

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data

Ruang lingkup intelijen negara selalu berkaitan dengan fungsi atau kegiatan dari intelijen tersebut. Secara teoritis, ruang lingkup intelijen galibnya meliputi intelijen domestik atau dalam negeri dan intelijen luar negeri. Ruang lingkup intelijen domestik diselenggarakan oleh dinas-dinas intelijen keamanan dalam negeri dan intelijen penindakan hukum atau yustisi. Sedangkan ruang lingkup intelijen luar negeri, diselenggarakan oleh dinas intelijen luar negeri dan/atau dinas intelijen strategis. Demi tercapainya tujuan intelijen yakni; memberikan informasi strategis untuk terselenggaranya keamanan nasional dan pendeteksian dini ancaman yang mengancam keamanan nasional, secara efektif dan efisien, serta menjamin demokratisasi dan hak asasi manusia, maka organisasi dinas-dinas intelijen domestik dan intelijen luar negeri harus terpisah. Dapat diartikan dinas intelijen domestik tidak melakukan kegiatan intelijen di dalam ruang lingkup intelijen luar negeri, dan begitu dengan sebaliknya.¹²³

Dalam prakteknya intelijen luar negeri dapat ditempatkan di dalam kementrian luar negeri atau kementrian pertahanan. Dalam menjalankan fungsi intelijen luar negeri diberikan kewenangan untuk melakukan kegiatan

¹²³ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara-Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara, termuat di dalam: Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Pacivis UI & Kemitraan, Jakarta, 2006.

kontra-intelijen atau kontra-spionase, untuk menangkal ancaman eksternal (Negara maupun non-negara) yang secara nyata melakukan tindakan yang mengancam keamanan nasional.¹²⁴

Kewenangan untuk melakukan kegiatan kontra-intelijen, tidak dapat diberikan kepada intelijen domestik atau dalam negeri. Hal ini dikarenakan di dalam negara hukum yang demokratis, intelijen negara dilarang memata-matai rakyat atau warga negaranya sendiri. terlebih lagi, intelijen negara difungsikan untuk menjadi intelijen politik yang digunakan oleh penguasa untuk memata-matai lawan politiknya.¹²⁵

Dalam tataran strategis ini, fungsi intelijen yang harus dipisahkan secara tegas adalah fungsi intelijen sipil dan intelijen militer. Intelijen sipil harus diletakkan pada lini pertama sistem keamanan nasional atau sistem peringatan dini negara, serta ditempatkan dibawah kementerian/departemen teknis yang relevan dan berperan sebagai regulator. Sedangkan intelijen militer yang melakukan kegiatan intelijen tempur, melekat pada satuan tempur tentara (dalam hal ini adalah Tentara Nasional Indonesia) yang memiliki kewenangan untuk melakukan tactical intelligence atau intelijen taktis.¹²⁶

Selanjutnya pada tataran strategis juga, fungsi intelijen domestik, harus dibedakan juga antara intelijen domestik yang terfokus pada keamanan dalam

¹²⁴ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara-Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara, termuat di dalam: Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Pacivis UI & Kemitraan, Jakarta, 2006.

¹²⁵ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara-Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara, termuat di dalam: Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Pacivis UI & Kemitraan, Jakarta, 2006.

¹²⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara-Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara, termuat di dalam: Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Pacivis UI & Kemitraan, Jakarta, 2006.

negeri (KAMDAGRI) dan intelijen penegakan hukum atau yustisi. Secara empiris di Republik Indonesia, Badan Intelijen Negara (BIN)²⁰⁴ berperan sebagai intelijen dalam negeri yang merupakan bagian dari sistem peringatan dini, yang tidak memiliki kewenangan dalam penindakan hukum. Sedangkan intelijen penindakan atau penegakan hukum atau yustisi dijalankan oleh dinas intelijen yang ada pada lembaga Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), Kejaksaan Agung Republik 204 Berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2011 Pasal 10 jo Pasal 28 ayat (1), BIN memiliki fungsi intelijen dalam dan luar negeri, disamping itu juga melalui Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang No.17 Tahun 2011, BIN menyelenggarakan fungsi koordinasi intelijen negara.

Ruang lingkup selanjutnya adalah pada tataran operasional, dalam tataran operasional intelijen berperan di dalam memberikan peringatan dini di sector keamanan dan memberikan suatu ramalan atau kewaspadaan (*foreknowledge*) bagi pembuat kebijakan di sektor pertahanan negara. Maka dari itu kegiatan intelijen dalam memberikan peringatan dini merupakan bagian dari sistem peringatan dini, kegiatan intelijen ditujukan untuk mengumpulkan, mengolah, dan menilai informasi-informasi yang berkaitan dengan sumber-sumber ancaman terhadap keamanan nasional. Sedangkan kegiatan intelijen di dalam memberikan suatu ramalan atau kewaspadaan bagi pembuat kebijakan, intelijen merupakan bagian dari sistem pertahanan negara, kegiatan intelijen ditujukan untuk menghasilkan pusat data dan melalui analisis strategis yang mendalam mengenai motif, tujuan, identitas, struktur

organisasi, sumber dukungan, dan kelemahan dari sumber-sumber ancaman potensial.¹²⁷

Setelah memberikan gambaran ruang lingkup pada tataran strategis dan tataran operasional, maka tataran terakhir dari ruang lingkup intelijen adalah pada tataran taktis. Pada tataran taktis, intelijen terbagi dalam wilayah operasi intelijen yang dihubungkan dengan tugas-tugas yang lebih spesifik. Hal ini berkaitan erat dengan tipe kegiatan intelijen tersebut, yakni kegiatan intelijen positif dan kegiatan intelijen agresif. Dengan kegiatan intelijen yang terbagi dalam wilayah operasi intelijen, yang dihubungkan dengan tugas yang spesifik, maka kegiatan intelijen bergerak dalam kekhususan-kekhususan bidang, dapat diambil contoh: bahwa intelijen kepolisian mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka mewujudkan keamanan dalam negeri, atau intelijen Kejaksaan melaksanakan kegiatan intelijen penyelidikan, pengamanan dan penggalangan untuk melakukan pencegahan tindak pidana untuk mendukung penegakan hukum baik preventif maupun represif di bidang ideologi, politik, ekonomi, keuangan, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, melaksanakan cegah tangkal terhadap orang-orang tertentu dan/atau turut menyelenggarakan ketertiban dan ketenteraman umum.

Untuk di bidang strategis atau kekhususan dalam memperoleh informasi strategis, intelijen dapat melancarkan operasi intelijen terpadu di luar dan di dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, dengan sasaran

¹²⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara-Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara: Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Jakarta, Pacivis UI & Kemitraan, 2006.

obyek maupun subyek informasi asing, baik sipil maupun militer. Kegiatan ini dapat dikoordinasikan oleh kementerian relevan terkait baik kementerian luar negeri atau pertahanan, dengan nama Badan Intelijen Strategis. Sedangkan kegiatan intelijen dalam operasi militer, yang melekat pada satuan tempur, disebut dengan intelijen militer. Intelijen militer pada gilirannya mendukung suatu operasi militer yang dijalankan oleh satuan tempur tentara (dalam hal ini Tentara Nasional Indonesia/TNI), dan menjalankan fungsi intelijen taktis).¹²⁸

Dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, ruang lingkup intelijen negara meliputi; (i) intelijen dalam dan luar negeri; (ii) intelijen pertahanan dan/atau militer; (iii) intelijen kepolisian; (iv) penegakan hukum; dan (v) intelijen kementerian/non-kementerian.²¹³ Melalui rumusan ruang lingkup intelijen di dalam undang-undang tentang intelijen negara, maka ruang lingkup kegiatan atau fungsi intelijen telah memiliki dasar hukum yang jelas. Hal telah memperbaiki kondisi yang pernah terjadi di masa otoritarian orde baru, dimana di masa itu tidak ada perbedaan ruang lingkup fungsi atau kegiatan intelijen negara.

B. Fungsi Intelijen Dalam Menjaga Keamanan Dan Ketertiban Negara

Pada dasarnya, kebutuhan akan kondisi aman yang terbebas dari bahaya/ancaman merupakan alasan utama mengapa keberadaan intelijen diperlukan bagi setiap negara. Pertama, untuk menghindari terjadinya strategic

¹²⁸ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Intelijen Negara-Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara: Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Jakarta, Pacivis UI & Kemitraan, 2006.

surprise (pendadakan strategis). Setiap badan intelijen selalu dituntut untuk mampu mendeteksi segala ancaman, kekuatan, peristiwa maupun perkembangan yang berpotensi membahayakan eksistensi bangsa dan negara. Kedua, untuk mendukung proses kebijakan. Para pembuat kebijakan secara konstan membutuhkan laporan yang tepat dan akurat mengenai latar belakang, konteks, informasi, peringatan, penilaian resiko, keuntungan, hingga perkiraan hasil yang akan terjadi. Ketiga adalah untuk menjaga kerahasiaan informasi, kebutuhan maupun metode. Disaat pemerintahan suatu negara menyimpan informasi penting yang dirahasiakan, maka cara untuk mendapatkan atau melindungi informasi tersebut pun juga perlu bersifat rahasia.¹²⁹

Namun bagi negara demokrasi, sulit dipungkiri bahwa karakteristik kerahasiaan yang sangat kental di dunia intelijen dapat menjadi sumber kekhawatiran ataupun ketidaknyamanan publik. Kekhawatiran bahwa sifat kerahasiaan yang dimiliki intelijen berpotensi untuk mengancam keamanan warga negara, tatanan negara, bahkan proses demokrasi suatu Negara merupakan salah satu alasannya.¹³⁰ Oleh karena itu, tantangan bagi negara-negara demokrasi adalah membangun sebuah peraturan yang komprehensif, perlindungan hak asasi manusia, mencegah penyalahgunaan kewenangan intelijen dan memastikan bahwa intelijen bekerja di bawah peraturan dan sistem yang sah dan demokratis. Upaya untuk menempatkan intelijen dalam

¹²⁹ Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secret to Policy*, CQ Press, Washington, 2009, hlm. 2-5.

¹³⁰ Ministerial Review Commission On Intelligence Republic of Africa, *Intelligence in a Constitutional Democracy*, 2008.

konteks demokrasi inilah yang kemudian dikenal dengan istilah demokratisasi intelijen.

Secara konseptual, proses demokratisasi intelijen dari negara otoriter ke negara demokratis ditentukan oleh beberapa faktor seperti sejarah awal institusi intelijen yang kebanyakan berasal dari institusi militer, budaya nasional dan persepsi pimpinan nasional mengenai keamanan nasional dan ancaman atasnya, proses demokratisasi di negara tersebut, dan globalisasi. Demokratisasi politik dan demokratisasi intelijen adalah proses yang evolusioner, karena itu membutuhkan konsistensi dan kesinambungan dalam proses perubahannya.

Pada rejim otoriter terdapat tiga tipe ideal dalam soal interaksi Intelijen-Negara yaitu (1) Intelijen Politik untuk menghadapi ancaman internal, (2) Militerisasi Intelijen untuk menghadapi ancaman eksternal dan (3) Negara Intelijen dalam menghadapi ancaman internal dan eksternal yang mengancam keberadaan Negara dan mengguncang rejim. Pada rezim demokratis tiga tipe tersebut berubah menjadi Intelijen Keamanan untuk mengatasi ancaman internal, Intelijen Strategis untuk ancaman eksternal dan Diferensiasi Intelijen untuk menghadapi ancaman internal dan eksternal.¹³¹

Di Indonesia, badan-badan intelijen telah berdiri sejak kemerdekaan. Seiring dengan perubahan sistem politik dari otoriter ke demokrasi, saat ini hanya terdapat beberapa badan intelijen saja yang masih eksis. Telah terjadi diferensiasi peran badan-badan intelijen di Indonesia. Meski demikian, dalam

¹³¹ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *op.cit*, hlm. 58.

praktik masih terdapat tumpang tindih peran yang dilakukan oleh badan-badan intelijen yang kerap mengakibatkan kerja-kerja intelijen menjadi tidak efektif dalam menghadapi dadakan-dadakan yang terjadi. Hal ini menegaskan bahwa restrukturisasi organisasi saja ternyata belum cukup untuk mendorong kerja-kerja intelijen yang efektif dan menempatkan intelijen dalam kerangka yang demokratis.

Dipandang dari sudut upaya demokratisasi intelijen, penelitian ini menemukan bahwa pola reformasi intelijen Indonesia dipengaruhi oleh tarik menarik kepentingan politik antara pemerintah (user dan lembaga pengawas), badan-badan intelijen dan masyarakat. Masa pemerintahan Habibie dan Gus Dur dapat dikategorikan sebagai “fase pemisahan dari masa lalu”. Meskipun belum terbentuk kebijakan-kebijakan yang mendukung tata kelola intelijen dalam sistem demokrasi maupun efektifitas kinerja intelijen, namun banyak kebijakan masa lalu yang menjadi fondasi dasar penyalahgunaan intelijen dihapus pada masa pemerintahan Habibie. Upaya untuk memutus ikatan masa lalu juga sebetulnya dilakukan pada masa pemerintahan Gus Dur dengan wacana pembentukan LIN, meskipun gagal karena mendapatkan resistensi dari militer.

Masa pemerintahan Megawati dan SBY dapat dikategorikan pada “fase flux” –suatu pencarian format intelijen. Pada fase kedua ini, terdapat berbagai macam fluktuasi yang dialami oleh intelijen. Capaian terbaik dalam hal tata kelola intelijen, dicapai pada era ini melalui pembentukan UU Intelijen No.17/2011 sebagai dasar hukum kerja intelijen; penataan organisasi

sesuai dengan dinamika ancaman kekinian (penambahan deputy di BIN); legitimasi BIN sebagai koordinator; keberadaan mekanisme koorbadani; keberadaan mekanisme pengawasan eksternal (DPR); dan dihapusnya kewenangan menangkap.

Sayangnya, berbagai perubahan ini seolah menjadi kosmetik belaka. Pola politisasi intelijen yang masih berulang, kemampuan analisa yang masih rendah dalam mengidentifikasi kondisi keamanan (kasus terorisme hingga penyadapan), rivalitas antar badan intelijen (BIN, BAIS dan Baintelkam), dominasi militer pada bidang intelijen, pandangan ancaman yang masih didominasi oleh ancaman dalam negeri (warga negara)¹³², hingga kasus penyimpangan intelijen seperti Kasus Munir (2004) dan pencetakan uang palsu (2005) sesungguhnya menunjukkan masih banyak stagnansi di tengah arus perubahan yang terjadi.¹³³

Dari hasil analisis fase I ataupun II, ditemukan bahwa segala bentuk perubahan positif dapat terjadi apabila terdapat tiga faktor yang terpenuhi: pandangan end-user yang reformis, keberadaan tekanan publik, dan adanya dorongan internal (baik dari pimpinan maupun personil intelijen secara umum). Sayangnya ketiga faktor ini sama sekali tidak terpenuhi -paling tidak dalam satu tahun pemerintahan Jokowi. Hal ini terlihat dari nuansa politik pemilihan KaBIN, kecenderungan masyarakat yang menganggap reformasi intelijen telah selesai, tuntutan untuk memiliki kewenangan menangkap (tidak

¹³² Hasil wawancara mendalam dengan narasumber, Yogyakarta, Agustus 2016.

¹³³ Hasil pengumpulan data pada Diskusi Terbatas "Intelijen Dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia," Jakarta: 15 Oktober 2015.

ada dorongan internal untuk menjadi lebih reformis). Di sisi lain, berbagai faktor penghambat reformasi intelijen pun tidak kunjung berubah ataupun hilang. Dominasi militer pada bidang intelijen, pertimbangan politis terkait dukungan politik militer, kepentingan politik end-user, intelijen yang bias politik hingga kemampuan analisis intelijen yang masih rendah menunjukkan bahwa reformasi intelijen akan cenderung berjalan stagnan ataupun melemah. Sehingga perkembangan demokratisasi intelijen pada era Jokowi kemungkinan masih akan berada pada tahap flux.

Selain belum maksimalnya upaya demokratisasi intelijen di Indonesia, penelitian ini juga menemukan bahwa profesionalisme intelijen Indonesia pada masa reformasi masih belum terbentuk. Pada dasarnya profesionalitas intelijen dapat ditinjau dari fungsi intelijen yang telah terkelola dan berjalan dengan baik. Fungsi ini terkait dengan cara kerja intelijen dalam menggali informasi sebagai entitas yang bekerja dari mulai menyediakan, mengumpulkan, dan menganalisis data.¹³⁴ Dengan kata lain, intelijen bekerja sebagai kolektor (mengumpulkan) data secara bijaksana, dapat melakukan analisis, tanggap dan terampil. Semuanya ini bekerja secara terintegrasi sehingga daya prediksi dapat dikeluarkan untuk merumuskan sebuah dasar kebijakan (basis policy) yang dikeluarkan oleh Presiden.¹³⁵ Karena itulah intelijen sebenarnya juga merupakan tenaga ahli pemerintah dalam hal metode

¹³⁴ Peter Gill & Mark Phythian, *Intelligence in an Insecure World*, Polity Press, USA, 2006, hlm. 1.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

pengumpulan dan eksploitasi data dan informasi, tetapi dalam tingkatan tertentu berfungsi sebagai ahli tentang masalah-masalah tertentu.¹³⁶

Cara kerja intelijen dalam mendapatkan informasi tentu tidak terjadi begitu saja. Cara kerja ini digelar secara memadai dan mengikuti apa yang disebut dengan siklus intelijen (*intelligence cycle*). Hal ini merupakan bagian dari proses intelijen dalam menjalankan fungsi mereka. Siklus intelijen dapat dijelaskan dengan mengacu pada konsep yang biasanya terdiri dari lima tahap. Pertama, perencanaan dan pengarahan; kedua, pengumpulan; ketiga, pengolahan; keempat, analisis; kelima, diseminasi (penyebaran). Produk akhir dari siklus intelijen ini adalah rancangan penilaian yang kemudian diserahkan kepada user, yaitu Presiden. Rancangan inilah yang menjadi dasar bagi user dalam merumuskan suatu kebijakan atau perintah operasi.¹³⁷

Secara sederhana, jika menggunakan pendekatan fungsi, maka intelijen memiliki tiga pengertian, yakni penyelidikan, pengamanan dan penggalangan. Sementara jika menggunakan pendekatan tugas, intelijen dapat diartikan sebagai upaya deteksi dini, peringatan dini, dan perkiraan.¹³⁸ Terdapat satu lagi fungsi yang melekat pada intelijen, yaitu Kontra Intelijen. Kontra intelijen adalah bagian integral dari keseluruhan proses intelijen yang dirancang guna memastikan informasi yang dikumpulkan adalah benar, melalui evaluasi yang berkelanjutan dari berbagai sumber dan informasi.

¹³⁶ Aleksius Jemadu (ed), *Praktik-Praktik Intelijen dan Pengawasan Demokratis-Pandangan Praktisi*, DCAFFES SSR Volume 2, Jakarta, 2007, hlm. 15.

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 3.

¹³⁸ Supono Soegirman, *Intelijen: Profesi Unik Orang-orang Aneh*, Media Bangsa, Jakarta, 2001, hlm. 7.

Secara sederhana, fungsi intelijen di Indonesia pasca Orba dapat dibagi ke dalam dua bagian. Bagian pertama pada periode 1999-2010 (Pra-2011), dan bagian kedua pada periode 2011-2015 (Pasca 2011). Pembagian ini didasarkan atas kemunculan UU No. 17 Tahun 2011, yang disahkan pada tanggal 7 November 2011. Kemunculan UU ini dapat dijadikan titik tolak dalam melihat fungsi intelijen pasca Orba, sebab setelah isu Reformasi Sektor Keamanan bergulir tahun 1998, tuntutan agar institusi keamanan menjadi profesional menguat. Dan tuntutan tersebut tentu memerlukan sebuah payung hukum yang dapat memberikan ruang gerak bagi institusi keamanan (TNI, Polri, dan BIN) agar dapat melakukan langkah-langkah reformasi internal.

Pada era era tahun 2011, terdapat dua kategori aspek maupun isu yang menjadi pijakan dalam menganalisis fungsi intelijen di Indonesia. Pertama; tuntutan agar fungsi intelijen yang dilakukan di lapangan (dalam menggali informasi kepada masyarakat) tidak lagi bersifat represif. Secara empirik, dorongan agar tuntutan diatas (segera) direalisasikan dan melekat pada fungsi intelijen di masa ini tampaknya masih jauh dari harapan. Misalnya saja dari sisi regulasi, justru dimunculkan kembali Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) melalui Permendagri Nomor 11 Tahun 2006, yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dibentuknya Kominda diprotes CSO karena membuka pintu pelanggaran HAM.

Apalagi kemudian muncul Permendagri No. 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah. Kedua peraturan ini dinilai sebagai praktek intelijen masa Orba yang dilanjutkan kembali dan berpotensi

melakukan pelanggaran HAM. Selain itu, adanya peraturan ini dianggap seperti perpanjangan negara untuk mengontrol masyarakatnya serta membuka peluang terjadinya kekerasan yang dilakukan oleh intelijen di daerah dengan mengatasnamakan “demi kepentingan negara.” Kedua; melihat fungsi intelijen dalam konteks ancaman terhadap keamanan nasional. Berdasarkan konteks keamanan nasional, periode tahun 1998-2010 atau hingga pertengahan tahun 2011, terdapat tiga kategori spektrum ancaman terhadap keamanan nasional dan menjadi wilayah tugas dari BIN. Spektrum ancaman tersebut adalah: kasus terorisme, konflik sosial, dan konflik separatisme.

Dalam kasus terorisme, fungsi intelijen yang krusial dan dibutuhkan adalah menggali informasi mengenai potensi-potensi terjadinya tindak terorisme, melakukan analisis dan kemudian melakukan upaya preventif melalui sharing informasi dengan penegak hukum, yaitu Polri. Sharing informasi ini bertujuan apabila diperlukan tindakan preventif yaitu dalam bentuk penangkapan pihak yang kuat diduga (akan) melakukan tindak terorisme, maka Polri yang kemudian dapat melakukan eksekusi tersebut. Sedangkan pada upaya preventif yang dapat dilakukan melalui fungsi intelijen adalah dengan konsep deradikalisasi. Namun program deradikalisasi membutuhkan kebijakan yang menyeluruh dan menjadi tugas banyak pihak.

Namun selama ini, program deradikalisasi hanya menjadi otoritas dari BNPT. Pada masalah konflik sosial, fungsi intelijen yang perlu diperhatikan ulang adalah bagaimana cara (individu) intelijen menggali informasi demi menjalankan fungsi pengamanan yang condong kepada upaya preventif.

Artinya, pencarian dan analisis informasi intelijen ditujukan untuk melihat potensi konflik sosial yang dapat terjadi, kemudian merekomendasikan alternatif-alternatif tindakan kepada Presiden agar konflik tidak (dengan cepat) pecah. Fungsi analisis informasi ini pada dasarnya bersinggungan juga dengan adanya Kominda dan Permendagri. Semestinya kedua regulasi ini dapat menjadi tools dan backup intelijen dalam menjalankan fungsi pengamanan, serta mencegah meletusnya konflik sosial.

Jika merujuk pada fungsi intelijen, sebenarnya bisa saja dilakukan pengumpulan informasi demi mencegah potensi-potensi terjadinya konflik sosial. Data maupun informasi yang dapat dikumpulkan oleh intelijen antara lain: pertama, peta demografi penduduk, baik dari segi usia, pendidikan, agama, suku dsb.; kedua, potensi sumber daya alam; ketiga, potensi sumber daya manusia; keempat, konsumsi bulanan penduduk setempat; kelima, peta konflik dalam masyarakat, berikut sumber, akar masalah, potensi konflik, dan kemungkinan penyulutnya; keenam, peta pemukiman penduduk, dan sebagainya.¹³⁹

Pengumpulan dan analisis informasi ini amat berguna untuk mengelola konflik jika terjadi dalam masyarakat. Penyelesaian atas persoalan yang ada di dalam masyarakat juga dapat dilakukan secara cepat atas dasar data intelijen ini. Data maupun informasi yang telah terkumpul dapat dianalisis untuk melihat kemungkinan potensi konflik sosial. Di dalam BIN sebenarnya sudah

¹³⁹ Ikrar Nusa Bhakti & Sarah Nuraini Siregar, “*Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik*”, dalam Sarah Nuraini Siregar (editor), *Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik*, P2P LIPI, Jakarta, 2009, hlm. 140.

ada Dewan Analisis Strategis (DAS) yang sekarang berubah menjadi DISK (Dewan Informasi Strategis dan Kebijakan). Pada masalah konflik separatisme; fungsi intelijen yang dijalankan sebenarnya juga hampir sama dengan konflik sosial. Namun, hal yang perlu digarisbawahi dalam melihat fungsi intelijen adalah apakah informasi maupun data yang dikumpulkan berkontribusi terhadap efektivitas pola penanganan konflik tersebut.

Salah satu indikator dari efektivitas tersebut dengan menyoroti bagaimana keterpaduan penanganan konflik separatisme antara aktor-aktor keamanan. Idealnya, tahap pertama dimulai dari analisis data dan informasi intelijen dalam memetakan potensi konflik. Dari data ini sebetulnya bisa dilihat tren dinamika dalam masyarakat sehingga analisis yang dihasilkan dapat berupa dua input (masukan). Pertama adalah analisis untuk upaya preventif. Analisis ini sifatnya jangka panjang dan pemerintah yang memiliki otoritas untuk mengeluarkan kebijakan tersebut demi upaya pencegahan agar konflik separatis tidak meluas.

Pada era pasca tahun 2011, analisis fungsi intelijen bertitik tolak dari disahkannya UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Saat digulirkannya UU ini, pada dasarnya tugas, fungsi, dan peran intelijen di Indonesia tidak ada perubahan. Sebab bagaimanapun juga, mekanisme dan prosedur penyelenggaraan intelijen bersifat universal yang didasarkan atas kerangka demokrasi.¹⁴⁰ Hal yang berubah adalah bagaimana menempatkan tugas dan fungsi intelijen ini dalam kerangka untuk mengawal, mengamankan,

¹⁴⁰ Hasil pengumpulan data pada Diskusi Terbatas “Intelijen Dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia,” Jakarta: 15-16 Oktober 2015

serta menegakkan sumber hukum dan kepentingan nasional. Apalagi jika intelijen sedang melakukan operasi rahasia, maka yang perlu digarisbawahi adalah bahwa operasi tersebut merupakan operasi yang dibatasi aksesnya sesuai dengan kesepakatan yang bertanggungjawab.

Tuntutan reformasi intelijen sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2011 membuat BIN harus segera bergerak sesuai dengan fungsi yang ditetapkan di regulasi tersebut. Stereotip intelijen yang menakutkan dalam benak masyarakat harus segera diubah. Merujuk kepada fungsinya, BIN harus melambangkan kecerdasan, bukan kekuasaan atau kekuatan. BIN harus bias menyajikan perkiraan, skenario, peringatan dan deteksi dini ancaman terhadap negara.¹⁴¹ Dengan demikian, diharapkan dengan adanya UU ini, fungsi intelijen dapat berjalan lebih optimal dan lebih “kreatif” dalam menggali informasi guna menopang tugasnya dari mulai perkiraan, skenario, peringatan dan sebagainya.

Namun realitas di lapangan, tampaknya pimpinan intelijen negara belum melakukan fungsi seperti yang dipaparkan diatas. Justru masih ditemui masalah-masalah yang menyangkut overlap antar tugas dan fungsi intelijen, baik antara BIN, Bais, dan Baintelkam. Ini memperlihatkan sistem pengelolaan keamanan negara masih amburadul karena masih terdapat tumpang tindih antar institusiinstitusi pertahanan, keamanan, dan intelijen negara dalam menangani kasus-kasus yang sama. Intelijen yang seharusnya menjaga keamanan negara dari ancaman negara masih memiliki Kominda,

¹⁴¹ Stanislaus Riyanta, Reformasi Intelijen Sebagai Antisipasi Pendudukan Strategis, dalam <http://jurnalintelijen.net/2015/07/06/>, diakses tanggal 10 Juli 2016.

yang seharusnya ditangani oleh Baintelkam (Polri) sebagai institusi penanggung jawab keamanan dalam negeri.

Selanjutnya, diluar persoalan profesionalisme intelijen yang belum terbentuk dan upaya demokratisasi intelijen yang belum maksimal, penelitian ini juga menyoroti pentingnya efektifitas pengawasan bagi institusi intelijen. Perkembangan baru dalam consensus internasional menunjukkan bahwa badan intelijen seharusnya tunduk pada intitusi demokratik. Tindakan ini bertujuan untuk melindungi badanbadan keamanan dan intelijen dari kepentingan politik tanpa harus mengisolasi mereka dari lingkungan eksekutif, oleh karenanya dibutuhkan pengawasan pada badan-badan intelijen yang ada.

Pentingnya pengawasan intelijen ini didasari atas lima alasan: Pertama, bersebrangan dengan konsep keterbukaan dan transparansi yang menjadi jantung pengawasan demokratis, badan-badan keamanan dan pertahanan sering beroperasi secara rahasia. Karena kerahasiaan bisa menutupi operasi mereka dari pengamatan publik, maka menjadi penting bagi parlemen dan juga eksekutif untuk memperhatikan secara seksama operasioperasi tersebut. Kedua, badan-badan keamanan dan intelijen memiliki kemampuan khusus, seperti kemampuan memasuki wilayah hak milik pribadi atau komunikasi yang dapat membatasi prinsip hak asasi manusia sehingga membutuhkan pengawasan yang ketat. Ketiga, pasca peristiwa 11 September 2001, perlu adanya pengawasan dari otoritas sipil terkait kegiatan restrukturisasi intelijen untuk menjawab kebutuhan akan ancaman keamanan dalam bentuk baru. Keempat, penilaian atas ancaman yang merupakan bagian dari fungsi intelijen

merupakan titik awal kemungkinan terjadinya penyimpangan, untuk itu, pengawasan demokratis menjadi satu keniscayaan.¹⁴² Kelima, khusus pada negara-negara yang berada pada masa transisi dari rejim otoriter ke rejim demokratis, pengawasan institusi intelijen secara demokratis menjadi keharusan.

Hal ini dikarenakan, institusi-institusi intelijen pada masa lalu (rezim otoriter) biasanya berfungsi untuk melindungi pemimpin yang otoriter atau menjadi alat represif bagi masyarakatnya. Dalam kaitan ini, reformasi institusi intelijen pada masa reformasi menuntut adanya pengawasan yang ketat baik dari eksekutif, parlemen maupun masyarakat.

Pada masa lalu praktek intelijen di Indonesia dilakukan secara bebas karena mereka memiliki hak imunitas dengan dalih bahwa prinsip pekerjaan intelijen adalah kerahasiaan. Selain itu, politisasi institusi intelijen pada masa lalu sangatlah tinggi. Pada masa Orde Baru kendali dan pengawasan terhadap badan-badan intelijen juga dilakukan secara ketat. Kendali dan pengawasan yang efektif atas badan-badan intelijen dengan sendirinya akan mengurangi distorsi informasi yang merupakan produk intelijen itu sendiri.

Soeharto memosisikan dirinya sebagai pusat dari seluruh komunitas intelijen yang ada, bahkan dengan berbagai cara ia juga mendirikan lembaga intelijen ekstra yudisial yang bersifat khusus, namun memiliki kekuasaan yang besar dan melebihi kewenangan lembaga intelijen yang ada. Sementara itu pengawasan badan-badan intelijen pada reformasi mengalami pasang surut.

¹⁴² Heiner Hänggi and Theodor H. Winkler, *Challenges of Security Sector Governance*, Berlin/Brunswick: NJ; LIT Publisher, 2003.

Pada masa pemerintahan Habibie, Abdurahman Wahid dan Megawati, pengawasan intelijen sangatlah longgar. Hal ini dikarenakan: Pertama, tidak adanya aturan hukum yang mengatur batasan dan kewenangan dari badan-badan intelijen yang ada. Keputusan presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres) Keputusan Menteri, Keputusan Panglima berjalan sendiri-sendiri. Tidak ada satu aturan yang mengikat dan mengkoorbadanikan kerja dari lembaga-lembaga intelijen yang ada. Kedua, adanya rasa nyaman dari para end user bahwa pimpinan badan-badan intelijen yang ada dipegang oleh orang terdekat. Dengan memegang pimpinan badan-badan intelijen yang ada para end user berasumsi kontrol dan pengawasan dapat dilakukan dengan baik karena produk intelijen hanya diberikan pada mereka.¹⁴³

Sementara itu pada masa SBY, atas desakan dari berbagai kelompok sipil akan pentingnya pengawasan badan-badan intelijen direspon dengan munculnya rancangan undang-undang Intelijen pada tahun 2006. Jauh sebelum RUU Intelijen versi pemerintah muncul, Kelompok kerja Reformasi Intelijen yang dikoorbadani oleh Pacivis telah menyusun draft RUU intelijen Negara versi *civil society*.

RUU Intelijen versi pemerintah segera menjadi kontroversi di kalangan masyarakat. Banyak kalangan NGO dan akademi pemerhati masalah reformasi sektor keamanan pada saat itu berpandangan bahwa ruang akuntabilitas dan pengawasan atas kerja dari badan-badan intelijen negara perlu diperbesar dengan membentuk komisi pengawasan intelijen negara di

¹⁴³ Hasil wawancara mendalam dengan narasumber, Yogyakarta, Agustus 2016.

DPR. Perdebatan proses membuat RUU Intelijen tersebut berlangsung hingga lima tahun, hingga akhirnya pada tanggal 7 November 2011, RUU Intelijen diundangkan menjadi UU RI Nomor 17/2011 tentang Intelijen Negara. UU tersebut sekaligus menyetujui hadirnya sebuah komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang Intelijen.

Kelahiran UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen pada dasarnya menjadi instrumen yang efektif untuk mengontrol kinerja intelijen yang tidak pernah dilakukan pada masa lalu. Pertama, kehadiran UU Intelijen menjadi instrument pembatas apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh intitusi intelijen negara. Dengan adanya UU ini maka aspek pengawasan internal maupun eksternal dapat dilakukan secara efektif. Hal ini dikarenakan jika ada kegiatan maupun program yang terkait dengan masalah intelijen dapat dilakukan penindakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Demikian juga mekanisme sanksi bisa dilakukan jika kinerja intelijen dipandang menyimpang dari UU yang ada. Kedua, kehadiran UU ini sekaligus juga memisahkan fungsi intelijen dalam penindakan hukum. Ini terlihat dari pembatasan kinerja BIN (intelijen) yang hanya diarahkan sebagai information gathering dan detekni dini dengan dihapuskannya kewenangan intelijen untuk melakukan penangkapan dan intrograsi.

Sayangnya kehadiran UU No 17 tahun 2011 belum sepenuhnya sempurna dalam kaitannya dengan mekanisme pengawasan yang bisa dilakukan terhadap institusi intelijen di Indonesia. Beberapa problemtaika

yang muncul terkait dengan pengawasan intelijen adalah; Pertama, Tidak secara nasional secara rigid dan jelas mendefinisikan apa itu keamanan nasional. Definisi yang jelas tentang keamanan nasional dapat menjadi instrumen atas batas-batas kerja intitusi dan jenis pekerjaan intelijen yang dilakukan dan menghindarkan penyalahgunaan kewenangan istimewa yang dimiliki oleh badan-badan intelijen dalam praktek sehari-hari dimana tidak ada suatu ancaman nyata terhadap negara.¹⁴⁴ Kedua, pembagian kewenangan pada badan-badan intelijen yang ada tidak dibarengi dengan pembagian kompetensi dan tingkatan penindakan pada masing-masing penyelenggara intelijen yang ada sehingga dimungkinkan terjadinya tumpang tindih kegiatan dan operasi atas penyelenggara intelijen yang satu dengan lainnya. Ketiga, tidak secara detil merinci pengawasan eksternal terutama yang terkait dengan intelijen kementerian. Pengawasan eksternal hanya muncul dalam satu klausul tentang pembentukan komite pengawas intelijen oleh DPR. Mekanisme kontrol anggaran juga belum ada karena dalam masalah anggaran hanya dimuat klausul tentang sumber dana badan intelijen saja.¹⁴⁵

Hal ini diperparah dengan adanya limitasi mandat pengawasan yang diberikan oleh UU pada Komisi Pengawasan Intelijen di DPR mengakibatkan lembaga tidak memiliki kewenangan proaktif untuk mem-veto atau mengubah kebijakan serta operasi yang dilakukan oleh badan-badan intelijen yang ada. Ini dikarenakan: (1) Meskipun institusinya bersifat permanen, peran, fungsi serta tugas komisi pengawasan di DPR hanya bersifat ad-hoc. Pengawasan

¹⁴⁴ Hasil wawancara mendalam dengan narasumber, Yogyakarta, Agustus 2016.

¹⁴⁵ Hasil wawancara mendalam dengan narasumber, Yogyakarta, Agustus 2016.

yang dilakukan oleh DPR hanya berlaku jika institusi intelijen dianggap telah melakukan penyimpangan. Di sisi lain, indikator penyimpangan yang dimasukkan dalam UU Intelijen juga tidak dijelaskan secara rinci; (2) Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR juga tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan atas anggaran badan-badan intelijen negara. Tidak ada satu klausulpun dalam UU No.17/2011 dan Peraturan DPR No. 2/2014 yang menyebutkan soal pengawasan anggaran badan-badan intelijen. Selain itu kewenangan tentang investigasi dan akses terhadap informasi tidak dijelaskan dengan rigid sampai pada tingkat mana investigasi dan akses terhadap informasi intelijen dapat dilakukan oleh Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR-RI.

Meskipun pembentukan komisi pengawas intelijen oleh beberapa kalangan dianggap positif, namun tidak sedikit resistensi terhadap lembaga ini baik dari kalangan internal maupun eksternal. Dari kalangan internal misalnya, sebagian nara sumber yang berasal dari lembaga-lembaga Intelijen mengatakan bahwa hadirnya komisi intelijen justru akan memperlambat kegiatan lembaga ini. Hal ini dikarenakan watak kerja intelijen adalah rahasia sementara pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPR merupakan ranah pertanggungjawaban publik. Selain itu, dengan kapasitas dan kapabilitas anggota DPR yang ada saat ini, menurut beberapa narasumber agak riskan memberikan kewenangan pengawasan intelijen kepada anggota DPR.

Unsur lain yang tidak kalah pentingnya dalam pengawasan eksternal adalah adanya pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Sayangnya hal

ini tidak diadopsi sama sekali dalam UU yang ada maupun praktek politik yang berlaku. Padahal pengawasan eksternal melalui masyarakat dapat menjadi pilar penting dalam proses perbaikan mekanisme kinerja maupun memperkuat deteksi dini.

C. Kedudukan Intelijen Dalam Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011

Idealnya, setiap Peraturan Kebijakan atau segala macam ketentuan yang ditetapkan oleh Pemerintah atau Lembaga Pemerintah, harus memiliki kesinambungan atau tidak bertentangan satu sama lain. Terutama, setiap kebijakan, ketetapan dan peraturan (Undang-Undang), harus sesuai dengan aturan dasar Negara Indonesia, yakni Undang-Undang Dasar 1945. Dalam melihat dan menganalisa ketidakterimaan beberapa pihak terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara, ada baiknya jika kita meninjau terlebih dahulu apa yang bertentangan dengan ketentuan dasar Negara Indonesia tersebut, selain juga membandingkannya dengan beberapa ketentuan atau UU yang lain.

Dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945, Amandemen Keempat, dalam Pasal 28F, disebutkan bahwa “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.”

Ketentuan dalam Pasal 28F tersebut, jika kita bandingkan dengan UU Intelijen Negara, sangat kontradiktif dengan potongan Pasal 26 UU Intelijen Negara, yang berbunyi “Setiap Orang atau badan hukum dilarang membuka dan/atau membocorkan Rahasia Intelijen...”. Rahasia Intelijen sendiri, dalam Pasal 1 (6), adalah informasi, benda, personel, dan/atau upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen yang dilindungi kerahasiaannya agar tidak dapat diakses, tidak dapat diketahui, dan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang tidak berhak, dan dalam Pasal 25, disebutkan bahwa Rahasia Intelijen merupakan bagian dari rahasia negara.

Konsep dari Rahasia Intelijen di dalam UU Intelijen Negara tersebut masih terlalu luas. Meskipun di dalam Pasal 25, dijabarkan kategori yang termasuk dalam rahasia intelijen, pendefinisannya masih belum terlihat jelas. UU Nomor 17 Tahun 2011, tidak menjelaskan secara pasti apa yang disebut sebagai pertahanan dan keamanan negara, ketahanan ekonomi nasional, memorandum dan surat seperti apa yang harus dan layak dirahasiakan, serta apa itu sistem dan fungsi Intelijen Negara.

Kusnanto Anggoro, menjelaskan bahwa definisi dari ‘keamanan nasional’ dan ‘pertahanan negara’ kian menjadi kompleks. Secara sederhana, dalam pengertian tradisional, keamanan diartikan sebagai suasana bebas dari segala bentuk ancaman bahaya, kecemasan, dan ketakutan - sebagai kondisi tidak adanya ancaman fisik / militer yang berasal dari luar.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Anggoro, “Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum”, makalah, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI. Denpasar, 14 Juli 2003.

Mengutip Walter Lipmann, Anggoro menjelaskan: “Suatu bangsa berada dalam keadaan aman selama bangsa itu tidak dapat dipaksa untuk mengorbankan nilai-nilai yang dianggapnya penting (vital)..., dan jika dapat menghindari perang atau jika terpaksa melakukannya, dapat keluar sebagai pemenang”. Oleh Arnold Wolfers, keamanan nasional berhubungan dengan “masalah utama yang dihadapi setiap negara dalam membangun kekuatan untuk menangkal (to deter) atau mengalahkan (*to defeat*) suatu serangan”. Namun, lebih jauh, Anggoro menjelaskan bahwa dalam pandangan kontemporer, ancaman militer hanya merupakan salah satu dimensi terkait masalah keamanan nasional. Dalam perkembangannya, muncul istilah human security, yang lebih mengutamakan “kesejahteraan warga negara yang dapat menghadapi ancaman dari berbagai sumber, bahkan termasuk dari aparat represif negara, epidemi penyakit, kejahatan yang meluas, sampai dengan bencana alam maupun kecelakaan”.¹⁴⁷

Dari penjelasan Anggoro tersebut, dapat kita lihat bahwa ‘keamanan nasional’ dan ‘pertahanan negara’, yang dengan demikian kita lihat sebagai keberlanjutan eksistensi suatu negara, sejatinya adalah untuk kepentingan warga masyarakat. Dengan kata lain, dalam keterkaitan konteks dengan negara, kepentingan negara adalah kepentingan rakyat. Hal ini mengindikasikan bahwa Rahasia Intelijen yang masuk dalam Rahasia Negara, semata-mata dilindungi untuk kepentingan Negara (dan warga masyarakat di dalamnya). Bahaya akan terlihat ketika rahasia itu disebarluaskan sehingga

¹⁴⁷ *Ibid.*

memunculkan kerugian bagi masyarakat luas di dalam ruang lingkup negara yang bersangkutan.

Menjadi pertanyaan utama ialah Rahasia Intelijen dan/atau Rahasia Negara itu milik siapa. Bagaimana jika sebuah informasi memang dibutuhkan oleh masyarakat luas di ruang lingkup negara yang bersangkutan, apakah sebuah informasi tersebut perlu disebarluaskan? Hal ini menjadi rumit ketika, baik UU Nomor 17 Tahun 2011 maupun UUD 1945 dan UU Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, tidak menjelaskan perbedaan yang pasti antara Rahasia Negara dengan Informasi Publik.

Kepentingan publik, yang kemudian disebut sebagai kepentingan umum, dalam UU Nomor 2 Tahun 2012, Pasal 1 ayat (6), ialah “kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Dengan demikian, ketika masyarakat membutuhkan satu hal, Negara, melalui Pemerintah, berkewajiban untuk mewujudkannya. Hal ini, sejalan dengan Pasal 28F dalam UUD 1945, menegaskan bahwa kebutuhan masyarakat akan sebuah informasi menjadi sebuah hak mutlak yang bersifat asasi.

Selain dalam UUD 1945 Pasal 28F, ketentuan yang menyebutkan bahwa akses informasi merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM), ialah Pasal 14 UU Nomor 39, Tahun 1999, UU Nomor 12 tahun 2005 Tentang Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil Politik, Pasal 19 Ayat (1) dan (2),

dan beberapa UU lain yang mendukung kebebasan informasi publik, yakni UU Nomor 24 Tahun 1992 dan UU Nomor 8 Tahun 1999.¹⁴⁸

Masalahnya kemudian terletak pada poin kedua, sebagaimana dirumuskan pada rumusan masalah dalam tulisan ini, yaitu siapa pihak yang berhak dan tidak berhak mengakses Rahasia Negara (atau hal yang sifatnya dirahasiakan negara). Merujuk pada ketentuan UU tentang hak informasi sebagai bagian dari HAM, jelas bahwa warga masyarakat, atau rakyat, merupakan pihak yang berhak untuk mengakses sebuah informasi yang dibutuhkannya. Hal ini tidak dijelaskan secara rinci di dalam UU Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara tersebut. Hal ini lah yang kemudian menjadi dasar bahwa UU Nomor 17 Tahun 2011 memiliki potensi pelanggaran atas HAM.

Perihal ini merupakan masalah utama di antara tiga masalah yang telah dirumuskan. Keberadaan pasal karet dalam UU tersebut menjadikannya sebagai kekuatan yang dapat disalahgunakan. Pasal 26 dan 27 UU Nomor 17 Tahun 2011 menyebutkan bahwa pertanggungjawaban Badan Intelijen Negara ialah kepada Presiden. Hal ini tentunya, jelas sekali bertentangan dengan prinsip dasar dari pentingnya perlindungan sebuah rahasia negara. Jikalau memang Rahasia Negara ada untuk kepentingan ‘keamanan nasional’ dan ‘pertahanan negara’, yang dengan demikian merupakan kepentingan dan keamanan warga masyarakat (*human security*), seharusnya pertanggungjawaban dari fungsi dan pelaksanaan Intelijen Negara harus

¹⁴⁸ Prasetyo, “Informasi Publik dan Hak Asasi Manusia”, makalah, Perpustakaan Universitas Kristen Petra. Surabaya, 26 Juli 2010.

bertanggungjawab langsung kepada Negara. Dalam hal ini, Negara bukan berarti Pemerintah atau Presiden. Penulis melihat bahwa Negara sebagai satu keutuhan antara eksekutif, legislatif, yudikatif, lembaga independen, dan masyarakat.

Pertanggungjawaban langsung Badan Intelijen Negara kepada Presiden, sebagaimana yang tersebutkan dalam Pasal 26 dan 27 di dalam UU Intelijen Negara mengindikasikan bahwa Pemerintah memiliki wewenang untuk melancarkan segala cara untuk kepentingan kekuasaannya. Hal ini dapat saja melenceng, bahwa kepentingan yang dimaksud (Rahasia Intelijen dan/atau Rahasia Negara) ialah kepentingan Pemerintah, bukan kepentingan Negara.

Pada dasarnya, keberadaan konsep Rahasia Negara itu sendiri memang mengarah kepada peningkatan kekuasaan eksekutif. Tidak menutup kemungkinan, dengan alasan Rahasia Negara dalam mewujudkan kepentingan dan kemanan nasional, Pemerintah menjadi kebal akan hukum. Hal ini dijelaskan oleh Greenwald, yang menyebutkan bahwa eksistensi dari Rahasia Negara merupakan salah satu bentuk penghapusan tindakan atau aksi peradilan pada kekuasaan eksekutif. Hal ini mengakibatkan bahwa putusan pengadilan mendapati halangan untuk memutuskan apakah ada dasar hukum yang membahas tentang permasalahan kekuasaan eksekutif yang meluas atau keluar dari jalur yang sudah semestinya. Pada praktiknya, hak istimewa ini

justru disalahgunakan untuk menyembunyikan tindakan-tindakan ilegal dari Negara (Pemerintah atau Lembaga Eksekutif) di mata hukum.¹⁴⁹

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.

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.¹⁵⁰

Mengenai karakteristik utama yang melekat pada intelijen, memiliki kecenderungan bersifat lentur dengan orientasi wilayah kerja yang mencakup seluruh lingkungan geostrategis suatu negara.¹⁵¹ Hal ini tentunya berbeda dengan tentara dan kepolisian, pembentukan lembaga militer atau tentara

¹⁴⁹ Greenwald, Glenn, *Building the Secrecy Wall Higher and Higher*, *Unclaimed Territory*, 29 April, 2006.

¹⁵⁰ Ali Abdullah Wibisono dan Faisal Idris, *Menguak Intelijen Hitam Indonesia*. Ed. Andi Widjojanto, Pacivis UI, Jakarta, 2006, hlm. 14.

¹⁵¹ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, Pacivis UI & Kemitraan, Jakarta, 2006, hlm. 19.

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.¹⁵²

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 yang mengancam keamanan nasional, terlebih lagi warga negara di suatu negara tertentu.¹⁵³

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).

¹⁵² *Ibid*, hlm. 18-19.

¹⁵³ Kewenangan khusus tersebut dapat meliputi kewenangan untuk melakukan intersepsi komunikasi, menempatkan informan, menggalang opini di media massa, menempatkan agen-agen intelijen di kedutaan di negara penerima, dan membuka jalur komunikasi melalui “pintu belakang” atau diluar jalur diplomasi yang konvensional. Ancaman spesifik dapat berupa penanggulangan terorisme, penanggulangan pencurian ikan di Zona Ekonomi Eksklusif, penanggulangan kejahatan narkoba, dan lain-lain.

Disamping memberikan dukungan melalui hakekat, karakteristik, tugas dan fungsi yang khas terhadap kekuasaan pemerintahan umum, intelijen juga memberikan dukungan terhadap kekuasaan kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 Perubahan Ke-IV, disebutkan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur di dalam undang-undang”.

Badan-badan lain yang dimaksudkan oleh pasal ini dapat meliputi, Kejaksaan, PPATK, BNN, dan badan-badan/institusi lain yang menjalankan fungsi penegakan hukum. Intelijen dalam hal ini memberikan dukungan berupa peringatan dini dan memberikan masukan atau informasi terhadap penegak hukum, guna menegakkan hukum dalam rangka law and order. Dalam memberikan dukungan kepada aparat penegakan hukum, intelijen tidak memiliki kewenangan di dalam penegakkan hukum seperti; pengungkapan dan/atau penahanan, intelijen memiliki wewenang diskresi yang terbatas.

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.¹⁵⁴

Dalam kaitan ini perlu digarisbawahi bahwa di kalangan 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.¹⁵⁵

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 ketertiban, serta sebagai crime fighter, 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.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Ibid*, hlm. 22.

¹⁵⁵ 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 Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*.

¹⁵⁶ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, *op.cit.*, hlm. 23.

Berdasarkan uraian diatas 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 startegis.¹⁵⁷

Sebagai institusi sipil yang ada di dalam sistem ketatanegaraan, seperti di banyak negara di dunia. Organisasi intelijen mengorganisasikan diri dengan stratifikasi sebagai berikut ini:¹⁵⁸ (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 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

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Irawan Sukarno, *Aku “Tiada”, Aku Niscaya*, Penerbit Obor, Jakarta, 2011, hlm. 29.

pertanggungjawaban penyelenggaraan intelijen negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 9 huruf a disampaikan secara tertulis kepada Presiden”.¹⁵⁹ 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.



¹⁵⁹ BIN sebagai pelaksana intelijen luar negeri dan dalam negeri dan sebagai coordinator komunitas intelijen nasional bertanggung secara langsung kepada Presiden RI.