat dimaknai dari fungsi pengawasan DPR secara umum yang dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang serta kebijakan pemerintah yang diatur dalam Pasal 98 ayat (3) UU MD3.

Selain DPR, lembaga lain yang memiliki kewenangan serupa yakni untuk melakukan sidak khususnya pada tempat-tempat penahanan adalah Ombudsman Republik Indonesia. Kewenangan untuk melakukan sidak merupakan salah satu bentuk kewenangan yang diadopsi dari amanat ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

“Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu.”

Akan tetapi berbeda dengan DPR, Ombudsman selama ini telah beberapa kali terlihat menggunakan kewenangannya tersebut secara aktif.⁷⁹ Sementara DPR, meskipun secara hukum telah diberikan kewenangan yang kuat, namun sayangnya masih jarang dan belum secara efektif digunakan dalam praktiknya. Oleh karena itu, melalui pemberian kewenangan pada TPPT ini diharapkan terdapat pengawasan yang lebih aktif dan efektif oleh badan legislatif khususnya untuk masalah penahanan tersangka kasus terorisme tersebut agar dapat mencegah terjadinya pelanggaran HAM yang rentan terjadi akibat terlampau besarnya kewenangan penahanan yang diberikan oleh undang-undang.

2.2.2. Kewenangan untuk meminta data dan informasi

Dalam melaksanakan kewenangan untuk meminta data dan informasi mengenai pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah, perlu dibuat tenggat waktu yang jelas mengenai kapan dokumen atau informasi yang diminta oleh TPPT harus diterima dari lembaga pemerintah yang bersangkutan. Hal ini penting untuk menjamin kelancaran proses pengawasan yang dilakukan oleh TPPT. Mengenai lamanya jangka waktu tersebut, terdapat rekomendasi yang dapat dirujuk misalnya untuk penerapan di India yakni batas waktu yang wajar dapat diberikan untuk maksimal 60 hari kerja yang dapat diperpanjang selama 30 hari oleh ketua tim pengawas parlemen berdasarkan

⁷⁹ Agus Warsudi, “Sidak Tiga Lapas, Ombudsman Masih Temukan Pelanggaran”, Sindonews, 2018, <https://jabar.sindonews.com/read/1364/1/sidak-tiga-lapas-ombudsman-masih-temukan-pelanggaran-1536934168>, diakses pada 24 Mei 2019.

permintaan dari lembaga pemerintah yang bersangkutan.⁸⁰ Perpanjangan lebih lanjut masih mungkin diberikan, tetapi sebaiknya tidak lebih dari 30 hari, sepanjang pimpinan lembaga pemerintah tersebut menghadap tim pengawas parlemen secara langsung dan menjelaskan alasan perlunya perpanjangan waktu.⁸¹ Sehingga secara keseluruhan, pemerintah mempunyai waktu yang sangat cukup yakni hingga maksimal enam bulan untuk dapat memenuhi permintaan dokumen atau informasi dari tim pengawas parlemen.

2.2.3. Kewenangan untuk melakukan pemanggilan

Landasan pemberian hak angket dan hak untuk mengajukan pertanyaan bagi anggota DPR pada dasarnya diatur melalui Pasal 20A UUD 1945. Hak-hak tersebut kemudian menjadi rujukan ketentuan Pasal 73 ayat (1) dan (2) UU 2/2018 yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk memanggil setiap orang secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR. Mekanisme ini juga telah ditemukan dalam kewenangan panitia angket sehingga dapat pula diadopsi dalam mekanisme kerja TPPT.⁸²

Dalam hal lembaga eksekutif atau pihak tertentu yang tidak memenuhi permintaan TPPT untuk menyerahkan data dan informasi dalam jangka waktu yang ditetapkan tersebut, TPPT perlu diberikan kewenangan untuk dapat memanggil pimpinan lembaga eksekutif yang bersangkutan atau pihak tertentu untuk dimintai keterangan terkait alasan ketidapatuhannya terhadap permintaan TPPT. Kewenangan untuk melakukan pemanggilan ini juga dapat diterapkan ketika penyelenggara negara tidak patuh terhadap rekomendasi TPPT yang ditujukan kepada lembaga yang bersangkutan. Pemenuhan terhadap panggilan dari TPPT tersebut perlu ditegaskan sebagai sebuah kewajiban agar pelaksanaan tugas-tugas pengawasan oleh TPPT dapat berjalan efektif.

Namun meskipun pemenuhan pemanggilan tersebut merupakan sebuah kewajiban, pembatasan mengenai sejauh mana pemenuhan kewajiban tersebut dapat dimaknai sebagai “pemanggilan paksa” perlu diklarifikasi. Ketentuan mengenai pembatasan tersebut dapat merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018 yang telah mencabut kewenangan DPR untuk

⁸⁰ Anirudh Burman, *Op. Cit.*, hal. 426.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Lihat ketentuan Pasal 203 dan Pasal 205 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 197 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

melakukan pemanggilan paksa dan sandera terhadap setiap orang dengan bantuan Polri sebagaimana diatur sebelumnya dalam Pasal 73 ayat (3), (4), (5), dan (6) UU 2/2018.

DPR sempat berargumen bahwa kewenangan tersebut diperlukan untuk melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak angket dan di beberapa negara pun juga telah dikenal konsep pemanggilan paksa (*subpoena*) oleh parlemen dalam rangka melakukan penyelidikan meskipun bukan berada dalam koridor penegakan hukum (*pro justisia*).⁸³ Namun, MK dalam pertimbangannya menegaskan bahwa kewenangan pemanggilan paksa dan penyanderaan tersebut memiliki masalah konstitusionalitas sebab terdapat ketidakjelasan mengenai ranah kewenangan ketika DPR memintakan pelaksanaannya atau “mensubstitusikan” kewenangannya tersebut kepada lembaga lain yakni Polri yang notabene tidak berwenang untuk melakukan penyanderaan maupun pemanggilan paksa terhadap setiap orang, kecuali upaya paksa dalam ranah penegakan hukum pidana.⁸⁴ Akan tetapi, MK juga menyatakan bahwa pemanggilan paksa tersebut masih relevan ketika konteksnya jelas misalnya diterapkan untuk konteks penyelidikan dengan hak angket, bukan pada rapat-rapat DPR yang bersifat universal dan tidak jelas konteksnya sebagaimana disebut dalam Pasal 73 ayat (1).⁸⁵

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kewajiban untuk memenuhi pemanggilan dari DPR menjadi sebuah kewajiban atau “paksaan” dapat dibenarkan sepanjang: (a) pemanggilan tersebut memiliki tujuan yang jelas yakni dalam konteks untuk melaksanakan fungsi pengawasan melalui penggunaan hak angket, dan (b) DPR tidak melimpahkan kewenangannya ini kepada lembaga lain yang tidak berwenang untuk menghadirkan orang yang dipanggil tersebut dengan berbagai upaya paksa. Oleh karenanya, kewenangan “pemanggilan paksa” yang dalam hal ini dimaknai untuk mengesankan adanya kewajiban terhadap pemenuhan pemanggilan tetap dapat dimasukkan dalam lingkup kewenangan TPTT sepanjang memenuhi dua syarat di atas.

Praktik di negara lain seperti di Amerika memang mengenal upaya paksa yang disebut dengan *power of contempt* yang mengakibatkan pejabat eksekutif dapat dihadapkan ke pengadilan karena tidak mematuhi permintaan Kongres. Ketentuan Pasal 10 tentang kewenangan investigasi dalam Chapter 11 *House Practice 2017* mengatur bahwa setiap pimpinan lembaga pemerintah atau pegawai pemerintah tertentu yang tidak memenuhi permintaan komite pada Senat maupun dewan perwakilan (*House of Representative*) untuk memberikan dokumen tertentu atau menghadiri

⁸³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018, hal. 194-196.

⁸⁴ *Ibid*, hal. 190-193.

⁸⁵ *Ibid*, hal. 191-196.

pemeriksaan (*hearing*) dapat dihukum dengan hukuman denda atau penjara (*criminal contempt*).⁸⁶ Selain itu, dalam ketentuan tersebut juga disebutkan bahwa Kongres juga dapat mengajukan tuntutan secara perdata ke pengadilan federal terhadap pihak-pihak dari pemerintah yang tidak dapat memenuhi panggilan untuk menghadap komite tanpa alasan yang sah (*civil contempt*).⁸⁷

Namun pemberian kewenangan tersebut memiliki batasan. Dalam ketentuan tersebut lebih lanjut juga ditekankan bahwa kewenangan untuk melakukan penyelidikan oleh sebuah komite pada kongres di Amerika hanya dapat digunakan dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai badan legislasi (*legislative purpose*) yaitu untuk menyusun peraturan perundangan.⁸⁸ Dengan demikian, kewenangan untuk memanggil paksa (*subpoena*) dan menuntut secara perdata tersebut tidak dapat digunakan semata-mata untuk sebuah pengungkapan fakta atau mempertanyakan hal-hal yang murni berada dalam lingkup fungsi eksekutif.⁸⁹ Pejabat eksekutif atau setiap orang yang dipanggil paksa oleh komite karena tidak mematuhi permintaan komite pada dasarnya dapat melayangkan gugatan ke pengadilan dengan alasan bahwa pokok materi penyelidikan murni merupakan lingkup fungsi eksekutif.⁹⁰ Namun, upaya hukum tersebut kurang memiliki landasan hukum yang kuat sehingga secara praktis akan sulit dilakukan, sehingga biasanya alasan tersebut hanya akan digunakan ketika pejabat eksekutif yang bersangkutan dituntut secara perdata di pengadilan.⁹¹

Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa kewenangan untuk dapat memanggil dan memberikan hukuman tertentu bagi pejabat pemerintah menjadi salah satu faktor pendorong atau insentif yang sangat signifikan agar mereka dapat bersikap kooperatif dengan tim pengawas parlemen.⁹² Namun, ketika TPPT diberikan kewenangan yang cukup kuat untuk melakukan upaya-upaya memastikan pemerintah bersikap kooperatif, tidak menutup kemungkinan hal tersebut dapat menjadi bumerang dalam mencapai tujuan dibentuknya fungsi pengawasan parlemen itu sendiri, yakni untuk memastikan pemerintah dapat menjalankan mandatnya secara efisien. Oleh karenanya, mekanisme penyeimbang untuk membatasi cakupan kewenangan tim pengawas supaya di sisi lain

⁸⁶ Charles W. Johnson, *et. al.*, 2017, *House of Practice: A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, U.S. House of Representative 115th Congress, 1st Session, hal. 253 (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPRACTICE-115/pdf/GPO-HPRACTICE-115.pdf>, diakses pada 22 Mei 2019).

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Alissa M. Dolan, *et. al.*, 2014, *Congressional Oversight Manual*, Congressional Research Service, Washington D.C., hal. 24. (https://www.everycrsreport.com/files/20141219_RL30240_802f6b3930c5e21fc8616b1e2ee5963f1a4822bb.pdf, diakses pada 22 Mei 2019).

⁹¹ *Ibid.*, hal. 28-29.

⁹² Anirudh Burman, *Op. Cit.*, hal. 425.

tidak menghambat kinerja pemerintah juga perlu dibentuk.⁹³ Misalnya, TPPT dilarang untuk melakukan penyelidikan terhadap kasus-kasus yang sedang diselidiki oleh lembaga pemerintah yang bersangkutan secara internal atau oleh lembaga eksekutif lain seperti Ombudsman.⁹⁴ Namun, TPPT masih berwenang untuk mengawal atau diberi notifikasi perkembangan dari proses tersebut hingga selesai.

2.2.4. Kewenangan untuk menyelenggarakan rapat secara terbuka dan menyampaikan hasil pengawasan kepada publik

Upaya untuk memastikan akuntabilitas serta efektivitas dalam sistem pengawasan parlemen juga perlu didorong. Beberapa bentuknya adalah menyelenggarakan rapat yang bersifat terbuka dan transparan, menerbitkan seluruh hasil rapat kepada publik (kecuali rapat yang bersifat tertutup), serta menerbitkan laporan tahunan yang dapat diakses oleh publik.

Dalam konstruksi hukum nasional, jaminan terhadap hak atas informasi telah diatur dalam Konstitusi khususnya pada Pasal 28F yang berbunyi sebagai berikut: *“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”*. Akses terhadap informasi publik kemudian diatur secara lebih rinci melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disebut dengan **“UU 14/2008”**). Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU 14/2008 telah menegaskan bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik kecuali terhadap informasi publik yang dikecualikan secara ketat dan terbatas. Keputusan untuk membatasi akses terhadap informasi publik tersebut harus dengan mempertimbangkan konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta dengan mempertimbangkan bahwa menutup informasi publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya.⁹⁵

Dengan merujuk pada ketentuan-ketentuan di atas maka rapat yang diselenggarakan oleh TPPT secara umum haruslah terbuka kepada publik, kecuali dalam hal tertentu dapat dinyatakan tertutup. Apabila melihat praktik yang berlaku di negara lain pun, seperti Toronto misalnya, rapat dewan haruslah terbuka untuk umum dan anggota dewan harus memastikan tingkat keterbukaan dan

⁹³ *Ibid*, hal. 432.

⁹⁴ *Ibid*, hal. 424.

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 2 ayat (4).

transparansi tertinggi untuk seluruh rapatnya. Namun, sebagaimana yang diatur dalam UU Toronto tahun 2006 (*City of Toronto Act*), terdapat pengecualian sehingga rapat dapat dinyatakan tertutup, seperti: a) pembahasan yang menyangkut keamanan properti kota; b) informasi diberikan secara rahasia oleh pemerintah federal atau provinsi; c) rahasia dagang, ilmiah, teknis, komersial, keuangan, atau informasi hubungan kerja yang memiliki nilai moneter atau nilai moneter potensial; d) hal lainnya yang diizinkan atau diwajibkan dalam undang-undang. Selain itu, dalam rapat tertutup tidak diperbolehkan adanya pengambilan keputusan.⁹⁶

Contoh praktik lainnya adalah di Minnesota. Sebagaimana diatur dalam UU Keterbukaan Rapat (*Minnesota Open Meeting Law*), rapat dewan dapat diselenggarakan secara tertutup apabila dalam pertemuan tersebut terdapat kegiatan berikut ini:⁹⁷

- a. Penerimaan laporan yang berhubungan dengan keamanan;
- b. Membahas masalah yang berkaitan dengan sistem keamanan;
- c. Membahas prosedur tanggap darurat (*emergency response*); dan
- d. Membahas kelemahan sistem keamanan atau rekomendasi mengenai layanan, infrastruktur, dan fasilitas publik.

Terkait dengan hasil rapat, hendaknya juga harus terbuka kepada publik. Masih melihat praktik di Minnesota, hasil rapat harus dapat diakses oleh publik. Hasil dari rapat tersebut juga dapat ditentukan tertutup apabila pengungkapan informasi yang dibahas akan membahayakan keselamatan publik atau membahayakan prosedur keamanan.⁹⁸ Tidak hanya itu, risalah rapat dewan juga sifatnya harus permanen, dapat diakses oleh publik, dan menggunakan bahasa yang dapat dipahami oleh masyarakat.⁹⁹

Pengecualian untuk menutup akses terhadap data, informasi, dan keterangan dalam bahan maupun hasil rapat pada prinsipnya memang dimungkinkan. Namun keputusan untuk merahasiakan bahan atau hasil rapat tersebut tidak dapat diterapkan terhadap sebuah dokumen secara menyeluruh untuk menghindari adanya pembatasan yang berlebihan. Hal ini juga berlaku dalam memutuskan

⁹⁶ Toronto City Council and Committees: Meetings, Agendas and Minutes, (<https://www.toronto.ca/legdocs/open-closed-meetings/index.htm>, diakses pada 4 September 2019).

⁹⁷ Minnesota Open Meeting Law, (<https://www.house.leg.state.mn.us/hrd/pubs/openmtg.pdf>, diakses pada 4 September 2019).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Amber Eisenschenk, *Open Meeting Law, Minute-Taking, Meetings, Parliamentary Procedure*, (<http://mnnahro.com/sites/default/files/Open%20Meeting%20Laws%20Roberts%20Rules%20of%20Order%20-%20Amber%20Eisenschenk.pdf>, diakses pada 4 September 2019).

rapat bersifat tertutup. Sehingga, mekanisme pembatasan yang dapat diterapkan adalah dengan menutupi sebagian paragraf atau kata tertentu dalam sebuah dokumen rapat yang mengandung data, informasi, maupun keterangan yang dinyatakan rahasia tersebut; serta dalam hal rapat, maka hanya sesi-sesi tertentu dalam rapat tersebut yang dapat dinyatakan tertutup. Adapun indikator-indikator untuk menentukan bagian data, informasi, maupun keterangan yang mana dalam sebuah dokumen bahan rapat atau hasil rapat yang perlu dirahasiakan dapat merujuk pada Pasal 17 UU 14/2008. Ketentuan tersebut mengatur secara rinci mengenai informasi publik yang seperti apa yang dapat dikecualian untuk diakses oleh publik.

Pasal 17

Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:

- a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:*
 - 1. menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;*
 - 2. mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;*
 - 3. mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;*
 - 4. membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya; dan/atau*
 - 5. membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.*
- b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;*
- c. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:*
 - 1. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;*
 - 2. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;*
 - 3. jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;*
 - 4. gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instalasi militer;*
 - 5. data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;*
 - 6. sistem persandian negara; dan/atau*
 - 7. sistem intelijen negara.*

- d. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;*
- e. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:*
 - 1. *rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik*
 - 2. *negara;*
 - 3. *rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan;*
 - 4. *rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau*
 - 5. *pendapatan negara/daerah lainnya;*
 - 6. *rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;*
 - 7. *rencana awal investasi asing;*
 - 8. *proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/atau*
 - 9. *hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.*
- f. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:*
 - 1. *posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;*
 - 2. *korespondensi diplomatik antarnegara;*
 - 3. *sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/atau*
 - 4. *perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.*
- g. *Informasi Publik yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;*
- h. *Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:*
 - 1. *riwayat dan kondisi anggota keluarga;*
 - 2. *riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;*
 - 3. *kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;*
 - 4. *hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/atau*
 - 5. *catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.*
- i. *memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;*
- j. *informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.*

Dengan demikian, untuk menjamin adanya prinsip transparansi dan keterbukaan informasi dalam kerja-kerja pengawasan TPPT, setidaknya terdapat dua ketentuan yang wajib tercantum dalam Peraturan DPR tentang Pembentukan TPPT. Pertama, dalam Peraturan DPR tersebut harus dijabarkan mengenai kondisi-kondisi seperti apa dapat dimungkinkannya rapat yang diselenggarakan secara tertutup. Kedua, indikator terkait dengan jenis data, informasi, dan keterangan yang dapat dinyatakan rahasia juga harus disusun, misalnya dengan merujuk pada pengecualian-pengecualian yang diatur dalam Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik sebagaimana disebutkan di atas. Peraturan DPR ini harus mampu memberikan rambu-rambu yang jelas dalam menentukan

pembatasan terhadap informasi agar terdapat keseimbangan antara perlindungan terhadap kepentingan negara dengan hak atas informasi serta proses *check and balances* yang juga dilakukan langsung oleh rakyat.

Kemudian, masih terkait dengan prinsip transparansi dan keterbukaan informasi sebagaimana dijelaskan di atas, TPPT juga perlu mengadopsi sistem akuntabilitas yang transparan. Salah satu bentuknya dapat melalui penerbitan laporan tahunan yang dapat diakses oleh publik dengan merinci hal-hal berikut: (a) kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan tim pengawas dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap eksekutif selama satu tahun, (b) evaluasi terhadap capaian target beserta penjelasan terhadap target-target kerja yang belum tercapai, dan (c) susunan agenda atau rencana kerja untuk tahun selanjutnya.¹⁰⁰ Sebelum laporan tahunan diluncurkan kepada publik, mekanisme sensor juga dapat dilakukan terhadap konten laporan tahunan, misalnya melalui sidang paripurna, jika dirasa terdapat konten-konten tertentu yang mungkin bersifat rahasia (seperti hal-hal yang berkaitan dengan operasi intelijen). Sidang paripurna tersebut juga dapat dijadikan sebagai forum bagi pimpinan parlemen secara umum untuk dapat mendiskusikan isu-isu terkait interaksi tim pengawas parlemen dengan lembaga-lembaga eksekutif serta untuk dapat memberikan masukan terkait kerja-kerja pengawasan yang dilakukan oleh tim pengawas parlemen.¹⁰¹

¹⁰⁰ Anirudh Burman, *Op. Cit.*, hal. 428.

¹⁰¹ *Ibid.*

Poin-Poin Rekomendasi: Cakupan Kewenangan dan Tugas TPPT

- a) Cakupan isu yang menjadi obyek pengawasan TPPT secara umum dapat dikelompokkan dalam 3 area berikut: (a) pencegahan, (b) penindakan dan penegakan hukum, dan (c) pemulihan korban.
- b) Tekait dengan upaya pencegahan tindak pidana terorisme yang menjadi lingkup tugas pengawasan TPPT adalah setiap upaya pemerintah dalam melaksanakan program-program kesiapsiagaan nasional, kontra radikalisisasi, dan deradikalisisasi.
- c) Pada area penindakan dan penegakan hukum terhadap kasus terorisme, aspek-aspek yang perlu diawasi adalah segala bentuk upaya penindakan oleh aparat penegak hukum mulai dari penangkapan hingga persidangan, pemenuhan hak-hak tersangka/terdakwa, penanganan korban salah tangkap, hingga realisasi langkah tindak lanjut dari pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak tersangka/terdakwa maupun terhadap hukum acara pidana oleh institusi terkait.
- d) Dalam hal pemulihan korban tindak pidana terorisme, pengawasan dapat difokuskan pada upaya pemulihan korban yang berasal dari negara (pemberian kompensasi, bantuan medis, rehabilitasi psikososial dan psikologis, serta santunan bagi keluarga dalam hal korban meninggal dunia), upaya pemulihan korban yang berasal dari pelaku tindak pidana terorisme (pemberian restitusi/ganti kerugian), serta pola koordinasi antara pihak-pihak terkait dalam proses pemberian bantuan medis, rehabilitasi psikososial dan psikologis, restitusi.
- e) Terdapat empat bentuk kewenangan yang mutlak harus diberikan kepada TPPT agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif dalam melakukan pengawasan terhadap upaya penanggulangan terorisme, yakni: (1) kewenangan untuk mengunjungi tempat tertentu dalam rangka inspeksi mendadak, (2) kewenangan untuk meminta data dan informasi, (3) kewenangan untuk melakukan pemanggilan, (4) kewenangan untuk menyampaikan hasil pengawasan kepada publik.
- f) Dalam melaksanakan kewenangannya untuk melakukan sidak, salah satu tempat yang menjadi prioritas adalah tempat-tempat penahanan baik yang dikelola oleh Kepolisian Republik Indonesia maupun Kementerian Hukum dan HAM, serta tempat-tempat lain dimana terdapat pembatasan terhadap kebebasan pergerakan seseorang yang dianggap terlibat dalam kasus terorisme.
- g) Dalam melaksanakan kewenangan untuk meminta data dan informasi mengenai pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah dalam upaya penanggulangan terorisme, terdapat pembatasan jangka waktu untuk penyerahan dokumen atau informasi yang diminta oleh TPPT oleh lembaga pemerintah yang bersangkutan yaitu maksimal hingga 6 bulan.

- h) TPPT perlu diberikan kewenangan untuk dapat memanggil pimpinan lembaga eksekutif yang bersangkutan atau pihak tertentu untuk dimintai keterangan terkait alasan ketidakpatuhannya terhadap permintaan TPPT untuk menyerahkan data dan informasi maupun terkait alasan ketidakpatuhannya terhadap pemenuhan rekomendasi TPPT.
- i) Untuk menjamin adanya prinsip transparansi dan keterbukaan informasi dalam kerja-kerja pengawasan TPPT, setidaknya terdapat dua ketentuan yang wajib tercantum dalam Peraturan DPR tentang Pembentukan TPPT. Pertama, dalam Peraturan DPR tersebut harus dijabarkan mengenai kondisi-kondisi seperti apa dapat dimungkinkannya rapat yang diselenggarakan secara tertutup. Kedua, indikator-indikator terkait jenis data, informasi, dan keterangan yang dapat dinyatakan rahasia juga harus disusun. Mekanisme pembatasan terhadap informasi yang dapat diterapkan adalah dengan menutupi sebagian paragraf atau kata tertentu dalam sebuah dokumen rapat yang mengandung data, informasi, maupun keterangan yang dinyatakan rahasia tersebut; serta dalam hal rapat, maka hanya sesi-sesi tertentu dalam rapat tersebut yang dapat dinyatakan tertutup.
- j) TPPT menyusun laporan secara periodik yang dapat diakses oleh publik dan berisi tentang kegiatan-kegiatan pengawasan yang telah dilakukan, evaluasi terhadap capaian target beserta penjelasan terhadap target-target kerja yang belum tercapai, dan susunan agenda atau rencana kerja untuk tahun selanjutnya.

3. Penilai Independen dan Keterlibatan Masyarakat Sipil

Melihat area obyek pengawasan dari TPPT yang begitu luas, yakni menyangkut kebijakan, anggaran, program/kegiatan, struktur kelembagaan, administrasi, dsb., perlu disadari pula bahwa anggota DPR yang menjadi anggota TPPT tersebut besar kemungkinan tidak akan mempunyai waktu, sumber daya, dan keahlian yang cukup dalam melaksanakan tugas-tugas pengawasan yang spesifik dalam isu penanggulangan terorisme. Hal tersebut juga dapat diperburuk dengan adanya pergantian keanggotaan TPPT yang diprediksi akan rentan untuk sering dilakukan sebagaimana disinggung dalam pembahasan sebelumnya.

Oleh karena itu, pelibatan sejumlah ahli atau tenaga profesional yang independen untuk membantu kerja-kerja TPPT dan memegang peranan penting dalam kerja pengawasan TPPT sebagai *think-tank* menjadi sangat penting.¹⁰² Ahli independen tersebut dapat berasal dari pihak luar DPR, seperti lembaga penelitian profesional, akademisi, hingga kelompok masyarakat sipil.¹⁰³ Ahli atau penilai independen bertugas melakukan penilaian atau penelitian secara independen untuk isu-isu spesifik atau tematik tertentu yang masuk dalam lingkup bidang kewenangan tim pengawas.

Sebagai ilustrasi misalnya, Penilai Independen dapat dibentuk hanya secara khusus untuk memastikan pemenuhan hak-hak korban tindak pidana terorisme. Penilai Independen tersebut akan melaksanakan mandatnya misalnya dengan cara memeriksa jumlah korban terorisme yang telah maupun belum mendapat kompensasi dari negara dengan sangat detil, hingga rincian informasi yang diperoleh berupa: besaran jumlah kompensasi yang seharusnya diberikan dan yang secara faktual diterima beserta alasan adanya perbedaan tersebut, kapan kompensasi diberikan, alasan belum diberikannya kompensasi, dan lain sebagainya.

Nilai tambah dari adanya Penilai Independen untuk melaksanakan tugas tematik tertentu dalam jangka panjang yakni dapat meningkatkan keahlian yang terspesialisasi dari anggota TPPT secara keseluruhan sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas TPPT dalam melaksanakan fungsi pengawasannya. Selain itu, tujuan utama dari penunjukan Penilai Independen ini adalah untuk menilai dan memastikan bahwa seluruh rangkaian kegiatan penanggulangan

¹⁰² Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Op. Cit.*, hal. 39.

¹⁰³ Youseop Shin, *Op. Cit.*, hal 148-149.

terorisme oleh aparat penegak hukum dan lembaga negara di lapangan telah sesuai dengan prinsip perlindungan HAM dan prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3.1. Mekanisme pengangkatan Penilai Independen

Kemudian mekanisme perekrutan dan mekanisme kerja Penilai Independen dapat diadopsi salah satunya dari mekanisme Pelapor Khusus (*special rapporteur*) yang berada di bawah kelembagaan *Human Rights Commission* pada Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Pelapor khusus merupakan ahli independen yang ditunjuk oleh Dewan HAM PBB dengan mandat untuk memantau, memberi rekomendasi dan melaporkan secara terbuka tentang situasi hak asasi manusia di negara tertentu.¹⁰⁴ Pelapor khusus ditunjuk berdasarkan keahlian mereka dari berbagai kalangan, termasuk akademisi, pengacara, ekonom, dan anggota organisasi non-Pemerintah dari seluruh dunia. Para pelapor khusus menyampaikan laporannya setidaknya setahun sekali kepada Dewan dan Majelis Umum PBB tentang temuan di lapangan serta rekomendasi mereka.¹⁰⁵ Dengan demikian, Pelapor Khusus yang bekerja untuk *Human Rights Commission* di PBB secara peran dan struktur memiliki persamaan dengan Penilai Independen yang bekerja untuk TPPT di DPR.

Oleh karena Penilai Independen bertanggung jawab kepada TPPT, maka kewenangan untuk mengeluarkan pembiayaan bagi keperluan pelaksanaan kegiatan-kegiatan Penilai Independen dibebankan pada anggaran TPPT. Termasuk kewenangan untuk mengangkat dan memilih Penilai Independen juga sepenuhnya berada pada TPPT. Proses pemilihan hingga pengangkatan Penilai Independen harus berdasarkan pada prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik yakni meliputi akuntabilitas, keterbukaan, profesionalitas, proporsionalitas, dan nondiskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Adapun kriteria atau persyaratan yang dapat diterapkan untuk memilih Penilai Independen secara umum dapat diadopsi dari faktor-faktor yang dipertimbangkan oleh PBB berikut dalam memilih Pelapor Khusus: keahlian, pengalaman dalam bidang yang ditugaskan, independensi, imparialitas, integritas diri, dan obyektivitas.¹⁰⁶ Selain itu, untuk menjamin independensi dan imparialitas dari

¹⁰⁴ Human Rights Council Booklet, lihat http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/02/HRC_booklet_En.pdf

¹⁰⁵ American Civil Liberties Union, FAQs: United Nations Special Rapporteurs, lihat <https://www.aclu.org/other/faqs-united-nations-special-rapporteurs>

¹⁰⁶ Human Rights Council Resolution 5/1 of 18 June 2007 (United Nations Human Rights Council: Institution-Building), nomor 39.

Pelapor Khusus, PBB juga memastikan bahwa setiap orang yang memegang posisi sebagai pengambil keputusan pada badan pemerintahan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tanggung jawabnya sebagai Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) akan secara otomatis dikecualikan dalam proses seleksi.¹⁰⁷ Ketentuan ini dirasa masih sangat relevan untuk diterapkan terhadap calon Penilai Independen sebab yang akan menjadi obyek atau target penilaian atau penelitiannya adalah badan-badan pemerintah atau lembaga penyelenggara negara.

Sedangkan mengenai kriteria khusus untuk calon Penilai Independen seperti batasan usia, latar belakang pendidikan, dan syarat-syarat khusus lainnya dapat merujuk pada kriteria calon pimpinan pada lembaga-lembaga negara yang membutuhkan independensi dan imparialitas. Sebab, sebagai bagian dari yang melakukan tugas-tugas pengawasan maka sikap independensi dan imparialitas merupakan hal yang mutlak. Salah satu contoh paket kriteria tersebut misalnya dapat dilihat dari kriteria Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sehingga, dengan merujuk pada hal-hal tersebut di atas maka persyaratan untuk dapat menjadi Penilai Independen dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. warga negara Republik Indonesia;
2. sehat jasmani dan rohani;
3. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik;
4. berijazah sekurang-kurangnya Strata 1 dan memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang penanggulangan terorisme, hak asasi manusia, dan/atau keamanan;
5. berumur sekurang-kurangnya 40 (empat puluh) tahun dan setinggi-tingginya 70 (tujuh puluh) tahun pada saat diangkat;
6. tidak menjadi pengurus salah satu partai politik;
7. tidak sedang memegang posisi sebagai pengambil keputusan pada badan pemerintahan yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tanggung jawabnya sebagai Penilai Independen;
8. tidak menjalankan profesinya selama menjalankan tugas sebagai Penilai Independen; dan
9. bersedia untuk mengumumkan kekayaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁰⁷ *Ibid*, nomor 46.

3.2. Tugas dan wewenang Penilai Independen

Untuk memberikan gambaran mengenai peran Penilai Independen dalam menunjang tugas-tugas TPPT, perlu terdapat acuan yang dapat dirujuk misalnya dengan mengamati tugas dan wewenang Pelapor Khusus yang mempunyai peran dan struktur yang juga sama dengan Penilai Independen sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya di atas. Adapun tugas dan wewenang Pelapor Khusus tersebut secara umum adalah sebagai berikut:¹⁰⁸

- a. Melakukan kunjungan langsung ke lapangan dengan persetujuan pemerintah yang bersangkutan;
- b. Mencari dan menerima informasi kredibel terkait isu yang ditanganinya dari pemerintah, lembaga dan organisasi antar pemerintah, dan lembaga non-Pemerintah;
- c. Meminta pemerintah yang bersangkutan untuk melakukan klarifikasi terhadap suatu situasi tertentu; dan
- d. Menginformasikan kepada pemerintah bahwa suatu tindakan pelanggaran tertentu mungkin telah terjadi atau bahwa diperlukan suatu tindakan hukum atau administratif untuk mencegah terjadinya tindakan tersebut.

Pelapor Khusus kemudian dapat juga meminta pemerintah negara yang sedang dikunjungi untuk menyelidiki tuduhan pelanggaran yang terjadi di negaranya, mendesak pemerintah untuk mengambil langkah untuk menyelidiki tuduhan, menuntut dan menjatuhkan sanksi yang sesuai pada setiap orang yang bersalah atas penyiksaan terlepas dari jabatan, mengambil langkah-langkah efektif untuk mencegah terulangnya tindakan tersebut, dan untuk memberikan kompensasi kepada para korban sesuai dengan standar internasional yang relevan.¹⁰⁹

Mekanisme ini dapat menjadi rujukan bagi TPPT nantinya untuk menunjuk Penilai Independen yang bertugas secara khusus untuk memantau dan mencari fakta dari tindakan penanggulangan terorisme di lapangan, mulai dari tindakan penyelidikan, penangkapan, penahanan, interogasi, penuntutan, pengadilan hingga implementasi proses reparasi terhadap korban terorisme. Hal ini untuk memastikan bahwa seluruh hak, baik korban maupun pelaku, dapat dilindungi selama proses penanggulangan terorisme.

¹⁰⁸ Paragraf 2, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Methods of Work of the Special Rapporteur on torture, lihat <https://www.ohchr.org/en/issues/torture/srtorture/pages/srtortureindex.aspx>

¹⁰⁹ *Ibid*, Paragraf 7.

TPPT dapat menunjuk ahli independen yang memiliki keahlian tertentu sesuai dengan mandat penunjukan oleh TPPT, baik dari kalangan akademisi, pengacara, pengamat, maupun anggota organisasi non-Pemerintah yang tidak memiliki kepentingan apapun dalam tindakan penanggulangan terorisme yang akan diawasi. Penilai Independen dapat diberikan wewenang untuk melakukan aktivitas-aktivitas berikut ini:

- a. Melakukan kunjungan langsung ke lapangan untuk menilai fakta yang terjadi;
- b. Mencari dan menerima informasi kredibel terkait tindakan penanggulangan terorisme dari para pihak yang terkait, termasuk aparat penegak hukum, pelaku, korban, dan lembaga non-Pemerintah;
- c. Menganalisis data, informasi, maupun keterangan yang terkait dengan penyimpangan pelaksanaan penanggulangan terorisme atau pelanggaran terhadap penegakan hukum terorisme di Indonesia; dan
- d. Melaporkan hasil temuan di lapangan dan menganalisis informasi dan data yang diterimanya serta membuat poin-poin rekomendasi berdasarkan hal-hal tersebut kepada TPPT.

Penilai Independen dalam melakukan tugas-tugasnya tersebut dapat dibantu oleh tim asistensi yang ditunjuk oleh Penilai Independen yang terdiri dari paling banyak 5 (lima) orang dengan latar belakang akademisi, anggota organisasi masyarakat sipil, praktisi, dan/atau memiliki pengalaman dalam menangani masalah penanggulangan tindak pidana terorisme. Hasil penilaian atau penelitian dari Penilai Independen kemudian disampaikan kepada TPPT dalam rapat pembahasan. Hal ini kemudian akan dijadikan sebagai dasar pembuatan Laporan Hasil Pengawasan TPPT yang ditujukan kepada lembaga penyelenggara negara terkait. Oleh karena sifatnya yang *ad hoc*, maka masa kerja Penilai Independen pun akan berakhir setelah tugasnya tersebut selesai.

3.3. Keterlibatan masyarakat sipil

Kemudian, pelibatan masyarakat sipil dalam proses pengawasan parlemen juga harus diakomodir secara tegas. Sebab, unsur masyarakat sipil merupakan satu bagian yang tidak dapat terpisahkan dari proses demokrasi. Praktik di Filipina misalnya menunjukkan bahwa pelibatan unsur masyarakat sipil dalam proses pembuatan kebijakan dapat dicantumkan secara eksplisit dalam peraturan terkait yaitu dalam hal ini *Local Government Code 1991*. Unsur masyarakat sipil bahkan ditempatkan secara formal dalam kelembagaan parlemen di Filipina melalui keterwakilannya dalam *Local Development Councils* sehingga terdapat forum khusus bagi masyarakat sipil untuk melakukan dengar pendapat (*hearing*) sebelum undang-undang disahkan. Akan tetapi, terdapat kritik yang menyatakan bahwa

aspirasi yang murni berasal dari ide kelompok sipil sulit untuk didapatkan karena dalam praktiknya, kebanyakan organisasi non-Pemerintah yang dipilih untuk mewakili kelompok masyarakat sipil dalam *council* tersebut adalah organisasi-organisasi yang bekerja dengan pemerintah supaya menghindari adanya resistensi dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah.¹¹⁰

Meskipun demikian, langkah Filipina dalam mengakomodir keterlibatan masyarakat sipil secara formal dalam kelembagaan di parlemen perlu diteladani. Dalam konteks ini, ketentuan mengenai pelibatan kelompok masyarakat sipil dalam kerja-kerja pengawasan parlemen harus dicantumkan dalam Peraturan DPR. Pelajaran yang perlu diambil dari praktik di Filipina di atas yakni mengenai proses pemilihan organisasi masyarakat sipil juga perlu dipertimbangkan untuk mengakomodir aspirasi kritis dari kelompok masyarakat sipil.

Selain itu, praktik baik terkait pelibatan masyarakat sipil juga ditemukan di Kanada. Komite-komite utama baik pada *Senate* maupun *House of Commons* secara terbuka mengundang organisasi masyarakat sipil yang menangani isu-isu yang sedang dibahas oleh komite untuk dapat hadir langsung atau memberikan keterangannya melalui *video conference* dalam rapat dengar pendapat (*hearing*) atau sekedar memberikan *policy brief* yang berisi opini, komentar, hingga rekomendasi dari mereka.¹¹¹ Setiap orang atau organisasi yang diundang untuk menghadap komite wajib untuk menyerahkan dokumen *policy brief* yang akan disampaikan setidaknya lima sampai tujuh hari sebelum jadwal pertemuan dilakukan.¹¹²

Dalam konteks pembentukan TPPT di DPR, terdapat dua mekanisme untuk memastikan adanya keterlibatan masyarakat sipil dalam fungsi pengawasan yang dilakukan oleh TPPT. Pertama, pelibatan masyarakat sipil dapat secara formal diadopsi melalui pengangkatan Penilai Independen yang berasal dari kelompok masyarakat sipil. Dalam Peraturan DPR nantinya perlu diatur bahwa Penilai Independen dapat berasal dari perwakilan kelompok masyarakat sipil yang mempunyai fokus kerja dalam bidang tertentu sesuai dengan tugas spesifik yang diberikan TPPT kepada Penilai Independen tersebut. Kedua, perlu terdapat forum khusus untuk rapat dengar pendapat yang wajib

¹¹⁰ Eileen May V. Abellera, *Explaining Legislative Oversight in Philippine Sub-National Governments: Institutional Impediments in Good Governance* dalam Hirotsumi Kimura, *et al.*, 2011, *Limits of Good Governance in Developing Countries*, Gadjah Mada University Press, hal. 320-321.

¹¹¹ Informasi lebih lanjut tentang prosedur pemanggilan saksi pada House of Commons dapat dilihat dalam website berikut: <https://www.ourcommons.ca/About/Guides/Witness-e.html> dan https://www.sencanada.ca/media/21260/witness_longv2-e.pdf, diakses pada 24 Mei 2019.

¹¹² Informasi lebih lanjut tentang dokumen *policy brief* yang perlu disusun untuk pertemuan dengan komite dapat dilihat dalam website berikut: <https://www.ourcommons.ca/About/Guides/brief-e.html>, diakses pada 24 Mei 2019.

dilakukan oleh TPPT dengan kelompok masyarakat sipil dalam proses penyusunan laporan hasil pengawasan sebelum disampaikan kepada lembaga eksekutif terkait untuk ditindaklanjuti.

Poin-Poin Rekomendasi: Penilai Independen dan Keterlibatan Masyarakat Sipil

- a. TPPT perlu menunjuk Penilai Independen yang bertugas melakukan penilaian atau penelitian secara independen untuk isu-isu spesifik atau tematik tertentu yang masuk dalam lingkup bidang kewenangan TPPT, dengan masa kerja yang akan berakhir dalam periode tertentu ketika tugas yang dimandatkan kepadanya selesai.
- b. Penilai Independen merupakan ahli independen yang memiliki keahlian tertentu sesuai dengan mandat penunjukan oleh TPPT dengan latar belakang akademisi, pengacara, pengamat, maupun anggota kelompok masyarakat sipil. Penilai Independen dalam melakukan tugas-tugasnya tersebut dapat dibantu oleh tim asistensi yang ditunjuk oleh Penilai Independen yang terdiri dari paling banyak 5 (lima) orang dengan latar belakang akademisi, anggota organisasi masyarakat sipil, praktisi, dan/atau memiliki pengalaman dalam menangani masalah penanggulangan tindak pidana terorisme sesuai dengan kebutuhannya.
- c. Kewenangan pengangkatan dan pembiayaan berada di bawah TPPT dan perlu diatur secara khusus dalam Peraturan DPR tentang TPPT.
- d. Dua mekanisme berikut perlu diakomodir dalam Peraturan DPR tentang TPPT untuk memastikan adanya keterlibatan masyarakat sipil dalam fungsi pengawasan TPPT: Pertama, Penilai Independen dapat dimungkinkan berasal dari perwakilan kelompok masyarakat sipil; Kedua, forum khusus untuk rapat dengar pendapat wajib diadakan oleh TPPT dengan kelompok masyarakat sipil dalam proses penyusunan laporan hasil pengawasan.

4. Mekanisme Tindak Lanjut dari Hasil Pengawasan TPPT

Sebagaimana disebutkan sebelumnya di atas bahwa salah satu indikator dari keberhasilan atau efektivitas fungsi pengawasan parlemen adalah adanya “pengaruh” yang ditimbulkan dari hasil pengawasan terhadap kerja-kerja Pemerintah di kemudian hari. Sebelum menentukan bagaimana mekanisme untuk menjamin pelaksanaan dari rekomendasi TPPT, kondisi-kondisi yang menggambarkan bahwa rekomendasi tersebut berpengaruh dan ditindaklanjuti perlu diidentifikasi terlebih dahulu.

Dalam sistem di Inggris misalnya, bentuk-bentuk adanya “pengaruh” dari hasil pengawasan tersebut antara lain dapat berupa: (a) pernyataan resmi secara langsung oleh pemerintah bahwa rekomendasi diterima, (b) adanya pengaruh terhadap diskusi proses pembuatan kebijakan, (c) terangkatnya isu tertentu menjadi isu strategis dan mendorong perubahan kebijakan prioritas, (d) terbukanya mekanisme komunikasi dan transparansi antar lembaga pemerintah, (e) hasil pengawasan mengandung bukti atau argumen dari ahli (*expert evidence*), (f) adanya lembaga pemerintahan tertentu yang dipanggil dan diperiksa secara langsung untuk dimintai pertanggungjawaban, (g) adanya kemampuan dari tim pengawas untuk memperlihatkan kesalahan atau kelalaian dalam proses pembentukan kebijakan pada publik (*exposure*), (h) timbulnya nuansa kecemasan ketika ada pemanggilan dari tim pengawas.¹¹³ Dengan demikian, TPPT dapat merujuk pada salah satu atau beberapa wujud dari “pengaruh” di atas sebagai target pencapaian untuk menentukan apakah rekomendasi tim pengawas ditindaklanjuti oleh lembaga yang bersangkutan.

Hasil pengawasan yang dilakukan oleh TPPT perlu mendapatkan status hukum yang kuat untuk memberikan daya paksa bagi eksekutif untuk menanggapi dan menindaklanjuti rekomendasi tersebut. UU 2/2018 sebelumnya telah mengatur mengenai prosedur tindak lanjut dari rekomendasi DPR khususnya dalam Pasal 74 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada setiap orang melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.

¹¹³ Meghan Beton dan Meg Russel, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons* dalam *Parliamentary Affairs*, Oxford University Press, 2012, hal. 17-21.

- (2) Setiap orang wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Dalam hal yang mengabaikan atau melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pejabat negara atau pejabat Pemerintah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan.
- (3) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara yang berada dalam lingkup kekuasaan Presiden atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR.
- (4) Dalam hal yang mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) badan hukum, warga negara, atau penduduk, DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk memberikan sanksi.

Hasil pengawasan TPPT dapat diberikan dalam bentuk laporan rekomendasi kepada lembaga yang terkait dengan kegiatan penanggulangan terorisme dan sifatnya yang mengikat harus dinyatakan dengan tegas dalam Peraturan DPR. Laporan rekomendasi yang disampaikan oleh TPPT kemudian harus ditanggapi oleh lembaga yang menerima rekomendasi dalam periode tertentu sama halnya dengan adanya pembatasan jangka waktu bagi lembaga eksekutif atau setiap orang yang diperintahkan untuk menyerahkan dokumen dan informasi tertentu yakni maksimal 6 bulan sebagaimana diuraikan sebelumnya (lihat kembali uraian pada bagian cakupan kewenangan dan tugas TPPT). Tanggapan yang diberikan oleh lembaga terkait bisa berupa pernyataan tertulis menyangkut komitmen untuk memperbaiki proses penanggulangan terorisme agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip perlindungan HAM ke depan yang diikuti dengan adanya perubahan program atau kebijakan yang dinyatakan tidak sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dan prinsip perlindungan HAM atau tindakan lain yang diperlukan sesuai dengan instruksi dalam laporan rekomendasi yang telah ditentukan.

Bagi aparat penegak hukum atau lembaga pemerintah yang tidak memberikan tanggapan dalam waktu yang telah ditentukan, TPPT dapat melakukan pemanggilan kepada perwakilan lembaga terkait untuk memberikan tanggapan secara langsung ke DPR untuk memberikan klarifikasi. Pemenuhan pemanggilan tersebut merupakan sebuah bentuk kewajiban yang harus dipenuhi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam penjelasan mengenai kewenangan TPPT pada bagian sebelumnya dalam tulisan ini (lihat hal. 36).

Sebagai alternatif dari upaya pemanggilan tersebut apabila tidak juga dipenuhi maka upaya lain yang dapat dilakukan misalnya adalah dengan mengurangi alokasi anggaran oleh komisi anggaran DPR untuk anggaran tahun berikutnya. Hal ini kemudian berkaitan erat dengan fungsi anggaran yang juga dimiliki oleh DPR. Praktik di beberapa negara seperti Australia, Jerman, dan Norwegia juga mengindikasikan dimungkinkannya adanya perubahan anggaran prioritas yang dilakukan oleh komite pada *Senate*, meskipun hal tersebut sebenarnya dilakukan untuk mendorong pemerintah untuk terbuka dengan pemeriksaan anggaran yang independen.¹¹⁴ Sehingga dengan adanya prosedur tersebut, pemerintah menjadi perlu untuk mempersiapkan penjelasan terhadap setiap aspek pada proposal anggaran yang diajukannya.¹¹⁵ Dengan demikian, kewenangan untuk turut aktif dalam urusan perubahan anggaran tersebut dapat memperkuat peran TPPT dalam mempengaruhi perubahan kebijakan pada lembaga pemerintah.

Pengurangan anggaran dapat dilakukan berdasarkan wewenang yang dimiliki oleh komisi DPR di bidang anggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 98 ayat (2) 42/2014. Pasal tersebut mengatur bahwa tugas komisi di bidang anggaran salah satunya adalah membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, dan program, kementerian/lembaga yang menjadi mitra kerja komisi berdasarkan hasil sinkronisasi alokasi anggaran kementerian/lembaga serta membahas dan menetapkan alokasi anggaran per program yang bersifat tahunan dan tahun jamak yang menjadi mitra komisi bersangkutan. Dengan demikian, berdasarkan wewenang tersebut DPR memiliki hak untuk mengurangi alokasi anggaran terhadap lembaga yang menjadi mitra Komisi I, Komisi III, Komisi VII, Komisi VIII, Komisi IX, Komisi X, dan Komisi XI apabila lembaga tersebut tidak memberikan tanggapan maupun tidak mematuhi rekomendasi TPPT dalam waktu yang telah ditentukan.

¹¹⁴ Roy Rempel, *Op. Cit.*, hal. 649-651.

¹¹⁵ *Ibid.*

Poin-Poin Rekomendasi: Mekanisme Tindak Lanjut dari Hasil Pengawasan TPPT

- a. Hasil pengawasan TPPT diwujudkan dalam bentuk laporan rekomendasi yang ditujukan kepada lembaga eksekutif terkait dan sifatnya harus dinyatakan mengikat.
- b. Laporan rekomendasi TPPT harus ditanggapi oleh lembaga eksekutif terkait dalam jangka waktu tertentu, jika tidak ditanggapi maka terdapat dua prosedur tindak lanjut: (1) pemanggilan terhadap pimpinan lembaga yang bersangkutan untuk dimintai keterangannya di DPR, kemudian jika pemanggilan tersebut tidak dipenuhi maka dapat dilakukan (2) pengurangan anggaran (APBN) bagi lembaga yang bersangkutan pada tahun berikutnya.
- c. Bentuk tanggapan dari lembaga eksekutif terkait dapat berupa pernyataan tertulis yang menyatakan komitmennya untuk memperbaiki program, kebijakan, atau administrasi pada lembaganya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip perlindungan HAM yang kemudian juga diikuti dengan adanya tindakan berupa perubahan program atau kebijakan yang dipermasalahkan tersebut atau tindakan lain yang diperlukan sesuai dengan instruksi dalam laporan rekomendasi yang ditentukan.

Daftar Pustaka

Buku

Ajeng Gandini Kamilah, *et. al.*. 2016. *Progress Report #1: Pembahasan RUU Terorisme di Panitia Khusus (Pansus) Komisi I DPR RI*, Institute for Criminal Justice Reform dan WikiDPR, Jakarta.

Supriyadi Widodo Eddyono, *et.al.*. 2016. *Catatan Kritis Atas RUU Pemberantasan Terorisme Tahun 2016*. Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta.

Supriyadi Widodo Eddyono dan Ajeng Gandini Kamilah. 2017. *Peta Usulan Fraksi DPR: Memetakan Usulan Fraksi-Fraksi DPR Dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Pemberantasan Terorisme*, Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta.

Zainal Abidin, *et al.*. 2019. *Menyelidik Keadilan yang Rentan: Hukuman Mati dan Penerapan Fair Trial di Indonesia*. Institute for Criminal Justice Reform, Jakarta.

Jurnal dan Laporan Lembaga

Alissa M. Dolan, *et. al.*, 2014, *Congressional Oversight Manual*, Congressional Research Service, Washington D.C..

https://www.everycrsreport.com/files/20141219_RL30240_802f6b3930c5e21fc8616b1e2ee5963f1a4822bb.pdf

Anirudh Burman, *Legal Framework for the Parliamentary Oversight of the Executive in India*, dalam *NUJS Law Review Volume 6 Issue 3*, 2013.

Charles W. Johnson, *et. al.*, 2017, *House of Practice: A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House*, U.S. House of Representative 115th Congress, 1st Session.
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPRACTICE-115/pdf/GPO-HPRACTICE-115.pdf>.

Eilen May V. Abellera, *Explaining Legislative Oversight in Philippine Sub-National Governments: Institutional Impediments in Good Governance* dalam Hirotsune Kimura, *et al.*, 2011, *Limits of Good Governance in Developing Countries*, Gadjah Mada University Press.

Garret Griffith, *Parliamentary Oversight and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committee*, Briefing Paper 12/05, NSW Parliamentary Library Research Service, 2005.

Hans Born, *et al.*, *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and Its Reform*, Edisi Kedua, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Jenewa, 2010.

Inter-Parliamentary Union dan United Nations Development Program (UNDP), 2017. *Global Parliamentary Report 2017: Parliamentary oversight Parliament's Power to Hold Government to*

Account, Perancis: Courand et Associés. (<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-10/global-parliamentary-report-2017-parliamentary-oversight-parliaments-power-hold-government-account>)

Jusepus Juliie Pineri, *Peran dan Fungsi Pengawasan DPR terhadap Pemerintah*, Servanda Jurnal Ilmiah Hukum, Volume 6 Nomor 1, 2012.

Meghan Beton dan Meg Russel, *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons* dalam *Parliamentary Affairs*, Oxford University Press, 2012.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights Council*, United Nations, Jenewa. (http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/02/HRC_booklet_En.pdf)

Ricardo Pelizzo, *et al.*, *Parliamentary Oversight for Government Accountability* dalam *Research Collection School of Social Sciences*, Paper 137, Singapore Management University, Singapura, 2006.

Roy Rempel, *Canada's Parliamentary Oversight of Security and Intelligence* dalam *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 17 Nomor 4, 2004.

The Counter Terrorism Working Group, 2018, *Cross-Border Criminal Justice and Security: Human Rights Concerns in the OSCE Region*, Fair Trials, London. (http://civicsolidarity.org/sites/default/files/csp_wg_spreads.pdf)

Youseop Shin, *Legislative Oversight of Intelligence Agencies: The Case of South Korea and the United States* dalam *Pacific Focus Volume 27 Nomor 1*, Center for International Studies, Inha University, 2012.

_____ *Oversight and Accountability Model: Asserting Parliament's Oversight Role in Enhancing Democracy South Africa.* (<https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/oversight-reports/ovac-model.pdf>)

_____ *Participating in A Senate Committee Study: Giving Oral and/or Written Evidence*, Februari 2019. (https://www.sencanada.ca/media/21260/witness_longv2-e.pdf)

Media

Agus Warsudi, "*Sidak Tiga Lapas, Ombudsman Masih Temukan Pelanggaran*", Sindonews, 2018, <https://jabar.sindonews.com/read/1364/1/sidak-tiga-lapas-ombudsman-masih-temukan-pelanggaran-1536934168>, 14 September 2018.

Peraturan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

Peraturan DPR Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR

Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian

Keputusan Rapat Paripurna DPR RI tanggal 4 November 2014

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 3/DPR RI/IV/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 16/DPR RI/II/2014-2015 tentang Penetapan Kembali Mitra Kerja Komisi-Komisi DPR RI Masa Keanggotaan Tahun 2014-2019

Human Rights Council Resolution 5/1 of 18 June 2007 (United Nations Human Rights Council: Institution-Building)

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-XVI/2018

Website

American Civil Liberties Union, FAQs: United Nations Special Rapporteurs,
<https://www.aclu.org/other/faqs-united-nations-special-rapporteurs>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, Methods of Work of the Special Rapporteur on torture,
<https://www.ohchr.org/en/issues/torture/srtorture/pages/srtortureindex.aspx>

House Committee on Oversight and Reform, <https://oversight.house.gov/>

Women and Equalities Committee - UK Parliament,
<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/women-and-equalities-committee/>

Joint Committee on Human Rights - UK Parliament,
<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>

Guide for Witnesses Appearing before House of Commons Committees,
<https://www.ourcommons.ca/About/Guides/Witness-e.html>

Guide for Submitting Briefs to House of Commons Committees,
<https://www.ourcommons.ca/About/Guides/brief-e.html>

Profil Penyusun

Iftitahsari, menempuh pendidikan sarjana hukum dari Universitas Gadjah Mada, kemudian menyelesaikan pendidikan master *Crime and Criminal Justice* di Leiden University, Belanda, saat ini berkarya sebagai peneliti di ICJR.

Maidina Rahmawati, lulusan Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2016 yang saat ini berkarya sebagai Peneliti di Institute for Criminal Justice Reform (ICJR). Sejak Mei 2016 aktif dalam advokasi beberapa peraturan perundang-undangan terkait dengan kekerasan seksual dan peradilan pidana yang adil bagi perempuan.

Muhamad Eka Ari Pramuditya, lulusan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Ia menyelesaikan studi pascasarjananya di Leiden University, Belanda untuk jurusan Public International Law. Sebelumnya sempat berkarya sebagai Editor di divisi Research and Analysis Hukumonline dan saat ini menjadi salah satu peneliti di ICJR.

Profil ICJR

Institute for Criminal Justice Reform, disingkat ICJR, merupakan lembaga kajian independen yang memfokuskan diri pada reformasi hukum pidana, reformasi sistem peradilan pidana, dan reformasi hukum pada umumnya di Indonesia.

Salah satu masalah krusial yang dihadapi Indonesia pada masa transisi saat ini adalah mereformasi hukum dan sistem peradilan pidananya ke arah yang demokratis. Di masa lalu hukum pidana dan peradilan pidana lebih digunakan sebagai alat penopang kekuasaan yang otoriter, selain digunakan juga untuk kepentingan rekayasa sosial. Kini saatnya orientasi dan instrumentasi hukum pidana sebagai alat kekuasaan itu dirubah ke arah penopang bagi bekerjanya sistem politik yang demokratis dan menghormati hak asasi manusia. Inilah tantangan yang dihadapi dalam rangka penataan kembali hukum pidana dan peradilan pidana di masa transisi saat ini.

Dalam rangka menjawab tantangan tersebut, maka diperlukan usaha yang terencana dan sistematis guna menjawab tantangan baru itu. Suatu grand design bagi reformasi sistem peradilan pidana dan hukum pada umumnya harus mulai diprakarsai. Sistem peradilan pidana seperti diketahui menduduki tempat yang sangat strategis dalam kerangka membangun *the Rule of Law*, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Sebab demokrasi hanya dapat berfungsi dengan benar apabila ada pelembagaan terhadap konsep *the Rule of Law*. Reformasi sistem peradilan pidana yang berorientasi pada perlindungan hak asasi manusia dengan demikian merupakan "*conditio sine quo non*" dengan proses pelembagaan demokratisasi di masa transisi saat ini.

Langkah-langkah dalam melakukan transformasi hukum dan sistem peradilan pidana agar menjadi lebih efektif memang sedang berjalan saat ini. Tetapi usaha itu perlu mendapat dukungan yang lebih luas. Institute for Criminal Justice Reform (ICJR) berusaha mengambil prakarsa mendukung langkah-langkah tersebut. Memberi dukungan dalam konteks membangun penghormatan terhadap the Rule of Law dan secara bersamaan membangun budaya hak asasi manusia dalam sistem peradilan pidana. Inilah alasan kehadiran ICJR.

Sekretariat: Jl. Komplek Departemen Kesehatan Nomor B-4, Pasar Minggu, Jakarta Selatan – 12520

Phone/Fax: 02127807065

Email: infoicjr@icjr.or.id



ICJRid



ICJRID



ICJRID



perkumpulanicjr