

BAB III

**SEJARAH PERKEMBANGAN INTELIJEN NEGARA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

A. Intelijen di Dalam Sistem Ketatanegaraan

Secara otentik intelijen pada dasarnya tidak tertulis di dalam UUD 1945 Perubahan Ke-IV. Hal ini berkaitan dengan hakekat, karakteristik, tugas dan fungsi intelijen tersebut. Menurut Shulsky dan Schmith, pada tataran operasional, terdapat empat hakikat intelijen, yaitu; (i) bagian dari sistem keamanan nasional; (ii) sistem peringatan dini; (iii) sistem manajemen informasi; (iv) sistem analisis strategis, dimana tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya pendadakan startegis (*strategic surprises*) di bidang keamanan nasional dan melindungi keutuhan dan keberlangsungan negara berdasarkan prinsip negara demokratis.¹³³ Dari pemikiran Shulsky dan Schmitt ini dapat ditarik suatu benang merah, bahwa hakekat intelijen adalah melindungi kebutuhan dan kelestarian negara berdasarkan prinsip negara demokratis dengan membentuk sistem peringatan dini dan sistem analisa strategis untuk mencegah pendadakan strategis di bidang keamanan nasional.¹³⁴

Mengenai karakteristik utama yang melekat pada intelijen, memiliki kecenderungan bersifat lentur dengan orientasi wilayah kerja yang mencakup

¹³³ Ikrar Nusa Bhakti, *Intelijen dan Keamanan Negara: Reformasi Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis UI&FES, 2005), hal. 4

¹³⁴ Ali Abdullah Wibisono dan Faisal Idris, *Menguak Intelijen "Hitam" Indonesia*, Ed. Andi Widjojanto, *Op Cit*, hal. 14.

seluruh lingkungan geostrategis suatu negara.¹³⁵ Hal ini tentunya berbeda dengan tentara dan kepolisian, pembentukan lembaga militer atau tentara bertujuan untuk melindungi suatu negara dari ancaman serangan bersenjata oleh pihak luar atau eksternal, maka kepolisian dibentuk untuk melindungi negara dari ancaman internal, khususnya terkait dengan penegakan hukum.¹³⁶

Terkait mengenai fungsi yang melekat pada intelijen, yakni: pengumpulan (*collection*), analisis (*analysis*), kontra-intelijen (*counter-intelligence*), dan operasi tertutup/rahasia (*covert action*), intelijen mempunyai cakupan kegiatan yang tidak terbatas di dalam negeri saja, akan tetapi meliputi di luar negeri. Berdasarkan fungsi dan cakupannya yang meliputi dalam dan luar negeri ini, intelijen memiliki kewenangan khusus untuk mengatasi ancaman yang spesifik yakni mengancam keamanan nasional, terlebih lagi warga negara di suatu negara tertentu.

Berdasarkan penjelasan diatas ini dapat dideskripsikan mengenai intelijen di dalam UUD 1945 Perubahan Ke-IV. Pada dasarnya intelijen merupakan lembaga yang menunjang kekuasaan eksekutif dalam bidang pemerintahan umum/negara, keamanan nasional dan pertahanan negara. Dengan hakekat, karakteristik, tugas dan fungsi yang khas, intelijen memberikan sokongan kepada Presiden Republik Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945 Perubahan Ke-IV Pasal 4 ayat (1).

¹³⁵ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus, Op Cit*, hal. 19.

¹³⁶ *Ibid.*, hal. 18-19.

Dalam sektor keamanan dan pertahanan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 30 ayat (1, 2, 3, 4, dan 5) UUD 1945 Perubahan Ke-IV, intelijen melalui perannya memberikan deteksi dini dan peringatan dini kepada TNI dan Kepolisian. Terkait dengan TNI, melalui fungsi peringatan dini yang ada pada intelijen, intelijen memberikan informasi mengenai aktor negara yang akan melancarkan perang kepada pembuat kebijakan. Fungsi dan mekanisme peringatan dini ini pula yang membedakan tentara dengan intelijen, apabila tentara dimaksudkan sebagai sandaran akhir untuk mempertahankan negara dari keruntuhannya sebagai akibat dari perang, maka intelijen dimaksudkan sebagai pendukung untuk melaksanakan tugas pertahanan negara itu.¹³⁷

Dalam kaitan ini perlu digarisbawahi bahwa di lingkaran kalangan pemikir strategis. Informasi kini telah semakin dianggap sebagai dimensi kelima dari kekuatan strategis (*strategic power*) di samping empat dimensi lainnya, yakni; darat, laut, udara, dan angkasa.¹³⁸

Dalam keterkaitan antara intelijen dengan kepolisian, fungsi peringatan dini dan deteksi dini, dianggap sebagai penanda untuk membedakan intelijen dengan Kepolisian. Dalam hal ini, intelijen bukanlah aparat yang memiliki kewenangan di bidang penegakan hukum (*law enforcement*), seperti yang melekat kepada Kepolisian. Kewenangan menangkap, menahan, menggeledah, atau menyidik yang ada pada polisi merupakan, kewenangan yang dilekatkan kepada Kepolisian dalam rangka menegakan hukum dan

¹³⁷ *Ibid.*, hal. 22.

¹³⁸ David J. Lonsdale, "Information Power: Strategy, Geopolitics, dan The Fifth Dimension" dalam Colin S. Gray dan Geoffrey Sloan (eds.) *Geopolitics: Geography and Strategy*. Frank Class Publishers, London, 1999, hal. 137-160. Dikutip dalam Andi Widjajnto, Cornelis Lay&Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, hal. 117.

ketertiban, serta sebagai *crimefighter*¹³⁹, hal ini tidak melekat kepada intelijen. Apabila hal ini dilekakkan kepada intelijen, tugas dan fungsi intelijen menjadi tidak efektif dan efisien, karena intelijen harus tidak bersentuhan dengan lawan/musuh, intelijen berposisi mengawasi, menguntit, serta mengenali bentuk dan sifat ancaman/lawan, dan intelijen harus mempertahankan karakteristiknya yakni; dinamis/lentur dan menjaga kerahasiaan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat diberikan suatu pengertian dasar, mengenai kedudukan intelijen di dalam UUD 1945 Perubahan Ke-IV. Maka terkait kedudukan intelijen di dalam UUD 1945 Perubahan Ke-IV, intelijen merupakan institusi sipil (dengan pengecualian intelijen militer) yang menjadi bagian integral dari sistem keamanan nasional, yang memiliki kompetensi utama dalam melakukan kegiatan-kegiatan intelijen dalam rangka pengembangan sistem peringatan dini dan sistem analisa strategis.¹⁴⁰

Sebagai institusi sipil yang ada di dalam sistem ketatanegaraan, seperti di banyak negara di dunia, organisasi intelijen mengorganisasikan diri dengan stratifikasi sebagai berikut ini;¹⁴¹ (i) badan intelijen nasional, bertanggung jawab langsung kepada Presiden atau Perdana Menteri, atau Kepala Negara; (ii) badan intelijen departemental, bertanggung jawab kepada Menteri atau Panglima atau Kepala Badan; (iii) badan intelijen taktis, bertanggung jawab

¹³⁹ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus, Op Cit*, hal. 23.

¹⁴⁰ *Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara* (Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara: Aleksius Jemadu, Andi Widjajanto, Cornelis Lay, Edy Prasetyono, Fajrul Falaakh, Hariyadi Wirawan, Ikrar Nusa Bhakti, Kusnanto Anggoro, Makmur Keliat, dan Rudy Satrio Mukantardjo), Pacivis-Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

¹⁴¹ Irawan Sukarno, *Op Cit*, hal. 29.

kepada atasannya atau kepala atau komandan-komandan kesatuan (misalnya kepada Komandan Batalion atau Kepala Kepolisian Resort (Kapolres) atau Kepala Kepolisian Sektor (Kapolsek) atau Kejaksaan Negeri (Kajari). Maka dapat disimpulkan intelijen merupakan bagian dari fungsi pemerintahan, yakni; di bidang keamanan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, di dalam Pasal 42 ayat (1) ditegaskan bahwa; “laporan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan intelijen negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 9 huruf a disampaikan secara tertulis kepada Presiden”.¹⁴² Sedangkan berdasarkan ayat (2) bahwa; laporan dan pertanggungjawaban penyelenggara intelijen negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e disampaikan secara tertulis kepada pimpinan masing-masing.

B. Transformasi Intelijen di Dalam Sistem Ketatanegaraan

Intelijen secara alamiah berperan sebagai lini pertama di dalam sistem keamanan nasional serta pertahanan negara. Di dalam Undang-Undang No. 17/2011 tentang Intelijen Negara, pada Pasal 3 disebutkan bahwa “Hakikat Intelijen Negara merupakan lini pertama dalam sistem keamanan nasional”. Melalui rumusan pasal ini, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa intelijen melalui fungsi yang dimilikinya berperan untuk melakukan deteksi dini serta peringatan dini terhadap gangguan atau ancaman terhadap keamanan nasional,

¹⁴² BIN sebagai pelaksana intelijen luar negeri dan dalam negeri dan sebagai koordinator komunitas intelijen nasional bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden RI.

agar dapat diambil suatu kebijakan oleh pemerintah, untuk menghindari atau mengatasi ancaman ini.

Dalam bab sebelumnya telah dideskripsikan mengenai perkembangan organisasi intelijen negara di Republik Indonesia, melalui suatu pendekatan, yakni; Hubungan Interaksi Antara Intelijen-Negara. Dalam sub-bab ini akan dideskripsikan lebih lanjut mengenai perkembangan intelijen negara di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, atau melalui pendekatan hukum tata negara.

Intelijen negara yang merupakan salah satu aktor keamanan dan merupakan alat negara yang bertujuan untuk mendeteksi, mengidentifikasi, menilai, menganalisa, menafsirkan dan menyajikan informasi intelijen, dalam rangka memberikan peringatan dini untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan bentuk dan sifat ancaman yang potensial dan nyata, dalam upaya mendukung *policy maker* mencapai tujuan nasional dan keamanan nasional. Dalam perjalanannya, intelijen negara dipengaruhi oleh kondisi politik, sosial kemasyarakatan, ekonomi, dan hukum. Dalam sudut pandang sistem hukum di Republik Indonesia, perkembangan intelijen negara dipengaruhi oleh *staatsfundamentalnorm* (Pancasila)¹⁴³ dan *staatsgrundgesetz* (Batang Tubuh UUD 1945 & Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

¹⁴³ *Staatfundamentalnorm* pertama kali dikemukakan oleh Hans Nawiasky, yang merupakan bagian dari pemikirannya mengenai hirarki norma hukum negara, yang menyatakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Hamid Attamimi menyebut istilah *staatfundamentalnorm* sebagai Norma Fundamental Negara. Hans Nawiasky *staatfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatverfassung*). Dapat ditelusuri lebih lanjut di dalam Maria Farida Indrati S., *Op, Cit.*, hal. 45-47.

(MPR))¹⁴⁴, selanjutnya baik *staatsfundamentalnorm* serta *staatsgrundgesetz* mempengaruhi terbentuknya suatu Undang-Undang (*formell gesetz*).¹⁴⁵

Selain itu juga, perkembangan intelijen negara juga bergantung dengan seberapa besar kekuasaan eksekutif (Presiden), dimana Presiden merupakan penyelenggara tertinggi pemerintahan negara. Intelijen merupakan organisasi yang menunjang jalannya suatu pemerintahan negara. Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Ke-IV) disebutkan bahwa; "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Maka melalui rumusan ini, intelijen negara di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, memberikan dukungan melalui karakteristik, tugas dan fungsi yang khas kepada Presiden Republik Indonesia (sebagai pengguna akhir informasi intelijen serta *policy maker* agar mampu mencapai tujuan nasional yang telah ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Berikut ini dideskripsikan lebih lanjut mengenai perkembangan intelijen negara di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perkembangan ini dilihat dari sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945, dimana kekuasaan dari eksekutif (sebagai pengguna produk intelijen) yang diatur di dalam UUD 1945 serta hubungan negara dengan warga negara.

1. Organisasi Intelijen Sebelum Perubahan UUD 1945

Pada masa sebelum perubahan UUD 1945, terjadi suatu periode Intelijen Politik (1959-1966) dan periode Negara Intelijen (1967-1998) hal ini dikaji melalui pendekatan hubungan interaksi Intelijen-Negara. Pada

¹⁴⁴ *Ibid.*, hal. 48-51.

¹⁴⁵ *Ibid.*, hal. 51-54.

pembahasan ini akan dilihat melalui pendekatan melalui kekuasaan eksekutif atau Presiden yang diatur di dalam UUD 1945 yang berlaku sebagai Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang memberikan pedoman bagaimana menjalankan pemerintahan negara, berikut wewenang yang ada pada Presiden dan memberikan jaminan bagi hak warga negara dalam kerangka hubungan negara dengan warga negara.

Dominasi politik Soekarno tidak hanya mendominasi kekuatan angkatan bersenjata serta organisasi intelijen, tetapi juga mendominasi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan mampu melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman, sehingga MPRS di bawah kendali Soekarno. Pada tahun 1958 BKI bertransformasi menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI). Dengan berubahnya BKI menjadi BPI, hal ini lebih memperkuat kendali politik dan kekuasaan pemerintahan Soekarno, BPI dibawah kepemimpinan Soebandrio, difungsikan untuk mengarahkan dan mengendalikan seluruh lembaga intelijen yang ada. Dengan menggandeng PKI untuk memperkuat posisi kekuasaan pemerintahan Soekarno, serta menempatkan orang kepercayaannya yakni Soebandrio sebagai Kepala BPI, maka intelijen ditempatkan sebagai lembaga yang mengawasi lawan-lawan politik Soekarno serta memperkuat kedudukan PKI di arena perpolitikan nasional.

Disamping lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga DPR, serta dilemahkannya kekuasaan kehakiman dan supremasi hukum. UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak menjamin perlindungan hak-hak warga negara dengan baik. Yang seharusnya UUD 1945 yang berfungsi

sebagai konstitusi yang berlaku memberikan perlindungan hak-hak asasi warga negara secara jelas, utuh, dan komprehensif, akan tetapi menyerahkan lebih lanjut pengaturannya kepada undang-undang. UUD 1945 (sebelum perubahan) hanya mengatur sebagian saja dari hak-hak asasi manusia dan hak warga negara, yakni sebagai berikut ini; hak kesetaraan di dalam hukum, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kebebasan/hak untuk berserikat, berkumpul, serta berpendapat (baik lisan maupun tulisan), serta kebebasan/hak untuk beragama dan beribadah.

Perlindungan hak-hak asasi warga negara di dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), sangat berbeda dengan hak-hak asasi warga negara yang dijamin di Konsitusi yang berlaku sebelum diberlakukan kembali UUD 1945 ini, yakni Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Di dalam Konsitusi RIS dan UUDS 1950, secara komprehensif menjamin hak-hak asasi warga negara, hal ini meliputi hak untuk mendapat bantuan hukum, hak untuk bermigrasi, hak untuk bebas beragama dan pindah agama, hak untuk tidak diperbudak, hak privasi, hak untuk melakukan somasi terhadap pemerintah, hak miliki, hak politik, hak untuk mendirikan serikat pekerja dan lain-lain.¹⁴⁶

Longgarnya jaminan hak asasi warga negara di dalam UUD 1945, tugas, fungsi dan kegiatan intelijen dapat diarahkan untuk memata-matai lawan. Lawan yang dapat didefinisikan berbeda pendapat, atau berbeda

¹⁴⁶ A.K Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar*, (Jakarta: PT Pembangunan, 1981), hal. 95-107.

keyakinan politik dengan penguasa. Kondisi ini yang terjadi di periodenisasi intelijen politik, di masa Pemerintahan Presiden Soekarno.

Selanjutnya, di masa Orde Baru 1966-1998, masa di mana Presiden Soeharto memegang kekuasaan pemerintahan, hubungan interaksi Intelijen-Negara yang dibangun adalah Negara Intelijen. Pada dasarnya kekuasaan yang dibangun sama dengan kekuasaan Presiden Soekarno. Memanfaatkan kekuasaan pemerintahan yang luas, yang dijamin oleh UUD 1945, lemahnya peran dan fungsi pengawasan DPR, serta memanfaatkan kelonggaran jaminan hak asasi warga negara di dalam UUD 1945.

Perbedaan yang dibangun antara kekuasaan Presiden Soekarno dengan Presiden Soeharto adalah bahwa Presiden Soeharto membangun kekuasaannya dengan dominasi militer, serta pendekatan keamanan dan ketertiban demi tercapainya stabilitas nasional dan pembangunan. Sedangkan Presiden Soekarno membangun kekuasaan dengan dominasi politik serta jargon-jargon politik.

Orde Baru menjadikan intelijen sebagai instrumen negara dan aktor keamanan yang secara efektif mampu mencapai tujuan nasional. Hal ini dapat dilihat bagaimana Orde Baru menggunakan Kopkamtib, BAKIN, Opsus, serta Intelijen Militer (BAIS/BIA) secara efektif menegakkan kekuasaan pemerintahan negara. Dinas-dinas intelijen dilengkapi dengan kewenangan penegakan hukum antara lain adalah dapat melakukan penyidikan, penahanan, dan penangkapan. Disamping itu juga, acapkali

dinas-dinas intelijen tersebut menggunakan bentuk interogasi dengan penyiksaan dan brutal.

Kekuasaan yang luas dan didukung dengan dominasi militer dan intelijen, Orde Baru memiliki kemampuan untuk melakukan kontrol atas pengadilan negeri dan pengadilan tinggi, dimana para hakim dikategorikan sebagai pegawai pemerintah (*official of the executive*).¹⁴⁷ Dalam setiap kabupaten/kota ada struktur “tripatrit” yang mensyaratkan adanya pertemuan secara berkala antara Kepala Pengadilan Negeri, Kepala Kejaksaan Negeri, dan Kepala Kepolisian (resort), selain itu juga terdapat pertemuan-pertemuan yang dikenal dengan pertemuan Musyawarah pimpinan Daerah (MUSPIDA), yang terdiri dari struktur tripatrit di atas dengan Kepala Daerah setempat dan Komandan Komando Distrik Militer (KODIM), dimana pertemuan-pertemuan tersebut sangat rahasia dan dilakukan lebih sering jika muncul kasus-kasus politik yang penting.¹⁴⁸

Proses intervensi terhadap peradilan acapkali dilakukan oleh aparat intelijen militer (Kodam, Korem, Kodim, dan Koramil). Proses intervensi ini nampak jelas ketika muncul kasus-kasus politik yang mengganggu stabilitas nasional dan pembangunan. Penyimpangan dimulai sejak proses penyidikan, yang ditandai dengan proses pembuatan Berita Acara

¹⁴⁷ Indriaswati D. Saptaningrum dan Zainal Abidin, “Menagih Pertanggungjawaban Kejahatan Intelijen Di Depan Pengadilan: Keterbatasan dan Alternatif”. *Negara, Intel, dan Ketakutan*, (Jakarta: Pacivis UI, 2006), hal. 160. Berbagai operasi militer dilakukan untuk mempengaruhi independensi pengadilan proses memberikan pengaruh pada sistem hukum yang dapat dilihat dari operasi intelijen yang represif dalam proses pembahasan Undang-Undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dapat ditelusuri lebih lanjut pada A. Muhamad Asrun, “Krisis Peradilan Mahkamah Agung Di Bawah Soeharto”, (Jakarta: ELSAM, 2004), hal. 271.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hal. 160-161.

Pemeriksaan dengan melibatkan aparat intelijen militer sampai pada pemilihan tempat tahanan bagi tersangka pidana politik.¹⁴⁹ Keterlibatan aparat militer ini, terutama dalam perkara-perkara subversi, selain Kopkamtib/Bakorstanas juga kesatuan lain misalnya; Kodam, Kodim, atau BIA yang dalam prakteknya institusi-institusi ini berperan lebih besar daripada badan peradilan itu sendiri.¹⁵⁰

Kekuasaan Presiden yang begitu luas, terutama penggunaan fungsi keamanan yang menjadi tulang punggung dalam mencapai stabilitas nasional ini mewarnai perjalanan intelijen negara di bawah naungan UUD 1945. Perjalanan panjang pendekatan keamanan yang menggunakan organisasi intelijen sebagai tulang punggung untuk mencapai keamanan dan ketertiban di masyarakat, memunculkan berbagai macam pertanyaan, seperti; apa yang menjadi dasar kewenangan intelijen dalam menangkap, menahan, dan menyidik? Apakah terdapat payung hukum yang jelas dan terukur mengenai organisasi intelijen tersebut? Siapa yang bertanggung jawab penuh terhadap kegiatan intelijen yang mendominasi bidang kehidupan masyarakat serta sistem hukum dan ketatanggaraan RI?

Terhadap pertanyaan-pertanyaan diatas, sudah tentu ada dasar hukum untuk melandasi kegiatan intelijen tersebut. Meskipun dasar hukum tersebut berbentuk Keputusan Presiden, secara ilmu perundang-undangan setiap hal yang menyangkut hak-hak asasi manusia atau hak-hak asasi

¹⁴⁹ *Ibid.*, hal. 161. Dapat ditelusuri lebih lanjut pada A. Muhamad Asrun, “Krisis PeradilanMahkamah Agung Di Bawah Soeharto”, (Jakarta: ELSAM, 2004), hal. 272.

¹⁵⁰ *Ibid.*, hal. 161. Dapat ditelusuri lebih lanjut pada Samuel Gultom, *Mengadili Korban: PraktekPembenaran Terhadap Kekerasan Negara*, (Jakarta: ELSAM, 2003), hal. 52.

warga negara harus menjadi materi muatan Undang-Undang Indonesia, yang merupakan hasil persetujuan bersama antara Presiden RI dengan DPR.¹⁵¹ Jika masalah tersebut tidak sesuai dengan butir-butir materi muatan tersebut, maka masalah tersebut dapat diatur dengan Keputusan Presiden. Maka dapat disimpulkan sudah seharusnya organisasi intelijen negara harus diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang, karena fungsi dan kegiatan intelijen selalu bersinggungan dengan hak-hak asasi manusia/warga negara.¹⁵²

Dalam masa hubungan intelijen-Negara di masa Orde Baru ini, dimana dibangun pola interaksi Negara Intelijen. Landasan hukum organisasi serta fungsi intelijen dibentuk melalui Keputusan Presiden, dikarenakan intelijen merupakan bagian dari fungsi pemerintahan yang sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Hal ini berpengaruh terhadap pertanggungjawaban yang dibangun atas kegiatan intelijen yang dilakukan selama masa Pemerintahan Presiden Soeharto, bahwa dapat dikatakan sepenuhnya adalah tanggung jawab Presiden. Karena intelijen bagian dari fungsi pemerintahan, terutama fungsi keamanan.

¹⁵¹ Maria Farida Indrati S., *Op Cit*, hal. 242. Materi muatan dari Undang-Undang Republik Indonesia meliputi sebagai berikut ini; (i) yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan Tap MPR; (ii) yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD; (iii) yang mengatur hak-hak asasi manusia; (iv) yang mengatur hak dan kewajiban warga negara; (v) yang mengatur pembagian kekuasaan negara; (vi) yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara; (vii) yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara; (viii) yang mengatur siapa warganegara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan; dan (ix) yang dinyatakan oleh Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang. Untuk menemukan muatan undang-undang tersebut dapat digunakan 3 pedoman yakni; dari ketentuan dalam Batang Tubuh UUD1945, berdasarkan wawasan Negara berdasar hukum (*rechtstaat*), dan berdasarkan wawasan pemeriontahan berdasarkan sistem konstitusi. Dapat ditelusuri lebih lanjut dalam Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan*, *Ibid.*, hal. 242.

¹⁵² *Ibid*, hal. 243.

Untuk melengkapi gambaran mengenai Perkembangan Intelijen Negara di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia (sebelum Perubahan UUD 1945). Bahwa terdapat payung hukum utama yang memayungi kegiatan intelijen negara di masa pemerintahan Presiden Soeharto adalah Ketetapan MPR No. X/MPR/1973 tentang Pelimpahan Tugas dan Kewenangan Kepada Presiden/Mandataris MPR untuk melaksanakan tugas Pembangunan (hal ini memberikan ruang khusus bagi pemerintahan Presiden Soeharto untuk membangun stabilitas politik dan hukum)¹⁵³ dan Undang-Undang No.11 Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversif.¹⁵⁴ Kedua landasan hukum diatas merupakan payung hukum yang memayungi kegiatan organisasi serta dominasi militer selama perjalanan pemerintahan Presiden Soeharto, yakni; 1966-1998.

2. Organisasi Intelijen Sesudah Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 ditandai dengan empat kali perubahan dalam jangka waktu tiga tahun, yakni dari tahun 1999-2002. Perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan perubahan keempat pada tahun 2002. Perubahan UUD 1945 didahului proses transisi politik di tahun 1998. Transisi politik

¹⁵³ Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: "Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad"*, (Yogyakarta: PUSHAM UII 2011), hal. 276. Tap MPR ini menjadi dasar lahirnya Keputusan Presiden mengenai Pokok-Pokok Organisasi dan Prosedur KOPKAMTIB.

¹⁵⁴ Hakekat subversif adalah suatu manifestasi pertentangan-pertentangan kepentingan-kepentingan-kepentingan yang tidak dapat dipertemukan (bijgelegd), suatu kelanjutan perjuangan politik dengan merusak kekuatan lawan dengan cara-cara tertutup (covert), sering juga dibarengi dengan tindakan kekerasan yang terbuka (perang, pemberontakan, atau kudeta). Dapat ditelusuri lebih lanjut dalam Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen: "Sisi Gelap Peradilan Kasus Komando Jihad"*, hal. 281-282.

dapat diartikan sebagai peralihan atau perubahan pemerintahan yang terjadi di berbagai negara.¹⁵⁵

Seperti yang terjadi di beberapa negara, dalam beberapa kasus transisi politik telah menuju demokrasi, baik dengan cara memulihkan suatu bentuk demokrasi dari pemerintahan yang telah dirusak oleh suatu rezim yang diktator, atau melalui langkah-langkah untuk membentuk suatu pemerintahan demokrasi yang baru, dimana tidak satu pihak pun dari rezim sebelumnya dilibatkan.¹⁵⁶ Transisi politik yang terjadi di Indonesia pada Tahun 1998, menginginkan suatu konsep apa yang digagas oleh Schumpeter yakni, metode demokratis, yang diartikan sebagai prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.¹⁵⁷

Proses transisi politik di tahun 1998 mengimplikasikan adanya kebebasan sipil dan politik, yakni; kebebasan untuk berbicara, menerbitkan, berkumpul, dan berorganisasi, yang dibutuhkan bagi perdebatan politik dan pelaksanaan kampanye-kampanye politik. Transisi politik di tahun 1998, yang disebut dengan reformasi menginginkan konstestasi dan partisipasi yang luas, sebagai evaluasi dari rezim sebelumnya terpusat, partisipasi terbatas, dan sarat akan pembatasan. Reformasi tahun 1998

¹⁵⁵ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 54.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hal. 54.

¹⁵⁷ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization In The Late Twentieth Century* (*Gelombang Demokratisasi Ketiga*), Penj. Asril Marjohan, (Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti, 1995), hal. 4.

menginginkan suatu sistem yang demokratis, mengevaluasi sistem yang terdahulu yang tidak demokratis. Dimana sistem yang tidak demokratis dapat dikenali ciri-cirinya, sebagai berikut ini; oposisi tidak diperbolehkan di dalam pemilihan umum, atau oposisi itu dikontrol atau dihalang-halangi dalam mencapai apa yang dapat dilakukannya, atau surat kabar oposisi disensor atau dibredel, atau hasil pemungutan suara dalam pemilihan dimanipulasi atau perhitungan tidak benar.¹⁵⁸

Adanya reformasi di tahun 1998, dengan demikian reformasi merupakan suatu penanda untuk dimulainya suatu masa demokratis di dalam Republik Indonesia. Sebagai kelanjutan reformasi ini, diubahnya UUD 1945, agar UUD 1945 menampung aspirasi reformasi dan semangat demokrasi itu. Hal ini ditandai dengan antara lain sebagai berikut ini; pembatasan masa jabatan Presiden RI selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan¹⁵⁹, meneguhkan kembali legitimasi negara, yakni; kedaulatan rakyat dan supremasi hukum¹⁶⁰, mengedepankan partisipasi partai politik di dalam sistem ketatanegaraan¹⁶¹, serta merevitalisasi peran DPR dengan mengembalikan fungsi legislasi ke DPR, serta memberikan fungsi pengawasan.¹⁶²

Jika di masa sebelum Perubahan UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara karena melalui UUD 1945 ditetapkan sebagai

¹⁵⁸ *Ibid.*, hal. 6.

¹⁵⁹ Pasal 7 UUD 1945 Perubahan Ke-IV.

¹⁶⁰ Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Perubahan Ke-IV.

¹⁶¹ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ke-IV.

¹⁶² Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ke-IV.

lembaga yang secara sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat, sehingga dari MPR ini mengalirlah kekuasaan kepada cabang kekuasaan negara.¹⁶³ Di masa sesudah Perubahan UUD 1945, menurut Maria Farida Indrati, melalui pendekatan teori Rousseau, yakni teori kedaulatan rakyat, dimana rakyat yang memerintah atau berdaulat, dan rakyat sebagai *subject* yang berarti rakyat yang diperintah. Kedudukan Presiden RI sesudah Perubahan UUD 1945, adalah lebih kuat daripada sebelum Perubahan UUD 1945.¹⁶⁴

Hal ini dapat dipahami, oleh karena sebelum Perubahan UUD 1945, Presiden dipilih oleh MPR, dan melalui MPR tersebut rakyat memberikan mandatnya untuk memerintah. Dengan kedudukan tersebut, maka Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa “Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹⁶⁵

Menurut Maria Farida Indrati, berdasarkan Pasal 6A UUD 1945 Perubahan Ke-IV, yang berbunyi sebagai berikut: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Hal dapat diartikan bahwa rakyat telah memberikan mandatnya atau kedaulatannya kepada Presiden secara langsung, sehingga dengan demikian rakyat telah menyerahkan kewenangan untuk memerintah dan mengatur tersebut langsung kepada Presiden.¹⁶⁶

¹⁶³ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Sebelum Perubahan, melalui MPR ini kedaulatan rakyat dijalankan, dengan memilih Presiden dan Wakil Presiden mengalirlah kedaulatan rakyat sebagai mandat dari MPR. Lebih lanjut dalam Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan, *Ibid.*, hal. 121.

¹⁶⁴ Maria Farida Indrati S., *Op Cit*, hal. 151.

¹⁶⁵ *Ibid.*, hal. 151.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hal. 151-152.

Setelah mengubah konstitusi yakni UUD 1945, menjadi lebih demokratis, kekuasaan Presiden yang jauh lebih besar, dapat diimbangi dengan peran lembaga legislatif, peran lembaga Badan Pemeriksa Keuangan, serta lembaga kekuasaan kehakiman baik oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Di samping merevitalisasi peran lembaga-lembaga negara lainnya, agar mampu mengimbangi kekuasaan Presiden, sehingga tercipta mekanisme *check's and balance*, UUD 1945 juga memberikan jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia/warga negara jauh lebih baik, lebih rinci, dan lebih komprehensif dibandingkan UUD 1945 sebelum Perubahan.

UUD 1945 Perubahan Ke-IV menempatkan jaminan perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia secara lebih rinci, agar UUD 1945 dapat diklasifikasikan sebagai konstitusi yang lebih demokratis serta konstitusi modern. Menurut Jimly Asshiddiqie, hak asasi manusia merupakan materi inti dari naskah undang-undang dasar modern, demikian pula hak dan kewajiban warga negara merupakan materi pokok yang dinilai perlu diatur dalam setiap undang-undang dasar dan dalam semua paham konstitusi modern di dunia.¹⁶⁷

Setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, sehingga menghasilkan kekuasaan Presiden yang jauh lebih besar dari sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Muncul pertanyaan, bagaimana dengan fungsi, tugas, serta kewenangan organisasi intelijen di

¹⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia "Pasca Reformasi"*, *Op Cit*, hal. 615.

masa berlakunya UUD 1945 Perubahan Ke-IV serta kondisi negara yang lebih demokratis ini? Adanya reformasi di Tahun 1998, menempatkan reformasi sektor keamanan sebagai salah satu agenda reformasi, dimana reformasi intelijen termasuk di dalam agenda reformasi sektor keamanan tersebut. Reformasi sektor keamanan merupakan bagian integral dari proses demokratisasi yang dialami suatu negara. Definisi demokratisasi cenderung telah disepakati dan mengacu kepada pemikiran Samuel Huntington yang memberikan kerangka substansif demokratisasi sebagai; (1) berakhirnya sebuah rezim otoriter; (2) adanya proses transisi yang memberikan kesempatan pada partisipasi publik dan liberalisasi politik menuju pembentukan rezim demokratis; serta (3) konsolidasi rezim demokrasi.¹⁶⁸

Pada awal terjadinya reformasi di Tahun 1998, interaksi Intelijen Negara yang terjadi di periode ini dapat berupa Intelijen Politik dan Intelijen Keamanan, namun interaksi yang terjadi cenderung mengarah ke tipe Intelijen Keamanan bukan karena telah terciptanya suatu pengawasan politik demokratik yang efektif untuk dinas-dinas intelijen, namun lebih karena melemahnya proses intervensi dinas-dinas intelijen ke sistem politik.¹⁶⁹

Gejala penurunan proses intervensi dinas-dinas intelijen ke sistem politik, ditandai dengan dicabutnya Undang-Undang No. 11/PNPS/Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, melalui Undang-Undang

¹⁶⁸ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara 1945-2004*, *Op Cit*, hal. 99.

¹⁶⁹ *Ibid*, hal. 97.

No. 26 Tahun 1999. Di samping itu juga digelar proses peradilan bagi Satuan Intel Komando Pasukan Khusus (KOPASUS), yang melakukan penculikan terhadap aktivis-aktivis pro-demokrasi. Proses peradilan ini merupakan bagian dari keadilan transisional. Dimana keadilan transisional adalah keadilan dalam masa transisi politik, dalam perspektif Teitel, konsepsi keadilan dalam perubahan politik bersifat luar biasa dan konstruktif; hal ini secara bergantian dibentuk oleh, dan merupakan inti dari transisi politik.¹⁷⁰

Di samping itu juga dibentuk beberapa undang-undang sebagai tindak lanjut kebebasan warga negara yang dijamin di dalam UUD 1945 Perubahan Ke-IV. Hal ini seperti Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Kebebasan Pers, Undang-Undang No.2 Tahun 1999 tentang partai Politik, Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Undang-Undang No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, Undang-Undang No.21 tahun 2000 tentang Serikat Buruh/Serikat Pekerja serta Undang-Undang Pemilihan Umum No. 3 Tahun 1999. Dalam proses perjalanan demokratisasi di RI, Indonesia telah meratifikasi konvensi, kovenan dan instrumen-instrumen hukum internasional terkait dengan hak asasi manusia, antara lain sebagai berikut ini; Undang-Undang No. 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Keputusan Presiden No.83 Tahun 1998 tentang *Convention Concerning Freedom of*

¹⁷⁰ Satya Arinanto, *Op Cit*, hal. 55.

Association and Protecting of The Right To Organize, Undang-Undang No.29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi, Undang-Undang No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil and Political Rights*, dan lain sebagainya.¹⁷¹

Dalam rangka reformasi sektor keamanan di tahun-tahun awal transisi politik, melakukan tindakan pemisahan TNI dengan POLRI, sebagaimana diatur di dalam UUD 1945. Agar Aturan Pokok Negara sebagaimana diatur di dalam UUD 1945 mengenai peran TNI dan POLRI dapat diaplikasikan, dibentuklah undang-undang yang mengatur peran TNI dan POLRI, yang acapkali disebut dengan undang-undang bidang pertahanan dan keamanan nasional (Hankamnas). Dalam hal ini dibentuk Undang-Undang No.2 Tahun 1999 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Undang-Undang No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang No.34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Melalui serangkaian undang-undang ini TNI dan POLRI diatur secara lebih komprehensif, baik pertanggung jawabannya, mekanisme operasi, pengawasan yang dilakukan oleh DPR, hal ini bertujuan untuk menghindari penggunaan alat negara untuk mengancam dan mendominasi kebebasan warga negara.

Setelah dilakukan serangkaian reformasi terhadap militer dan kepolisian dalam rangka reformasi sektor keamanan, yang bertujuan untuk

¹⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia "Pasca Reformasi"*, *Op Cit*, hal. 652-653.

melindungi hak-hak sipil warga negara, membentuk militer yang profesional dan modern, penguatan kontrol sipil, serta kepolisian berwatak sipil dan polisi yang bermasyarakat. Reformasi sektor keamanan dilanjutkan menuju reformasi intelijen negara.

Reformasi intelijen negara, dilakukan dengan tujuan agar terbentuk intelijen profesional, intelijen yang sesuai dengan negara hukum demokratis, terjadinya diferensiasi intelijen, dan mekanisme pertanggung jawaban dan mekanisme pengawasan yang diatur secara jelas dan terukur. Menurut Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani dalam *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, menyatakan bahwa reformasi intelijen berupaya mencapai suatu interaksi fragmentasi intelijen yang ditopang oleh unit intelijen yang profesional dalam proses pengawasan demokratis. Disamping itu juga, pengelolaan sistem intelijen yang efektif, dan profesional dalam tataran yang demokratis merupakan kondisi wajib bagi setiap negara.¹⁷²

Di dalam suasana reformasi, dimana demokratisasi terjadi dan meneguhkan prinsip-prinsip negara hukum. Terjadi serangkaian kasus yang mencederai negara hukum demokratis, kasuskasus ini melibatkan institusi intelijen, sehingga memperpanjang keterlibatan intelijen. Kasus-kasus tersebut merupakan pembunuhan yang ditujukan kepada Theys H. Eluay (tokoh masyarakat Papua) dan Munir (tokoh pejuang demokrasi dan penegakan HAM). Kasus-kasus tersebut pada akhirnya memang diajukan

¹⁷² Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara 1945-2004*, *Op Cit*, hal. 105.

ke berbagai jenis pengadilan, dengan model pengadilan yang berbeda-beda, namun tidaklah mudah mengungkapkan keterlibatan intelijen atau membongkar suatu kejahatan intelijen.¹⁷³

Langkah awal reformasi intelijen dengan pembentukan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2002 tentang pemberian kewenangan kepada BIN untuk melakukan fungsi koordinasi intelijen serta mekanisme rapat kerja dengan Komisi I DPR RI. Dengan ini BIN, dapat dipandang sebagai awal munculnya interaksi Intelijen Keamanan dalam sistem politik demokratik.¹⁷⁴

Di Tahun 2010, melalui Peraturan Presiden No. 34 Tahun 2010 tentang Badan Intelijen Negara (BIN), organisasi BIN direvitalisasi dan disempurnakan lebih lanjut dengan bertujuan beradaptasi terhadap perkembangan lingkungan strategis serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi tugas dan fungsi BIN. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 34 tahun 2010 ini ditegaskan bahwa berkedudukan sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertanggung jawab kepada Presiden RI. Dalam Pasal 2 ditegaskan bahwa BIN mempunyai tugas pemerintahan di bidang intelijen sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Maka melalui rumusan ini BIN merupakan pelaksana fungsi pemerintahan di bidang intelijen.

Telah diatur mengenai organisasi intelijen dalam hal ini adalah BIN. Akan tetapi Republik Indonesia belum memiliki undang-undang

¹⁷³ Indriaswati D. Saptaningrum dan Zainal Abidin, *Op Cit*, hal. 149-150.

¹⁷⁴ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen – Negara 1945-2004*, *Op Cit*, hal. 98.

intelijen negara, yang mengatur mengenai hakekat intelijen, tugas, fungsi, dan tujuan dari intelijen negara, serta belum mengatur lebih lanjut mengenai diferensiasi intelijen, koordinasi intelijen, rahasia intelijen dan kewenangan khusus intelijen negara. Hal ini merupakan keharusan karena fungsi yang dimiliki intelijen serta karakteristik dari intelijen yang bersinggungan dengan hak-hak asasi manusia/warga negara dan bertentangan dengan ciri khas negara hukum demokratis yakni; *good governance*.

Baru pada tanggal 7 November 2011, Presiden RI mengesahkan Undang-Undang No. 17 tentang Intelijen Negara. Undang-undang ini menjadi payung hukum bagi penyelenggara intelijen, dalam menjalankan tugas dan fungsi intelijen. Di dalam undang-undang ini telah dicantumkan mengenai diferensiasi intelijen, meskipun belum sempurna. Dicantumkan juga mengenai rahasia intelijen, mekanisme pengawasan fungsi dan kegiatan intelijen, perlindungan bagi agen-agen intelijen, kewenangan khusus yang ada pada BIN, koordinasi intelijen, pembiayaan organisasi serta kegiatan intelijen, dan ketentuan pidana.