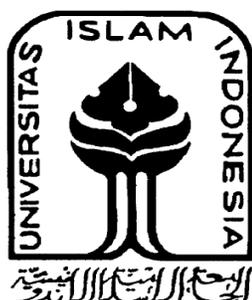


**OPTIMALISASI PERAN BADAN INTELIJEN NEGARA (BIN)
DALAM MENGAWAL KEAMANAN NEGARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMR 17 TAHUN 2011 TENTANG
INTELIJEN NEGARA**

T E S I S



OLEH:

NAMA : MUHAMMAD RIDHO BUDIMAN, S.H.,M.Sc

NIM : 15912041

BKU : HUKUM TATA NEGARA

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016

**OPTIMALISASI PERAN BADAN INTELIJEN NEGARA (BIN)
DALAM MENGAWAL KEAMANAN NEGARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMR 17 TAHUN 2011 TENTANG
INTELIJEN NEGARA**

T E S I S

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Master hukum (Strata-II) pada Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia



MUHAMMAD RIDHO BUDIMAN, S.H.,M.Sc

No. Mahasiswa: 1512041

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2016**

**OPTIMALISASI PERAN BADAN INTELIJEN NEGARA (BIN)
DALAM MENGAWAL KEAMANAN NEGARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMR 17 TAHUN 2011 TENTANG
INTELIJEN NEGARA**

OLEH:

NAMA : MUHAMMAD RIDHO BUDIMAN, SH, M. Sc

NIM : 15912041

BKU : HTN/HAN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada hari Rabu, 12 November 2016**

Pembimbing,



Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 14 November 2016

Anggota Penguji,



Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 14 November 2016

Anggota Penguji,

Dr. Ridwan, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 15 November 2016

**Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia**

Drs. Agus Triyanta, M.A., LL.M., M.H., Ph.D.



HALAMAN MOTTO

Strength does not come from your winning, your struggles build your strengths. when you going with hardships and decide not to surrender.

That is strength. so when everything seems to be going againsts you, remember that the airplanes takes off againsts the wind, NOT with it....

SEBUAH TEORI HANYA BERMANFAAT BAGI YANG MEMERLUKANNYA ,
DILUAR ITU TIDAK ADA GUNANYA

Occasio aegre offertur, facile amittitur

Kita mudah kehilangan kesempatan yang datang....

HALAMAN PERSEMBAHAN

Tulisan ini sepenuhnya dipersembahkan kepada

Negeri tercinda INDONESIA,

Surga yang paling sempurna ditengah kesederhanaan yang dimiliki,

Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, para sesepuh sekaligus mentor dari Badan Intelijen Negara , Badan Intelijen Strategis serta keluarga besar Dewan Ketahanan Nasional RI ,

Rekan-rekan praktisi intelijen yang tidak disebutkan, keluarga tercinta dan kedua malaikat berhati mulia, yang terkasih dan memiliki hati ini,

.....

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmaanirrahiim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : **Muhammad Ridho Budiman, S.H., M.Sc**

No. Mahasiswa : **15912041**

Bahwa nama diatas adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (**TUGAS AKHIR**) berupa **Tesis** dengan judul :

OPTIMALISASI PERAN BADAN INTELIJEN NEGARA (BIN)
DALAM MENGAWAL KEAMANAN NEGARA BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG NOMR 17 TAHUN 2011 TENTANG
INTELIJEN NEGARA

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya Menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan dalam butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan

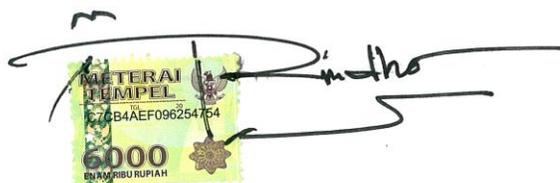
perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada tanggal : 1 September 2016

Yang membuat Pernyataan

A handwritten signature in black ink is written over a green 6000 Rupiah stamp. The stamp features the Garuda Pancasila emblem and the text "METERAI TEMPEL" and "6000 ENAM RIBU RUPIAH". A unique alphanumeric code "77CB4AEF096254754" is visible on the stamp.

Muhammad Ridho Budiman, S.H., M.Sc

Tanda tangan & Nama Terang Ybs

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Tiada daya dan upaya yang dapat penulis haturkan selain hanya ucapan syukur ke hadapan Ilahi Robbi Allah SWT serja junjungan Nabi Muhammad SAW, penulisan tesis dengan judul “optimalisasi peran badan intelijen negara (bin) dalam mengawal keamanan negara berdasarkan undang-undang nomr 17 tahun 2011 tentang intelijen negara” yang menjadi puncak pelaksanaan tugas akhir di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk meraih gelar Strata-II.

Tesis ini dapat diselesaikan dengan adanya bantuan dari berbagai pihak dalam bentuk bantuan secara materi, motivasi, data, petunjuk, dan saran yang diberikan kepada penulis selama proses penyusunan hingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu peneliti mengucapkan rasa terima kasih setulusnya kepada pihak-pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyusunan skripsi ini antara lain :

1. Penghargaan tinggi kepada dosen pembimbing skripsi ibunda terkasih Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH.,M. Hum, yang telah dengan telaten dan sabar memberikan arahan-arahan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini sekaligus keikhlasannya dalam memberikan ilmu yang tak ternilai kepada penulis.

2. Penghargaan tinggi kepada bapak Brigjen TNI (Purn) Alex Dinuth, terhadap sumbangsih pemikirannya dan kesabarannya, serta support yang diberikan kepada peneliti, sehingga penulisan tesis ini dapat terlaksana dengan baik.
3. Penghargaan tinggi kepada bapak Laksma TNI (Purn) Dani Purwanegara, SIP MM MBA, yang memberikan beberapa inspirasi mengenai kehidupan, dan mendorong peneliti untuk lebih maju serta meningkatkan kemampuan pada bidang ilmu yang digeluti .
4. Penghargaan kepada ibu Dr. Aroma Elmina, SH MH yang memberikan berbagai pengalaman dalam dunia pendidikan sekaligus seorang dosen yang sangat piawai dalam menghadapi permasalahan para mahasiswanya.
5. Penghormatan tinggi kepada bapak Supono Sugirman (Alm) mantan deputy analisa BIN, Puket II STIN yang banyak memberikan ilmu dan nasehat kepada peneliti beberapa tahun terakhir sebelum wafatnya, semoga ilmu dan nasehat ini akan sangat berguna bagi peneliti untuk mengembangkan kemampuan pada bidang yang didalam, dan teriring doa agar almarhum senantiasa diberikan tempat yang baik di sisi ilahirobbi.
6. Penghormatan tinggi kepada bapak Brigjen (Pur) TNI Irawan Soekarno (Alm), anggota Dewan Analisa Strategis (DAS BIN) sekaligus widyaswara BIN, yang telah berkenan menceritakan pengalaman serta

sumbangsih pemikiran kepada penulis serta supportingnya, meskipun di akhir terselesaikannya tulisan ini beliau telah mendahului kita semua, semoga hampan rahmad ilahi selalu menyertainya. Amin

7. Letnan Jendral TNI M. Munir, Sekretariat Jendral Dewan Ketahanan Nasional Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan untuk mengembangkan kemampuan pada bidang yang dimiliki peneliti di Setjen Wantannas RI sekaligus memberikan nasehat yang berguna bagi masa mendatang.
8. Laksamana Muda TNI Dr. Ir. Eko Djalmo Asmadi, Deputi Jandira Setjen Wantannas RI, Laksamana Pertama TNI Eko Purwanto, Laksamana Pertama TNI Hadi Santoso, Brigjen TNI Totok Siswanto, SIP MM, serta beberapa perwira tinggi TNI yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang membantu peneliti untuk lebih mengembangkan keilmuan yang dimiliki dan terimakasih atas berbagai jamuan makan yang telah diadakan.
9. Prof. Dr. Witle. H. Silitonga Staff ahli/Widyaiswara BIN, Frans Sales Pompo, senior BIN, Wawan. HP Ketua STIN yang memberikan banyak waktu luang untuk memberikan masukan terhadap masalah yang sedang diteliti.
10. Rekan-rekan dari berbagai lini sektor, baik BIN dan BAIS, serta matra darat, laut dan Udara yang tidak bisa disebutkan satu persatu, karena kalian akan memenuhi tesis ini aja. I LOVE YOU ALL. Sukses bro!!!!

11. Fajar A.H, saudara terbaik yang sangat menyebarkan namun banyak berkorban. Thaks bro!!!
12. Keluarga terbaik penulis Suratno, RR. Wahyuningsih, RR. Esty W, S.Pi, M.Spi, RR. Ayu Kusuma,S.Psi, dr. R. Dimas. B. Prabowo, Mas Otep , Mas Iyan kalian support terbaik.
13. Rekan sekaligus saudaraku dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, M. Lutfi Said, SH , Erwin Radon Ardiyanto, SH MH , yang telah banyak membantu peneliti dalam tesis ini ditengah kesibukannya. Terimakasih bro!!!
14. Serta tak lupa seluruh staf dan pejabat struktural magister hukum UII yang telah banyak membantu peneliti baik dalam bidang akademik maupun administrasi, dengan kesabaran yang sangat harmonis ☺ .

Secara khusus penulis persembahkan skripsi ini kepada mereka yang tercipta menjadi malaikat tanpa sayap yang namanya selalu tersebut dalam doa, ibu dan bapak tercinta. Atas doamulah anakmu dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis berharap skripsi ini dapat menjadi literatur dan inspirasi bagi generasi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia selanjutnya untuk lebih mendalami topik ini. Selain itu, peneliti juga berharap skripsi ini dapat berguna bagi Negara Kesatuan

Republik Indonesia terutama untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan di Indonesia agar lebih baik lagi dan memanfaatkan keilmuan yang ada dengan semaksimal mungkin. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bermanfaat apabila terdapat kekurangan dalam skripsi ini.

Terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 14 Juni 2016

Muhammad Ridho Budiman, SH, M.Sc

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
HALAMAN ORISINALITAS	vi
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
ABSTRAK	xv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	18
C. Maksud dan Tujuan.....	19
D. Kerangka Berfikir.....	20
E. Metode Penelitian.....	26
F. Sistematika Penulisan.....	30
BAB II TEORI NEGARA HUKUM DEMOKRASI, TEORI ORGAN, TEORI INTELIJEN, ASTAGATRA	
A. Teori Negara Hukum Demokrasi.....	32

B. Teori Organ.....	49
C. Teori Intelijen	53
D. Astagatra.....	77

BAB III PEMBAHASAN

A. Hakekat Fungsi Intelijen dalam Sebuah Negara Demokrasi khususnya Sebagai <i>Support</i> Pengambilan Kebijakan.....	89
1. Intelijen Sebagai Organisasi	94
2. Intelijen Sebagai Ilmu Pengetahuan	102
3. Intelijen Sebagai Kegiatan	109
4. Intelijen Dalam Ketatanegaraan Indonesia	119
B. Kendala BIN Dalam Melaksanakan Perannya Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara	123
1. Kendala Yuridis	124
2. Kendala Sosiologis	134
C. Konsep Ideal Kedudukan BIN Dalam Negara Hukum Dan Demokrasi.....	137

BAB IV PENUTUP

A. Simpulan.....	145
B. Rekomendasi	153

ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk membuka wawasan kita khususnya peranan intelijen sebagai garda terdepan keamanan nasional dalam rangka *support* pengambilan kebijakan. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Apa hakekat fungsi intelijen dalam sebuah negara demokrasi khususnya sebagai *support* pengambilan kebijakan?, Bagaimanakah kendala Badan Intelijen Negara (BIN) dalam melaksanakan perannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara?, Bagaimana konsep ideal kedudukan BIN dalam negara hukum dan demokrasi di Indonesia?. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu metode pendekatan yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma (yang seharusnya), disamping itu digunakan metode pendekatan konseptual. Data penelitian dikumpulkan melalui penelaahan data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku teks yang memiliki pandangan atau studi yang masih memiliki kaitan erat dengan judul yang diambil oleh penulis serta wawancara dengan para praktisi intelijen. Analisis data dilakukan secara deskriptif analitis, yaitu menggambarkan dan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan. Hasil studi menunjukkan bahwa hakekat fungsi intelijen dalam sebuah negara demokrasi yaitu sebagai organisasi, ilmu pengetahuan dan kegiatan. Masih terdapat kendala baik yang bersifat yuridis maupun sosiologis Badan Intelijen Negara (BIN) dalam melaksanakan perannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 diantaranya mengenai penindakan, supervisi, penyadapan, koordinasi, penelusuran aliran dana, penggalan informasi dan kerjasama dengan pihak atau lembaga terkait yang cenderung melemahkan kedudukan BIN sebagai lini depan pertahanan dan keamanan nasional. Pada akhirnya penelitian ini melahirkan gagasan yang ideal mengenai konsep ideal optimalisasi kedudukan BIN dalam negara hukum dan demokrasi di Indonesia.

Kata Kunci: Optimalisasi, Badan Intelijen Negara (BIN), Keamanan Negara

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia telah mengalami berbagai rezim kepemimpinan sejak kemerdekaan dikumandangkan 17 Agustus 1945, dengan bergantinya rezim kepemimpinan, maka sistem dalam pemerintahan turut berganti haluan¹. Sebagai negara yang berdaulat², pemerintah memiliki kewajiban dalam menjaga kedaulatan negeri ini agar terhindar dari serangan pihak-pihak yang bermaksud menghancurkan negara baik yang berasal dari dalam maupun dari luar. Ancaman yang berdampak besar bagi kedaulatan negara atau kita sebut sebagai ATHG (Ancaman Tantangan Hambatan Gangguan) merupakan sebuah hal yang harus dipikirkan secara bersama-sama oleh semua komponen bangsa, terutama di bidang hukum bagaimana membuat sebuah regulasi sendiri terkait

¹ Bila kita jabarkan secara garis besar maka ada tiga fase besar pemerintahan Indonesia, dimana pertama, adalah orde baru yang saat itu Indonesia lebih berkiblat pada sosialis hal ini terbukti kedekatan Indonesia dengan cina dan Russia, kedua, adalah orde baru, yang dimana rezim berkuasa selama 32 tahun dan mengandalkan militer serta otoriter dan terakhir yang berlaku hingga saat ini dan dimulai pada tahun 1998 adalah rezim reformasi dan demokratisasi dengan dibukanya kran demokrasi serta kebebasan public.

² Hal ini tergambar pada pembukaan UUD NRI 1945 "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kepada perdamaian abadi, dan keadilan sosial maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada : Ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia."Alinea tersebut menegaskan tujuan negara Indonesia, bentuk negara Indonesia, republik yang berkedaulatan rakyat dan dasar negara Indonesia. Salah satu pokok pikiran Pembukaan UUD 1945, yaitu pokok pikiran ketiga mengatakan bahwa negara berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan.

permasalahan yang akan ditimbulkan beserta dampak yang akan terjadi pada bangsa ini.

Perubahan suatu orde pemerintahan telah mengakibatkan perubahan secara mendasar pada bidang ideologi, politik, hukum dan ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan. Orde reformasi terbentuk oleh suatu rezim yang menuntut suatu perubahan-perubahan atau tatanan/kebijakan baru, dimana timbul suatu kecenderungan segala sesuatu yang berbau orde lama dan orde baru seakan-akan salah, hal tersebut berdampak terhadap kebijakan yang tidak memihak rakyat, menimbulkan kesengsaraan rakyat, serta yang lebih parah mampu menimbulkan kerawanan adalah terbukanya kran demokrasi. Dengan adanya terbukanya kebebasan berpendapat, transparansi public, dan perubahan tatanan maupun pengelolaan pemerintahan dari pemerintahan sentralisasi menjadi desentralisasi. Hal ini diinterpretasikan berbeda di banyak kalangan yang berbeda, dengan tujuan yang berbeda pula, tentunya berimplikasi pula terhadap adanya menyimpangnya makna reformasi /perubahan itu sendiri.

Perubahan (reformasi) adalah memperbaiki hal-hal yang dianggap tidak baik ke arah lebih baik, namun realitanya segala bentuk kebijakan, program maupun konsep tatanan pembangunan pada orde sekarang (reformasi) seakan-akan kurang tertata, khususnya di bidang intelijen, dimana kondisi tersebut akan menimbulkan kerawanan terhadap keutuhan NKRI. Bukan hanya itu, akibatnya banyak sekali celah-celah yang dapat mengakibatkan situasi negara tidak kondusif sehingga perlu adanya penataan dan regulasi serta kesadaran seluruh

komponen bahwa keamanan nasional khususnya di bidang intelijen merupakan hal yang sangat krusial dan harus dilakukan tindakan yang tepat dalam menanganinya.

Pada kurun waktu hampir 2 (dua) dasawarsa pasca reformasi ini, perubahan kehidupan suatu bangsa diharapkan menuju ke arah yang lebih baik, namun belakangan ini menjadi terbalik dengan banyaknya berbagai permasalahan bangsa yang timbul akibat segala bentuk kebijakan maupun program yang dikeluarkan selalu dieksploitir, bentuk perbedaan atau silang pendapat semestinya dievaluasi, dipecahkan dan dirumuskan guna mencari solusi terbaik bangsa, kenyataan/realita yang ada hal tersebut dijadikan suatu komsusi politik untuk saling menjatuhkan antar lawan politik.

Dalam rangka menjalankan kedaulatan rakyat, negara mempunyai wewenang sebagai *event organizer* (EO). Sebagaimana dikatakan oleh *JJ.Rousseau* dan *John Locke*, bahwa terbentuknya suatu negara karena adanya kontrak social (*social contrac*). Negara dalam rangka menjalankan tugasnya sebagai *event organizer* (EO) mempunyai kewajiban untuk mengakomodir berbagai kepentingan-kepentingan warga negaranya. Untuk dapat menjalankan fungsinya sebagai *Event Organizer* (EO), negara harus kuat sehingga negara mempunyai kedaulatan di berbagai aspek kehidupan. Dalam rangka menyelenggarakan fungsi dan tugasnya sebagai negara, negara tidak boleh lemah. Apabila ditemukan negara tersebut lemah, maka dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam rangka mencapai maksud dan tujuan didirikannya

negara akan mengalami berbagai macam hambatan. Kepentingan nasional sebagai orientasi para aparatus negara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selaras dengan tujuan negara tentu sebagai bangsa Indonesia, kita tidak dapat terlepas dari Preambule Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana telah tertuang dalam Preambule Undang-Undang Dasar 1945, antara lain yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dari empat tujuan utama tersebut, dapat dijadikan pedoman dalam rangka menempatkan fungsi dan tugas intelijen, baik dalam khasanah konsep maupun khasanah praktis petugas intelijen yang terjun langsung di lapangan.

Berkaca dari berbagai kasus yang terjadi di Indonesia, rasa-rasanya Indonesia masih perlu banyak berbenah untuk memperkuat kedaulatan negara baik dari Ancaman, Tantangan, Hambatan, Gangguan (ATHG) yang datang dari dalam maupun dari luar. Beberapa waktu yang lalu terjadi peristiwa kerusuhan di saat umat Islam di wilayah Tolikara³ hendak merayakan Hari Raya Idul Fitri, belum hilang dari ingatan kita belakangan peristiwa tersebut kembali terjadi, kali

³ bermula dari surat edaran tentang pelarangan bagi umat Islam melaksanakan solat Idul Fitri. Setelah ditelusuri, surat edaran tersebut dikeluarkan oleh Dewan Pekerja Wilayah Gereja Injili di Indonesia (GIDI) Tolikara, Papua."Isi surat tersebut tentang pemberitahuan pada semua umat islam di Tolikara yang ditandatangani oleh pendeta dan sekeretarisnya, isinya itu adalah dalam rangka pelaksanaan seminar internasional dan Kebaktian Kebangunan Rohani (KKR) remaja GIDI. Sumber : CNN Indonesia.

ini kerusuhan terjadi di Aceh Singkil⁴ beberapa waktu yang lalu yang memakan korban. Terlepas dari motif terhadap kerusuhan yang terjadi di dua wilayah Indonesia yang merupakan sebuah barometer tersendiri dari berhasil atau tidaknya penanganan wilayah ekstrim yang sering terjadi konflik, peran intelijen ke depan harus perlu dioptimalkan bukan hanya sebagai *early warning* dan *early detection* yang hanya bersifat koordinasi namun kita butuh intelijen yang dapat mengaplikasikan kegiatan cakul (pencegahan dan penanggulangan) sehingga kejadian serupa tidak lagi mengahantui kehidupan masyarakat Indonesia.

Guru besar analisis intelijen, Sherman Kent⁵ dari CIA menulis, *intelligence must foresight the fog of the future*, intelijen harus bisa menyibak kabut misteri yang akan terjadi di masa depan, dimana kabut tebal dan banyak hal darurat yang tidak bisa dihitung atau diperkirakan dan ternyata benar-benar terjadi. Ronggowarsita mengistilahkannya, *weruh sakdurunge winarah⁶, ”)*⁷. Dalam hal ini penulis mengutip pendapat Allen Dulles, mantan direktur CIA, dalam buku *Trade Craft of Intelligence*, yang mengatakan, ” intelijen terkait langsung dengan segala sesuatu yang harus diketahui sesegera mungkin untuk menunjang setiap

⁴ kejadian bermula dari kesepakatan antara Pemerintah Daerah (Pemda) dengan masyarakat soal penertiban 21 gereja yang tidak berizin pada Senin (12/10). Selasa (13/10) pagi tadi, sekitar pukul 8.00 WIB, warga berkumpul di Kecamatan Simpang Kanan. Kemudian dua jam berselang, sekitar pukul 10.00 WIB, kelompok tersebut bergerak ke Tugu Simpang Kanan. "Kemudian dihadap, ada pasukan TNI dan Polri, sehingga mereka menuju ke rumah ibadah GHKI Desa Sukamakmur, Kecamatan Gunung Meriah. Sumber : CNN Indonesia

⁵ Sherman Kent in *Strategic Intelligence For American World Policy* (USA: by Princenton University Press,1949), hlm. 7

⁶ "Weruh sak durunge winarah" merupakan bahasa Jawa yang bila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia kurang lebih adalah mengetahui sesuatu sebelum sesuatu tersebut terjadi.

⁷Ikrar Nusa Bhakti, *Intelijen dan Keamanan Negara: Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: Pacivis-UI & FES, 2005), hlm. 4

inisiatif tindakan”. Kontestasinya adalah intelijen perlu mengumpulkan, menganalisa dan selanjutnya membuat perkiraan keadaan dengan mengutamakan kecepatan dibanding kesempurnaan.

Selain ancaman yang datang dari dalam berbagai ancaman yang berasal dari luarpun mulai berdatangan di pembukaan tahun 2016 ini salah satunya adalah Masyarakat Ekonomi ASEAN atau yang biasa disingkat MEA, yang mengadopsi nilai-nilai liberalisme yang berdampak pada monopoli pasar yang mengkerdilkan posisi Indonesia dimana sebagai negara berkembang, belum lagi kondisi perpolitikan dipenghujung tahun 2015 yang berdampak pada tidak stabilnya situasi bangsa.

Ancaman lain yang tak kalah hebat dan berkembang pada era globalisasi saat ini adalah ancaman hibrida⁸. Ancaman hibrida antara lain mengkombinasikan antara ancaman konvensional, asimetrik, teroris dan *cyber warfare* serta kriminal yang beragam dan dinamis. Selain itu, ancaman hibrida dapat juga berupa keterpaduan serangan antara penggunaan senjata kimia, biologi, nuklir dan bahan peledak (*Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive /CBRN-E*) dan perang informasi.

Berbagai persoalan yang sedang, masih dan akan terjadi menyadarkan kita bahwa terdapat sesuatu yang mesti dibenahi dalam sistem keamanan nasional Indonesia, khususnya di bidang intelijen. Kasus di Aceh Singkil dan Tolikara

⁸ Yang dimaksud ancaman hibrida adalah ancaman yang bersifat campuran yang menggabungkan keterpaduan antara ancaman militer dan nonmiliter

beberapa waktu lalu, mencerminkan bahwa sistem keamanan nasional Indonesia mempunyai kelemahan, baik pada tataran konsep dalam regulasi maupun dalam teknis pelaksanaan sistem keamanan nasional termasuk di dalamnya adalah system penyelenggaraan intelijen negara. Belum lagi memasuki 2016 Indonesia akan dihadapkan dengan persoalan Masyarakat Ekonomi ASEAN menjadi persoalan baru yang seharusnya harus diwaspadai pula maksud dan tujuan tersembunyi di dalam model dan sistem berlakunya yang berpotensi mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, fungsi strategis intelijen yang salah satunya memperkirakan sesuatu yang bisa terjadi (*forecasting*) menjadi sangat *urgen* sebagai pedoman pengambilan kebijakan oleh pemerintah Indonesia.

Hakekat ruang lingkup dan fungsi intelijen negara itu merupakan produk dari hubungan dialektik dan interaktif antara pemikiran politik yang berbasis pada paradigma realis dan pemikiran politik berbasis pada paradigma liberalis atau strukturalis⁹. Pemikiran realis berbasis pada pemikiran hakekat intelijen merupakan bagian dari kebutuhan keamanan nasional yaitu; mengukuhkan dari negara itu sendiri¹⁰. Sedangkan pemikiran liberalis atau strukturalis, memberikan kontribusi pemikiran yang melengkapi, bahwa adanya pengawasan atau kontrol serta pengendalian yang dapat berupa *check's and balance* terhadap segala

⁹ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, (Jakarta: Pacivis UI & Kemitraan, 2006) hlm. 10

¹⁰ Hal ini merupakan sebuah kerangka pemikiran realis dari hakikat kerangka pemikiran intelijen dalam kehidupan bernegara, dimana intelijen sangat dibutuhkan sebagai ujung tombang pengambilan keputusan

kegiatan atau dalam menjalankan operasi intelijen negara agar tidak disalahgunakan oleh penguasa atas nama kepentingan nasional, atau keamanan nasional, termasuk dengan stabilitas nasional¹¹

Untuk melengkapi gambaran mengenai intelijen itu dapat digunakan pendapat dari Shulsky and Schmitt. Shulsky and Schmitt menguraikan apa yang dimaksud dengan intelijen, yakni: “*Intelligence refers to information relevant to a government’s formulation and implementation of policy to further its national security interests and to deal with threats from actual or potential adversaries*” (“Intelijen mengacu pada informasi yang relevan bagi formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah untuk mengejar kepentingan-kepentingan keamanan nasionalnya dan untuk menghadapi ancaman dari *actual and potential adversaries*”)¹². Dalam hal ini penulis menguti pendapat Allen Dulles, mantan direktur CIA dalam buku *Trade Craft of Intelligence*, yang mengatakan, “intelijen terkait langsung dengan segala sesuatu yang harus diketahui sesegera mungkin untuk menunjang setiap inisiatif tindakan¹³”. Dalam hal ini intelijen perlu mengumpulkan, menganalisa dan selanjutnya membuat perkiraan keadaan dengan mengutamakan kecepatan dibanding kesempurnaan.

Negara-negara di berbagai belahan dunia mempunyai kepentingan-kepentingan masing-masing. Kepentingan tersebut tidak lepas dari tujuan

¹¹ Pemikiran liberalis atau strukturalis ini dapat disebut sebagai kerangka dinamis.

¹²Ikrar Nusa Bhakti, *Intelijen dan keamanan Negara...*, *Loc.Cit*

¹³ Alan Dulles, *Trade Craft of Intelligence*; Chapter 3 The Revolusion of America Inteligence (USA: Harper & Row Publishers United State of America, 1962), hlm. 69

didirikannya negara sebagai visi dalam rangka penyelenggaraan negara. Kepentingan-kepentingan tersebut biasa disebut sebagai kepentingan nasional. Kepentingan nasional merupakan kesepakatan bersama dalam rangka menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk juga dalam rangka menjalin hubungan internasional. Kepentingan nasional seyogyanya mengakomodasi kepentingan seluruh rakyat. Kepentingan nasional berbeda dengan kepentingan rakyat. Kepentingan nasional dalam rangka pencapaiannya dikemas dalam produk peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia, peraturan perundang-undangan sebagai sarana mencapai kepentingan nasional dalam bentuk regulasinya, merupakan produk eksekutif dan/atau legislatif.

Indonesia merupakan negara besar yang kaya akan sumber daya alam, potensi pariwisata dan juga letaknya yang strategis (*Archipagic state*)¹⁴. Indonesia sebagai poros maritim dunia mempunyai peran penting dalam menjalin hubungan antar negara-negara khususnya negara-negara di Asia Tenggara dan negara-negara di berbagai belahan dunia pada umumnya. Letak Indonesia sebagai poros maritim dunia tentunya juga akan dibarengi dengan berbagai jenis potensi ancaman-ancaman yang hendak mendegradasi kepentingan nasional.

¹⁴ Indonesia dikenal sebagai negara kepulauan sejarah telah membuktikan bahwa para pendahulu penyelenggara negara yang dulu bernama Kerajaan Sriwijaya dan Majapahit

Menegakkan kepentingan nasional dari ancaman yang bersifat internal atau dalam negeri juga tak kalah esensial. Contohnya adalah kasus yang masih hangat-hangatnya diperbincangkan beberapa waktu ini yaitu kasus pencatutan nama Presiden. Kasus tersebut mencerminkan bahwa ancaman dari dalam negeri tak kalah serius dengan ancaman dari luar negeri. Memang akhir dari kasus tersebut belum dapat kita ketahui secara gablang, namun kita dapat melihat betapa kepentingan nasional sangat berpotensi di degradasi oleh bangsa Indonesia sendiri.

Memahami begitu besar ancaman dan persoalan di berbagai bidang kehidupan, menurut hemat penulis, negara perlu melakukan penguatan kepentingan nasional diantaranya dengan mengoptimalkan fungsi strategik dari lembaga-lembaga negara yang bersangkutan, diantaranya adalah lembaga intelijen. Pengertian intelijen yang kita pahami sebagaimana di konklusikan oleh Supono Soegirman,¹⁵ yaitu

Intelijen adalah proses kegiatan menghimpun bahan keterangan yang diperlukan, menganalisis bahan keterangan yang relevan, dan melaksanakan jasa-jasa khusus lainnya termasuk pengamanan dan penggalangan sesuai perintah user; dengan menggunakan cara, metode, kaidah, dan etika yang sesuai dan disepakati; serta pengamanan pelaksanaan kegiatan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna, sebagai bahan pertimbangan proses pengambilan keputusan.

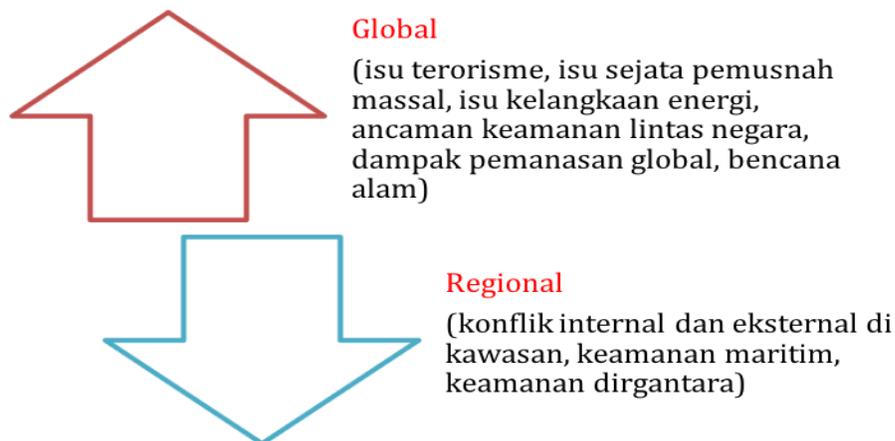
Intelijen sebagai *policy support* maupun sebagai *strategic controls* atau bisa kita katakan sebagai *feedback mechanism*, melakukan upaya-upaya menegakkan *security* (pengamanan) terhadap kebijakan nasional yang telah

¹⁵ Supono Soegirman, *Profesi Unik Orang-Orang Aneh*(Jakarta: media bangsa, 2012), hlm. 18

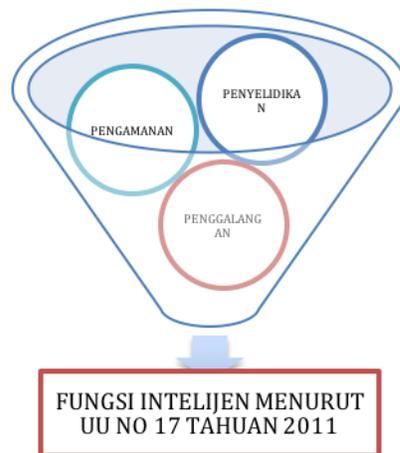
digariskan oleh pembuat kebijakan (*policy-maker*) agar *national policy* (kebijakan nasional) *free from danger* atau lebih tepatnya jauh dari ATHG (ancaman, hambatan, tantangan, gangguan) baik luar maupun dalam negeri. Karena bocornya *national policy* kepada oposisi akan berdampak bagi mudahnya di-counter atau dipatahkan nya strategi yang telah dirumuskan oleh *single klien* intelijen (Presiden) untuk mencapai tujuan negara. Untuk itu, negara manapun membutuhkan intelijen untuk menjaga kerahasiaan suatu negara dengan sekeras-kerasnya, bukan hanya menjaga kerahasiaan namun lebih bagaimana pengambil kebijakan dapat tepat dalam membuat keputusan, sehingga kelangsungan hidup bernegara akan terus berlangsung dengan aman.

PERKEMBANGAN LINGKUNGAN STRATEGIS

(Ancaman, Tantangan, Hambatan, Gangguan/ ATHG)



Masalah keamanan nasional, tidak terlepas dari masalah kekuatan intelijen dari suatu negara¹⁶. Dari berbagai persoalan yang terjadi, dapat kita tarik benang merah bahwasanya berbagai persoalan yang terjadi merupakan kegagalan intelijen. Kelemahan-kelemahan yang ada selama ini tentu harus dilihat secara komprehensif, sebab penyelenggaraan intelijen negara merupakan bagian dari sistem keamanan nasional, Intelijen nasional secara umum adalah lembaga pemerintah yang merupakan bagian integral dari SISKAMNAS (Sistem Keamanan Nasional), yang memiliki kewenangan untuk melakukan aktivitas intelijen berdasarkan Undang-Undang Intelijen.



Intelijen Indonesia mempunyai tiga fungsi utama yaitu penyelidikan, pengamanan dan penggalangan (LIDPAMGAL). Ketiga fungsi tersebut berkaitan dengan sistem keamanan nasional. Intelijen sebagai lini¹⁷ depan keamanan

¹⁶Alex Dinuth Pemikiran Awal, *Pengetahuan dan Prospek dalam Geopolitik dan Konsistensi Ketahanan Nasional* (Jakarta: PT. Pradigma cipta lastigama,2001), hlm.56

¹⁷ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara

nasional dituntut untuk dinamis dan terus berkembang guna menjawab ancaman, tantangan, hambatan dan persoalan di era globalisasi.

Informasi merupakan nyawa dari intelijen. Memperoleh informasi dapat dilakukan dengan berbagai cara. Secara garis besar, dapat dibedakan menjadi dua, yaitu terbuka (*overt*) dan tertutup. Perolehan informasi yang berkaitan dengan keamanan nasional selanjutnya akan dilakukan berbagai upaya untuk mengatasi persoalan-persoalan yang mungkin akan terjadi. Salah satu upaya yang dilakukan adalah koordinasi sebagaimana telah diatur dalam UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara.

Kelemahan yang terdapat dalam regulasi yaitu UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara, bahwa kedudukan Badan Intelijen Negara sebagai koordinator dan juga sebagai lembaga yang memberikan laporan, informasi dan hasil analisa. Terkait dengan koordinasi, persoalannya adalah tidak diaturnya konsekuensi yuridis baik berupa sanksi dan lain-lain terhadap lembaga-lembaga bersangkutan (lembaga yang berwenang melakukan langkah pencegahan dan/atau penindakan) terkait dengan tidak dilaksanakannya upaya untuk melakukan langkah lanjutan setelah menerima laporan, informasi dan/atau analisa dari personil Badan Intelijen Negara. Kemudian pertanyaan yang muncul, bagaimana jika masing-masing lembaga mempunyai sikap ego sektoral?, Dikarenakan seolah-oleh kedudukan Badan Intelijen Negara hanya memberikan semacam gambaran saja. Tentu persoalan tersebut akan menghambat upaya dalam rangka menciptakan kondisi keamanan dan pertahanan yang berorientasi pada kepentingan nasional.

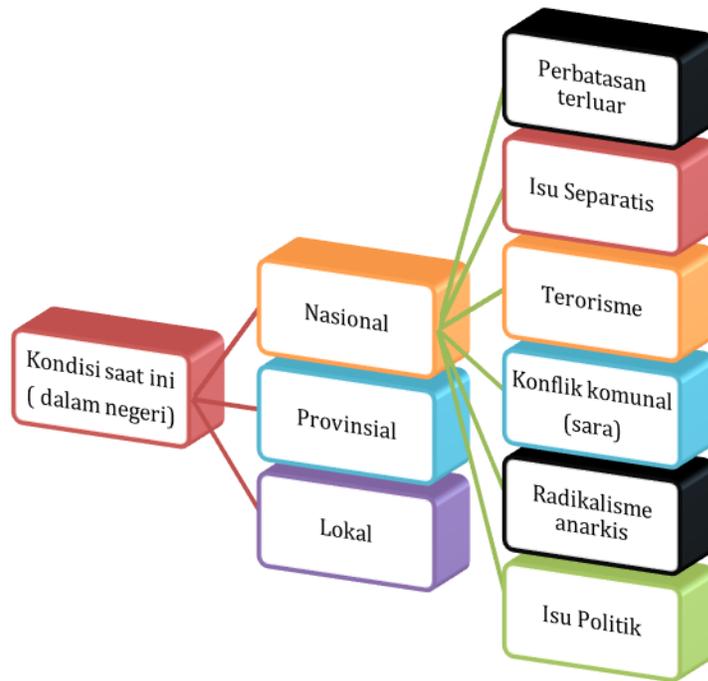
Kedudukan Badan Intelijen Negara sebagai kedudukan yang sangat strategis terkait dengan fungsi dan tugas intelijen. UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara, menempatkan fungsi dan tugas Badan Intelijen Negara dalam posisi yang cenderung mempunyai kelemahan terkait dengan masalah supervisi, dapat kita bandingkan dengan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kalau wewenang yang dimiliki oleh lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai lembaga yang memiliki wewenang utama dalam penanganan perkara korupsi, mempunyai wewenang supervisi terhadap perkara-perkara yang sedang ditangani oleh lembaga lain (Kepolisian atau Kejaksaan), berbeda halnya dengan wewenang yang dimiliki oleh Badan Intelijen Negara selaku lembaga yang paling strategis dalam persoalan intelijen. Badan Intelijen Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, tidak mempunyai wewenang supervisi terkait persoalan intelijen yang sedang ditangani oleh lembaga intelijen lainnya antara lain Intelijen Tentara Nasional Indonesia; Intelijen Kepolisian Negara Republik Indonesia; Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia; dan Intelijen kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Kasus terbaru yang terhangat pada 14 Januari 2016, pukul 10.00 WIB Indonesia kembali terguncang, ibu kota menjadi sasaran bom dan terorisme, dimana terdapat beberapa ledakan di jantung kota, setidaknya ada 6 kali ledakan

dalam kurun waktu beberapa menit. Kejadian ini terulang kembali dimana keamanan nasional diguncang oleh aksi-aksi terorisme kembali menghantui negeri , dan yang lebih besar adalah terdapatnya korban jiwa dalam insiden tersebut, Negara dalam hal ini pemerintah harus segera berbenah, khususnya dalam regulasi UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara. Bila pemerintah tanggap maka harus ada regulasi besar dalam undang-undang ini, jangan sampai ada kesan intelijen kebobolan dalam melakukan fungsinya sebagai lini pertama kemanaan nasional.

Jika kita melihat dari pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat diambil dua kesimpulan besar yang tersirat didalamnya, yaitu sebagai wadah mensejahterakan kehidupan berbangsa dan mengamankan negara, saat ini ancaman yang datang bukan lagi seperti perang atau ancaman konvensional¹⁸, jauh dari hal tersebut ancaman saat ini sudah bermetamorfosis menjadi lebih modern. Bila bangsa ini tidak segera melakukan regulasi dalam sistem keamanan maka boleh jadi Indonesia ke depan akan sangat tertinggal dan kembali dijajah oleh negara-negara asing yang memiliki kepentingan didalamnya.

¹⁸ Departememn Pertahanan RI dalam buku putih pertahanan Indonesia tahun 2008. Hlm 48



kondisi Indonesia saat ini

Dari gambaran atau deskripsi yang telah diurai di atas, mendapatkan suatu gambaran betapa pentingnya intelijen di dalam suatu sistem keamanan nasional, untuk mendeteksi dini suatu ancaman terhadap keamanan nasional, sehingga pejabat yang berwenang berdasarkan laporan kajian organisasi intelijen mampu merumuskan suatu kebijakan demi keamanan nasional. Intelijen juga berperan dalam sebuah pengambilan keputusan strategis yang diambil oleh pejabat yang berwenang, karena dengan fungsi yang dimiliki oleh intelijen tersebut, ia mampu memberikan pencegahan dini terhadap pendadakan strategis atau strategis surprises, sehingga sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara mampu terlindungi secara baik. Dalam hal ini dapat diartikan intelijen selain terintegrasi

dengan sistem keamanan nasional, intelijen juga dengan sistem strategis nasional suatu negara.

Mengutip sebuah tulisan Intelligence Activities tahun 1995 mengatakan :
“The fate of the nation may well rest on accurate and complete intelligence data which may serve as a thrustworthy decision on policy and action in a trouble world, where so many forces and ideologies work at cross purposes” (Kurang lebih artinya : nasib sebuah bangsa mungkin sekali tergantung pada data intelijen yang akurat dan lengkap yang mungkin berperan sebagai bahan dasar pengambilan keputusan-keputusan yang terpercaya dalam kebijakan dan tindakan dalam dunia yang sedang bermasalah, dimana ada begitu banyak kekuatan dan ideologi saling bertolak belakang).

Pada era pemerintahan sekarang, dimana Visinya yaitu : “Terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan Gotong Royong“ dan dilaksanakan melalui 7 (tujuh) Misi. Salah satu agenda dalam Misi tersebut adalah : “ Mewujudkan keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumberdaya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan “ serta yang dirumuskan dalam 9 (sembilan) agenda prioritas yang disebut “Program Nawacita”¹⁹. Untuk itu peran intelijen dalam sebuah bahan

¹⁹ Program nawa cita merupakan program yang dicangkan oleh Presiden Republik Indonesia Ir. Joko Widodo sebagai program pembangunan nasional kedepan, dimana priorotas utama adalah dibidang maritime dan sector pertahanan keamanan.

pengambilan keputusan akan sangat penting dalam pembangunan negara dan bangsa ini.

Akhir kata dalam penulis dalam penulisan tesis ini penulis akan membahas mengenai “ **OPTIMALISASI PERAN BADAN INTELIJEN NEGARA (BIN) DALAM MENGAWAL KEAMANAN NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2011 TENTANG INTELIJEN NEGARA**”. UU nomor 17 tahun 2011 merupakan payung hukum bagi organisasi serta tugas dan fungsi intelijen, juga sebagai salah satu aktor keamanan nasional di dalam sistem keamanan Republik Indonesia.

B. Identifikasi Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara besar yang kaya akan sumber daya alam serta di dukung dengan kemajemukan yang beragam baik dari suku bangsa ataupun kultur masyarakat yang ada didalam republik ini, maka sebesar itulah potensi konflik, perpecahan, disintegrasi yang akan dihadapi oleh bangsa ini, dibutuhkan regulasi pada system keamanan khususnya dibidang intelijen, dengan pengaturan regulasi aturan yang mumpuni serta profesionalisme apparatus pelaksana dan dengan dukungan SDM yang berkualitas maka kemajemukan bangsa akan terlaksana. akan tetapi kondisi saat ini sangat sulit untuk menciptakan sebuah negara yang kondusif, ditengah banyak kepentingan dari negara lain serta potensi konflik internal di nusantara saat ini, dibutuhkan sebuah perenungan panjang yang saat ini banyak terlupakan oleh para pakar hukum

tatanegara, untuk itu penulis dalam tesis ini akan memformulasikan masalah yang saat ini sedang terjadi untuk dijabarkan secara sistematis berdasarkan keilmuan yang dimiliki, adapun rumusan masalah dalam tesis ini adalah

1. Apa hakekat fungsi intelijen dalam sebuah negara demokrasi khususnya sebagai *support* pengambilan kebijakan?
2. Bagaimana kendala Badan Intelijen Negara (BIN) dalam melaksanakan perannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011?
3. Bagaimana konsep ideal kedudukan BIN dalam negara hukum dan demokrasi di Indonesia?

C. Tujuan

Setelah dikemukakan secara komprehensif berkaitan dengan identifikasi permasalahan di atas, maka penulis dalam penelitian ini hendak memberikan gambaran mengenai tujuan utama diadakannya penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Membuka wawasan kita guna mengetahui dan memahami hakekat fungsi intelijen dalam sebuah negara demokrasi khususnya sebagai *support* pengambilan kebijakan.
2. Membuka wawasan kita guna mengetahui dan memahami kendala Badan Intelijen Negara (BIN) dalam melaksanakan perannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011.

3. Kemudian penulis hendak memaparkan konsep ideal kedudukan BIN dalam negara hukum dan demokrasi di Indonesia Dan terakhir tulisan ini dibuat sebagai syarat untuk mendapatkan gelar magister hukum, yang saat ini sedang penulis tempuh.

D. Kerangka Berfikir

Dalam sub-bab ini penulis akan menguraikan secara singkat mengenai konsep-konsep yang ada dalam tulisan ini, agar nantinya dapat dipahami secara baik bagi para pembaca.

Intelijen yang dibahas pada sub bab ini adalah sebuah institusi dimana intelijen Negara, dalam hal ini adalah BIN adalah institusi sipil (dengan pengecualian intelijen militer), meskipun kalo kita cermati didalam BIN terdapat beberapa personel yang berasal dari militer baik yang masih aktif atau sudah pension, karena institusi ini yang menjadi bagian integral dari sistem keamanan nasional, yang memiliki kompetensi utama dalam melakukan kegiatan-kegiatan intelijen²⁰ Intelijen juga dapat diartikan menurut pengertian yang diberikan oleh Sherman Kent, yakni sebagai berikut; *“intelligence is knowledge, intelligence is organization, intelligence is activity. Intelligence is the search for the single*

²⁰ hal ini tercantum dalam Pasal 1 angka 5; 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), Jakarta, Pacivis-Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia, 2005.

*best answer, and strategic intelligence is an extension of this search for useful knowledge. The extension is however an extension in several directions. Intelligence is a policy support*²¹. Atau intelijen adalah pengetahuan, inteleijen sebagai organisasi dan inteliejin adalah aktivitas. Intelijen merupakan satu-satunya jawaban terbaik, serta intelijen strategis adalah suatu kepanjangan dari pencari pengetahuan, dan ini berasal dari beberapa arah dan inteliejn sendiri adalah penunjang kebijakan.

Intelijen dengan pengertian sebagai ilmu pengetahuan, organisasi dan kegiatan merupakan bagian dari intelijen itu sendiri yang dapat dipahami dalam ketiga kategori tersebut, perlu wawasan yang luas dalam mensikapinya untuk itu terkait makna dari intelijen sebagai ilmu pengetahuan, kegiatan dan organisasi akan di jelaskan pada bab selanjutnya. Karena pada dasarnya *by nature* setiap orang pada hakikatnya adalah insan intelijen, dimana seseorang akan mencari sebuah informasi bagi kepentingannya, mengamankan dirinya, harta benda, serta keluarga agar terhindar dari kejahatan yang ada di sekitar, dan bagaimana seseorang itu mempengaruhi orang lain agar dapat mengikuti keinginannya atau mencari kelompok-kelompok tertentu untuk mendukung kepentingannya dan menjadikannya sebagai pimpinan dalam sebuah kelompok. Itu semua ada didalam diri setiap individu, yang hakikat utamanya adalah bagaimana

²¹ Sherman kent, *Strategic Intelligence For Maerican World Policy*, (New Jersey: Pricenton University Press, 1949), hlm. 3, 69, 151

mempertahankan hidup dan itu merupakan suatu naluri alamiah yang sudah ada dan dikodratkan oleh sang pencipta²².



Komite Hauer²³ mengatakan bahwa intelijen adalah proses mendapatkan segala hal yang harus diketahui sebelum melakukan pekerjaan. Itulah yang akan menyelesaikan semua masalah yang sebelumnya harus sudah diketahui, dalam rangka mengatur rencana pekerjaan.

²²Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: "Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi". (al-Baqarah: 30) Manusia sebagai khalifah Allah fil ardh menjadi wakil Tuhan di muka bumi, Kekuasaan yang diberikan kepada manusia bersifat kreatif, yang memungkinkan manusia mengelola serta mendayagunakan apa yang ada di bumi, untuk kepentingan hidupnya.[4] Dengan demikian hal ini berarti ia diberi kepercayaan untuk mengelola bumi dan karenanya mesti mengetahui seluk-beluk bumi, atau paling tidak punya potensi untuk mengetahuinya. Kedudukan manusia sebagai khalifah atau pengganti Allah di muka bumi dikritisi oleh malaikat karena mereka – manusia – mempunyai potensi untuk membuat kerusakan di muka bumi. Akan tetapi Allah menegaskan bahwa malaikat belum mengetahui tentang manusia, lalu manusia menunjukkan kemampuannya untuk menyebutkan nama-nama. Dengan kemampuan ini, yang berarti juga kemampuan untuk berinisiatif, dengan demikian manusia tidak hanya berpotensi merusak akan tetapi juga memiliki potensi untuk berbuat kebaikan

²³ pada tahun 1955 Amerika Serikat membentuk komite penelitian kegiatan intelijen (Komite Pengaturan Administrasi Aparat Pemerintah) yang dipimpin oleh Herbert Hauer yang kemudian dikenal sebagai komite hauffer

Sementara itu Zulkifli Loebis bapak intelijen Indonesia mengatakan bahwa intelijen itu *wetenschapelijek dan diep ingeworteld* pada bela negara. Intelijen itu perang pikir dan insan intelijen adalah prajurit perang pikiran²⁴.

Dari berbagai pengertian diatas sangat jelas bahwa intelijen memiliki arti penting dalam kehidupan bernegara sebagai salah satu symbol utama dalam mensukseskan pembangunan di segala bidang, karena hal utama sebaelum membuat keputusan oleh *policy maker* adalah bahan keterangan dan sumber itu hanya dapat dilakukan oleh negara dengan mengandalkan intelijennya.

Dalam Pasal 3 UU No. 17/2011 *hakekat Intelijen negara adalah sebagai lini pertama dalam sistem keamanan nasional*, kalau kita berikan telaah pada pasal ini, maka akan kita temukan bahwa fungsi dari intelien merupakan hal yang sangat krusial sekali. Karena berbicara mengenai intelijen maka akan timbul banyak sekali spekulasi mengenai kegiatan, peranan bahkan tugas serja kejelasan dari pertanggungjawaban. Bila kita merujuk kepada Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 maka akan kita dapatkan gambaran secara yuridis bahwa *Intelijen Negara berperan melakukan upaya, pekerjaan ,kegiatan, dan tindakan untuk deteksi dini dan peringatan dinidalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan terhadap setiap hakikat yang mungkin timbul dan mengancam kepentingan dan keamanan nasional.*

²⁴ Peter Kasenda, *Kolonel Misterius Dibalik Pergolakan Angkatan Darat*, (Jakarta: Kompas,2013), hlm. 13

Selanjutnya dalam Pasal 2 dijabarkan mengenai azas penyelenggaraan intelijen, ada 8 (delapan) asas yang digunakan dalam Undang-Undang ini sebagai bentuk agar terselenggaranya kegiatan intelijen yang sesuai dengan tugas dan peranan dalam melindungi negara, salah satunya adalah asas *kerahasiaan* dalam asas ini merupakan suatu unsur yang utama dalam penyelenggaraan kegiatan intelijen, apabila ada informasi yang yang sampai pada orang yang tidak berkepentingan maka bisa dipastikan akan sangat bersifat membahayakan bila informasi itu bersifat sangat fatal. Dengan adanya asas kerahasiaan maka akan lebih jelas mekanisme kegiatan Intelijen baik di bidang *early detection* (deteksi dini) dan *early warning* (peringatan dini) dan juga sekaligus dapat menjadi payung hukum dalam kegiatan intelijen di tanah air.

Salah satu fungsi negara yang pertama diperkenalkan di Prancis pada abad ke-XVI adalah *difence*²⁵ atau keamanan dan pertahanan negara. Ada 5 fungsi negara yang diperkenalkan di Prancis pada abad ke-XVI yaitu : (a). fungsi *Diplomatic* (fungsi yang digunakan negara untuk menjalin hubungan negara dengan negara lain), (b). fungsi *Defenice* (fungsi yang digunakan negara untuk mempertahankan diri dari negara lain), (c). fungsi *finance* (menjalankan fungsi perekonomian dengan menggunakan dana untuk menjalankan pemerintahan), (d). fungsi *justicie* (fungsi yang digunakan di bidang peradilan), (e). fungsi *policie* (fungsi negara untuk mewujudkan pertahanan).

²⁵ Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gama Media Pratama, 1993), hlm. 221

Sementara Van Vallenhoven, mengemukakan dalam teori bahwa fungsi negara ada 4 (empat) yang dikenal dengan catur praja, yaitu : (a). *Regelling* (pembuat peraturan), (b). *Bestuur* (menyelenggarakan pemerintahan), (c). *Rechtspraak* (Fungsi Mengadili), (d). *Politie* (Fungsi ketertiban dan keamanan)²⁶. Sementara dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) negara Republik Indonesia memiliki tujuan mendasar dalam menjalankan pemerintahannya, yang berbunyi :

*“untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social”*²⁷

Dalam tesis ini nantinya, penulis akan berusaha menjabarkan secara sistematis mengenai optimalisasi peran BIN dalam pengamanan negara sebagai garda terdepan bangsa ini terutama pada bidang informasi yang menjadi sumber utama dalam pengambilan kebijakan negara Indonesia tentunya harus sesuai dan mengacu pada kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan Indonesia yang telah mendapatkan legalitas dalam penerapannya.

Harapan ke depan bangsa ini akan memiliki Intelijen yang optimal dan lebih handal terstruktur dengan baik dan proporsional serta dalam bertindak lebih mengedepankan hukum yang berlaku dalam pengaturan kelembagaan negara dan

²⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 126.

²⁷ Menurut Moh. Yamin ada dua macam tujuan Negara Indonesia secara nasional dan internasional, secara nasional yaitu : (1). Kebahagiaan dalam Negara, (2). Kemajuan kesejahteraan umum, (3). Kecerdasan kehidupan berbangsa, sedangkan tujuan internasional meliputi (1). Kemerdekaan, (2). Perdamaian abadi, (3). Keadilan social. Baca ; Kusnardi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara...Op.Cit*, hlm. 78-79.

wewenang yang tidak tumpang tindih dalam menjalankan tugas dan fungsinya demi terciptanya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kuat serta kokoh sehingga dapat menjadikan negara ini di segani oleh negara lain serta dapat berkompetisi dalam masa pembangunan bangsa khususnya pada kancan persaingan negara-negara berkembang.

E. Metode Penelitian

Pada dasarnya penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi, jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah true atau false, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah right, appropriate, inappropriate, atau wrong. Sehingga nantinya hasil dari penelitian hukum tersebut memiliki nilai tersendiri dan bermanfaat²⁸. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut :

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Media Group, 2008), hlm 35

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dilakukan secara *deskriptif analitis*, yaitu menggambarkan dan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan Intelijen Negara.

2. Bahan Hukum Primer dan Sekunder

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari :

1) UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara

2) Melalui Keppres No. 70/1967 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN)

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan kejelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari literatur, makalah, artikel, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang member petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari :

1) Kamus Hukum;

2) Kamus Inggris-Indonesia.

3. Tahap Penelitian

Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan dengan pengambilan data dari berbagai literatur tertulis serta melakukan studi lapangan untuk

melengkapi studi kepustakaan, berupa wawancara dengan individu yang langsung terlibat didalamnya (baik yang masih aktif atau yang sudah purna tugas), bila dimungkinkan penulis akan melakukan studi pada kantor BIN.

4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelaahan data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku teks yang memiliki pandangan atau studi yang masih memiliki kaitan erat dengan judul yang diambil oleh penulis, hasil penelitian, jurnal, artikel dan sumber lainnya yang mungkin sangat banyak atau bahkan sangat tertutup, mengingat di negara Indonesia intelijen masih dianggap sebagai hal yang tabu. Adapun data primer yang nantinya akan dijadikan sebagai sumber data merupakan berasal dari para praktisi intelijen dan yang berkecimpung didalamnya adapun para nara sumber adalah :

- a. Brigjen (Pur) Alex Dinuth, yang saat ini masih aktif memberikan sumbangan pemikiran sekaligus pemrakarsa berdirinya DAS BIN (Dewan Analisa Strategis Badan Intelijen Negara) dan juga kepala redaksi jurnal CSICI.
- b. Laksma (Pur) Dani Purwanegara, yang saat ini sebagai staf ahli dewan ketahanan nasional sekaligus pengajar di seskoal dan staf ahli wantimpres.
- c. Laksda (pur) Robert Mangindaan sebagai tenaga kehormatan Lemhannas RI.

- d. Laksda (pur) Sulaiman B. Ponto mantan Ka BAIS TNI (Kepala Badan Intelijen Strategis)
- e. Laksda TNI Ir. Eko Djalmo Asmadi, MH deputi pengkajian dan pengindraan sekretarian jendral dewan ketahanan nasional.
- f. Laksda TNI Ir. H. Supartono, MM sebagai kepala satuan pengawasan Universitas Pertahanan .
- g. Laksma TNI Hadi Santoso Direktur Pendidikan Mabes TNI-AL.
- h. Colonel Wiwik Jati Wahono Personel pada direktorat jendral potensi pertahanan kementerian pertahanan RI.
- i. Prof. Hikmahanto Juwana dosen hukum hubungan internasional Universitas Indonesia.
- j. Prof. Armaidly Armawi Kepala program studi Kajian Kahanan Nasional Universitas Gadjah Mada.

5. Pendekatan

Metode pendekatan dilakukan secara *Yuridis-Normatif*. Metode pendekatan secara *Yuridis-Normatif* yaitu metode pendekatan yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, asas atau dogma-dogma (yang seharusnya). Disamping itu digunakan metode pendekatan konseptual.

6. Lokasi Penelitian

Sebagai lokasi penelitiannya, penulis mengambil tempat/ lokasi di :

- a. Kantor Badan Inteliejn Negara (BIN), Jalan Seno Raya No. 1, Pejaten, Jakarta Selatan.

- b. Sekretariat Jendral Ketahanan Nasional, jalan medan merdeka utara.
- c. Paguyuban purnawirawan seno cakti (paguyuban yang beranggotakan para pensiunan Badan Intelijen Negara), Komplek Kalibata, Jakarta Selatan.
- d. Pusat Kajian Strategi Intelijen, program pasca sarjana Universitas Indonesia.
- e. *Central for the Study of Intelligence and Contra of Intelegence* (CSICI), Jakarta selatan.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini terdiri dari enam bab pokok, dan terbagi menjadi sub- bab. Penelitian berupaya untuk memberikan gambaran optimalisasi Intelijen Negara, serta sejarah, konsep-konsep, serta prinsip-prinsip negara hukum demokratis sebaik mungkin. Agar terwujud suatu intelijen negara yang sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis serta suatu komunitas intelijen yang mampu mendukung pengambilan keputusan agar tercapainya tujuan nasional Negara Republik Indonesia.

Bab I merupakan bagian pengantar yang menjelaskan latar belakang yang melatari perlunya pembaharuan penyelenggaraan Intelijen Negara sebagai bagian dari reformasi di sektor keamanan nasional. Disamping itu juga di dalam bab ini dicantumkan mengenai identifikasi masalah yang menjadi inti dari penelitian ini, tujuan dan manfaat penelitian ini, serta metode yang digunakan di dalam

penelitian ini.

Bab II dijelaskan secara utuh dan komprehensif mengenai kerangka teoritis, yang berfungsi sebagai pondasi bangunan penelitian ini. Di dalam bab ini, digunakan beberapa teori, yang meliputi sebagai berikut ini; Teori Negara Hukum Demokratis, Teori Organ, Teori Intelijen dan Astagatra.

Bab III berisi penjabaran lebih lanjut mengenai peran intelijen negara di dalam Negara Republik Indonesia dan perbandingan singkat dengan intelijen negara dengan beberapa negara lainnya. Di dalam bab ini terdiri dari Fungsi dan Tujuan Intelijen Negara, Ruang Lingkup Intelijen Negara, Penyelenggara Intelijen Negara di Republik Indonesia, Landasan Yuridis-Operasional Intelijen Negara di Republik Indonesia. Kendala intelijen dalam melaksanakan perannya sesuai UU No.17/2011.

Bab IV akan menjabarkan gagasan ideal terhadap permasalahan yang sedang dihadapi sehingga nantinya akan mengotimalkan kinerja intelijen Indonesia khususnya BIN dalam melaksanakan perannya

Bab V berisikan simpulan dan rekomendasi

BAB II

TEORI NEGARA HUKUM DEMOKRASI, TEORI ORGAN, TEORI INTELIJEN, ASTAGATRA

A. TEORI NEGARA HUKUM DEMOKRASI

Indonesia merupakan Negara hukum sebagaimana telah diatur dalam konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Indonesia merupakan Negara Hukum. Dengan demikian berarti bahwa dalam menjalankan penyelenggaraan Negara di berbagai aspek kehidupan harus dilandaskan pada hukum. Kedaulatan hukum menjadi tonggak penyelenggaraan Negara Indonesia dimana sebelumnya telah disepakati bahwasanya kedaulatan tertinggi adalah kedaulatan rakyat. Hukum dalam hal ini dapat dikatakan sebagai sarana untuk mencapai kedaulatan rakyat dimana konsep kekuasaan Negara adalah dari, oleh dan untuk rakyat.

Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Dalam negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan berdasarkan kedaulatan hukum (supremasi hukum) dan bertujuan untuk menjalankan ketertiban hukum. Dalam perkembangannya negara hukum berkembang menjadi negara hukum demokrasi yang mulai ada sejak terjadinya perang dingin.

Dalam literatur atau tulisan sebelum keruntuhan tembok-tembok negara komunis Uni Soviet (1990), dijumpai pemakaian istilah “*western democracy*” dan “*eastern democracy*”. Pemakaian istilah ini, tidak dimaksudkan untuk negara demokrasi yang berkembang dan dipakai di dunia Barat (yang pada permulaan diwakili Eropa), dan demokrasi yang dikembangkan dan dipakai di dunia timur (yang pada permulaan diwakili Asia). Pemakaian istilah “*western democracy*” dan “*eastern democracy*” bertalian dengan suatu Geopolitik yang disebut “Blok Barat” dan “Blok Timur”. Blok Barat (*Western Block*) adalah blok negara-negara Barat non komunis yang dimotori Amerika Serikat. Sedangkan Blok Timur dimotori oleh Uni Soviet (sebelum bubar).²⁹ Dengan demikian pengertian “*western democracy*” adalah demokrasi yang dipakai dan dikembangkan oleh negara Barat non komunis. Sedangkan “*eastern democracy*” adalah demokrasi yang dikembangkan pada negara-negara blok komunis.

Pada negara-negara “*eastern democracy*” ada semacam doktrin untuk memberi kualifikasi dengan penamaan tertentu demokrasi yang mereka jalankan, seperti “demokrasi sentralisme” (di Uni Soviet), “demokrasi rakyat” (di RRC). Maksudnya untuk membedakan dengan demokrasi yang dijalankan pada negara-negara Blok Barat. Negara “*eastern democracy*” menganggap demokrasi mereka yang lebih murni (*genuine*). Sedangkan “*western democracy*” mereka pandang sebagai demokrasi semu, karena ada unsur-unsur penindasan kapitalistik. Pola semacam ini diikuti oleh beberapa negara baru di luar Blok Timur, tetapi yang

²⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm.139

tidak berkehendak mengikuti cara-cara demokrasi yang dipakai pada negara yang mengikuti sistem Blok Timur, termasuk “Demokrasi Terpimpin” ala Soekarno.³⁰

Tidak demikian halnya pada negara yang menjalani “*western democracy*”. Negara-negara tersebut beserta negara-negara lain yang cenderung pada sistem yang serupa, tidak lazim melekatkan suatu klasifikasi dengan nama-nama tertentu. Bagi mereka yang penting adalah menemukan kriteria-kriteria dasar suatu demokrasi serta jaminan-jaminan prosedural pelaksanaannya.³¹

Demokrasi yang pertama dikenal ialah demokrasi langsung dimana keseluruhan warganegara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan untuk menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang. Pada saat ini, tidak ada negara yang menerapkan demokrasi langsung karenanya demokrasi tidak langsung merupakan sifat hakiki dari demokrasi modern yang berlaku saat ini.³²

Hans Kelsen menyebutkan suatu negara yang demokratis harus menjamin kebebasan anggota masyarakatnya dan jika tidak ada kebebasan maka negara itu bukanlah negara demokrasi. Demokrasi yang dikemukakan oleh Kelsen ini sering juga disebut dengan nama demokrasi liberal yaitu demokrasi yang didasarkan pada kebebasan individu. Karena itu dia membedakan dua macam negara yaitu negara bebas dan negara yang tidak bebas.³³

³⁰ *Ibid*, hlm.139-140

³¹ *Ibid*, hlm. 140

³² Morissan, *Hukum Tata Negara RI Era Demokrasi*, (Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005), hlm. 89-90

³³ *Ibid*, hlm. 90

Morisson menyatakan bahwa ciri khas dari bentuk negara demokrasi ialah kekuasaan pemerintahan yang terbatas dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Cara terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah tersebut ialah melalui suatu konstitusi sehingga paham ini sering disebut juga sebagai demokrasi konstitusional. Konstitusi akan menjamin hak-hak azasi manusia warga negaranya dan menyelenggarakan kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan *eksekutif* diimbangi oleh kekuasaan *legislatif* (parlemen) dan kekuasaan *yudikatif* (lembaga hukum).³⁴

M. Carter dan John Hertz menyatakan suatu negara disebut negara demokrasi apabila:³⁵

1. yang memerintah dalam negara tersebut adalah rakyatnya;
2. bentuk pemerintahan yang diselenggarakan kekuasaannya terbatas, yang membiarkan beberapa atau sebagian besar lingkungan hidup individu dan golongan tanpa diatur. Bila lingkungan tersebut dijamin oleh hukum atau dilindungi oleh konvensi terhadap campur tangan pemerintah, maka rezim semacam ini disebut liberal.

Menurut M. Carter dan John Hertz di negara demokrasi pergantian pimpinan dilakukan secara berkala, tertib dan damai melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif. Di negara-negara yang anggota masyarakatnya tidak

³⁴ *Ibid*

³⁵ *Ibid*

memiliki kebebasan sebagaimana di negara demokrasi, pemegang kekuasaan tertinggi berada di tangan satu orang atau satu kelompok orang.

Morisson kemudian berpendapat bahwa baik Kelsen maupun Carter dan Hertz sepakat menyatakan ciri khas bentuk negara demokrasi ialah kekuasaan pemerintahan yang terbatas. Penyelenggaraan kekuasaan negara diatur sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan legislatif (parlemen) dan kekuasaan yudikatif (lembaga hukum).³⁶

Anwar C. menyebutkan bahwa Pemerintahan yang demokratis di bawah rule of law (yang dinamis, baru) sebagai berikut:³⁷

1. perlindungan konstitusional, artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
3. Pemilihan umum yang bebas.
4. Kebebasan menyatakan pendapat.
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Ni'matul Huda mengemukakan bahwa asas demokratis dalam *rechtstaat* dikatakan sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het*

³⁶ *Ibid*, hlm. 92

³⁷ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi; Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, (Malang: Intrans Publishing, , 2011), hlm. 49

wederzjidsvertrouwen)”. Yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.³⁸

S.W. Couwenberg mengemukakan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi negara hukum meliputi lima asas, yaitu: (a) asas hak-hak politik (*het beginsel van de politiek grondrechten*); (b) asas mayoritas; (c) asas perwakilan; (d) asas pertanggungjawaban; dan (e) asas politik (*openbaarheidsbeginsel*).³⁹

Hendry B.Mayo⁴⁰ dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokratis sebagai sistem politik sebagai “sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam suatu negara yang percaya pada hukum dan bahkan menjadikan gagasan demokrasi itu sejalan dengan gagasan negara hukum, lazim diyakini bahwa proses reformasi kelembagaan dan reformasi budaya politik tersebut di atas dapat dipercayakan pada hukum sebagai instrumen pembaruan yang efektif. Akan tetapi, karena hukum itu sendiri dapat

³⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 250

³⁹ *Ibid*, 250

⁴⁰ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70 sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Ibid*

berkuasa, diyakini pula bahwa hukum harus dikembangkan dan ditegakkan mengikuti norma-norma dan prosedur-prosedur tertentu yang benar-benar menjamin terwujudnya proses demokratisasi yang sejati. Karena itu, agenda reformasi institusional(*institutional reform*), reformasi budaya (*cultural reform*), dan reformasi hukum atau law reform (*instrumental reform*) haruslah dilakukan secara sinergis dan simultan. Dengan perkataan lain, dalam gagasan demokrasi modern itu, hukum menempati posisi yang sangat sentral. Demokrasi yang diidealkan haruslah diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang ke arah yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Karena itulah berkembang konsepsi mengenai demokrasi yang berdasar atas hukum yang dalam bahasa Inggrisnya biasa disebut dengan istilah “*constitutional democracy*” yang lazim dipakai dalam perbincangan mengenai konsep modern tentang “*constitutional state*” yang dianggap ideal.⁴¹

Bersamaan dengan perkembangan pemikiran tentang negara demokrasi, sejarah pemikiran kenegaraan juga mengembangkan gagasan mengenai negara hukum yang terkait dengan gagasan kedaulatan hukum. Istilah yang terkait dengan ini adalah nomokrasi yang berasal dari perkataan *nomos* dan *cratos* atau *cratien*. *Nomos* berarti nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukanlah orang melainkan hukum

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 245

itu sendiri. Dalam istilah yang kemudian dikenal menurut tradisi Amerika Serikat “*the Rule of Law, and not man*”, pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia. Artinya pemimpin negara yang sesungguhnya bukanlah orang, tetapi sistem aturan yang harus dijadikan pegangan oleh siapa saja yang kebetulan menduduki jabatan kepemimpinan. Inilah hakikat dari pengertian kedaulatan hukum dan prinsip negara hukum atau “*rechtstaat*” menurut tradisi Eropa Kontinental.⁴²

Namun, dalam praktiknya perkembangan pemikiran dan praktik mengenai prinsip negara hukum (*rechtstaat*) ini, diakui pula adanya kelemahan dalam sistem negara hukum itu, yaitu bahwa hukum bisa saja hanya dijadikan alat bagi orang berkuasa. Karena itu, dalam perkembangan mutakhir mengenai hal ini dikenal pula istilah “*demokratische rechtstaat*”, yang mempersyaratkan bahwa prinsip negara hukum itu sendiri haruslah dijalankan menurut prosedur demokrasi yang disepakati bersama. Kedua konsep “*constitutional democracy*” dan “*demokratische rechtstaat*” tersebut pada pokoknya mengidealkan mekanisme yang serupa, dan karena itu sebenarnya keduanya hanyalah dua sisi dari mata uang yang sama. Di satu pihak, negara hukum itu haruslah demokratis, dan di pihak lain negara demokrasi itu hendaklah didasarkan atas hukum.⁴³

Selanjutnya Jimly Asshidiqqie menyatakan bahwa dalam perspektif yang bersifat horizontal, gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum “*constitutional*

⁴² *Ibid*, 245

⁴³ *Ibid*, 245-246

democracy” mengandung empat prinsip pokok, yaitu: (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama, (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas, (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama, dan (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama. Dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga negara, keempat prinsip pokok tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (nomokrasi) : (v) pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, (vi) pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal, (vii) adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (independent and impartial) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran, (viii) dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintah (pejabat administrasi negara), (ix) adanya mekanisme judicial review oleh lembaga peradilan terhadap ketentuan norma-norma legislatif, baik yang ditetapkan oleh lembaga legislatif maupun oleh lembaga eksekutif dan (x) dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut di atas, disertai (xi) pengakuan terhadap asas legalitas atau due process of law dalam keseluruhan

sistem penyelenggaraan negara.⁴⁴ Dalam kesebelas prinsip-prinsip tersebut terkandung pengertian-pengertian demokrasi dan sekaligus nomokrasi sebagaimana diuraikan di atas. Kesemuanya menjadi prasyarat penting bagi bangsa dan negara untuk membangun masa depan yang lebih baik.

Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica*⁴⁵ yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*. Karena tanpa adanya *checks and balances* maka tidak akan terwujud sebuah keselarasan kehidupan demokrasi dalam sebuah sistem tatanan hukum kehidupan berbangsa.

Di negara demokrasi tidak ada suatu lembaga dengan kekuasaan tertinggi, masing-masing lembaga negara harus berkedudukan sejajar sehingga terjadi *check and balance* dalam penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan kekuasaan negara

⁴⁴ *Ibid*, 246-247

⁴⁵ Teori *trias Politica*, dikemukakan oleh Montesquieu . Mengatakan bahwa kekuasaan negara dibagi dalam 3 kekuasaan :

1. Kekuasaan eksekutif (Pelaksanaan UU) . Lembaganya Presiden, Menteri menteri.
2. Kekuasaan Legislatif (Pembentuk UU). DPR, DPD, DPRD.
3. Kekuasaan Yudikatif (Pengawas UU) . MA, KY, MK

diatur sedemikian rupa sehingga kekuasaan pemerintah diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan kekuasaan yudikatif.⁴⁶

Di suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan *checks and balances*. Akan tetapi, jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrimlah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.⁴⁷

Hukum di Indonesia tidak lepas dari alam demokrasi. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut telah difikirkan sejak dibentuknya UUD Indonesia.

Baik pada masa pergerakan maupun pada saat menyusun UUD Indonesia merdeka, semua sependapat agar demokrasi atau paham kedaulatan rakyat menjadi salah satu sendi Indonesia merdeka. Diakui ada berbagai visi diantara para anggota pergerakan dan penyusun UUD. Ada yang membangun paham demokrasi bagi Indonesia merdeka dari prinsip-prinsip ajaran agama (khususnya

93 ⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 154

Islam) seperti prinsip permusyawaratan dari Yamin dan Agus Salim. Ada pula yang menggali prinsip-prinsip demokrasi dari adat istiadat Indonesia yang dipadukan dengan paham demokrasi modern seperti yang diutarakan oleh Hatta dan Soekarno. Ada yang semata-mata melihat dari budaya asli Indonesia seperti Supomo. Tentu ada yang hendak menjalankan prinsip demokrasi sebagaimana telah berjalan pada berbagai negara barat termasuk yang berlaku di Negara Belanda.⁴⁸

Demokrasi sebagai ide tentang pemerintahan yang ideal memang selamanya tidak akan terwujud dalam realitas. Demokrasi memang mengandung unsur utopia. Rakyat pun tidak mungkin memerintah dirinya sendiri. Karena itu, berbagai bentuk kelembagaan negara diwujudkan dalam struktur negara modern, yang diatur dalam ketentuan-ketentuan hukum yang tegas agar ditaati. UUD 1945 telah memenuhi keperluan itu. Memang ketentuan-ketentuannya bersifat singkat. Implementasinya memerlukan “semangat” para penyelenggara negara yang juga demokratis dan taat kepada hukum.⁴⁹

Untuk melaksanakan UUD 1945 secara “murni dan konsekuen” itu, di masa depan tetap diperlukan usaha-usaha untuk menyempurnakan berbagai aspek pengaturan kelembagaan ketatanegaraan Indonesia. Demokratisasi harus dimulai dengan pembenahan institusional melalui prosedur hukum untuk lebih menjamin terlaksananya jiwa dan semangat konstitusi. Untuk itulah, peranan

⁴⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi...Op.Cit*, hlm.141

⁴⁹ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm 90

MPR sebagai “penjelmaan seluruh rakyat” dan sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat, perlu dimaksimalkan. Sebab, dari lembaga tertinggi negara inilah mengalir kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Semua lembaga tinggi negara, termasuk Mahkamah Agung, hendaknya “bertanggungjawab” kepada MPR dalam negara hukum yang demokratis, tidak dapat dibenarkan adanya lembaga tinggi negara yang tidak bertanggungjawab kepada siapa-siapa dalam menjalankan tugas.⁵⁰ Sehingga saat ini di Indonesia sudah tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi negara.

Reformulasi konstitusi di Indonesia yang memuat nilai-nilai yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dimulai sejak jatuhnya rezim orde baru ditahun 1998. Amandemen UUD 1945 kala itu dilakukan sebanyak empat kali. Di dalam UUD 1945 telah menempatkan nilai-nilai yang menjunjung tinggi demokrasi.

Demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu eman puluh tahun bangsa Indonesia merdeka praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politikk yang masih dalam proses menentukan format sistem politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi sebagaimana yang digagas oleh the founding fathers.⁵¹

⁵⁰ *Ibid*, 91-92

⁵¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia...Op.Cit*, hlm 252

Demokrasi menjadi penting dalam suatu Negara ketika terdapat kesepakatan bahwasanya pemenuhan kebebasan bagi setiap warga Negara adalah merupakan jaminan yang wajib dipenuhi oleh suatu Negara. Dalam demokrasi pun dibatasi dengan berbagai ketentuan norma hukum yang memberikan pengaturan agar tidak kebablasan pengaplikasiannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Transparansi, akuntabilitas dan keagungan hukum yang pasti, merupakan moralitas sejati demokrasi konstitusional. Moralitas ini memungkinkan setiap orang memiliki mimpi untuk memperoleh penyelenggaraan negara yang bernafaskan kemanusiaan. Inilah senjata utama bangsa-bangsa yang mempraktikkan demokrasi konstitusional mengusahakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Negara kuat adalah negara yang rakyatnya sejahtera, yang diusahakan secara demokratis.⁵² Indonesia merupakan negara demokratis dengan pembatasan-pembatasan yang telah dituangkan dalam nilai-nilai Pancasila sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi yang ada di Indonesia adalah Demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila ialah “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, yang merupakan sila

⁵² Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 55

keempat dari Dasar Negara Pancasila seperti yang tercantum dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945.⁵³

Penerapan Demokrasi Pancasila harus dijiwai oleh sila-sila Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁵⁴

Dengan demikian, hakikat Demokrasi Pancasila ialah Kerakyatan atau Demokrasi yang:⁵⁵

1. Berlandaskan Ketuhanan Yang Maha Esa (religius)
2. Berkemanusiaan yang adil dan beradab (humanistis)
3. Mempertahankan Persatuan Indonesia (nasionalistis)
4. Menuju kepada/mencapai keadilan sosia bagi seluruh rakyat Indonesia (sosialisme Indonesia)

Pelaksanaan Demokrasi Pancasila di Indonesia diatur dalam Ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 tetang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang dapat pula diterapkan pada Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, lembaga-lembaga negara lainnya dan lembaga-lembaga kemasyarakatan di Indonesia.⁵⁶

Demokrasi yang bersifat universal harus didasaerkan pada nilai dasar dan keyakinan dari suatu Negara. Inilah mengapa demokrasi yang paling tepat untuk

⁵³ C.S.T. Kansil, *Latihan Ujian Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 176

⁵⁴ *Ibid*, 176

⁵⁵ *Ibid*, 176-177

⁵⁶ *Ibid*, 177

Indonesia adalah Pancasila. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum kiranya dapat dijadikan landasan dalam berdemokrasi di Indonesia. Nilai-nilai Pancasila yang mengandung muatan idealisme antara lain Ketuhanan, Kemanusiaan, dan Keadilan dapat dijadikan sebagai pedoman dalam berkebebasan sebagai warga Negara Indonesia. Notonegoro mengemukakan bahwa demokrasi Pancasila adalah *“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”* pengertian tersebut juga diungkapkan oleh Soemantri dan S. Padmuji⁵⁷. Dengan dibukanya kran demokrasi secara lebar, dinamika perpolitikan, hukum dan tetanegara juga mengalami perubahan yang signifikan.

Melihat perkembangan perpolitikan tanah air saat ini⁵⁸, banyak hal yang bersifat kontradiktif terlahir dan kemudian menjadi sebuah kebijakan yang diterapkan dalam sistem pemerintahan Indonesia, dengan dalih mengedepankan sistem demokrasi yang berpihak pada rakyat namun belakangan sering kita dapati bahwa kebijakan yang mengatasnamakan demokrasi atas kepentingan rakyat tersebut tidaklah terbukti, melainkan semua ada pada kepentingan pribadi

⁵⁷ S. Pamudji, *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 100

⁵⁸ Perkembangan dinamika politik yang penulis ikuti dan menjadi sebuah tolak ukur dalam melihat proses demokrasi di Indonesia salah satunya adalah dengan terbitnya beberapa peraturan yang sangat kontradiktif, seperti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 mengenai pembentukan daerah istimewa Yogyakarta, dimana Indonesia pada dasarnya adalah negara demokrasi yang mana diatur *Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”* akan tetapi dalam *Undang-Undang Nomer 13 tahun 2012 kepala daerah Yogyakarta di tetapkan bukan dipilih. Hal inilah yang menjadi sebuah asimetris tersendiri dalam tatanan demokrasi bangsa Indonesia. (dalam hal Undang-Undang Nomer 13 Tahun 2012 penulis tidak dijadikan sebagai bahan kajian, hanya bersifat referensi pada bab ini)*

dan golongan, sehingga sangat mungkin dikatakan bahwa aturan yang diterapkan tersebut sudah jauh dari kiblat demokrasi bangsa yang selalu di kumandangkan. Penulis hendak mengemukakan terkait dengan lembaga intelijen di Indonesia yang masih mempunyai kedudukan yang lemah. Dalam hal ini BIN (Badan Intelijen Negara) yang dahulu bernama (Badan Rahasia Negara Republik Indonesia)⁵⁹, badan inilah nantinya akan menjadi cikal bakal terbentuknya BIN. Kaitannya dengan negara hukum adalah saat ini BIN telah memiliki norma yang mengatur mengenai tata cara serta kewenangan dalam melaksanakan tugasnya sebagai line pertama dari negara ini yang salah satu produk dari BIN adalah informasi mengenai situasi dan kondisi wilayah Indonesia dimana nantinya produk tersebut akan digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penerapan, pengambilan kebijakan pemerintah Indonesia, dan peraturan tersebut tertuang dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2011 mengenai Badan Intelijen Negara. Peraturan inilah sebagai bentuk dan cermin bahwa negara Indonesia sendiri dibentuk dan berdiri berdasarkan atas hukum dan aturan yang berlaku, sebagai cermin dari kehidupan bangsa yang berdaulat.

Dalam hal kaitannya dengan BIN (Badan Intelijen Negara), sejak era reformasi BIN sudah membuka diri ke public tidak terkesan angker dan menakutkan serta tidak lagi menjadi salah satu lembaga negara yang dapat dijadikan sebagai alat kekuasaan seperti halnya pada zaman orde baru, akan

⁵⁹ Cikal bakal terbentuknya BIN (Badan Intelijen Negara), BIN sendiri semenjak sebelum kemerdekaan dan sesudah kemerdekaan serta hingga saat ini, sudah beberapa kali berganti nama, mengenai hal ini akan dijelaskan pada bab selanjutnya.

tetapi saat ini BIN melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 yang telah disebutkan memiliki tugas dan fungsinya sebagai salah satu lembaga negara di Indonesia, meskipun nantinya akan ada beberapa hal yang terkesan rancu dalam aturan perundang-undangan ini.

B. TEORI ORGAN NEGARA

Pembahasan mengenai teori lembaga atau organ negara tidak terlepas dari perkembangan politik, sosial, ekonomi dan sejarah yang terjadi di dunia ini. Lembaga atau organ negara merupakan suatu penanda untuk membedakan lembaga atau organ swasta/masyarakat, atau acapkali sering disebut organisasi non-pemerintah (*non-government organization*). Lembaga atau organ negara merupakan alat kelengkapan suatu negara, yang menjalankan kegiatan kenegaraan tersebut, termasuk membentuk norma dan/atau melaksanakan norma tersebut. Menurut Jimly Asshidiqie, lembaga atau organ negara dapat didefinisikan secara sempit sebagai lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara.⁶⁰

Di abad lalu dimasa kekuasaan negara yang absolut, fungsi yang terdapat pada negara, yang meliputi sebagai berikut: *legislatif*, *eksekutif*, dan *yudikatif*, dihimpun pada satu tangan yakni: ditangan penguasa. Kekuasaan tersebut acapkali dipergunakan secara sewenang-wenang terhadap rakyat. Oleh karena itu

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum; Esai-Esai Terpilih, "Diskresi, Polisi Sipil, dan Berbagai Masalah Lain"*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 104

diperlukan suatu konsep pemikiran untuk memisahkan fungsi-fungsi kekuasaan tersebut.

Montesque sebagai salah satu pelopor doktrin trias politika, yakni memisahkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut agar tidak ada satu lengan. Melalui doktrin ini Montesque mencoba mengandaikan bahwa ketiga fungsi kekuasaan tersebut selalu tercermin di dalam tiga jenis organ.⁶¹ Gagasan pemikiran Montesque ini telah mempengaruhi secara mendalam banyak sarjana, sehingga lembaga atau organ negara terikat atau seolah-olah hanya pada ketiga lembaga itu, yakni lembaga *legislatif*, lembaga *eksekutif* dan lembaga *yudikatif*.⁶²

Sebelum adanya doktrin yang Sdikemukakan oleh Montesque, John Locke telah mengemukakan tiga fungsi kekuasaan negara yang meliputi sebagai berikut: fungsi *legislatif*, fungsi *eksekutif* dan fungsi *federatif*. Dalam hal ini fungsi kekuasaan negara di bidang peradilan atau *yudikatif*, berada di dalam fungsi *eksekutif* atau pemerintahan. Hal ini yang membedakan dengan konsepsi yang dikemukakan oleh Montesque yang berlatar belakang sebagai seorang ahli hukum atau hakim, sehingga dalam konsepsinya, ia mengeluarkan fungsi yudikatif dari eksekutif.

Di lain pihak, seorang sarjana kenamaan Belanda, C.Van Vollenhoven mengembangkan konsepsinya terkait dengan pembagian fungsi kekuasaan negara ini. Menurutnya terkait dengan pembagian fungsi kekuasaan negara dibagi

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidai Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 29

⁶² *Ibid*

menjadi empat fungsi kekuasaan, yakni:⁶³ (i) fungsi *regeling* (pengaturan), (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan), (iii) fungsi *rechtspraak* (pengadilan), dan (iv) fungsi *politie* (berkaitan dengan ketertiban dan keamanan).⁶⁴ Sementara itu, Goodnow mengembangkan ajaran yang biasanya disebut dengan di praja, yakni sebagai berikut; (1) *policy making function* (fungsi pembentukan kebijakan) dan (2) *policy making executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan).⁶⁵

Setelah menguraikan mengenai teori tentang lembaga atau organ negara dalam hubungannya fungsi-fungsi kekuasaan negara, selanjutnya diuraikan juga mengenai teori lembaga atau organ negara, menyangkut konsep dan pengertian organ negara tersebut. Uraian mengenai konsep dan pengertian dari organ negara ini didasarkan pada konsepsi yang ada pada pemikiran Hans Kelsen.

Menurut Hans Kelsen, organ negara adalah siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh suatu tata hukum. Fungsi ini dapat berbentuk pembuatan norma atau pelaksanaan dari norma tersebut.⁶⁶ Sebagai contoh; lembaga DPR yang membentuk Undang-Undang telah melakukan fungsi pembuatan norma, sedangkan seorang warga negara yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum dianggap organ negara, karena telah mengaplikasikan suatu norma.

⁶³ Di Indonesia acapkali dikenal ajaran *catur praja*

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 284

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State (Teori Umum Hukum dan Negara)*, Alih bahasa: Somardi, (Jakarta: Bee Media, 2007), hlm. 238

Kelsen juga mengemukakan pengertian organ negara dalam arti yang lebih sempit (konsep material)⁶⁷, yakni: organ negara adalah seseorang yang secara pribadi menempati suatu kedudukan hukum tertentu.⁶⁸ Dalam hal ini menurut Kelsen, yang termasuk organ negara adalah selain menempati kedudukan hukum tertentu, secara pribadi orang tersebut juga bekerja secara profesional dan menerima gaji atau upah yang bersumber dari keuangan negara.⁶⁹ Maka dalam hal ini dapat menjadi contoh adalah seorang hakim, hakim selain merupakan organ negara karena telah menjalankan suatu fungsi, juga ia diangkat untuk menduduki salah satu jabatan, bekerja secara profesional dan menerima gaji atau upah yang bersumber dari keuangan negara.

Dari hal yang diuraikan di atas maka dapat ditarik ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah; (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsi tersebut, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara.⁷⁰ Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*) yaitu jabatan umum atau publik dan pejabat umum, pejabat publik (*public officials*).⁷¹

⁶⁷ Konsep material merupakan lawan dari konsep formal, dimana di dalam konsep formal menggambarkan hal yang lebih luas, dimana setiap individu membentuk dan melaksanakan norma tanpa harus menjadi aparatur negara.

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidai...Op.Cit*, hlm. 33

⁷¹ *Ibid*

C. TEORI INTELIJEN

Intelijen merupakan suatu disiplin ilmu dimana tidak ada kesepakatan yang universal untuk menyebutkan pengertian intelijen. Intelijen (*intelligence*) berasal dari bahasa Inggris yang berarti kecerdasan. Hal tersebut karena dalam disiplin ilmu intelijen dikenal apa yang disebut sebagai *olah pikir* yaitu kemampuan mengolah dan mengoptimalkan kinerja otak untuk memecahkan berbagai persoalan.

Pengertian klasik intelijen yaitu memberikan pemahaman intelijen dengan pendekatan materiil yang mengartikan intelijen ke dalam tiga pengertian yaitu intelijen sebagai organisasi, intelijen sebagai kegiatan, intelijen sebagai pengetahuan, serta pendekatan fungsi yang mengartikan intelijen juga ke dalam tiga pengertian yaitu penyelidikan, pengamanan dan penggalangan.⁷²

Intelijen secara luas dapat diartikan sebagai suatu pengetahuan, organisasi dan kegiatan. Hal tersebut diperkenalkan pertama kali oleh Sherman Kent yang menyatakan bahwa:⁷³

“ intelligence is knowledge, intelligence is organisatuon, intelligence is activity. Intelligence is the serch for the single best answer, and strategic intelligence is an extension of this search for usefull knowledge. The

⁷² Supono Soegirman, *Profesi Unik...*, Op.Cit, hlm. 7

⁷³ Irawan Sukarno, *Aku “Tiada”, Aku Niscaya*, (Jakarta: Penerbit Obor, 2011), hlm. 16

extension is however an extension in several directions. Intelligence is a policy support”

Dalam pengertian yang dikemukakan oleh Sherman Kent tersebut dapat ditarik pengertian intelijen yang aspeknya begitu luas yaitu pengetahuan, organisasi dan kegiatan.

Vernon Walters menitikberatkan pengertian intelijen dari pendekatan informasi yaitu: ⁷⁴

“ intelligence is information, not always available in public domain, relating to the strength, resource, capabilities and intention of foreign country that can affect our lives and the safety of our people.”

Intelijen sebagaimana dikemukakan oleh Vernon Walters merupakan suatu kajian informasi dimana informasi tersebut terkadang bukan merupakan konsumsi publik karena berhubungan dan mempengaruhi aspek kehidupan dan aspek keselamatan.

Alan Dupont juga memberikan pendekatan produk intelijen yaitu: ⁷⁵

“ intelligence Is not merely information or data; it is information or data which has been processed, evaluated and distilled into a form which fulfill some usefull purpose”

⁷⁴ Supono Soegirman, *Profesi Unik...Op.Cit*, hlm. 6

⁷⁵ John Robert Ferris, *Intelligence and Strategy; Selected Essays*, (London: Wesport, 2005), hlm. 3

Intelijen bukan hanya sekedar informasi saja sebagaimana dikemukakan oleh Alan Dupont akan tetapi informasi yang telah diproses, dievaluasi, dan disaring untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Wassington Platt menyatakan bahwa:⁷⁶

“ intelligence is meaning full statement derived from information which has been selected, evaluated, and interpreted finally expressed so that its significance to a current national problem is clear”

Dari pengetahuan tersebut intelijen merupakan suatu bahan keterangan yang sudah dipilih, dinilai, ditafsirkan dan akhirnya dinyatakan sedemikian rupa sehingga maknanya menjadi jelas bagi problem nasional.

Mark Lawnthal memberikan pengertian intelijen dari aspek yang lain lagi, yakni selalu menggunakan pendekatan informasi dan organisasi, ia mendekati aspek kegiatan yaitu:⁷⁷

“ intelligence is the process by which specific types of information important to national security are requested, collected, analyzed, and provided to policy makers, the product of that process; the saveguarding of this process and this information by carrying out of operations as requested by lawfull authorithies”

⁷⁶ Perdana Anas, *Relevansi Undang-Undang Intelijen sebagai Payung Hukum terhadap Legitimasi Intelijen*, (Skripsi Sekolah Tinggi Intelijen Negara, Bogor 2010, tidak diterbitkan), hlm. 31

⁷⁷ Melanie M,H, Gutjhar, *The Intelligence Archipelago;Community's Struggle to Reform in the Globalized*, (Wasington: Center for Strategic Intelligence Research, 2005), hlm. 7

Dalam pengertian tersebut jelas tergambar adanya kegiatan pengumpulan informasi khusus yang diperlukan, kegiatan analisa, kegiatan memenuhi kebutuhan pejabat pembuat kebijakan, serta kegiatan pengamanan informasi dan analisa yang dihasilkan melalui counter intelijen.

Pengetian Intelijen secara yuridis telah diatur dalam Pasal 1 Bab Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, menyebutkan bahwa intelijen adalah pengetahuan, organisasi dan kegiatan yang terkait dengan perumusan kebijakan, strategi nasional dan pengambilan keputusan berdasarkan analisis dari informasi dan fakta yang terkumpul melalui metode kerja untuk pendekteksian dan peringatan dini dalam rangka prncrgahan, penangkalan dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional.

Intelijen sangat erat kaintannya dengan informasi akan tetapi tidak semua informasi dapat dijadikan sebagai bahan intelijen. Hanya informasi-informasi tertentu saja yang dapat diolah kemudian dijadikan sebagai prosuk intelijen. Sebagaimana dikemukakan oleh Jordan dkk⁷⁸ bahwa:

“ intelligence differs from information in that information is anything that can be known, regardless of how it may be discovered. Intelligence, on the other hand, is a subset of information: itu responds to specific policy requirement and exist as a capability for policymakers. Any other activity

⁷⁸ Jordan and others, *American National Security* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999), hlm. 43

is either wasteful or illegal. all intelligence is information; not all information is intelligence.”

Dari berbagai definisi yang telah diuraikan oleh para pakar intelijen terdapat beberapa hal yang menjadi kajian intelijen diantaranya dalam pendekatan materiil intelijen sebagai pengetahuan, intelijen sebagai organisasi, dan intelijen sebagai aktivitas. Dalam pendekatan fungsi intelijen yaitu penyelidikan, pengamanan dan pengalangan, dan dalam pendekatan tugas yaitu deteksi dini (*early detection*), peringatan dini (*early warning*), dan perkiraan (*forecasting*).

David Kahn dalam *An Historical Intelligence Theory* merumuskan bahwa akar atau hakekat intelijen adalah organisme. Dimana Khan menggambarkan bahwa, setiap hewan bahkan protozoa harus memiliki suatu mekanisme untuk merasakan suatu rangsangan seperti zat-zat berbahaya, sehingga mampu menilai apakah hal itu baik atau buruk bagi dirinya.⁷⁹

Kahn menambahkan bahwa tingkatan di dalam intelijen itu seperti pernapasan, dimana pernapasan merupakan hal yang penting untuk kelangsungan kehidupan tetapi mendominasi secara keseluruhan. Selanjutnya Kahn menjelaskan bahwa dari kemampuan yang *primitive* yang ada pada manusia digunakan untuk mendapatkan suatu informasi dari obyek suatu benda, dari hal ini manusia meningkatkan kemampuannya untuk mendapatkan informasi dari

⁷⁹ David Kahn, *An Historical Intelligence Theory, Intelligence Theory “ Key Question Debate”*, Ed. Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phytian, (New York: Routledge, 2009), hlm. 4

sautu kata-kata. Dari kemampuan verbal ini manusia meningkatkan suatu informasi yang lebih kuat dari kemampuan yang dimiliki hewan atau manusia pemburu di masa lalu, dimana ketika berburu suatu predator atau menghindari predator. Hal inilah yang mendorong berkembangnya intelijen secara signifikan hingga saat ini.⁸⁰

Berdasarkan pemahaman yang dikemukakan oleh Kahn, mengenai hakekat dari intelijen tersebut, maka dapat dikatakan bahwa perkembangan intelijen merupakan lini pertama dari system keamanan dan pertahanan dari sebuah komunitas politik atau suatu Negara.

Senada dengan pendapat yang disampaikan oleh Kahn, Irawan Sukarno memberikan uraian terkait dengan intelijen. Menurut Irawan Sukarno setiap manusia secara alami adalah insan intelijen. Fungsi-fungsi besar intelijen yakni: penyelidikan, penyamaran dan penggalangan. Intelijen dalam hal ini merupakan aktifitas manusia yang dilakukan manusia sejak jaman purbakala hingga saat ini, yakni melakukan upaya mencari dan mengumpulkan informasi, kemudian berusaha mengamankan diri dan keluarganya terhadap berbagai ancaman dari binatang-binatang buas, juga ancaman dari musuh-musuhnya.⁸¹

Deskripsi yang utuh tentang intelijen dikemukakan oleh Mark Lowenthal⁸² yang membagi fenomena intelijen menjadi tiga yaitu pertama, intelijen sebagai

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ Irawan Sukarno, *Aku "Tiada" ...Op.Cit*, hlm. 11

⁸² Thomas C. Breneau and Steven C. Boraz, *Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness, Reforming Intelligence*.ed by Thomas C. Breneau and Steven C. Boraz, (USA: University of Texas Press, 2007), hlm. 7

suatu proses, dalam hal ini intelijen dirumuskan sebagai sarana untuk menyampaikan informasi yang diperlukan dan diminta, dikumpulkan, dianalisis dan direalisasikan atau disebarluaskan, dan sebagai cara yang dipahami dan dilakukan dalam bentuk operasi khusus/rahsia; kedua, intelijen merupakan suatu produk, suatu produk yang dihasilkan dari proses tersebut; Ketiga, intelijen adalah suatu organisasi, dalam hal ini sebagai suatu organisasi, intelijen mampu menjalankan beberapa fungsi.

Terkait mengenai fungsi intelijen, Sulsky dan Schmitt merumuskan sebagai sebuah kegiatan atau fungsi intelijen, dimana intelijen melibatkan pengumpulan dan analisis informasi, serta upaya-upaya untuk menangkis kegiatan dari intelijen lawan.⁸³

Menelusuri lebih lanjut mengenai teori intelijen, di dalam penelitian ini, teori intelijen akan dibagi menjadi teori intelijen strategis (*strategic intelligence theory*) dan teori intelijen keamanan (*security intelligence theory*). Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Teori Intelijen Strategik

“There is no security on this earth: there is only opportunity”.

Ungkapan ini merupakan ungkapan tersohor yang diungkapkan oleh jenderal Besar asal Amerika Serikat Douglas MacArthur. Hal tersebut menjadi suatu dogma atau doktrin bagi suatu Negara besar yang ingin

⁸³ Abram N. Shulsky and Gary J. Schmitt, *Silente Warfare: Understanding The World of Intelligence*, 3 rd Edition, (Washington D.C: Brassey Inc.), hlm. 2

mengupayakan tercapainya suatu tujuan nasional atau kepentingan nasional, dimana intelijen digunakan sebagai sarana untuk nebcapai tujuan atau kepentingan nasional, dari hal ini dapat digunakan suatu kesempatan atau peluang yang besar dapat digunakan untuk mencapai suatu tujuan, melalui intelijen yang memiliki spectrum meluas atau strategik. Intelijen strategic merupakan jawaban untuk memaksimalkan peluang yang ada guna mencapau suatu tujuan.

David Kahn mengemukakan terkait dengan prinsip intelijen strategik bahwa intelijen memiliki tiga prinsip utama: (i) untuk mengoptimalisasikan sumber daya yang ada, (ii) sebagai penunjang di dalam suatu peperangan; (iii) merupakan unsur yang penitng di dalam suatu pertahanan nasional, bukan dalam suatu penyerangan.⁸⁴ Jika prinsip ini diterapkan di dalam system keamanan nasional dan system pertahanan nasioanl, maka intelijen harus mampu mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk memberikan mengungkap kabut misteri di masa mendatang dan kewaspadaan secara komprehensif mengenai ancaman actual dan potensial terhadap keamanan nasional dan pertahanan nasional.

Di masa lalu, di masa Kekaisaran Cina 500 SM, Sun Tzu sebagai ahli strategi militer terkemuka, merumuskan drfinisi intelijen di dalam

⁸⁴ Irawan Sukarno, Aku "Tiada"...*Op.Cit*, hlm. 14. "Intelijen adalah sebuah senjata utama dalam perang; jika anda mengenali musuh dan mengenali diri sendiri, anda tidak perlu takut terhadap ratusan perang. Jika anda mengenali diri sendiri tetapi tidak mengenali musuh untuk setiap kemenangan yang anda dapatkan anda akan mengalami kekalahan". Dalam Encyclopedia of Espionage pemikiran Sun Tzu, menjadi materi/literature para pejabat militer Jepang pada tahun 1941, sehingga jepang mampu melancarkan serangan pendudukan terhadap kedudukan pasukan Amerika Serikat di Pearl Harbour.

tulisannya yakni Pingfa (*art of the war*) sebagai senjata yang utama di dalam suatu pertempuran. Ia menyatakan bahwa “ *intelligence is major weapon in war:if you know the enemy and know your self, you need not fear a hundred battles. If you know your self and not your enemy, for every victory you will suffer a defeat. If you know neither yourself nor their enemy, you are fool and will meet defeat in enemy battle.*”⁸⁵ Melalui pemikiran Sun Tzu tersebut, intelijen strategik bertujuan untuk mengenali ancaman yang mengancam suatu kepentingan nasional dan mengenali kelemahan diri sendiri (Negara yang bersangkutan) dan mengenali kelemahan lawan/musuh, jika hal ini dapat dilakukan secara baik, maka negara yang bersangkutan mampu memanfaatkan kekuatan dan peluang yang ada.

Terhadap intelijen strategic ini, terdapat *reason for being* atau *reason for justification for existence*. Hal ini meliputi dua hal justifikasi terhadap eksistensi intelijen yakni intelijen itu mendukung pengambil kebijakan atau *policy makers* dan intelijen adalah mekanisme umpan balik.⁸⁶

Intelijen sebagai pendukung dari pengambil kebijakan atau *policy makers* bertujuan agar kebijakan yang sudah diambil dapat berlansung secara bijak, cepat, aman, dan sukses. Dukungan tersebut dilakukan dengan berbagai upaya intelijen melalui fungsi-fungsi intelijen antara lain

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 22

penyelidikan (pengumpulan dan analisa); pengamanan (kontra-intelijen) dan penggalangan (aksi tertutup/*covert action*).⁸⁷

Mekanisme umpan balik seperti yang dikatakan oleh Sun Tzu dalam *War and Management*, adalah *strategic control* yang dilakukan oleh aparat intelijen dengan menyampaikan *feedback* kepada tahap pemikiran keadaan berlanjut kepada penentuan goals dan strateginya. Lalu tahap evaluasi dari strategi dan terakhir tahap implementasi dari strategi, feedback dari intelijen harus dilaksanakan secara cepat dan akurat (*velox et exactus*).⁸⁸

Intelijen stratejik hakekatnya selalu berkaitan tujuan dari kebijakan luar negeri suatu Negara, dan ancaman baik secara actual dan potensial yang mengancam kepentingan nasional suatu Negara. dapat diambil contoh⁸⁹ Negara Amerika Serikat, dimana Negara tersebut menempatkan kekuatan militer baik di dalam negeri dan luar negeri, dalam kondisi seperti itu, intelijen strategic berfungsi untuk memetakan kelemahan dan kekuatan suatu Negara lain yang berpotensi menghalangi dan/atau mengancam tujuan kebijakan luar negeri dan perdagangan Negara Amerika Serikat.⁹⁰

⁸⁷ *Ibid*

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ Loch K. Johson, "Preface to a Theory of Strategic Intelligence." *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 16:4, 2003, hlm. 639, Menurut Loch K. Johson, kebijakan luar negeri yang dibuat sangat terkait dengan pandangan atas dunia atau Weltanschauung seorang pemimpin Negara.

⁹⁰ Loch K. Johson, " Preface To a Theory of Strategic Intelligence." *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 16:4, 2003, hlm. 639

Demikian juga termasuk negara Israel, dimana negara ini dikelilingi negara-negara Arab. Di mana negara-negara tersebut memiliki kecenderungan bermusuhan dengan Israel, dalam hal ini intelijen strategik, harus memiliki kemampuan untuk menemukan potensi negara lawan untuk melakukan serangan dan/atau memberikan gambaran kelemahan-kelemahan yang ada pada negara lawan.⁹¹

Intelijen stratejis dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berkaitan langsung ataupun tidak langsung dengan kepentingan nasional serta ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG). ATHG ini merupakan bagian dari penilaian terhadap ancaman (threat assessment) yang termasuk di dalam aspek-aspek strategis, yang terdiri dari 9 komponen intelijen strategis, yaitu:⁹²

- a. Geografi (sumber daya alam dan sumber daya manusia)
- b. Transportasi dan telekomunikasi
- c. Ilmu pengetahuan dan teknologi
- d. Ekonomi
- e. Politik
- f. Sosial dan budaya
- g. Angkatan bersenjata dan Kepolisian
- h. Sejarah

⁹¹ Ibid, hlm. 639-640

⁹² Irawan Sukarno, Aku "Tiada" ...*Op.Cit*, hlm. 35-36

i. Biografi tokoh-tokoh prominen

Menurut Loch K. Johnson, teori intelijen strategik terdiri dari beberapa bangunan atau pondasi yang menopang teori tersebut. Bangunan atau pondasi tersebut memberikan landasan operasional dan menentukan intelijen stratejik menjalankan tugas dan fungsi tersebut. Hal ini meliputi sebagai berikut ini:⁹³

“Organisasi intelijen merupakan salah satu dari infrastruktur yang dibutuhkan intelijen untuk melaksanakan tugas dan fungsi intelijen tersebut. Di samping organisasi untuk menjalankan juga, metode operasi (*tradecraft*) dalam mengumpulkan informasi-informasi stratejik yang dibutuhkan. Sebagai gambaran, di Amerika Serikat terdapat 13 organisasi intelijen yang tergabung di dalam komunitas intelijen, komunitas ini dipimpin oleh Direktur Intelijen Nasional (*Director National Intelligence*)”

Ketiga belas organisasi intelijen tersebut terdiri dari berbagai institusi induk, seperti: Angkatan Laut, Angkatan Darat, Marinir, dan Angkatan Udara. Termasuk juga di dalamnya Departemen Kehakiman, Departemen Keuangan, dan lain-lain.

a. Metode Operasi (*tradecraft*)

Metode operasi merupakan infrastruktur yang penting di dalam organisasi intelijen. Metode operasi digunakan untuk mengumpulkan informasi-informasi stratejik, yang terkini, komprehensif, dan secara cepat.

⁹³ Loch K. Johnson, “*Preface To a Theory...Op.Cit*, hlm. 642-649

Metode operasi merupakan sarana yang menggabungkan kemampuan human intelligence (humint), technical intelligence, dan source of intelligence. Di dalam pelaksanaan metode operasi, dapat digunakan cara-cara khusus dengan teknologi canggih maupun dangat canggih, seperti: penggunaan pesawat yang berawak dalam melakukan pengintaian, ataupun penggunaan pesawat tidak berawak atau drone dalam melakukan pengintaian. Dalam memanfaatkan sumber intelijen, dapat digunakan sumber terbuka maupun tertutup.

b. Pembagian Institusi

Pembagian institusi adalah upaya untuk mengintegrasikan metode operasi dan sumber-sumber intelijen dari berbagai institusi intelijen lainnya, agar intelijen mampu melaksanakan mandatnya secara efektif dan efisien.

Agar pembagian institusi mampu menghasilkan informasi yang komprehensif serta informasi yang teruji. Dibutuhkan lembaga koordinasi, yang mengkoordinasikan institusi-institusi intelijen di bawahnya, dan lembaga koordinasi ini bertanggungjawab langsung kepada Presiden sebagai end user. Di samping itu juga perlunya dibentuk unit-unit yang lebih khusus dengan misi yang khusus di dalam institusi intelijen yang meiliki ruang lingkup tertentu, hal ini seperti; pusat kontrol senjata intelijen, unit anti senjata pemusnah massal, unit pengendalian terorisme, dan lain-lain.

c. Sasaran/ Tujuan Khusus

Setelah kebijakan luar negeri disusun dan ancaman terhadap keamanan nasional dirumuskan, langkah selanjutnya adalah merumuskan sasaran/tujuan khusus, sebagai mandat dari intelijen tersebut. Hal ini bertujuan untuk mengkalkulasikan berapa banyak alokasi sumber daya yang diperlukan untuk mencapai sasaran/tujuan khusus itu.

Dirumuskannya sasaran khusus ini, langkah selanjutnya yang diperlukan adalah merumuskan jenis informasi apa yang menjadi prioritas utama, yang diperlukan oleh pemimpin suatu negara, sebagai contoh apakah informasi mengenai pertumbuhan ekonomi suatu negara, perkembangan dan kelemahan angkatan bersenjata suatu negara, ataupun perkembangan demokrasi suatu negara. Untuk memperoleh informasi tersebut, dapat digunakan sumber terbuka maupun tertutup. Hal ini bertujuan untuk menilai dan memprediksi seberapa tinggi ancaman terhadap keamanan nasional, yang ditimbulkan oleh negara tersebut.

d. Misi/Mandat

Merumuskan misi atau mandat intelijen secara jelas merupakan hal yang sangat penting. Dalam merumuskan misi dan mandat intelijen harus dielaborasi dengan etika profesi dan etika publik, hal ini bertujuan agar menjaga obyektifitas informasi yang dihasilkan. Mandat

yang diberikan kepada intelijen stratejik yang ruang lingkupnya adalah luar negeri, meliputi analisa dan penilaian informasi terhadap informasi yang dikumpulkan dari seluruh dunia.

Untuk melindungi informasi yang sudah dikumpulkan dan dianalisis, diperlukan mandat untuk melakukan konter-intelijen, yang bertujuan melindungi informasi tersebut dari intelijen lawan. Selain itu juga intelijen dapat diberikan mandat untuk melakukan aksi tertutup di belahan dunia manapun, dimana hal ini bertujuan untuk menimbulkan peristiwa yang memiliki dampak langsung bagi kepentingan kebijakan luar negeri negara yang bersangkutan.

e. **Infrastruktur Intelijen**

Infrastruktur intelijen yang terbentuk dengan baik, merupakan hasil penggabungan antara sasaran dan mandat intelijen. Penggabungan ini membentuk suatu organisasi intelijen, metode operasi, serta teknologi intelijen yang super canggih.

Infrastruktur intelijen dapat berbentuk jejaring intelijen di seluruh dunia, sehingga berfungsi sebagai sumber informasi yang terkini dan akurat. Selain itu teknologi yang super canggih menghasilkan alat-alat yang menunjang operasi-operasi intelijen di negara dimana mereka ditempatkan. Hal ini dapat berbentuk satelit pengintai, pesawat pengintai yang mampu menghasilkan gambar intelijen yang detail, ataupun alat pemecah kode dan intersepsi komunikasi. Infrastruktur

yang baik, akan mendukung prioritas utama yang menjadi mandat institusi intelijen, agar mampu memberikan penilaian terhadap ancaman secara cepat dan akurat, serta mendukung sistem peringatan dini terhadap keamanan nasional.

Di dalam teori strategik, menurut Loch k. Johnson harus memperhitungkan siklus intelijen (*intelligence cycle*) sebagai inti dari kegiatan intelijen tersebut. Siklus intelijen memperkuat mekanisme umpan balik (*feedback mechanism*) dan mengintegrasikan fungsi-fungsi yang dimiliki oleh intelijen.⁹⁴

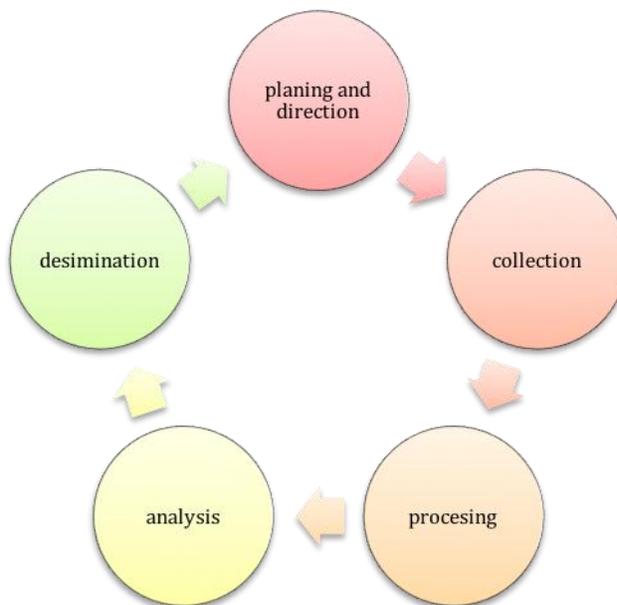
Bentuk siklus intelijen ini mendeskripsikan urutan kegiatan inteliejen, dari tahapan perencanaan hingga ke produk intelijen yang siap disajikan kepada pengambil kebijakan di pemerintahan sebagai bahan pertimbangan. Siklus ini terdiri dari lima tahap, yakni: perencanaan dan pengarahannya (*planning and direction*), pengumpulan (*collecting*), pengolahan (*processing*), produksi dan analisis (*production and analysis*), diseminasi (*dissemination*).⁹⁵

Siklus dimulai ketika para pembuat kebijakan merumuskan perencanaan dan pengarahannya untuk memperoleh informasi yang cepat dan akurat yang berhubungan dengan keamanan nasional. Dari proses ini intelijen melakukan pengumpulan informasi (melalui suatu aksi

⁹⁴Loch K. Jihson, "Sketches For a Theory of Strategic Intelligence", *Intelligence Theory " Key Question an Debate"*, Ed. Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phytian,(New York: Routledge, 2009), hlm. 34

⁹⁵ Ibid

tertutup/covert action ataupun melalui sumber terbuka), lalu dilakukan tahapan memproses dan mengeksploitasi data/infromasi yang dikumpulkan tersebut. Untuk dilakukan analisa untuk mengevaluasi, menginterpretasikan dan mengintegrasikan data atau informasi tersebut untuk menghasilkan informasi yang akurat. Selanjutnya informasi yang sudah dianalisa secara komprehensif ini diseminasikan kepada pembuat kebijakan sebagai pengguna akhir, dan proses ini terus berlanjut sebagai umpan balik (feedback), menjadi satu siklus yang berulang-ulang menurut kebutuhan informasi yang berbeda-beda.⁹⁶



⁹⁶ Thomas C. Breneau and Steven C. Boraz, *Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness, Reforming Intellegence, Op.Cit*, hlm. 8-10.

2. Teori Intelijen Keamanan

Teori Intelijen keamanan merupakan teori yang berkembang ketika terjadi demokratisasi di suatu negara, terutama dalam kondisi adanya reformasi di sektor keamanan. Teori intelijen keamanan memisahkan antara intelijen militer dengan intelijen sipil, antara intelijen luar negeri dan dalam negeri, serta antara intelijen keamanan dalam negeri dan intelijen kepolisian dan/atau intelijen penegakan hukum/ yustisia. Hal ini mensyaratkan suatu kondisi yang disebut dengan fragmentasi intelijen.

Shulsky dan Schmith memberikan pengertian lebih rinci lagi mengenai hakekat intelijen (intelijen keamanan) 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 strategis (*strategic surprises*) dibidang keamanan nasional dan melindungi keutuhan dan keberlangsungan negara berdasarkan prinsip negara demokratis.⁹⁷

Hakekat intelijen di dalam sistem keamanan nasional adalah sebagai lini pertama di dalam sistem keamanan nasional, intelijen selalu bersinggungan dengan ancaman, ancaman baik secara aktual dan potensial kerap kali mengancam kepentingan nasional dan keamanan nasional. Ada

⁹⁷ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, dalam Hubungan Intelijen- Negara 1945-2004, Op.Cit, hlm. 106-107, Negara , Intel, dan Ketakutan.

baiknya melihat apa yang dimaksud dengan ancaman keamanan nasional dan keamanan nasional tersebut untuk memberikan gambaran yang mendalam terhadap hakekat intelijen.

Ancaman keamanan nasional merupakan setiap usaha dan kegiatan baik yang bersumber dari dalam negeri (internal) maupun luar negeri (eksternal), serta berbentuk ancaman militer dan/atau non militer, maupun ancaman yang berbentuk perbuatan manusia dan/atau peristiwa alam yang mengganggu kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, segenap bangsa dan warga negara, upaya memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.⁹⁸ Sedangkan keamanan nasional dapat diartikan sebagai berikut ini, yaitu: kondisi dinamis yang meliputi rasa aman, rasa sejahtera yang terlindungi oleh hukum dan ketertiban serta rasa damai yang dinikmati oleh segenap warga negara.⁹⁹

David L. Carter dalam Law Enforcement Intelligence menambahkan bahwa uintelijen bukan sekedar informasi belaka. Intelijen adalah produk suatu analitis yang mengevaluasi informasi yang dikumpulkan dari berbagai sumber dan mengintegrasikan informasi-informasi yang relevan menjadi satu paket, dan memproduksi suatu kesimpulan atau prakiraan

⁹⁸ Ignasius Soeprapto, *Spektrum Ancaman Terhadap Keamanan Nasional, Konsepsi ketahanan nasional*, (Jakarta: Tanpen, 1976), hlm. 49

⁹⁹ Ignasius Soeprapto, *Kajian Tentang Keamanan Nasional*, (Jakarta: Tanpen, 1976) hlm.1

mengenai dinamika keamanan nasional dengan menggunakan metode pemecahan masalah yang ilmiah.¹⁰⁰

Dari pendapat yang diuraikan oleh David L. Carter ini dapat ditarik suatu benang merah bahwa intelijen keamanan memiliki keterikatan dengan keamanan nasional. Karena memiliki keterikatan yang erat dengan keamanan nasional, maka intelijen merupakan suatu informasi yang terkini dan akurat yang merupakan bagian dari sistem keamanan nasional.

Peran intelijen di dalam sistem keamanan nasional adalah lini pertama di dalam sistem keamanan nasional, untuk itu harus menyesuaikan diri dengan perkembangan dunia pasca perang dingin, dunia yang multi polar atau non polar dan era demokratisasi segala bidang. Hal ini termasuk menyesuaikan metode kerja, budaya kerja, dan diferensiasi serta spesialisasi fungsi dengan kondisi tersebut.¹⁰¹

Intelijen harus mampu berperan untuk menjadi pusat data intelijen strategis dalam menilai, mengidentifikasi, menganalisa, serta memberikan informasi-informasi yang berisi indikasi-indikasi sifat dan bentuk ancaman baik secara potensial dan aktual dan serta peringatan dini (*early warning*) kepada pengambil kebijakan yang cepat dan akurat untuk menghondari

¹⁰⁰ *Ibid*

¹⁰¹ Negara Israel, dalam mendeteksi ancaman dan mengamankan warga negara secara efektif, terhadap serangan bom bunuh diri yang dilakukan jaringan teroris dengan menggunakan metode forensik. Melalui metode forensik ini, dinas intelijen dan aparat hukum yang berwenang, mampu menelusuri siapa yang mengirimkan pembom, yang melatih dan melengkapi pelaku, serta siapa yang mendanai tindakan bom bunuh diri tersebut. Melalui metode ini, pemerintah Israel, mengklaim mampu mencegah bom bunuh diri dengan tingkat keberhasilan mencapai 80%, dan pada tahun 2004 mencapai 76%. Arthur S. Hulnick, *Indications and Warning for Homeland Security: Seeking a New Paradigm*, *Journal Intelligence and Counter Intelligence*, Vol: 18 No: 4, Routledge: Taylor & Francis Group, October 2007, hlm. 600

pendadakan strategis demi keselamatan warga negara, bangsa dan eksistensi negara.¹⁰² Kini intelijen mendapat tantangan yang serius dari peran media massa atau media elektronik yang memiliki kemampuan untuk mendapatkan, menilai dan menyebarkan informasi secara cepat. Terkini, dan memiliki akurasi mendekati sempurna, untuk itu intelijen harus secara secermat mungkin menggunakan sumber terbuka ini agar mampu mengolah dan mendistribusikan informasi yang rasional, terkini, akurat dan teruji bagi pembuat kebijakan.¹⁰³

Di samping itu juga merumuskan definisi kepentingan nasional secara jelas serta membangun sistem keamanan nasional secara terpadu adalah suatu keharusan dan kebutuhan yang primer agar setiap aktor keamanan mampu bekerja secara optimal dalam menjaga pertahanan negara, keamanan dalam negeri serta tegaknya hukum dan ketertiban (law and order), serta hubungan luar negeri yang sejalan dengan semangat perdamaian.¹⁰⁴

Teori intelijen keamanan mendorong pembangunan organisasi intelijen yang mampu melaksanakan kegiatan intelijen seperti:

¹⁰² Salah satu pelajaran sejarah yang perlu ditarik adalah ketika sistem intelijen terpadu belum dibangun di Negara Amerika Serikat, Amerika Serikat mengalami pendadakan strategis yang berasal dari luar yakni serangan yang dilakukan oleh Inggris pada Tahun 1814 yang ditujukan pada ibukota negara yakni Wasington D.C, dan serangan yang dilakukan oleh angkatan bersenjata Jepang pada tahun 1942 yang ditujukan pada pangkalan angkatan laut Amerika Serikat di Hawaii. Arthur S. Hulnick, *Indication and Warning for Homeland Security: Seeking a New Paradigm*, Journal Intelligence and Counter Intelligence, Vol: 18 No: 4, Routledge: Taylor & Francis Group, October 2007, hlm. 592-593

¹⁰³ Ibid, hlm. 593-607

¹⁰⁴ Dari pengembangan sistem keamanan nasional yang terpadu, maka dapat dikembangkan pusat data intelijen strategis yang mendukung penguatan sistem analisa strategis dalam bidang keamanan nasional dan sistem deteksi dini.

pengumpulan informasi (information gathering), analisa (analyst), penilaian informasi (information assessment) dan disemena (dissemination) secara efektif dan efisien. Agar hal ini dapat terlaksana, intelijen keamanan tidak diberikan tugas, fungsi dan kewenangan di dalam penegakan hukum. Tugas, fungsi dan kewenangan penegakan hukum harus melekat pada lembaga kepolisian dan penegak hukum lainnya.¹⁰⁵

Pembatasan secara tegas antara intelijen keamanan dan intelijen kepolisian dan/atau lembaga yustisia lainnya, adalah kewajiban yang harus dilakukan, di dalam kerangka negara demokratis. Hal ini adalah kebutuhan di reformasi sektor keamanan karena apabila tidak ada pemisahan secara tegas, akan menghancurkan kebebasan sipil dan menghambat komunikasi dan koordinasi antar institusi.¹⁰⁶

Selain itu juga, dibutuhkan suatu pengawasan berlapis dan sistem pertanggungjawaban untuk mengawasi dan mengontrol pelaksanaan fungsi dan kegiatan dari intelijen tersebut. Untuk melengkapi reformasi intelijen keamanan agar sejalan dengan prinsip negara demokrasi serta prinsip-prinsip hak-hak dasar warga negara perlu dirumuskan secara jelas dan terukur mengenai apa saja yang dirumuskan sebagai ancaman terhadap keamanan nasional. Maka mengenai karakteristik dari intelijen keamanan dirumuskan melalui lima komponen utama yakni: ancaman (*threat*),

¹⁰⁵ Peter Chalk and William Rosenau, *Confronting The Enemy Within "Security Intelligence, The Police, and Counter-Terrorism in The Four Democracies*, (RAND Corporation, 2004), hlm. 2

¹⁰⁶ *Ibid*

struktur lembaga penegak hukum (*law enforcement structure*), strukture lembaga intelijen (*intelligent structure*), dan pengawasan terhadap intelijen (*intelligence oversight*).¹⁰⁷

Intelijen keamanan dikembangkan ketika ada kebutuhan untuk mengawasi ancaman yang secara aktual dan potensial dapat mengancam keamanan domestik suatu negara, untuk itu dibutuhkan suatu lembaga pengintai yang didedikasikan untuk keamanan domestik.¹⁰⁸ Intelijen keamanan ditujukan untuk mengantisipasi ancaman yang bersifat spesifik, antara lain: penanggulangan terorisme, peredaran obat bius, kejahatan transnasional dan lain-lain. Selain itu juga intelijen keamanan memiliki hubungan yang erat dengan lembaga penegakan hukum yang bertujuan menyelenggarakan ketertiban dan keamanan masyarakat (*law and order*).¹⁰⁹

Intelijen keamanan memiliki hubungan yang erat (dalam bentuk hubungan koordinasi) dengan lembaga polisi (khususnya intelijen kepolisian dan penyidik kepolisian) dan lembaga penegakan hukum lainnya.¹¹⁰ Di negara hukum yang demokratis, intelijen keamanan tidak hanya mengumpulkan informasi dan menyiplai informasi terkait dengan keamanan nasional kepada pembuat kebijakan, tetapi juga berfungsi

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 5

¹⁰⁸ *Ibid*, hlm. 3

¹⁰⁹ *Ibid*

¹¹⁰ *Ibid*

sebagai senjata yang ampuh dalam kewenangan diskresi kepolisian di bidang ketertiban dan keamanan masyarakat, kepada pembuat kebijakan publik, pelaku ekonomi sektor swasta, dan pejabat publik lainnya.¹¹¹

Intelijen keamanan (intelijen domestik) dalam rangka keamanan nasional, memiliki karakteristik spesialisasi fungsi penanganan terhadap ancaman domestik. Karakteristik ini juga, dapat berupa fungsi koordinasi yang khas dengan lembaga kepolisian, fungsi koordinasi ini berbentuk suplai informasi yang cepat dan akurat untuk mendukung wewenang diskresi kepolisian dalam bidang ketertiban dan keamanan masyarakat. Diskresi¹¹² kepolisian merupakan suatu tindakan yang melekat pada polisi, di samping polisi sebagai aparat penegak hukum, diskresi diperlukan dan dibutuhkan oleh polisi sebagai penjaga ketertiban yang bertugas mengusahakan kedamaian (*piecekeeping*) dan ketertiban (*order maintenance*), maka dapat disimpulkan kaki polisis yang satu di atas hukum dan kaki yang lain di atas ketertiban.¹¹³

D. ASTAGATRA

¹¹¹ *Ibid*

¹¹² Diskresi dapat diartikan sebagai “*the equality of being disceet, or careful about what one does and says*”, atau sering kali dirumuskan sebagai “*free to make choice among possible courses of action or in action*”, Satjipto Raharjo, merumuskan diskresi adalah “bertindak menurut penilaian sendiri, serta dalam bertindak tersebut harus memperhitungkan manfaat serta risiko dari tindakan tersebut dan betul-betul untuk kepentingan umum”.

¹¹³ Satjipto Raharjo, Sosiologi Hukum: Esai-Esai Terpilih, “Diskresi, Polisi Sipil dan Berbagai Masalah Lain”, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 29

Aspek Wawasan Geostrategis (Astagatra) dibagi menjadi dua yaitu bersifat statis atau yang disebut sebagai Trigatra dan yang bersifat dinamis atau yang biasa disebut sebagai Pancagatra.

1. Bersifat Statis. (Tri gatra)

- a) Geografi.

Kondisi negara Indonesia termasuk negara kepulauan (*Archipelago state*) yang memiliki sekitar 17.500 pulau dengan garis batas pantai sekitar 81.000 km , $\pm \frac{3}{4}$ wilayahnya ($\pm 6.846.000$ km²) merupakan wilayah lautan, dari seluruh wilayahnya yang luasnya $\pm 8.746.000$ km² dan berdasarkan peraturan Presiden No. 78 tahun 2005 terdapat lebih kurang 92 pulau di wilayah Indonesia yang berhadapan langsung dengan negara tetangga. Meski untuk sementara diacuhkan, kondisi geografis suatu negara sangat menentukan peristiwa-peristiwa yang memiliki pengaruh secara global. Geografi secara luas akan menjadi determinan berpengaruh berbagai peristiwa lebih dari pada yang pernah terjadi sebelumnya (*Robert Kaplan pada Foreign Policy, May/June, 09*).

Kondisi geografi Indonesia yang terdiri dari pulau-pulau dan terletak pada posisi silang sebagai lalu lintas dunia Internasional serta keterbatasan infrastruktur dan aksesibilitas pelayanan publik sulit merupakan kendala bidang transportasi maupun telekomunikasi yang berpengaruh terhadap kedaulatan wilayah NKRI. Kaburnya

garis perbatasan wilayah Negara, dimana perbatasan mempunyai posisi strategis yang berdampak terhadap Hankam dan politik mengingat dimana terjadi banyak pelintas batas baik dari dan ke Indonesia.

b) Demografi.

Jumlah penduduk Indonesia sekitar \pm 250 juta jiwa , dari jumlah pulau tersebut sebanyak 92 pulau dan 50 % berpenghuni dengan luas pulau antara 0,02-200 Km² merupakan pulau terluar Indonesia (*Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2005 tentang pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar*). Dan kondisi penduduk yang heterogen tersebut rentan terhadap konflik dan kesenjangan ekonomi maupun keterpurukan kesejahteraan masyarakat merupakan pemicu pecahnya kohesi sosial . Penduduk Indonesia yang heterogen, penyebarannya tidak merata, tingkat pendidikan antara penduduk pulau terpencil yang relatif masih rendah dibandingkan dengan penduduk kota, tingkat kesejahteraan yang belum merata, dengan perbedaan tersebut tentunya menjadikan rentan terhadap keutuhan wilayah NKRI.

c) Kekayaan alam.

Dilihat potensi hasil SDA Indonesia yang melimpah baik di darat, di laut berupa : hasil hutan, hasil tambang, minyak bumi, pasir laut, perikanan serta sumber kekayaan kelautan

mengindikasikan bahwa kesejahteraan masyarakat tentunya cukup bahkan berlimpah. Sumber kekayaan alam yang beraneka ragam dan tersebar diseluruh Nusantara apabila diperdayakan secara optimal merupakan potensi bagi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, maka berpeluang untuk kepentingan perekat persatuan dan kesatuan bangsa (Kaidah atau aturan dasar yang perlu diberlakukan adalah pengelolaan SDA yang tidak boleh mengurangi peluang tatanan lokal dimana ia dihasilkan untuk membangun dirinya. /A. Mappadjantji Amin , 2005 ; 279) .Ditinjau dari pengaruh perkembangan lingkungan nasional aspek sumber kekayaan alam dampaknya besar dan dapat lebih mudah terlaksana dalam menciptakan suatu ketahanan nasional .

Mencermati dan mengacu pada kondisi di atas, yang bersifat statis meliputi : aspek geografis, demografis dan kekayaan alam tentunya menimbulkan dampak kerawanan terhadap pelanggaran teritorial wilayah sangat sangat besar dan dapat meluas menjadi ancaman kedaulatan maupun keutuhan wilayah NKRI (Bentuk konflik di suatu wilayah akan menyebarkan ketidakstabilan keamanan di banyak kawasan. *Stephen D. Krasner*, 2003 : 158).

2. Bersifat Dinamis (Pancagatra).

a) Idiologi.

Pancasila sebagai dasar negara, falsafah, pandangan hidup yang pada dasarnya untuk menjaga keutuhan dan kedaulatan NKRI, namun reformasi telah membawa perubahan dari paradigma lama ke paradigma baru tentang pemahaman dan penghayatan terhadap nilai-nilai Pancasila yang menimbulkan sikap saling bertentangan antara nilai dasar maupun nilai instrumental dengan nilai praksisi. Sehingga keyakinan terhadap kebenaran Pancasila mulai luntur dan jadi preseden buruk bagi perkembangan dan terjaganya suatu ketahanan nasional maupun persatuan dan kesatuan bangsa.

Pada sisi lain dengan derasnya perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan informasi telah merubah perilaku masyarakat sehingga menghadapi masalah kebangsaan, persatuan kesatuan serta kemanusiaan dan keadilan yang menyebabkan terjadinya pertentangan antar umat beragama, munculnya pertikaian dan melemahnya hukum serta maraknya praktek KKN. Telah dibubarkanya BP 7 dan pencabutan TAP MPR RI No . II/MPR RI/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila telah membawa konsekuensi tersendiri melemahnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terhadap pemahaman Pancasila, walaupun sebagian masyarakat masih mengamalkan Pancasila sebagai dasar negara dalam kehidupan sehari-hari. Kendala yang dihadapi dapat dari luar maupun dari dalam.

Dari luar kurangnya akses pemerintah ke kawasan perbatasan dapat menyebabkan masuknya pemahaman ideologi lain seperti paham komunis dan liberal kapitalis, yang mengancam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dari rakyat Indonesia. Dari dalam, saat ini penghayatan dan pengamalan Pancasila sebagai ideologi negara dan falsafah hidup bangsa tidak disosialisasikan dengan gencar seperti dulu lagi, karena tidak seiramanya antara kata dan perbuatan dari penyelenggara Negara, elite politik dan seluruh komponen anak bangsa serta cenderung untuk mementingkan pribadi atau kelompoknya.

b) Politik.

Aspirasi masyarakat belum dapat tersalurkan dan terakomodasi dengan baik, terciptanya kondisi politik yang tidak kondusif dengan berlakunya sistem multi partai banyak meninggalkan persoalan-persoalan terjadinya gesekan-gesekan dan konflik antar politik yang berujung pada bentrokan. Reformasi yang telah membawa perubahan paradigma ketata negaraan yaitu kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat, sentralistik menjadi desentralistik, dari tertutup menjadi terbuka dan orientasi otoriter berubah ke orientasi demokrasi. Hubungan sinergitas lembaga politik sesuai tataran suprastruktur maupun infrastruktur yang belum sepenuhnya mapan dan membangun kehidupan politik yang

stabil . Sejak bergulirnya reformasi di Indonesia dimana telah terbukanya kran demokrasi yang menimbulkan kondisi Negara Indonesia yang semakin carut marut hal ini berdampak pula pada tatanan politik di Indonesia.

c) Ekonomi.

KKN yang masih marak sehingga memberikan kesenjangan yang tinggi antara yang kaya dan miskin , terbatasnya lapangan pekerjaan yang membuat melanggar aturan untuk memenuhi hidup, mandeknya ekonomi kerakyatan sesuai yang diamanatkan dalam undang–undang karena kuatnya pengaruh konglomeratisasi. Dengan berlakunya Undang–undang No 32 dan 33 tahun 2004 tentang perimbangan anggaran belanja daerah dan otonomi daerah memberi keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam meningkatkan pembangunan dan mensejahterakan rakyat. Namun tanpa adanya niat kesungguhakan dan komitmen yang tinggi serta pengawasan secara ketat maupun melekat, maka peluang KKN bertambah besar dan kerawanan tersendatnya pembangunan serta kesejahteraan.

Kehidupan sosial ekonomi di daerah perbatasan umumnya dipengaruhi oleh kegiatan di negara tetangga, Kondisi tersebut berpotensi untuk mengundang kerawanan diberbagai bidang , karena meskipun orientasi masyarakat masih terbatas pada bidang ekonomi dan sosial, terutama apabila kehidupan ekonomi

masyarakat daerah perbatasan mempunyai ketergantungan kepada perekonomian negara tetangga, maka selain dapat menimbulkan kerawanan yang dapat menurunkan harkat dan martabat bangsa, kondisi tentang kehidupan masyarakat pada wilayah perbatasan, wilayah pulau-pulau kecil terluar:

- Lokasinya yang relatif terisolir (terpencil) dengan tingkat aksesibilitas yang rendah.
- Rendahnya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan (jumlah penduduk miskin dan desa tertinggal).
- Kemiskinan akibat keterisolasian kawasan dan kesenjangan sarana dan prasarana pemicu orientasi perekonomian masyarakat menjadi pelintas batas.

d) Sosial Budaya.

Identitas bangsa Indonesia yang kuat menjadi hilang dan sirna dan munculnya budaya kekerasan, menguatnya individualisme dan sentimen antar umat beragama . Dilain pihak faktor pendidikan, kesehatan, ilpengtek, kesadaran hukum dan peran generasi muda serta kesejahteraan yang belum sesuai harapan , rentan terhadap munculnya konflik, bahkan hukum positif/hukum pemerintah dikalahkan dengan hukum adat. Mutu pendidikan yang rendah dan

berorientasi intelektual tanpa memperhatikan nilai-nilai nasionalisme merupakan kendala berfikir dan bertindak masyarakat. Media masa maupun penegakan hukum ikut andil dalam pembentukan opini dan efek jera pelaku kejahatan maupun pelanggaran . Apabila opini dan hukum tidak berlaku adil dengan kondisi kualitas pendidikan mengabaikan nilai-nilai nasionalisme akan berdampak kerawanan kekerasan dan konflik.

Kondisi sosial budaya masyarakat globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dapat merusak kondisi sosial budaya masyarakat :

- Masyarakat wilayah perbatasan cenderung lebih cepat terpengaruh oleh budaya asing.
- Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat wilayah perbatasan cenderung berubahnya karakter perilaku watak masyarakat.

e) Pertahanan dan Keamanan.

Kondisi keamanan makin melemah dan pernyataan-pernyataan elite yang memutar balikan fakta membuat masyarakat cenderung apatis. Ego sektoral ditandai keinginan untuk memisahkan diri dari NKRI merupakan cerminan pola pikir, pola sikap dan pola tindak kedaerahan maupun tidak berorientasi pada satu kesatuan bangsa. Timbulnya kerusuhan, kekerasan, pertikaian dan konflik

melemahkan stabilitas keamanan yang menjurus disitegrasi bangsa. Juga kondisi wilayah perbatasan rawan persembunyian kelompok pemberontak.

Untuk menjaga kepentingan nasional dalam berbagai aspek kehidupan sebagaimana telah diuraikan di atas, fungsi Intelijen menjadi sangat strategis mengingat intelijen sebagai informasi dapat dijadikan acuan pemangku kebijakan untuk menentukan arah kebijakannya.

Sebagai institusi, intelijen bukan menjadi alat pemerintah atau golongan maupun rezim, akan tetapi sebagai alat Negara yang mengabdikan bagi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan pada Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Intelijen harus bekerja guna melaksanakan amanah Pembukaan UUD 1945 khususnya pada alinea kedua “... *negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur,*” dan pada alinea keempat “...*pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah dasar Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social..*” oleh karena itu banyak sekali kepentingan-kepentingan nasional yang harus diamankan, misalnya jalannya pembangunan nasional, keutuhan NKRI, keselamatan bangsa, sumber daya alam (SDA) dan lain-lainnya. Dalam konteks inilah, intelijen berperan penting serta diperlukan untuk mengamankannya.

Secara demografis, Indonesia memiliki keanekaragaman yang sangat luas dalam berbagai bidang dan dimensi kehidupan seperti ras/etnik, agama, bahasa, adat-istiadat, social, ekonomi dan lainnya. Selain tersimpan kekayaan budaya bangsa, terkandung pula berbagai potensi konflik serta ancaman (terutama menyangkut keutuhan bangsa) yang cukup besar.¹¹⁴ Secara geografis, selain bercirikan Negara kepulauan dan posisinya yang sangat strategis, juga memiliki kekayaan alam yang sangat melimpah. Dengan ciri geografis seperti itu, kita dihadapkan pada konsekuensi adanya berbagai kepentingan asing, terutama yang ingin ikut mengeksploitasi SDA kita. Karena itu, di dalam perjalanannya, pemerintah Indonesia dipastikan akan menghadapi ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional yang datangnya bertubi-tubi tanpa jeda dari dalam negeri maupun luar negeri, sehingga untuk itu diperlukan intelijen yang dapat mendekteksi secara dini untuk mengantisipasinya.¹¹⁵

Dari berbagai pertimbangan terkait dengan astragratia tersebut, terlihat bahwa begitu besar peran intelijen dalam melakukan pengamanan nasional. Lembaga intelijen dituntut untuk mampu mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tentu berbagai aspek yang mendukung dan mendorong langkah kerja lembaga intelijen perlu dibenahi ulang termasuk fungsinya yang ada dalam berbagai regulasi yang ada.

¹¹⁴ Slamet Singgih, *Intelijen; Catatan Harian Seorang Serdadu*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2014), hlm. Xxvi-xxvii

¹¹⁵ *ibid*, hlm. xxvii

Tak kalah penting adalah terkait dengan profesionalisme. Dengan kinerja atau tampilan intelijen yang professional, kita harapkan lembaga itu mampu menyelenggarakan kegiatan pertahanan keamanan nasional, yakni penanggulangan Ancaman, Tantangan, Hambatan dan Gangguan (ATHG) dalam segala bentuk manifestasinya. Artinya intelijen, mempunyai sasaran yang luas, kompleks dan berdimensi strategis dalam memenuhi kewajibannya secara nasional. Di satu pihak kewajiban nasional harus menerima nilai-nilai baru tanpa menghilangkan integritas bangsa. Di lain pihak, harus pula menerima konsekuensi sebagai pengaruh langsung dari perkembangan dunia internasional yang mengglobal.

BAB III
PEMBAHASAN
HAKEKAT INTELIJEN DALAM NEGARA DEMOKRASI

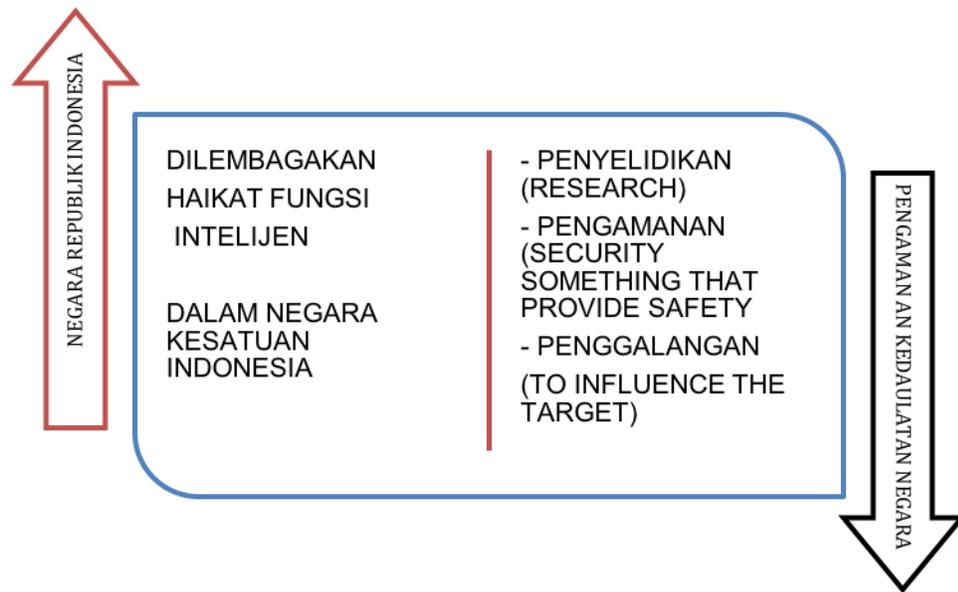
A. HAKEKAT FUNGSI INTELIJEN DALAM SEBUAH NEGARA DEMOKRASI KHUSUSNYA SEBAGAI *SUPPORT* PENGAMBILAN KEBIJAKAN.

Banyak persepsi¹¹⁶ atau cap yang beredar di kalangan masyarakat Indonesia mengenai sosok intelijen, meskipun belum ada persepsi yang pas mengenai sosok intelijen, persepsi anatar satu kelompok masyarakat yang satu memiliki persepsi yang berbeda dengan kelompok masyarakat yang lainnya. Bahkan perbedaan tersebut tidak jarang bertentangan, dan itu tergantung dari sudut pandang yang dipakai, pengetahuan yang dimiliki, bahkan pengalaman yang pernah ditemui maupun terhadap kepentingan yang melatarbelakangi. Semisal contoh intelijen di beri predikat oleh sebagian masyarakat dengan sosok petugas serem, bertubuh kekar, berkumis tebal, berambut cepak, berkacamata hitam, dengan pistol tersembul dibalik baju, tentu saja predikat tersebut tidak sepenuhnya salah, banyak benarnya tetapi juga banyak salahnya, ironisnya di

¹¹⁶ Bagus Lorens dalam kamus filsafat dalam bahasa inggris, perception berasal dari bahasa latin percipio, yang meliputi baik perolehan pengetahuan melalui panca indra maupun dengan pikiran. Terdapat 14 pendapat para filosof, diantaranya Empledokles beranggapan bahwa persepsi terjadi berdasarkan kemiripan unsur-unsur didalam diri kita dengan yang diluar, yang merupakan objek-objek yang kiota persepsi; kant mendefinisikan persepsi sebagai kesadaran yang disertai pemngindraan yang menghubungkan dengan skema estetika transendentalnya; John lock menyatakan pikiran sebagai tabularasa (kertas putih bersih) tempat pengalaman terekam. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,2005), hlm. 817

Indonesia pada saat bersamaan muncul satire yang bernama “ intel melayu”, yang cenderung sisi negative.

Pada dasarnya dapat kita simpulkan bahwa memberikan pemahaman terhadap pengertian Intelijen bisa sangat mudah dan juga bisa sangat sulit, dikatakan gampang karena secara klasifikasi universal sebenarnya sudah ada dan dapat kita temukan pada beberapa jurnal atau bahan buku bacaan lainnya serta pemahaman bersama diantara para pengamat dan praktisi intelijen dimanapun diberbagai belahan bumi ini. Kalaupun terdapat perbedaan itu mengacu pada aplikasi dan kepentingan Negara masing-masing, sebaliknya dapat dikatakan sulit karena banyak sebageian pendapat mengatakan bahwa adanya “kepuasaan” tersendiri dimana intelijen lebih menitik beratkan pada pencapaian dan diterima informasi, yang sangat berguna bagi kestabilitan suatu Negara yang nantinya dapat mengakomodir dari tujuan Negara atau sponsor intelijen tersebut, dimana nantinya digunakan sebagai dasar dari penentu kebijakan suatu Negara.



Sementara itu, mengutip salah satu petikan wawancara penulis dengan seorang intelijen bernama Irawan soekarno¹¹⁷ yang mengatakan bahwa “ *bila berbicara mengenai intelijen dalam suatu Negara maka akan membicarakan inteliejn dalam tiga sisi /sudut pandang dimana yang pertama, intelijen sebagai organisasi, kedua, intelijen sebagai ilmu pengetahuan, dan ketiga, intelijen sebagai aktivitas, dimana kesemuanya bermuara pada kstabilitas nasional suatu Negara, apabila ketiganya tidak dapat berjalan sebagaimana maestinya*

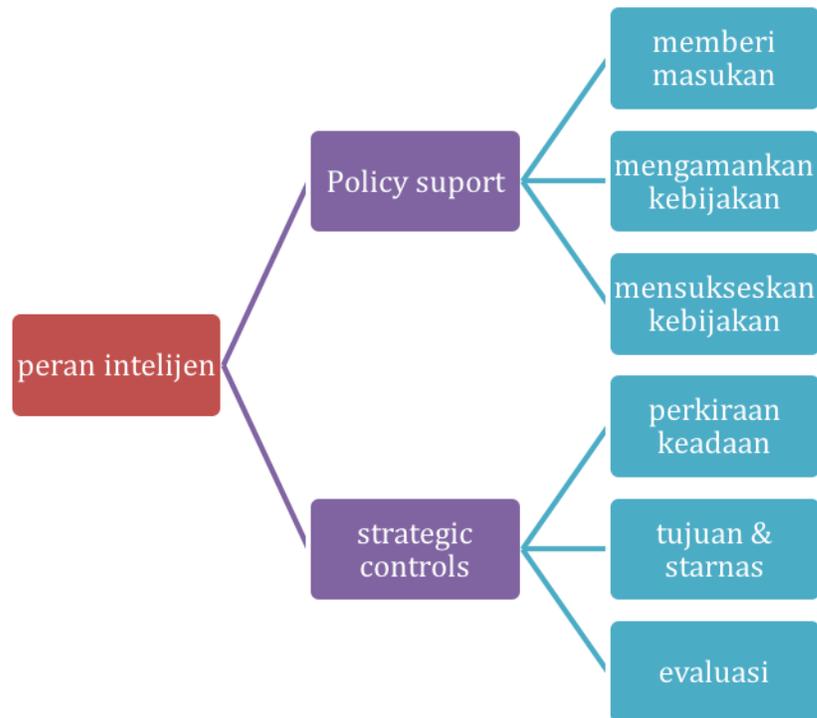
¹¹⁷ Senior Intelijen dengan pangkat terakhir Brigadir Jendral Purnawirawan, dosen Kajian strategi intelijen pada Universitas Indonesia , Dosen pada Sekolah Tinggi Intelijen Negara, penulis berkesempatan bertemu pada awal february 2013.

maka dapat dikatakan bahwa suatu Negara tersebut berada dalam ambang kejatuhan.”

Dalam undang-undang intelijen atau UU No. 17/2011 yang disahkan dalam sidang pleno DPR-RI pada 11 oktober 2011, pengertian intelijen adalah ;

“pengetahuan, organisasi, dan kegiatan yang terkait dengan perumusan kebijakan, strategi nasional. Dan pengambilan keputusan berdasarkan analisis dari informasi dan fakta yang terkumpul melalui metode kerja untuk pendeteksi dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional”

Dapat dikatakan bahwa peran intelijen sangat strategis dalam rangka pengambilan kebijakan/keputusan sehingga dapat diuraikan sebagai berikut:



Dalam melihat fungsi intelijen pada sebuah kecamatan Negara demokrasi yang lebih utama adalah menempatkan intelijen dengan porposional dan didukung dengan wadah yang benar-benar pas, dan terfasilitasi secara sistematis sehingga ketika dalam menyelenggaraanya fungsi intelijen dapat berlaku secara optimal dan dapat mendukung seluruh policy atau kebijakan yang menjadi tujuan dari Negara demokrasi.

Untuk lebih jauh dalam membuat sebuah hakikat intlijen dalam sebuah Negara demokrasi maka penulis akan sedikit menjabarkan 3 sudut pandang intelijen (organisasi, ilmu pengetahuan dan aktivitas) yang mana nantinya akan dapat memberikan gambaran mendasar mengenai bagaimana hakikat intelijen dalam sebuah Negara demokrasi. Dalam hal ini di satu sisi intelijen harus

bergerak dan bekerja secara cepat untuk menangani berbagai potensi yang akan tumbuh menjadi bibit pengganggu suatu Negara akan tetapi di satu sisi intelijen terbelenggu dengan aturan perundang-undangan yang berlaku di Negara ini¹¹⁸



1. Intelijen Sebagai Organisasi

Dalam penjelasan UU No. 17/2011 tentang intelijen , yang dimaksud dengan intelijen sebagai organisasi adalah suatu badan yang digunakan sebagai wadah dengan tugas dan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi dan aktivitas intelijen. Sebagaimana layaknya sebuah organisasi yang dimana didalamnya terdapat unsur-unsur individu, kelompok, tujuan, pemimpin dan lain halnya, maka dalam hal ini intelijen juga mengandung makna sekumpulan orang-orang dalam sebuah karakteristik khusus yang berbeda dengan organisasi

¹¹⁸Pembahasan lebih lanjut akan di jabarkan pada bab selanjutnya.

lainnya, maka dapat kita katakan bahwa intelijen memiliki sifat tertutupan, sekumpulan orang-orang dalam sebuah struktur yang memiliki pemimpin dan tujuan dalam banyak hal juga bersifat tertutup.

Dalam kesempatan ini, sesuai dengan karakteristiknya yang sifatnya tertutup, maka tidak perlu heran bila organisasi intelijen sejauh mungkin berusaha menutup diri. Bahkan di beberapa Negara, nama sebuah organisasi intelijen bersifat universal dan tidak memperlihatkan bahwa itu adalah sebuah organisasi intelijen Negara tersebut, namun ada juga Negara yang menyematkan nama intelijen sebagai organisasinya¹¹⁹

Intelijen Negara setidaknya berkaitan dengan dua hal. Intelijen sebagai sebuah fungsi dan intelijen sebagai sebuah organisasi dalam struktur ketatanegaraan. Sebagai sebuah fungsi, intelijen sangat berkaitan dengan pengindraan awal atau biasa kita kenal dengan *early warning system*. Dalam hal ini akan mengakibatkan intelijen memiliki tugas untuk mengumpulkan,

¹¹⁹ Sama halnya dengan beberapa negara, maka tiap negara memiliki badan intelijen tersendiri dengan fungsi dan tugas yang hampir sama yaitu melindungi dan menjadi line pertama dalam gerbang negara sekaligus sebagai produk dalam pembuatan kebijakan negara tersebut, seperti halnya negara Amerika dengan CIA (*Central Intelligence Agency*) Inggris dengan Mi5 dan Mi6 (biasa dikenal dengan *Secret Intelligence Service*), Rusia dengan FSB (*The Federal Security Service of the Russian Federation*), GRU (*Glavnoye Razvedovatelnoye upravleni*), FCS (*Federal Counter Intelligence Service*), Israel dengan Mossad (*The Greatest Missions of the Israeli Secret Service*), Australia dengan ASIO (*Australia Secret Intelligence Organization*), RRC dengan *Ministry of Public Security* (MPS) = *Gongjia Anquan Bu* (Gong An Bu), Jepang dengan *Cabinet Research Office* (CRO/sipil) CRO atau *Naikaku Chosashitsu Betsushitsu* (Naicho), Korea Selatan dengan *National Intelligence Service* (NIS), Korea Utara dengan *Cabinet General Intelligence Bureau*, Taiwan dengan *National Security Bureau* (NSB), India dengan *Research and Analysis Wing* (RAW), Pakistan dengan *Inter Services Intelligence* (ISI), Papua Nugini dengan *National Intelligence Organization* (NIO), Malaysia dengan *Research Division*, Singapura dengan *Security Intelligence Division* (SID), Filipina dengan *National Intelligence and Security Authority* (NISA), Thailand dengan *National Intelligence Agency* (NIA), Prancis dengan *Direction Generale de la Securite Exterieur* (DGSE), Jerman dengan *Bundesnachrichtendienst* (BND), Belanda dengan *Algemene Inlichtingen en Veiligheids Dienst* (AIVD) dan masih banyak lagi. Wawancara dengan alex dinuth Februari 2016.

menganalisa dan memberikan informasi yang diperlukan kepada *user/* dalam hal ini pembuat kebijakan dalam suatu Negara, di Indonesia untuk *single user* intelijen / BIN adalah Presiden republic Indonesia, yang mana kebijakan tersebut harus yang terbaik sebagai salah satu jalan untuk mencapai tujuan bernegara.

Sebagai sebuah organisasi, intelijen terkait dengan struktur, hubungan antar lembaga/organisasi, personil serta kepada kredibilitas, dalam hal ini intelijen harus berkembang serta mengikuti situasi dan kondisi terkini (kondisi dinamis suatu bangsa), sebagaimana Indonesia saat ini merupakan Negara demokrasi maka struktur organisasi intelijennya harus berbeda dengan Negara yang tidak menganut demokrasi, mempelajari intelijen dalam sebuah organisasi merupakan sesuatu yang sangat kompleks, hal ini disebabkan karena karakteristik dasar intelijen pada dasarnya akan bertentangan dengan prinsip dasar pendabiran yang baik (*Good Governace*)¹²⁰ , pertentangan utama karena intelijen akan berkaitan erat dengan prinsip kerahasiaan sedangkan good governace akan menuntut pada transparansi dan keterbukaan, sehingga aturan yang sifatnya mengakomodir kedua permasalahan diatas harus mendapat perhatian yang serius dari pemerintah, agar organisasi intelijen dapat menghasilkan produk-produk yang relevan dan memiliki kontribusi besar bagi pemegang kebijakan ketika membuat suatu policy.

DI Indonesia sendiri sifat daripada intelijen yang menganut asas kerahasiaan telah di atur dalam ketentuan yuridis formal. Pasal 2 huruf b

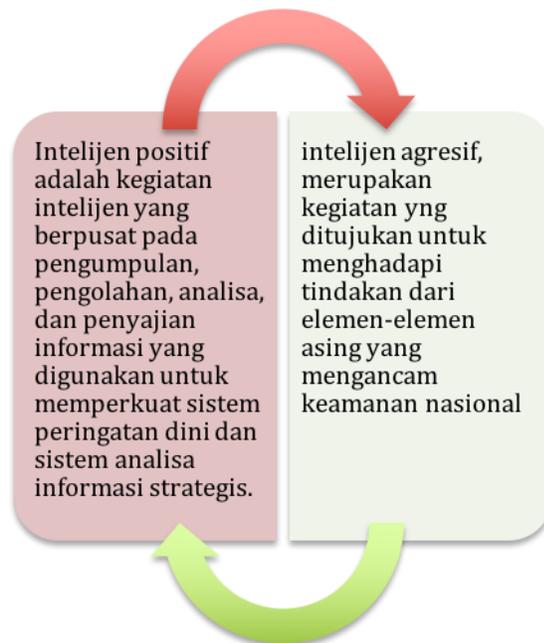
¹²⁰ <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.html>

Undang-Undang Intelijen Negara telah mengatur bahwa salah satu asas penyelenggaraan intelijen adalah asas kerahasiaan.

Pada hakikatnya, saat ini kegiatan intelijen di Indonesia di selenggarakan oleh beberapa lembaga pemerintah ataupun lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) yang nantinya disesuaikan dengan tugas pokok dari masing-masing sector tersebut, hal ini sebagaimana diatur oleh UU No. 17/2011 tentang intelijen Negara pasal 7 meliputi sebagai berikut; (i) intelijen dalam negeri, (ii) intelijen luar negeri, (iii) intelijen pertahanan/militer, (iv) intelijen kepolisian, (v) intelijen penegakan hukum/yustisi, dan (vi) intelijen kementerian/non kementerian. Meskipun sesuai tataran undang-undang organisasi intelijen telah terbentuk akan tetapi implikasi dilapangan sering terjadi tumpang tindih serta masih banyak didapati adanya ego sektoral dari masing-masing lembaga intelijen, hal inilah yang terkadang membuat terlambatnya mekanisme kerja dan masuknya alur informasi intelijen kepada pemegang kebijakan (*user*), sebagaimana kita ketahui dalam pasal 38 UU No.17/2011 ayat (1) Badan Intelijen Negara berkedudukan sebagai coordinator penyelenggara intelijen negara, ayat (2) penyelenggara intelijen Negara wajib berkoordinasi dengan badan intelijen Negara. Adapun sebagaimana pasal 10 ayat (1) Badan Intelijen Negara merupakan alat Negara yang menyelenggarakan fungsi intelijen dalam negeri dan luar negeri.

Sedangkan jika melihat fungsi klasik dari intelijen meliputi setiap kegiatan yang sifatnya mengumpulkan informasi, analisa, kontra-intelijen, dan tindakan tertutup/operasi khusus, yang mana secara keseluruhan merupakan bagian dari

line pertama bangsa dan Negara dengan tujuan melakukan *early warning* dan *early detection* terhadap sebuah ancaman yang akan berdampak kepada keamanan nasional. Dalam UU No. 17/2011 fungsi intelijen meliputi penyelidikan, pengamanan dan penggalangan atau biasa di kenal sebagai fungsi “lidpamgal”. Namun di sisi lain ada beberapa fungsi intelijen yang merupakan bagian dari kegiatan intelijen itu sendiri yaitu kegiatan intelijen positif serta kegiatan intelijen agresif¹²¹.



Sebagai gambaran kecil yang mengacu pada draf awal RUU Intelijen

¹²¹ pasal 5 ayat (1) , 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 Bakti, Kusnanto Anggoro, Makmur Keliat, dan Rudy Satrio Mukantradjo), Jakarta, Pacivis-departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan politik, Universitas Indonesia, 2005.

Negara bahwa kegiatan intelijen agresif dalam menghadapi tindakan-tindakan yang berasal dari elemen asing yang mengancam keamanan nasional, memiliki kewenangan untuk menggelar operasi kontra-intelijen dan/atau kontra-spionase yang bertujuan untuk mengungkap kegiatan sejenis yang dilancarkan pihak asing atau lawan. Dalam menghadapi kemungkinan ancaman yang bersumber dari dalam negeri, ada pembatasan-pembatasan yang harus dipatuhi di dalam menjalankan kegiatan intelijen agresif ini, pembatasan ini meliputi sebagai berikut ini; (i) bekerja untuk kepentingan negara asing atau lawan, (ii) menunjukkan permusuhan terhadap keseluruhan bangunan konstitusi atau sendi-sendi ketatanegaraan yang diwujudkan melalui cara-cara kekerasan, (iii) mendorong terjadinya konflik kekerasan primordial, dan (iv) menggunakan cara-cara kekerasan untuk melakukan suatu perubahan sosial politik¹²²

Koordinasi intelijen antara lembaga di Indonesia merupakan hal yang sudah bagus bila di tinjau dari bunyi pasal pada UU No. 17/2011, akan tetapi untuk lebih meningkatkan kredibilitas intelijen Indonesia khususnya pada bentuk optimalisasi peran intelijen yang nantinya dijadikan sebagai bahan utama dari pemberlakuan sebuah kebijakan, dirasa perlu meningkatkan sebuah regulasi aturan yang sifatnya *up to date* terhadap kondisi bangsa saat ini, agar nantinya

¹²² Pasal 5 ayat (4) & (5), 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), Jakarta, Pacivis-Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia, 2005.

tidak ada organisasi intelijen di Indonesia yang berjalan sendiri serta merasa super power atau masih mengedepankan ego sektoral dapat menjadi sinergis dalam membangun bangsa dan bekerja sesuai dengan jalannya organisasi intelijen sesuai dengan aturan yang berlaku serta diharapkan organisasi intelijen tersebut memiliki *sense of intelligent* yang sifatnya meningkatkan kewaspadaan.

Hakikat dasar tujuan dari organisasi intelijen Negara dalam system ketatanegaraan republic Indonesia adalah menjelaskan lebih lanjut secara spesifik bagi tujuan berdirinya Negara republic Indonesia, sebagaimana yang diamanatkan di dalam UUDS 1945 (Amandemen ke-IV), didalam sector keamanan. Dalam UUDS 1945 amandemen ke –IV diamanatkan bahwa pengelola Negara Indonesia berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia. Kita ketahui bahwa organisasi intelijen berkaitan erat dengan keamanan nasional , dimana keamanan nasional dapat diterjemahkan sebagai kondisi dinamis, yang berhubungan dengan rasa aman, sejahtera yang dilindungi oleh hukum serta dapat dirasakan oleh setiap individu dan seluruh warga Negara Indonesia. Melalui konsepsi diatas intelijen memiliki peran yang sangat penting bukan hanya pada sector keamanan sebagai *early warning* dan *early detection* namun lebih pada bagaimana memberikan *support inteligent* kepada pemegang sekaligus pengelola Negara ini, agar nantinya dapat menajalankan sesuai amanat dari UUDS 1945 yang dijadikan

sebagai panduan kehidupan bernegara.

Dalam sebuah kehidupan bernegara, keberadaan organisasi intelijen merupakan sebuah keharusan dan sifatnya mutlak, mengingat Indonesia harus menyesuaikan dengan kondisi perkembangan dunia, belakangan ini perkembangan dunia pasca perang dingin sangat signifikan, isu akan terjadinya perang dunia ke-III sudah mendekati kepastian, hal ini dapat dipastikan dengan melihat terjadinya ketegangan antar Negara-negara adidaya (USA, Moscow, Cina, Korea utara), organisasi intelijen Indonesia harus dapat memberikan support terhadap kebijakan yang akan di terapkan oleh Negara Indonesia dalam menghadapi isu tersebut, penyesuaian perkembangan dunia yang bersifat multi-polar atau non-polar dan era demokrasi di segala bidang menjadi sebuah momentum untuk memperkuat organisasi intelijen Indonesia, hal ini termaksud penyesuaian metode kerja, budaya kerja, dan diferensiasi fungsi dengan melihat kondisi yang berkembang saat ini.¹²³

Sebagai organisasi maka intelijen harus dapat menjadi pusat data baik yang sifat strategis maupun hanya bertaraf kebijakan, hal ini sebagai bentuk untuk menilai, mengidentifikasi, menganalisa serta memberikan informasi-informasi yang berisikan potensi-potensi ancaman, hal ini sebagai peringatan dini bagi

¹²³ Negara Israel, dalam melakukan deteksi terhadap ancaman dan mengamankan warganya secara efektif, terhadap serangan bom bunuh diri yang dilakukan jaringan terorisme, dengan menggunakan metode forensic, melalui metode forensic ini, dinas intelijen dan aparat intelijen dan aparat hokum yang berwenang, mampu menelusuri siapa yang mengirim pembom, yang melatih dan melengkapi pelaku. Dalam *Journal Intelligence and counter intelligence, Vol : 18 No; 4, Routledge : taylor & Francis group, 2007 hal. 600.*

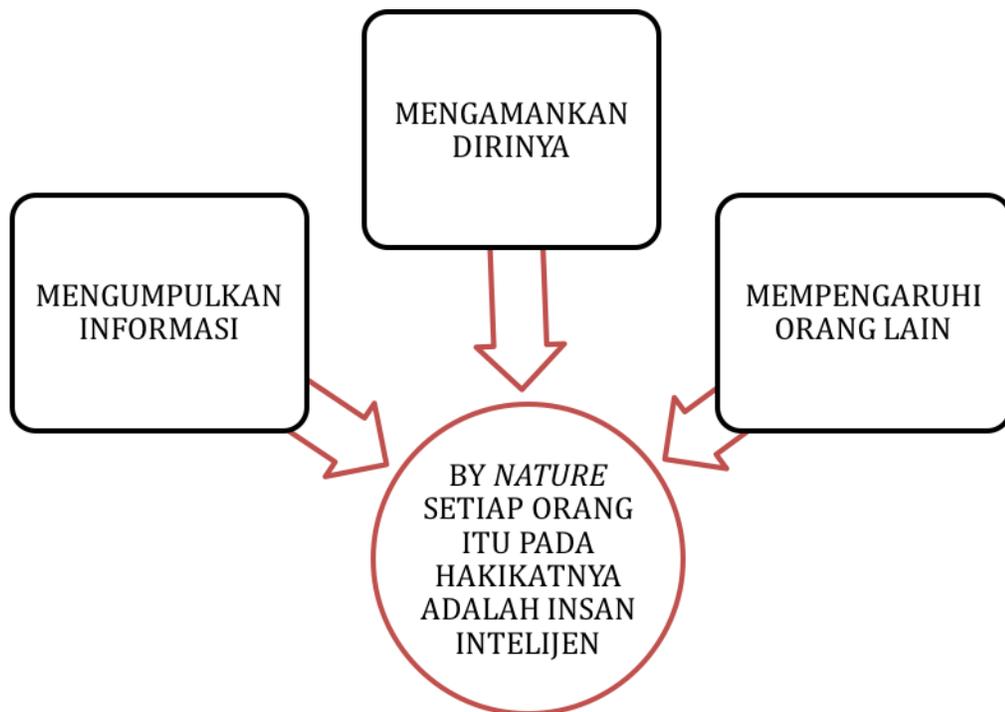
pengambil kebijakan dalam kepentingan dan keamanan nasional, sehingga kebijakan tersebut sifatnya cepat, akurat yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pendadakan strategis demi keselamatan kehidupan berbangsa dan bernegara.¹²⁴ Sebagai gambaran kecil yang pernah terjadi di masa lalu dimana Pearl Harbour telah menjadi pelajaran pada Amerika Serikat dimana terjadi pendadakan yang sifatnya strategis dimana armada perang di hawaii di susupi oleh intelijen jepang dan kemudian di lakukan penyerangan secara mendadak, sehingga Negara Amerika mengalami berbagai kemunduran dalam beberapa waktu akibat adanya pendadakan yang bersifat strategis.

2. Intelijen Sebagai Ilmu Pengetahuan

Pada dasarnya dalam kepustakaan pengertian intelijen (*Intelligence*) sangat beragam dan tidak ada definisi tunggal atau baku dalam kaitannya mengenai intelijen itu sendiri. Secara ilmu pengetahuan intelijen memiliki makna tersendiri, Secara tersirat bahwa makna dari intelijen itu sendiri adalah sebagai bagian dari aktivitas manusia yang mana dalam kehidupannya tidak akan pernah lepas dari yang namanya mengumpulkan informasi, mengamankan dirinya, dan mempengaruhi orang lain, hal ini telah terjadi sejak zaman purbakala dan hal

¹²⁴ Sejarah mencatat sebagai salah satu pelajaran yang perlu ditarik ketika system intelijen terpadu belum dibangun di Negara amerika serikat, amreika serikat mengalami pendadakan strategis yang berasal dari luar yaitu serangan inggris pada tahun 1814 yang ditunjukkan pada ibu kota Negara Washington DC dan serangan yang dilakukan oleh angkatan bersenjata kerajaan jepang 1942 yang di tujukan kepada angkatan laut amerika serikat di hawaii.

tersebut tidak dapat di pungkiri keberadaanya, seperti contohnya nyata dalam kehidupan sehari-hari yaitu manusia berupaya mengamankan dirinya dari berbagai ancaman yang berada disekitarnya baik dari binatang buas serta ancaman dari musuh-musuhnya yang berada disekitarnya atau yang jauh dari lokasinya dimana dia bermukim. Manusia juga membuat rumah, misalnya rumah panggung yang berlokasi di sebuah ketinggian atau bukit yang sangat terjal. kemudian mereka berusaha mempengaruhi penduduk sekitar agar sukunya menjadi lebih kuat dan pengaruhnya semakin luas, antara lain melakukan perkawinan antar suku, bertanding melawan suku dalam rangka memperebutkan kekuasaan dalam hal ini merupakan kaitannya erat dengan penggalangan dimana mempengaruhi orang lain serta mempengaruhi sasaran atau target dengan kekuatan yang dimilikinya.



Bisa kita garis bawahi bahwa intelijen merupakan suatu disiplin ilmu yang paling tua didunia. Sebuah profesi tertua diantara profesi-profesi lainnya yang ada di dunia¹²⁵. Meskipun setiap disiplin ilmu selalu mengklaim bahwa merekalah yang tertua didunia. Intelijen adalah perkiraan, dapat pula secara luas kita katakan bahwa intelijen adalah informasi terpercaya untuk digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan. Intelijen melaju dan berkembang terus, seiring dengan perkembangan zaman dan substansi yang membutuhkannya, semakin komplek kebutuhan-semakin rumit dinamika dan tinggi tingkat pengolahannya. Semakin luas *scope* atau sekala yang ingin dijangkau akan

¹²⁵ Norman Palmer and Thomas b Allen dalam The Encyclopedia of Espionage dikatakan "*long ago spying was labeled as the second oldest proffesion, after prostitution*", (Random House Reference, 2004), hlm. 79

memerlukan organisasi dan manajemen yang besar serta kompleks.

Akan tetapi apabila intelijen di deskripsikan secara gamblang dan menyeluruh akan menjadi tidak sederhana melainkan memiliki keterkaitan erat dalam dinamika kehidupan individu, masyarakat, dan bernegara¹²⁶, dimana nantinya intelijen bukan saja dikatakan sebagai lembaga negara namun intelijen memiliki pengertian yang sangat luas bagi setiap individu dan kelompok. Keterkaitan tersebut menjadikan sebuah sistematis dasar dari makna intelijen itu sendiri dengan tidak terlepas dari hakikat intelijen yang sebenarnya, karena setiap manusia merupakan insan intelijen bagi dirinya sendiri.

Setiap Negara dimanapun berada memiliki tujuan untuk mensejahterakan dan melindungi segenap warganya dimanapun berada, dalam hal ini dapat dipastikan memanfaatkan intelijen sebagai konseptual dalam membentuk dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga Negara tersebut tidak rentan terhadap pendudukan-pendudukan yang sifatnya strategis dan memiliki potensi ancaman untuk menghancurkan pertahanan Negara, dengan konsep *sense of intelligence* maka Negara secara berkala akan meningkatkan fungsi peran dan intelijen dibidang pengetahuan agar nantinya para agen intelijen atau para personil dapat memberikan analisa-analisa yang bersifat strategis guna

¹²⁶ yang dimaksud keterkaitan disini adalah, bahwa kehidupan bangsa dan Negara tidak dapat terlepas dari kegiatan intelijen sebagai acuan dasar serta pondasi dalam sebuah system pemerintahan yang mencakup seluruh bidang ideology, politik, ekonomi, social, budaya, pertahanan dan keamanan (IPEKSOSBUDHANKAM) ditambah geografi, demografi, dan sumber daya alam yang bisa disebut (ASTA GATRA).

melakukan pencegahan dan penanggulangan terhadap ancaman-ancaman yang datang dari luar maupun dalam negeri. Memaknai intelijen sebagai ilmu pengetahuan tentunya tidak bias dipandang sebelah mata, karena sebagai ilmu pengetahuan maka intelijen perlu mendapat perhatian khusus, guna membentuk sumber daya manusia dibidang intelijen yang mumpuni dan dapat mengikuti dari perkembangan dinamika bangsa dan negara.

Berbicara mengenai intelijen sebagai ilmu pengetahuan tentunya tidak bias terlepas dari peningkatan kinerja SDM yang harus dimiliki oleh intelijen Indonesia, khususnya BIN dalam hal ini, untuk itu peningkatan pengembangan keilmuan harus secara maksimal dengan tetap memperhitungkan dari sarana dan prasarana yang sesuai dengan kondisi terkini. Pembentukan wadah guna meningkatkan intelijen Indonesia saat ini telah dibentuk yang diprakarsai dengan dibentuknya Sekolah tinggi Intelijen Negara (STIN) yang berlokasi di wilayah bogor jawa barat, akan tetapi wadah tersebut belum lah cukup, perlu adanya penambahan wadah yang memiliki orientasi dalam pengembangan skill yang dimiliki oleh personil intelijen Indonesia, hal ini bertujuan untuk lebih meningkatkan kapabilitas personil intelijen Indonesia yang nantinya dapat berguna untuk memberikan pemikiran-pemikiran terhadap kondisi Negara Indonesia dalam mengambil suatu kebijakan yang bersifat strategis. Kehadiran wadah yang memiliki tugas untuk meningkatkan kemampuan dibidang intelijen dalam mempersiapkan SDM yang berkualitas merupakan suatu keharusan,

untuk itu diharapkan STIN bukan hanya wadah tunggal untuk peningkatan SDM intelijen Indonesia yang berkualitas, namun harus ada wadah yang lebih bertingkat untuk level yang lebih mumpuni guna menghadapi perkembangan dinamika permasalahan bangsa kedepan. Hal ini terinspirasi dari beberapa literatur catatan sejarah dimana salah satu lembaga intelijen Amerika Serikat yaitu *Central Intelligence Agency (CIA)* selalu melakukan peningkatan kualitas terhadap personil intelijennya secara sistematis dan bersifat prioritas, bukan hanya di dalam negerinya yang menjadi fokus pada warga negaranya, melainkan sampai pada Indonesia, sejarah mencatat bahwa sejak tahun 1950 an,

CIA telah melakukan program pelatihan yang bersifat intensif kepada pemuda Indonesia terpilih untuk dilatih dengan keterampilan intelijen terletak di wilayah Saipan semenanjung Manila, kelompok pemuda tersebut diberikan skill dan kemahiran pada bidang militer dan para militer. Kursus intelijen CIA¹²⁷ di Saipan adalah satu dari banyak bantuan Amerika terhadap militer Indonesia sejak 1950. Paul F Gardner, pejabat dinas luar negeri Amerika yang pernah tinggal di Indonesia dalam bukunya 50 tahun Indonesia-Amerika menulis, ada 2800 ribu perwira Indonesia belajar selama 1952 - 1965.

Terlepas dari segala sesuatu yang tersembunyi dari kepentingan negara

¹²⁷ Ken Conboy, *Intel mengungkap tabir intelijen Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Primata, 2009), hlm. 12

amerika di waktu itu terhadap rezim pemerintahan Presiden Soekarno¹²⁸, yang perlu menjadi catatan penting adalah bagaimana mengaktualisasikan *sense of intelgence* dalam kehidupan bernegara, melibatkan aktor dari seluruh komponen dan elemen yang ada di negara indonesia yang keseluruhannya bertujuan untuk mengamankan kepentingan nasional negara indonesia baik yang berada di dalam negeri maupun terhadap kepentingan atau kebijakan yang akan di terapkan di luar negeri, *senes of intelgence* merupakan sebuah momentum yang harus di kembangkan di republik ini, tentunya dengan porsi yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang sedang berkembang.

Kebutuhan negara akan *sense of intelligence* dirasa perlu mendapat respon dari pemegang kebijakan, *sense of intelligence* bukan hanya terfokus pada aparat intelijen saja namun seluruh komponen bangsa yang memiliki peran untuk membangun negeri ini karena *by nature* manusia pada hakikatnya adalah intelijen bagi dirinya sendiri, sehingga hal tersebut memiliki dampak agar segala sesuatu permasalahan atau yang masih bersifat potensi dapat di atasi secara cepat

¹²⁸ yang dimaksud dengan berbagai bantuan amreika tehdp Indonesia melalui CIA pada masa pemerintahan presiden Soekarno merupakan terlibatnya CIA dalam perubahan politik di Indonesia. Sejak 1950 an, tiap tahun Amerika bahkan melatih puluhan pemuda Indonesia di usia belasan, menjadi agen intelijen. Merupakan sebuah catata sejarah orang Indonesia jadi agennya CIA oleh instruktur dari Central Intelligence Agency (CIA) Gilbert Layton itu diungkap Kenneth J Conboy dalam bukunya, "*Intel, Inside Indonesia's Intelligence Service*". Menurut Ken, angkatan pertama kursus intelijen itu pesertanya sebanyak 17 orang. Mereka diseleksi dari 50 orang pemuda usia 20 an tahun oleh Soemitro Kolopaking, bekas Bupati Banjarnegara yang dikenal dekat dengan Bung Hatta, wakil presiden indonesia pertama. Pelatihan itu terjadi karena peran Hatta dan Sultan Hamengku Buwono IX yang waktu itu Menteri Pertahanan. Keduanya menyetujui tawaran Merle Cochran, Duta Besar Amerika untuk Indonesia yang bersedia melatih pemuda Indonesia jadi agen intelijen. Ini tawaran sulit karena Indonesia berhaluan non blok sementara negara membutuhkan kemampuan intelijen strategis secara mendesak. Cochran mengajukan syarat, bantuan diberikan asal Indonesia menolak komunis.

dan tepat, hal itu secara tidak langsung dapat membangun dan meningkatkan ketahanan nasional di segala bidang dan sektor-sektor pembangunan nasional.

3. Intelijen Sebagai Kegiatan

Sampainya kita pada kehidupan saat ini pada dasarnya berkat kemampuan kita memadukan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang terjadi di berbagai belahan dunia ini. Banyak permasalahan yang tidak pernah diketahui oleh sebagian kalangan umum tentang pentingnya sebuah pemahaman yang sifatnya komperhensif, dan setiap orang yang cerdas selalu mengusahakan pemecahan permasalahan-permasalahan dengan segala daya upaya, baik secara jujur maupun tidak. Berbagai media selalu menyediakan ulasan-ulasan secara sepintas dan terkadang memelintir terhadap kondisi nyata dilapangan, terkadang masyarakat pada umumnya selalu sibuk mencari-cari berbagai bentuk rahasia negara dengan ditambahi oleh berbagai spekulasi yang terbungkus dalam berbagai opini yang kemudian menjadi berkembang di tengah masyarakat luas, sehingga terkadang opini tersebut menjadi hujjah atau dasar tersendiri bagi sebagian kelompok atau individu untuk memberikan penilaian terhadap negara, dan kondisi demikian sudah jelas akan menjadi celah bagi pihak yang berkepentingan untuk menggiring opini tersebut kedalam dinamika tertentu yang akan menyebabkan situasi dan kondisi suatu negara tidak stabil, penuh tekanan, dan cenderung

mengakibatkan lemahnya situasi ketahanan nasional, boleh jadi rencana itu berhasil dan mengakibatkan kehancuran suatu negara, namun masih ada harapan untuk memberikan *counter action* terhadap permasalahan tersebut dengan melakukan berbagai kegiatan yang bersifat rahasia (*Girah/clandestin*)¹²⁹ guna mengembalikan situasi dalam kondisi yang aman dan terkendali.

Dibalik penampilan wajah para pimpinan yang kuat serta memiliki pengaruh yang besar dalam suatu komunitas, kelompok, negara sekalipun, dinas rahasia bekerja giat dengan tidak memandang adat ketimuran/kesopanan, mereka bekerja untuk mencari berbagai rahasia-rahasia dalam berbagai kumpulan-kumpulan kelompok/individu yang menginginkan terjadinya ketidak stabilan dalam sebuah negara, bahkan boleh jadi berbagai kementerian-kementerian disusupi untuk mendapatkan berbagai informasi yang bersifat krusial dan berpotensi terhadap ketahanan nasional suatu bangsa, mereka mencari berbagai kunci untuk membuka lemari besi tempat menyimpan berbagai dokumen yang sifatnya rahasia, memecahkan kode-kode sandi kriptografi, mengatur berbagai skema teori dalam sebuah skenario yang bertujuan untuk membangun kekuatan pertahanan suatu negara yang kuat dan disegani oleh musuh-musuh atau yang memiliki kepentingan, sehingga segala macam bentuk potensi yang bersifat pendadakan dapat segera diminalisir dan ditangani secara cepat dan tepat.

¹²⁹ *Clandestine* merupakan bentuk dari kegiatan rahasia aktifitas intelijen yang terselubung baik yang dilakukan oleh Negara lawan terhadap suatu Negara atau agen intelijen terhadap suatu organisasi atau kelompok tertentu, dengan tujuan untuk mencari informasi, meminimalisir ancaman serta menghancurkan dari dalam wawancara dengan Brigjen TNI (Purn) Alex Dinuth praktisi BIN awal oktober 2016 bertempat di kediaman.

Drama dari pertentangan-pertentangan demikian selalu terjadi di berbagai negara belahan dunia, dimana aktifitas intelijen yang bersifat rahasia selalu terjadi dan sangat sukar untuk mendeteksi kegiatan tersebut, sehingga dibelakang drama-drama yang menggetarkan hati tersebut akan menjadi sebuah suatu usaha yang mutlak dilakukan untuk menjaga kelangsungan hidup bernegara. Berbagai pola diatas dapat kita sebut dengan perang adu kecerdikan, yang diorganisir dan dibiayai, sebab hal tersebut merupakan fungsi dari suatu negara yang waspada untuk mengendalikan kubu-kubu serta soko guru mereka agar dapat bertahan dari berbagai serangan-serangan tidak terlihat yang berasal dari berbagai pihak atau negara lain dengan kepentingan terselubung. Dinamika kehidupan bernegara terus berkembang begitu juga ancaman yang berkembang menjadi multidimensi, peperangan konvensional sudah banyak di tinggalkan yang ada saat ini hanyalah perang propaganda adu kepintaran dan bagaimana menguasai suatu negara bukan dengan invasi pasukan melainkan dari berbagai sektor, seperti ekonomi, politik, ancaman kegiatan intelijen negara lain perlu menjadi perhatian khusus karena tidak lagi dengan bersifat konvensional melainkan telah berkembang dengan kemajuan teknologi, perang adu kecerdikan akan selalu terjadi sepanjang hayat, perang kecerdikan yang diorganisir dengan baik untuk memperoleh informasi yang tepat menjadi teramat penting. Tetapi perlu menjadi perhatian bahwa hal ini merupakan titik permulaan, jika ada dua negara atau lebih yang berperang, dimana satu negara ingin menguasai lainnya dengan keunggulan senjata, maka pada masa sekarang mereka berlomba-lomba meengasah kecerdikan dan

kecerdasan berfikir, dalam pengertian konsep ini, peperangan adu akal merupakan suatu operasi besar tersendiri terhadap suatu negara oleh negara, karena peperangan sekarang yang dibiayai besar besaran dalam keadaan damai merupakan suatu dimensi baru dari peperangan dan hal inilah yang perlu kita kita antisipasi di negeri ini, agar jangan sampai penggiringan opini dalam suatu waktu dan tempat dapat membuat negara indonesia terlibat dalam perang adu pintar yang di lakukan oleh kegiatan intelijen negara lain untuk memenuhi dari kepentingan mereka.

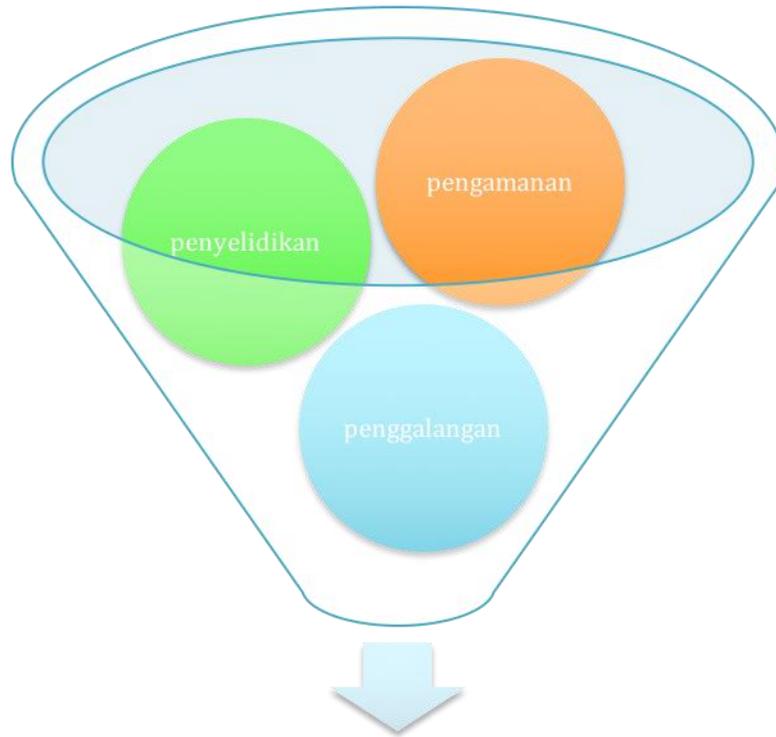
Dalam menjalankan sebuah kegiatan intelijen maka ruh yang paling utama dan harus diutamakan adalah informasi, mendapatkan sebuah informasi merupakan keharusan tersendiri bagi personil intelijen dilapangan, dalam melakukan kegiatan baik tertutup atau terbuka. Sejarah mencatat bahwa kegiatan intelijen suatu kelompok terhadap suatu negara memiliki dampak dan implikasi besar terhadap kondisi negara tersebut, boleh jadi negara tersebut dalam kondisi yang siaga atau mendekati kehancuran secara perlahan-lahan, karena sifat dari kegiatan intelijen adalah rahasia dan tujuannya terfokus pada titik central suatu negara/pemerintahan/kelompok. Terhadap hal tersebut kegiatan intelijen yang sifatnya merusak harus segera ditanggulangi oleh dinas kontra intelijen suatu negara, karena dinas kontra intelijen baik dalam maupun luar negeri menjadi garda terdepan yang nantinya berdampak pada kondisi suatu negara.

Peran kegiatan intelijen yang menentukan kemenangan atau kekalahan

telah diutarakan oleh sejarah, khususnya umat islam yaitu pada abad ke VII Masehi, dimana dalam memperjuangkan eksistensi agama islam sebagai upaya untuk melawan musuh-musuhnya dan membentuk kekuatan dari jiwa bangsa arab. Pada tahun 622 Nabi Muhammad SAW melarikan diri dari mekah, karena suasana dikota mekah pada waktu itu penuh dengan tekanan dan ancaman kepada nabi Muhammad SAW, kemudian hijrah ke madinah dengan diikuti oleh beberapa pengikutnya dan disana Rosululloh SAW merancang kekuatan madinah untuk kembali menyerang mekkah yang nantinya dikenal sebagai Fathul Mekkah, pada tahun 624 pasukan nabi Muhammad SAW mengalahkan tentara mekkah atau kaum kafir kurais lewat peperangan badar' : orang-rang kafir kuraisy mekkah memutuskan untuk melemparkan Nabi Muhammad SAW untuk selama-lamanya. Mereka mengerahkan pasukan sekitar 10.000 orang untuk menjalankan niatnya, pada masa itu Rosululloh meninggalkan orang-orangnya di mekkah yang selalu melaporkan rencana-rencana musuh terhadap peperangan badar', akan tetapi dalam hal ini musuh-musuh Nabi Muhammad SAW tidak mengetahui pertambahan kekuatan nabi, ketika mereka menyerang madinah mereka terkejut dengan adanya parit-parit serta dinding yang mengelilingi kota, yang mana melindungi Nabi Muhammad SAW dari serangan kaum kafir quraisy. Secara singkat pasukan kafir Quraisy yang besar akhirnya dapat dikalahkan tanpa melepas anak panah, hal ini terjadi karena kegagalan komandan mereka untuk mengumpulkan informasi-informasi dari musuh, Nabi Muhammad SAW sebaliknya menang, karena Rosululloh mempunyai informasi-informasi yang pasti

tentang rencana-rencana, disposisi, tujuan serta kelemahan musuh, disinilah letak intelijen yang telah di praktekkan oleh nabi Muhammad SAW, seandainya beliau tidak memiliki agen yang melakukan pemantauan maka Islam akan hancur karena melihat jumlah pasukan yang tidak berimbang pada waktu itu, intelijen sebagai kegiatan merupakan suatu fenomena tersendiri yang sering terjadi diberbagai belahan bumi, baik dalam rentan waktu yang singkat ataupun pada rentan waktu yang cukup lama, terkadang kita tidak menyadari bahwa hal tersebut merupakan bagian dari kegiatan intelijen yang bersifat menghancurkan secara perlahan, intelijen sebagai kegiatan merupakan sebuah aktifitas yang sifatnya tertutup namun harus tetap sesuai dengan perkembangan kondisi negara pada waktu berjalannya kegiatan tersebut, apakah bersifat dinamis atau statis.

Kegiatan sebagai salah satu fungsi intelijen di Indonesia, apabila mengacu pada ketentuan yuridis telah diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Intelijen Negara. Kegiatan yang dimaksud yaitu penyelidikan, pengamanan dan penggalangan (LIDPAMGAL).

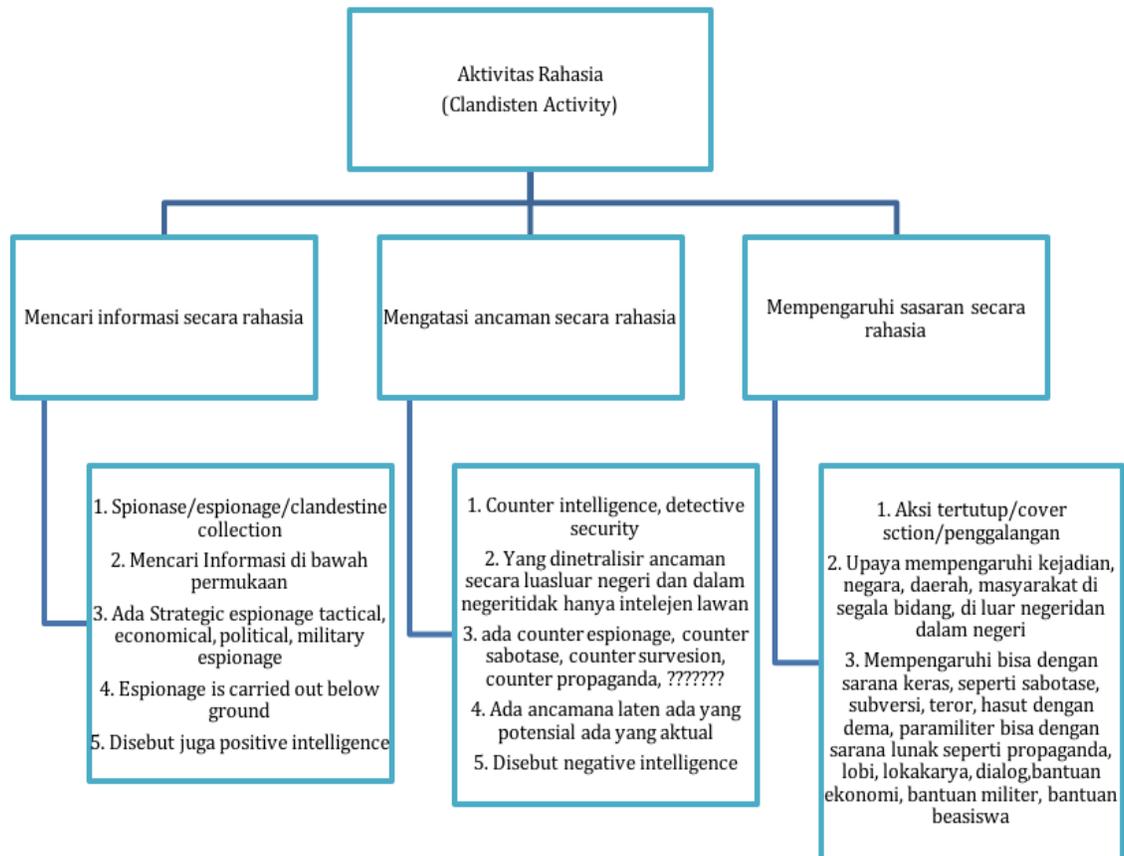


intelijen sebagai kegiatan

Penyelidikan¹³⁰ adalah segala usaha, pekerjaan dan kegiatan mengenai pengumpulan, pengolahan, dan penafsiran bahan-bahan keterangan serta penyebarannya, untuk memungkinkan perencanaan dan pengambilan tindakan secara diperhitungkan terlebih dahulu, dalam hal ini lebih mengutamakan kegiatan preventif dengan melakukan penyelidikan kepada seluruh potensi-potensi yang muncul dimana potensi tersebut memiliki dampak bagi kondisi suatu Negara, Penyelidikan dalam hal ini memiliki dua sifat yaitu : (1). Bersifat terbuka, menggunakan segala Sumber terbuka yang tersedia. Dalam “cara

¹³⁰ Hasil wawancara dengan Brigjen TNI (Purn) Alex Dinuth praktisi BIN maret 2016

terbuka” titik berat usaha terletak pada menggunakan segala sumber terbuka yang tersedia, secara berencana dan terarah, (2). Cara tertutup digunakan untuk mendapatkan bahan-bahan keterangan yang tidak mungkin diperoleh dengan cara-cara terbuka. Cara tertutup memerlukan keahlian dan keterampilan dalam pelaksanaannya. Adapun jenis penyelidikan ada dua yaitu : (1). Penyelidikan yang bersifat taktis. Dilakukan relatif terus menerus selama perang & pertempuran yang berlangsung bagi kepentingan taktik dalam pertempuran.(keadaan, cuaca, musuh-musuh, faktor IPOLEKSOSBUD yang memiliki arti taktis untuk kepentingan pertempuran, (2). Penyelidikan yang bersifat strategis, Dilakukan secara terus, baik pada masa damai maupun perang, dengan sifat terbuka atau tertutup. Untuk mengumpulkan bahan keterangan strategis (ideologi , politik, ekonomi, militer, dll). Salah satu kegiatan mengumpulkan bahan keterangan adalah kegiatan calandestin. Adapun saran yang digunakan terdiri dari semua instansi yang berwenang terkait, khususnya aparat pertahanan dan keamanan.



Pengamanan ¹³¹ memiliki arah untuk menyempurnakan penyelidikan maupun penilaian, tujuan utamanya adalah preventif mencegah lawan mencapai sasaran dengan tindakan aktif, merintang, desefitif, mengelabui, menyesatkan,

¹³¹ Hasil wawancara dengan Dr. Witler H Silitonga, Widyaiswara madya BIN pada akhir maret 2016.

serta mendeteksi agen-agen musuh, sasarannya berupa personil, materiil, terdiri atas upaya-upaya spionase, sabotase dan subersif musuh, sebagai fungsi organik; segala kegiatan, pengumpulan, pengolahan dan penafsiran baket (bahan keterangan) untuk perencanaan dan penyelenggaraan pengamanan terhadap personal, materi, baket, operasi/kegiatan. Pengamanan sebagai kegiatan berarti semua kegiatan yang dilakukan untuk mencegah terjadinya hal-hal yang merugikan sistem pengamanan internal (spionase, sabotase, penggalangan lawan).

Penggalangan¹³² adalah operasi untuk merubah atau mengkondisikan emosi, sikap, tingkah laku, opini, motivasi (ESTOM) manusia (individu/kelompok). Operasi Penggalangan : Operasi Psikologi, adapun objek penggalangan adalah : (1). Emosi Suatu keadaan yang terangsang dari organisme, mencakup perubahan-perubahan yang disadari, yang mendalam sifatnya dari perubahan perilaku, (2). Sikap Atau *attitude*, suatu predisposisi atau kecenderungan yang relatif stabil dan berlangsung terus menerus untuk bertingkah laku atau untuk mereaksi dengan suatu cara tertentu terhadap pribadi lain, obyek, lembaga atau persoalan tertentu, (3). Tingkah laku Atau *behavior*, (a) Sekarang respon (reaksi, tanggapan, jawaban, balasan) yang dilakukan oleh suatu organisasi (b) Secara khusus bagian dari satu kesatuan pola reaksi (c) Satu perbuatan atau aktivitas (d) Satu gerak atau kompleks gerak-gerak. (3). Opini Atau *opinion*, (1) Satu sikap, satu predisposisi abadi untuk bertingkah laku

¹³² hasil wawancara dengan Frans Sales Pampos Praktisi BIN pada akhir maret 2016.

dengan satu cara tertentu terhadap obyek, binatang atau pribadi (2) Satu kepercayaan khususnya yang masih bersifat tentative dan masih terbuka untuk diubah. Opini terletak diantara keyakinan, yaitu kepercayaan secara instink belum dapat diteliti kebenarannya dan pengetahuan yang telah diuji dan dibuktikan, dan tidak dapat ditafsirkan lagi oleh individu.

4. Intelijen Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Pada hakeketanya intelijen tidak tertulis dalam UUD NRI 1945 perubahan ke –IV, karena hal ini berkaitan dengan hakekat, karakteristik dan tugas dari fungsi intelijen tersebut. Shulsky dan schmith berpendapat bahwa pada tataran operasional, terdapat empat hakekat intelijen (i). intelijen merupakan bagian dari sisitem keamanan nasional;, (ii). Intelijen merupakan system peringatan dini;, (iii). Intelijen merupakan system manajemen informasi;, (iv). Intelijen merupakan sisitem analisis yang bersifat strategis, dimana secara keseluruhan memiliki tujuan untuk menghindari adanya pendadakan yang bersifat strategis dan berdampak bagi ketahan nasional suatu bangsa dan Negara dimana mempengaruhi dari keberlangsungan suatu Negara.¹³³ Dari pemikiran tersebut maka dapat di ambil sebuah kesimpulan yang bersifat mendasar bahwa hakekat intelijen adalah melindungi segala kebutuhan dan kelestarian Negara yang

¹³³ Segala sesuatu isu yang bersifat strategis akan sangat berpengaruh bagi ketahan nasional suatu bangsa, karena segala komponean yang ada dalam suatu bangsa akan ikut kena dampak dari ketidakstabilannya suatu pemerintahan, wawancara dengan Brigjen TNi Purn) alex Dinuth April 2016.

mengacu pada dasar prinsip Negara demokrasi dengan membentuk suatu sistem peringatan dini (*early warning*) dan system analisa strategis (*strategic analysis*) untuk mencegah suatu kondisi atau pendadakan yang bersifat strategis pada bidang ketahanan nasional suatu bangsa (*national resilience*). Adapaun salah satu karakteristik utama yang melekat dalam intelijen adalah fleksibilitas yang mengacu pada wilayah geostrategic nasional suatu Negara¹³⁴. Hal ini berbeda dengan beberapa intasi yang ada seperti kepolisian karena kepolisian memiliki tugas yang identic dengan keamanan dan ketertiban wilayah dan bersifat internal, yang khususnya membidang pada penegakan hukum.

Intelijen memiliki cakupan yang luas tidak hanya beroperasi didalam negeri akan tetapi dapat melakukan kegiatan di luar negeri, karena fungsi dan cakupannya memiliki kewenangan khusus yang bertujuan untuk mencegah terjadinya ancaman yang spesifik terhadap kepentingan nasional. Seperti menempatkan agen-agen intelijen disuatu Negara perwakilan, menjalin hubungan dengan organissi intelijen yang ada disuatu Negara tersebut, membuka komunikasi melalui jalur-jalur non resmi. Dalam amandemen ke IV UUD NRI 1945 pada dasarnya intelijen merupakan lembaga yang menunjang kekuasaan eksekutif dibidang pemerintahan, keamana nasional dan pertahan Negara.

¹³⁴ Andi widjojanto, Cornelis Lay, & Makmur Keliat, dalam Intelijen : Velox Et Excatus, pacivic UI, Jakarta 2006. Hlm. 27

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, disebutkan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan intelijen harus menjunjung supermasi hukum, sistem demokrasi, dan yang paling penting adalah hak asasi manusia. Dalam penyelenggaraannya, intelijen menganut asas-asas yang terdiri dari profesionalitas, kerahasiaan, koordinasi, integritas, netralitas, akuntabilitas, dan objektivitas. Kaitan pelaksanaan intelijen guna menjaga keamanan nasional biasa dinamakan dengan Intelijen Negara.

Sesuai dengan Pasal 28D UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak memperoleh perlindungan hukum, Pasal 28 tentang berserikat berkumpul dan menyatakan pendapat (demokrasi), Pasal 28I yang menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak bebas dari diskriminasi dan Pasal 28J yang menyebutkan bahwa setiap orang (termasuk personel intelijen) menghormati hak asasi orang lain. Hal ini jelas bahwa dalam pelaksanaan kegiatan intelijen sekarang ini dibatasi oleh Undang-Undang yang telah ditetapkan dan tidak boleh melanggar peraturan yang telah ada.

Menurut pendapat penulis hal ini wajar karena hak asasi warga negara yang tertuang dalam Pasal 28 – 28J UUD 1945 wajib dihormati oleh semua pihak termasuk oleh personel intelijen. Tidak benar apabila dengan wewenang yang besar kemudian dengan sengaja menerobos peraturan yang ada karena dapat menimbulkan kerugian bagi orang lain. Walaupun orang yang merasa dirugikan berhak melakukan rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi, tetapi kepada siapa dia

mengajukan hal tersebut? Karena kegiatan intelejen bersifat rahasia yang tentu saja akan sulit untuk mendapatkan bukti kuat yang akan digunakan untuk mengajukan hak yang dirugikan tersebut. Akan tetapi apabila terjadinya pelanggaran tersebut demi terciptanya stabilitas nasional dan dalam keadaan genting, hal tersebut dapat dimaklumi. Intelejen Negara berperan melakukan upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan untuk deteksi dini dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan terhadap ancaman yang mungkin timbul dan mengancam kepentingan dan keamanan negara. Pada intinya intelejen Negara ini bertujuan untuk mendeteksi dan menganalisa ancaman yang mungkin atau telah timbul yang berdampak pada stabilitas nasional dan melaporkannya kepada pihak-pihak yang terkait guna dilakukan tindakan untuk mengatasi ancaman tersebut¹³⁵

Namun fungsi intelijen harus semaksimal mungkin digunakan sebagai garda terdepan dari kesatuan dan pengamanan bangsa. Dimanapun Negara berdiri tidak bisa lepas dari peranan intelijen sebagai mata dan telinga Negara, saat ini Negara dengan intelijen kuat dan ekonomi mapanlah yang menjadi tolak ukur dari perkembangan dunia dan diminati Negara-negara asing, bukan amerika lagi saat ini yang menjadi pimpinan dalam hal kemakmuran, melainkan cina yang sangat maju dalam satu decade ini¹³⁶

¹³⁵ wawancara dengan praktisi intelijen ezza tjandra oktober 2014

¹³⁶ orasi ilmiah Dino Pati Jalal dalam wisuda mahasiswa STIN angkatan ke-VII, Bogor, oktober 2014.

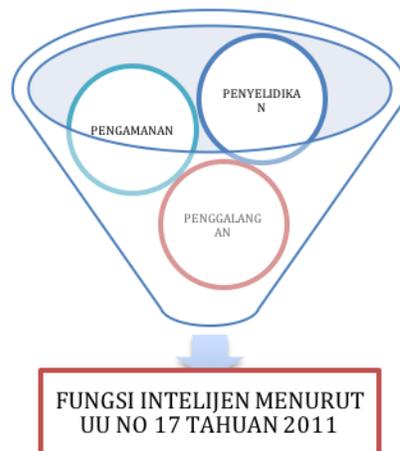
B. KENDALA BIN DALAM MELAKSANAKAN PERANNYA BERDASARKAN UU NO. 17 TAHUN 2011 TENTANG INTELIJEN NEGARA.

Belakangan ini eksistensi Badan intelijen Negara (BIN) banyak mendapat sorotan, terlebih dari beberapa kasus yang terjadi dan berkembang di dalam tanah air, seperti kasus tolikara dimana terjadi pembakaran masjid yang dilakukan bertepatan dengan hari raya keagamaan umat islam, kemudain secara beruntun kejadian Bom di sarina, menyusul lagi kasus di singkil aceh dan banyak catatan yang bersifat mendeksreditkan BIN dan menyatakan kegagalan lembaga intelijen Indonesia ini, karena tidak dapat melakukan fungsinya sebagai *early warning* dan *early detection* terhadap ancaman yang datang baik dari luar maupun dalam negeri. Permasalahan ini semakin kompleks ketika melihat kondisi dilapangan , dimana dalam beberapa sektor intelijen Indonesia yang tergabung dalam Komunikasi Intelijen baik yang di tingkat pusat (Kominpus) atau yang berada pada level daerah (kominda) dimana BIN sebagai wadah utama dalam bentuk koordinasi (tukar informasi) terjadi ketidak harmonisan, sehingga fungsi lidpamgal yang merupakan bagian dari kegiatan intelijen tidak optimal, sehingga pendadakan yang sifatnya strategis meski dalam lingkup internal tidak dapat di elakkan, dan disni kestabilitan nasional menjadi terganggu, sehingga banyak yang mengistilahkan bahwa intelijen kebobolan. Untuk itu sebagai peneliti kami

akan mencoba mengulas secara singkat mengenai kelemahan-kelemahan yang terjadi dalam lembaga intelijen ini.

1. Kendala Yuridis BIN Sebagai Lini Terdepan Penyelenggara Intelijen Negara

Masalah keamanan nasional, tidak terlepas dari masalah kekuatan intelijen dari suatu Negara. Dari berbagai persoalan yang terjadi, dapat kita tarik benang merah bahwasanya berbagai persoalan yang terjadi merupakan kegagalan intelijen. Kelemahan-kelemahan yang ada selama ini tentu harus dilihat secara komprehensif sebab penyelenggaraan intelijen Negara merupakan bagian dari system keamanan nasional, Intelijen nasional secara umum adalah lembaga pemerintah yang merupakan bagian integral dari SISKAMNAS (Sistem Keamanan Nasional), yang memiliki kewenangan untuk melakukan aktivitas intelijen berdasarkan Undang-Undang intelijen.



Intelijen Indonesia mempunyai tiga fungsi utama yaitu penyelidikan, pengamanan dan penggalangan (LIDPAMGAL). Ketiga fungsi tersebut berkaitan dengan system keamanan nasional. Intelijen sebagai lini¹³⁷ depan keamanan nasional dituntut untuk dinamis dan terus berkembang guna menjawab ancaman, tantangan, hambatan dan persoalan di era globalisasi.

Informasi merupakan nyawa dari intelijen. Memperoleh informasi dapat dilakukan dengan berbagai cara. Secara garis besar, dapat dibedakan menjadi dua yaitu terbuka (*overt*) dan tertutup (*covert*). Perolehan informasi yang berkaitan dengan keamanan nasional selanjutnya akan dilakukan berbagai upaya untuk mengatasi persoalan-persoalan yang mungkin akan terjadi. Salah satu upaya yang dilakukan adalah koordinasi sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2011 Intelijen.

Kelemahan yang terdapat dalam regulasi yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, bahwa kedudukan Badan Intelijen Negara sebagai koordinator dan juga sebagai lembaga yang memberikan laporan, informasi dan hasil analisa. Terkait dengan koordinasi, persoalannya adalah tidak diaturnya konsekuensi yuridis baik berupa sanksi dan lain-lain terhadap lembaga-lembaga bersangkutan (lembaga yang berwenag melakukan langkah pencegahan dan/atau penindakan) terkait dengan tidak dilaksanakannya upaya untuk melakukan langkah lanjutan setelah manerima laporan, informasi dan/atau analisa dari personil Badan Intelijen Negara. Kemudian pertanyaan yang muncul,

¹³⁷ pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang intelijen negara

bagaimana jika masing-masing lembaga mempunyai sikap ego sektoral?, dikarenakan seolah-oleh kedudukan Badan Intelijen Negara hanya memberikan semacam gambaran saja. Tentu persoalan tersebut akan menghambat upaya dalam rangka menciptakan kondisi keamanan dan pertahanan yang berorientasi pada kepentingan nasional.

Kedudukan Badan Intelijen Negara sebagai kedudukan yang sangat strategis terkait dengan fungsi dan tugas intelijen. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, menempatkan fungsi dan tugas Badan Intelijen Negara dalam posisi yang cenderung mempunyai kelemahan terkait dengan masalah supervisi, dapat kita bandingkan dengan wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Kalau wewenang yang dimiliki oleh lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagaimana di atur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai lembaga yang memiliki wewenang utama dalam penanganan perkara korupsi, mempunyai wewenang supervisi terhadap perkara-perkara yang sedang ditangani oleh lembaga lain (Kepolisian atau Kejaksaan), berbeda halnya dengan wewenang yang dimiliki oleh Badan Intelijen Negara selaku lembaga yang paling strategis dalam persoalan intelijen. Badan Intelijen Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, tidak mempunyai wewenang supervisi terkait persoalan intelijen yang sedang ditangani oleh lembaga intelijen lainnya antara lain Intelijen Tentara Nasional

Indonesia; Intelijen Kepolisian Negara Republik Indonesia; Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia; dan Intelijen kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Persoalan lainnya ada pada beberapa pasal Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara:

- a. Pasal 32 ayat (3) menyatakan bahwa “Penyadapan terhadap Sasaran yang telah mempunyai bukti permulaan yang cukup dilakukan dengan penetapan ketua pengadilan negeri.” Sebagaimana kita tahu bahwa penyadapan merupakan suatu persoalan yang bersifat rahasia, mekanisme melalui Ketua Pengadilan Negeri tersebut dapat menghambat tugas intelijen.
- b. Pasal 33 ayat (2) menyatakan bahwa “Dalam melakukan pemeriksaan terhadap aliran dana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bank Indonesia, bank, penyedia jasa keuangan, atau lembaga analisis transaksi keuangan wajib memberikan informasi kepada Badan Intelijen Negara. Persoalannya adalah bagaimana apabila Bank Indonesia, bank, penyedia jasa keuangan, atau lembaga analisis transaksi keuangan tidak memberikan informasi terkait kepada Badan Intelijen Negara”. Apakah ada konsekuensi yuridis terkait tidak diberikannya informasi tersebut?. Menurut hemat penulis, hal tersebut menjadi sebuah persoalan ketika terjadi upaya-upaya dari pihak Bank Indonesia, bank, penyedia jasa keuangan, atau lembaga analisis transaksi keuangan untuk menyembunyikan suatu data tertentu oleh karena tidak ada konsekuensi yuridis baik berupa sanksi atau sebagainya.

- c. Pasal 34 ayat (2) menyatakan bahwa “Dalam melakukan penggalian informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penegak hukum terkait wajib membantu Badan Intelijen Negara.” Persoalannya adalah bagaimana apabila penegak hukum terkait tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana yang diatur dalam pasal tersebut?. Pasal tersebut bersifat *imperatif* (memaksa) tetapi tidak disertai konsekuensi yuridis terhadap penyimpangan ketentuan pasal tersebut.
- d. Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa “Penyelenggara Intelijen Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e wajib berkoordinasi dengan Badan Intelijen Negara”. Kata “wajib” dalam bahasa hukum mempunyai makna *imperatif* (bersifat memaksa). Berpedoman dengan kata “wajib” yang merupakan keharusan, seharusnya diatur pula mengenai konsekuensi yang dapat diterapkan bagi penyelenggaran intelijen sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e. jika tidak ada konsekuensi yuridis terkait apabila penyelenggaran intelijen sebagaimana disebutkan dalam Pasal 9 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e tidak melakukan koordinasi dengan Badan Intelijen Negara, maka berpotensi atau bahkan kecenderungan (ego sektoral) tidak dilakukannya koordinasi dengan Badan Intelijen Negara. Dalam hal ini berarti seolah Pasal 38 ayat (2) tersebut seperti “macan ompong” dimana konsekuensi yuridis terkait dengan kata “wajib” tidak ada. Menurut hemat penulis, seharusnya diberikan konsekuensi yuridis

yang bersifat administratif bagi lembaga yang bersangkutan apabila tidak melaksanakan kewajibannya.

Fungsi Badan Intelijen Negara (BIN) sebagaimana diatur dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) adalah menyelenggarakan fungsi intelijen yaitu penyelidikan, pengamanan dan penggalangan selain itu juga menyelenggarakan fungsi koordinasi Intelijen Negara. Dalam konteks sebagai koordinator, posisi Badan Intelijen Negara mempunyai beberapa kelemahan diantaranya yaitu Badan Intelijen Negara hanya sekedar menjadi penyedia informasi bagi lembaga-lembaga terkait yang mempunyai fungsi penindakan diantaranya, Tentara Nasional Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia; dan kementerian/lembaga pemerintah non kementerian. Yang menjadi persoalan adalah terkait dengan lemahnya posisi hukum Badan Intelijen Negara dimana tidak dapat melakukan penindakan, bagaimana apabila terjadi hal-hal yang bersifat darurat yang megancam kepentingan nasional baik keamanan, pertahanan dan sebagainya? dimana keadaan darurat tersebut yang mengetahui hanyalah personil Badan Intelijen Negara dan sudah tidak memungkinkan lagi untuk berkoordinasi dengan lembaga-lembaga terkait untuk dilakukan penindakan?. Tentu apabila Badan Intelijen Negara Melakukan Penindakan, akan terjadi penyimpangan aturan hukum. Namun di sisi yang lebih penting, bahwa penindakan dalam keadaan darurat juga perlu dilakukan. Di sini terlihat bahwa keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang

Intelijen Negara sebagai regulasi yang menjadi penghambat atau dalam istilah bahasa Jawa “nyrimpeti”.

Melihat dari Negara lain kita contohkan USA, pasca peristiwa 11 september 2011, menghapus semua perbedaan antara intelijen dan penegakan hukum, serta memperluas jaringan intelijen. (*The United State has all but eradicated the distinction between domestic intelligence and law enforcement, and it is expanding the reach of the former.*) Diungkapkan dalam *Toward a Theory of Intelligence, National Security Research, Raud ,2005*).negara berpandangan bahwa perbedaan tajam antara intelijen dan wewenang penegakan hukum tidak bias dipertahankan lagi, karena sifat luar biasa ancaman teroris, sehingga dibutuhkan badan intelijen yang mempunyai kewenangan baru untuk melakukan introgasi, menangkap, menahan orang. Ditegaskan bahwa memberikan kewenangan kepada badan intelijen untuk menangkap, menahan, dan melakukan integrasi pada dasarnya tidak melanggar hukum internasional.

Negara lain seperti singapur dan Malaysia dalam rangka menegakkan national security membuat ISA (*internal security act*) yang menetapkan dan menahan target selama dua tahun tanpa proses hukum. Di Amerika, sejak peristiwa terorisme terhadap gedung WTC (*World Trade Center*), dibuatlah *patriot act*. Yang undang-undang tersebut berjudul “ *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Abstract Terrorism*”. Didalamnya menerangkan antara lain bahwa tersangka pelaku tindakan terorisme bias ditangkap selama enam bulan tanpa pengadilan.

Kemudian bertempat di *Rand Corporation* pada tahun 2005 para intelektual dan praktisi intelijen USA menentukan untuk memperluas wewenang intelijen.

Kalo sedikit kita melihat Negara lain tentunya akan didapatkan sebuah analogi pemikiran mengenai kenapa target atau sasaran ditangkap atau ditahan? Hal ini tak lain disebabkan, target bergerak dengan cepat, dan dalam hitungan detik mereka dapat berpindah atau bahkan sangat jauh dari lokasi sebelumnya, lenyap atau bahkan tidak dapat terdeteksi kembali, padahal sejatinya mereka sangat membahayakan bagi kepentingan nasional. Mereka yang ditangkap karena diduga sebagai terorisme, dan manakala ternyata tidak membahayakan masyarakat, akan dilepas tentunya setelah memberikan informasi yang diperlukan atau dalam hal ini ada proses deradikalisasi atau dalam arti lain dilakukan proses penggalangan¹³⁸, selama ditahan tentu mereka harus dihormati dan dipenuhi hak-haknya.

Berkaca pada regulasi yang ada memang terdapat banyak kelemahan yang cenderung menghambat tugas intelijen. Salah satu diantaranya yang selama ini menghambat penyelenggaraan keamanan nasional khususnya di bidang penyelenggaraan intelijen negara yaitu terkait dengan persoalan koordinasi. Konsep koordinasi yang selama ini dibangun dalam UU Intelijen Negara mempunyai kelemahan tersendiri yang dalam pelaksanaannya menghambat peran intelijen Negara dalam rangka melakukan peran sebagaimana diatur dalam UU

¹³⁸ yang dimaksud disini adalah segala langkah dan upaya, agar kondisi lingkungan apakah itu perorangan atau masyarakat, menjadi kondusif bagi pelaksana tugas, atau upaya pencapaian target.

Intelijen Negara pencegahan, penangkalan dan penanggulangan (Pasal 4 UU Intelijen Negara). Kelemahan dalam konsep koordinasi tersebut, yaitu ketika aroma gejala-gejala maupun fenomena-fenomena yang berpotensi mengancam kepentingan nasional telah tercium, penyelenggara intelijen Negara justru disibukkan dengan koordinasi-koordinasi antar penyelenggara sehingga tak hayal menjadi penghambat dilapangan. Belum lagi persoalan ego sektoral masing-masing penyelenggara intelijen Negara yang cenderung seolah-olah merasa paling benar, sehingga upaya mencapai keamanan nasional menjadi terhambat.

Ego sektoral masing-masing penyelenggara Intelijen Negara perlu ditekan sekecil mungkin sehingga tidak menjadi hambatan dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi intelijen itu sendiri. Berkaca dari konflik yang terjadi antara lain Tolikora di Papua dan Kasus Aceh Singkil di Aceh, dimana sebelumnya Badan Intelijen Negara telah memberikan sinyalmen kepada pihak-pihak terkait akan potensi terjadinya konflik, perlu menjadi kesadaran bagi masing-masing lembaga penyelenggara intelijen Negara untuk berorientasi pada kepentingan keamanan nasional dalam rangka menajlankan tugas dan fungsinya.

Koordinasi sebagai langkah selanjutnya justru menghambat kinerja masing-masing penyelenggara intelijen dalam mencegah, menangkal dan menanggulangi ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG) yang mendegradasi kepentingan nasional. Seharusnya dibangun konsep baru terkait dengan hambatan koodinasi antara lain memberikan kewenangan tindakan pada BIN sehingga dalam keadaan-keadaan seperti kasus di Aceh dan Papua keadaan

yang mengancam keamanan nasional dapat diatasi sedini mungkin sehingga dampak yang ditimbulkan juga dapat ditekan.

Ancaman, tantangan, hambatan dan persoalan dalam rangka mengawal kepentingan nasional bukan hanya datang dari dalam saja, akan tetapi juga dari luar. Masih hangat-hangatnya berbagai perbincangan terkait dengan masalah pemberlakuan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). MEA merupakan konsep pasar terbuka di kawasan Asia Tenggara yang bertujuan untuk mengintegrasikan ekonomi bagi Negara-negara anggota ASEAN termasuk Indonesia. Dengan pemberlakuan MEA, maka potensi ancaman, hambatan, tantangan dan permasalahan kepentingan nasional Indonesia menjadi semakin besar. Dalam konsep MEA, yang menjadi objek kebebasan pasar bukan hanya barang, tetapi juga jasa. Hal tersebut menunjukkan bahwa pekerja-pekerja dari luar negeri dapat lebih mudah masuk ke dalam wilayah NKRI, begitu pula sebaliknya warga Negara Republik Indonesia dapat juga lebih mudah masuk ke luar negeri.

Isu terbaru yang sampai saat ini masih berlangsung yaitu berkaitan dengan penyanderaan para awak kapal Indonesia oleh kelompok militan Abu Sayaf yang ada di Filipina. Pemerintah Indonesia dibuat meradang dengan tindakan-tindakan penyanderaan tersebut yang bermotifkan finansial. Namun, kita tidak tahu apakah ada agenda besar lainnya dibalik daripada peristiwa-peristiwa semacam ini. Oleh karenanya diperlukan sistem keamanan nasional (SIKAMNAS) yang baik khususnya dalam penyelenggaraan fungsi intelijen negaranya.

Memang seakan menjadi dua sisi mata uang, di satu pihak pemerintah Indonesia khususnya melalui penyelenggara intelijen dapat lebih mudah memperoleh informasi, tetapi juga disaat yang bersamaan Indonesia juga harus meningkatkan sistem keamanan nasional salah satunya yaitu peningkatan system intelijen Negara guna menjaga integritas kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak berlebihan ketika kita sebagai bangsa Indonesia, meningkatkan kewaspadaan akan potensi-potensi yang mengancam kepentingan nasional dan bahkan potensi yang mendegradasi keutuhan NKRI. Bukan tidak mungkin intelijen-intelijen dari luar yang dimudahkan dengan konsep kebebasan pasar (barang dan jasa) akan menjadi suatu ancaman yang serius di kemudian hari Penyelenggaraan intelijen Negara sebagai bagian dari SISKAMNAS perlu dioptimalisasi guna menjawab ancaman, hambatan, tantangan dan persoalan yang mungkin terjadi di masa mendatang. Sebagaimana salah satu peran dari intelijen yaitu membuka *the fog of the future*.

2. Kendala Sosiologis BIN Sebagai Lini Terdepan Penyelenggara Intelijen Negara

Berbicara mengenai intelijen tentu tidak akan terlepas dari sifat dan karakteristik dasar yang melekat padanya yaitu kerahasiaan (*clandestine*).

Mengenai sifat kerahasiaan tersebut mempunyai dua aspek yang bertolak belakang yaitu yang bersifat aspek positif dan yang bersifat aspek negatif.

Yang dimaksud aspek positif yaitu dalam rangka menyelenggarakan sistem keamanan nasional (SISKAMNAS), diperlukan suatu penyelenggaraan Intelijen Negara yang kuat dimana segala aktifitas penyelenggaraan intelien harus bersifat rahasia agar tidak diketahui oleh pihak-pihak lawan mengenai strategi pertahanan suatu negara termasuk Indonesia. Mengapa demikian? Karena penyelenggaraan Intelijen Negara merupakan bagian dari sistem keamanan nasional (SISKAMNAS). Oleh sebab itu, penyelenggaraan intelijen yang baik akan sangat mempengaruhi tercapainya keamanan nasional yang ideal pula.

Di sisi lain ada aspek negatif yang merupakan aspek sosiologis yaitu stigma yang melekat pada aktifitas intelijen. Tidak dapat dipungkiri negara Indonesia pernah mengalami suatu rezim yang membuat stigma aktifitas intelijen adalah merupakan stigma negatif dimana badan-badan intelijen pada saat itu disalahgunakan oleh penguasa. Mulai dari stigma masa lalu yang terkait dengan kasus kongkrit diantaranya penembakan misterius (Petrus), Penculikan-penculikan aktifis, serta kasus-kasus lain yang secara otomatis langsung dialamatkan pada intelijen. Kendala sosiologis ini nantinya juga akan berpengaruh pada kendala yuridis dimana akan menghambat adanya pembaharuan hukum guna optimalisasi penyelenggaraan Intelijen Negara.

Trauma masa lalu yang demikian itu merupakan kendala tersendiri bagi optimalisasi penyelenggaraan fungsi intelijen negara yang saat ini terjadi.

Apabila hendak melakukan pembaharuan di bidang intelijen, banyak pihak yang begitu menentang upaya-upaya tersebut dengan dalih trauma masa lalu. Selain itu ada juga pihak-pihak yang memang tidak setuju berbagai bentuk optimalisasi penyelenggaraan intelijen termasuk optimalisasi secara yuridis (pembaharuan hukum) dimana memang pihak tersebut tidak menginginkan negara Indonesia menjadi negara yang kuat. Padahal perkembangan yang saat ini terjadi menuntut adanya optimalisasi penyelenggaraan intelijen.

Tentu sekarang sudah berbeda situasi dan kondisinya dibanding dengan masa-masa lalu yang begitu krisis kepercayaan terhadap penyelenggaraan intelijen. Intelijen yang saat ini ada diharapkan mampu menjadi intelijen yang profesional dalam menjalankan fungsinya guna mencapai keamanan nasional sehingga negara akan tetap dan terus berdaulat.

C. KONSEP IDEAL KEDUDUKAN BIN DALAM NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

Negara hukum merupakan negara dimana penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan hukum. Artinya hukum dijadikan sebagai panglima dalam semua aspek kehidupan baik bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hukum dijadikan sebagai payung legitimasi bagi setiap tindakan yang dilakukan baik oleh negara maupun warga negaranya.

Dalam konsep negara hukum yang berdemokrasi, mempunyai pemaknaan bahwa nafas-nafas demokrasi dihembuskan dalam setiap peraturan hukum. demokrasi yang mempunyai pemaknaan kebebasan itu, tidak melulu merupakan demokrasi yang sebebaskan-bebasnya, melainkan ada pembatasan-pembatasan tertentu yang dibenarkan dalam hukum. Indonesia sendiri merupakan negara dengan sistem demokrasi Pancasila, dimana makna umum demokrasi sebagai kebebasan tentunya dilandasi dengan adanya batas-batas yang ditentukan oleh nilai-nilai Pancasila.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan intelijen negara dalam negara hukum yang berdemokrasi, maka sudah sepantasnya penyelenggaraan tersebut dituangkan dalam hukum dimana telah ada ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Undang-undang tersebut yang merupakan produk yang berbentuk hukum menjadi legitimasi setiap penyelenggaraan di bidang intelijen negara yang tentunya tetap beorientasi pada nilai-nilai demokrasi.

Seiring perkembangan globalisasi dan teknologi, menurut penulis ada beberapa hal yang perlu diperbaharui mengenai ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Intelijen Negara. Perkembangan arus globalisasi dan teknologi yang begitu cepat menuntut negara untuk juga melakukan pembaharuan dalam bidang sistem keamanan nasional (SISKAMNAS). Apalagi saat ini merupakan era keterbukaan dimana sekat-sekat pemisah antar negara

yang satu dengan negara yang lainnya menjadi hilang dan mau tidak mau kita harus masuk dalam pusaran tersebut. Perubahan dan perkembangan situasi serta kondisi lingkungan strategis Indonesia inilah yang menjadikan dasar perlunya optimalisasi peranan dari penyelenggara intelijen khususnya BIN.

Untuk melakukan pembaharuan penyelenggaraan intelijen negara, tentunya dilakukan dengan pembaharuan di bidang peraturan hukum. Berikut adalah konsep ideal yang akan dikemukakan oleh penulis berkaitan dengan pembaharuan khususnya yang ada dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara:

1. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Undang-Undang Intelijen Negara, telah diuraikan bahwa BIN merupakan lembaga yang diberikan wewenang dalam rangka menjalankan fungsi koordinasi Intelijen Negara (Pasal 28 ayat (2)). Akan tetapi tidak diberikan fungsi supervisi (pengambilalihan) terkait dengan fungsi penyelenggaraan intelijen dari lembaga lain. Menurut penulis perlu diatur mengenai fungsi supervisi yang dapat dilakukan oleh BIN terhadap penyelenggara intelijen lainnya. Sebab, bukan tidak mungkin persoalan yang sedang ditangani oleh lembaga penyelenggara intelijen lainnya yaitu antara lain intelijen TNI, intelijen Polri, Intelijen Kejaksaan RI, serta intelijen kementerian/lembaga lainnya merupakan persoalan yang menyangkut keamanan nasional. Sehingga adalah sangat relevan dalam konteks sistem keamanan nasional (SISKAMNAS) bahwa BIN diberi

kewenangan untuk melakukan supervisi terhadap semua bentuk penyelenggaraan Intelijen Negara.

2. Penyadapan. Penyadapan pada dasarnya merupakan tindakan untuk mendeteksi adalah suatu persoalan agar dapat dilakukan pencegahan terhadap suatu kegiatan yang mengancam dan membahayakan kepentingan nasional. Di dalam Undang-Undang Intelijen Negara, diatur bahwa penyadapan dilakukan dengan terlebih dahulu melalui penetapan ketua pengadilan negeri (Pasal 32 ayat (3)). Ketentuan tersebut menjadi kontradiksi dengan adanya fungsi penyadapan itu sendiri karena pada dasarnya penyadapan bertujuan untuk pencegahan, namun justru malah terhambat dengan adanya ketentuan yang demikian. Perlu diingat bahwa dalam penyelenggaraan fungsi intelijen, terdapat asas kerahasiaan sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Intelijen. Menjadi kontradiksi ketika justru akan berpotensi tidak rahasia lagi karena telah diketahui oleh pihak lain selain aparat penyelenggara intelijen. Menurut penulis, seharusnya khusus mengenai penyadapan tidak didahului dengan penetapan ketua pengadilan negeri. Untuk menjawab tantangan akuntabilitas dalam negara demokrasi yang tentunya menjamin hak asasi manusia warga negara, maka dilakukan pengawasan secara intern dan ekstern. Interen dilakukan oleh Inspektorat utama dalam lingkungan BIN. Sedangkan ekstern dilakukan langsung oleh Tim Khusus Komisi I DPR RI.

Bentuk pengawasan intern bertujuan untuk efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan penyadapan ketika dilakukan penyadapan. Sedangkan untuk akuntabilitas (pertanggungjawabannya) dapat diawasi oleh Tim Khusus Komisi I DPR RI secara berkala setelah dilakukannya penyadapan.

3. Pemeriksaan terhadap aliran dana. Berkaitan dengan pemeriksaan aliran dana Bank Indonesia, bank, penyedia jasa keuangan, atau lembaga analisis transaksi keuangan wajib memberikan informasi kepada Badan Intelijen Negara (Pasal 33 ayat (2)). Menurut penulis, perlu dilakukan kajian kembali terhadap ketentuan pasal tersebut karena tidak ada ketentuan yang mengatur berkaitan dengan bagaimanakan apabila penyelenggara keuangan tersebut tidak mau untuk memberikan informasi dengan alasan kerahasiaan nasabah dan sebagainya. Perlu diatur konsekuensi yuridis apabila penyelenggara keuangan tersebut tidak mau untuk menyerahkan berkaitan dengan aliran dana yang terindikasikan sebagai dana yang berkaitan dengan ancaman dan bahaya keamanan nasional misalnya dana untuk terorisme. Konsekuensi yuridis yang tepat misalnya diberikan peringatan, maupun sanksi administratif lainnya yang diatur secara jelas dalam Undang-Undang Intelijen Negara.
4. Penggalan informasi. Penggalan informasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Intelijen Negara. Dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Intelijen Negara penegak hukum terkait wajib membantu

Badan Intelijen Negara. Menurut penulis, perlu diatur mengenai ketentuan yuridis berkaitan dengan konsekuensi apabila penegak hukum tersebut tidak mau untuk membantu BIN dalam rangka penggalian informasi, misalnya dengan teguran atau sanksi administratif lainnya yang diatur secara jelas dalam Undang-Undang Intelijen Negara.

5. Koordinasi intelijen. Penyelenggara Intelijen Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e wajib berkoordinasi dengan Badan Intelijen Negara. Pasal ini sebenarnya memberikan jawaban atas adanya ego sektoral dari penyelenggara Intelijen Negara selain BIN dimana BIN merupakan tempat koordinasi langsung dari penyelenggara Intelijen Negara lainnya. Namun, Undang-Undang Intelijen Negara tidak mengatur mengenai konsekuensi yuridis terkait dengan ketidakmauan dari penyelenggara Intelijen Negara lainnya dalam berkoordinasi dengan BIN. Menurut penulis perlu diberikan konsekuensi yuridis bagi penyelenggara Intelijen Negara tersebut apabila tidak mau melakukan kordinasi dengan BIN misalnya dengan teguran atau sanksi administratif yang diatur secara jelas dalam Undang-Undang Intelijen Negara.

Apabila berkaca dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, maka kedudukan BIN yang notabene merupakan lini terdepan dalam sistem keamanan nasional (SISKAMNAS) justru hanya sebagai penyedia

informasi saja berkaitan adanya ancaman, hambatan, dan gangguan yang berpotensi membahayakan keamanan nasional. Yang menjadi persoalan adalah ketika ada suatu gangguan yang bersifat genting dan sudah tidak mungkin lagi dapat dilakukan koordinasi dengan lembaga lainnya untuk melakukan penangkalan tentu akan terjadi ketidakefisienan dalam melakukan pencegahan. Persoalan kegentingan yang dimaksud yaitu adanya suatu gangguan yang membahayakan keamanan nasional baik dari dalam maupun dari luar negeri yang memerlukan langkah cepat dan tepat (*Velox et Exactus*). Oleh karena itu, menurut penulis, perlu kewenangan penindakan dari BIN khususnya apabila dinilai adanya suatu potensi yang bersifat genting yang membahayakan kepentingan nasional tentunya dengan memperhatikan asas akuntabilitas dan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Kongkretnya sebagai wujud pertanggungjawaban, setelah dilakukan penangkalan berupa penindakan yang dilakukan, maka kemudian dijelaskan mengenai dasar dan alasan mengapa dilakukan suatu penindakan.

Secara kongkret pertanggungjawaban terhadap tindakan “penindakan” tersebut dapat dilakukan kepada Presiden serta DPR RI. Pengawasan dari Presiden dan DPR tersebut akan memberikan keseimbangan dalam rangka menerima pertanggungjawaban dari BIN dalam rangka melakukan penindakan. Sedangkan pengawasan oleh DPR harus dilakukan secara khusus yaitu oleh Tim Khusus Komisi I DPR RI, sebab kegiatan intelijen merupakan kegiatan yang

bersifat rahasia (*clandestine*) dan tidak semua kegiatan maupun operasi intelijen bisa diungkapkan kepada publik.

Bentuk pengawasan terhadap penindakan yang dilakukan BIN dalam rangka penyelenggaraan Intelijen Negara demi keamanan nasional harus dilakukan secara hati-hati dan terkontrol sebab kegiatan maupun operasi yang dilakukan bersifat tertutup. Pengawasan yang dilakukan terhadap kinerja BIN sangat berbeda karena ciri khas yang melekat pada kinerja lembaga tersebut yaitu “kerahasiaan” . Berbeda dengan lembaga negara lainnya yang dituntut untuk mengedepankan “transparansi”.

Gagasan-gagasan tersebut di atas, menurut penulis merupakan gagasan yang ideal dalam rangka pembaharuan penyelenggaraan Intelijen Negara mengingat perkembangan global dan juga letak strategis Indonesia yang ada saat ini. Tentu gagasan tersebut harus juga telah diselaraskan dengan konsep negara hukum dan demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia dengan adanya akuntabilitas setiap penyelenggaraan intelijen. Perlu direnungkan bahwa fungsi penyelenggaraan Intelijen Negara pada dasarnya juga bertujuan untuk melindungi keamanan tiap-tiap individu masyarakat.

Tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat kita tidak sedikit yang masih menyimpan trauma masa lalu yang berkaitan dengan stigma negatif intelijen sehingga hal-hal yang berkaitan dengan optimalisasi peran intelijen menjadi

sebuah hal yang juga tidak baik. Tentu hal tersebut tidaklah benar. Intelijen saat ini tentu sudah jauh berbeda dengan intelijen di masa-masa yang lalu yang memang tidak dapat dipungkiri seringkali digunakan oleh penguasa untuk semata mempertahankan kekuasaannya. Oleh karenanya dalam rangka pembaharuan hukum di bidang Intelijen Negara diperlukan pemahaman yang komprehensif dan obyektif dari semua pihak guna meningkatkan kemampuan negara dalam rangka mencapai keamanan nasional yang dicita-citakan.

BAB IV

PENUTUP

A. SIMPULAN

1. Hakekat fungsi intelijen dalam sebuah negara demokrasi khususnya sebagai *support* pengambilan kebijakan yaitu sebagai organisasi, sebagai ilmu pengetahuan dan sebagai kegiatan.

a. Sebagai Organisasi.

Sebagaimana diketahui bahwa sesuai dengan karakteristiknya yang sifatnya tertutup, maka tidak perlu heran bila organisasi intelijen sejauh mungkin berusaha menutup diri. Karakteristik dasar intelijen pada dasarnya akan bertentangan dengan prinsip dasar pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Di Indonesia sendiri telah diatur mengenai asas penyelenggaraan intelijen yaitu asas kerahasiaan yang telah diatur dalam Pasal 2 huruf b Undang-Undang Intelijen Negara.

b. Sebagai Ilmu Pengetahuan.

Secara tersirat bahwa makna dari intelijen sebagai bagian dari aktivitas manusia yang mana dalam kehidupannya tidak akan pernah lepas dari mengumpulkan informasi, mengamankan dirinya, dan mempengaruhi orang lain. Hal tersebut termasuk dalam ilmu sekaligus seni. Di Indonesia, intelijen kini telah berkembang menjadi sebuah disiplin ilmu yang dapat dipelajari secara ilmiah, bahkan telah ada wadah untuk pendidikan di

bidang kajian ilmu intelijen yaitu Sekolah Tinggi Intelijen Negara (STIN) yang berlokasi di Bogor.

c. Sebagai Kegiatan

Dalam menjalankan sebuah kegiatan intelijen maka ruh yang paling utama dan harus diutamakan adalah informasi, mendapatkan sebuah informasi merupakan keharusan tersendiri bagi personil intelijen dilapangan, dalam melakukan kegiatan baik tertutup atau terbuka. Khususnya di Indonesia intelijen sebagai kegiatan dapat dikategorikan menjadi LIDPAMGAL (penyelidikan, pengamanan dan penggalangan) sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Intelijen Negara.

2. Kendala Badan Intelijen Negara (BIN) dalam melaksanakan perannya berdasarkan Undang-Undang nomor 17 tahun 2011 yaitu terdapat kendala secara yuridis dan sosiologis.

a. Kendala yuridis

- BIN tidak diberikan fungsi supervisi (pengambilalihan) terkait dengan fungsi penyelenggaraan intelijen dari lembaga lain
- Penyadapan Penetapan ketua pengadilan negeri (Pasal 32 ayat (3)) menghambat keefisienan tugas dan keefektifan tindakan

- Terkait penelusuran aliran dana yang tidak mengatur konsekuensi hukum bagi lembaga/badan di bidang keuangan yang tidak mau melaksanakan kewajibannya. (Pasal 33 ayat (2))
- Terkait penggalian informasi yang tidak mengatur konsekuensi hukum bagi lembaga/badan penegak hukum yang tidak mau melaksanakan kewajibannya. (Pasal 34 ayat (2))
- Terkait koordinasi yang tidak mengatur konsekuensi hukum bagi penyelenggara fungsi intelijen yang tidak mau melaksanakan kewajibannya. (Pasal 34 ayat (2))
- Ketiadaan wewenang penindakan oleh BIN sebagai manifestasi peran pencegahan, penangkalan serta penanggiulangan ancaman kepentingan dan keamanan nasional sebagaimana diatur (Pasal 4)

b. Kendala Sosiologis

Tidak dapat dipungkiri negara Indonesia pernah mengalami suatu rezim yang membuat stigma aktifitas intelijen adalah merupakan stigma negatif dimana badan-badan intelijen pada saat itu disalahgunakan oleh penguasa. Mulai dari stigma akan trauma masa lalu yang terkait dengan kasus kongkrit diantaranya penembakan misterius (Petrus), Penculikan-penculikan aktifis, serta kasus-kasus lain yang secara otomatis langsung dialamatkan pada intelijen. Kendala sosiologis ini nantinya juga akan berpengaruh pada kendala yuridis dimana akan menghambat adanya pembaharuan hukum guna optimalisasi penyelenggaraan Intelijen Negara.

3. Konsep ideal kedudukan BIN dalam Negara hukum dan demokrasi di Indonesia antara lain:
- a. Seharusnya BIN sebagai koordinator lembaga penyelenggara Intelejensi Negara diberikan wewenang melakukan penindakan dalam hal-hal tertentu yang mengancam kepentingan dan keamanan nasional bukan sekedar hanya sebagai penyedia informasi semata melihat bahwa ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan (ATHG) terhadap kepentingan dan keamanan nasional tidak bisa diperkirakan kapan datangnya.
 - b. Seharusnya BIN diberi wewenang supervisi (pengambilalihan wewenang). Sebab, bukan tidak mungkin persoalan yang sedang ditangani oleh lembaga penyelenggara intelijen lainnya yaitu antara lain intelijen TNI, intelijen Polri, Intelijen Kejaksaan RI, serta intelijen kementerian/lembaga lainnya merupakan persoalan yang menyangkut keamanan nasional.
 - c. Seharusnya bentuk pengawasan terhadap tindakan penyadapan dilakukan secara intern dan ekstern. Sebagai bentuk akuntabilitas, pengawasan secara intern oleh Inspektorat Utama dalam lingkungan BIN dan secara ekstern oleh Tim Khusus dari Komisi I DPR RI yang dilakukan secara berkala setelah dilakukan penyadapan.
 - d. Berkaitan dengan penelusuran aliran dana dan penggalian informasi. Seharusnya diatur mengenai konsekuensi yuridis apabila pihak-pihak terkait/lembaga-lembaga terkait tidak mau untuk membantu BIN dalam

upaya pelaksanaan tugasnya. Konsekuensi yuridis yang dimaksud yaitu misalnya sanksi teguran atau sanksi administratif lainnya.

- e. Seharusnya juga diatur mengenai konsekuensi yuridis apabila pihak/lembaga terkait tidak mau untuk membantu BIN dalam upaya pelaksanaan tugasnya. Konsekuensi yuridis yang dimaksud yaitu misalnya sanksi teguran atau sanksi administratif lainnya.

B. REKOMENDASI

Berpedoman pada penelitian yang telah dikaji oleh penulis, maka penulis hendak memberikan beberapa rekomendasi diantaranya sebagai berikut:

1. Mendorong kepada para pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah) untuk memahami potensi ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan (ATHG) baik yang akan timbul dari dalam maupun dari luar sesuai perkembangan global yang terjadi saat ini serta berdasarkan kondisi geografis Indonesia. Pemahaman tersebut diharapkan menjadi dasar dan pedoman serta landasan yang kuat dalam upaya optimalisasi penyelenggaraan Intelijen Negara sebagai bagian dari sistem keamanan nasional (SISKAMNAS) khususnya dalam rangka pembaharuan aturan yuridis yaitu pembaharuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.
2. Memberikan pemahaman kepada semua pihak sebagai unsur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) mengenai pentingnya fungsi Intelijen yang kuat dalam kerangka sistem keamanan nasional (SISKAMNAS) guna

tetap mempertahankan kesatuan dan integritas negara. Stigma dan traumatik masa lalu memang tidak bisa dihapuskan dari ingatan, akan tetapi situasi dan kondisi sekarang sudah jauh berbeda pada masa lalu dimana stigma intelijen pada masa lalu dipergunakan semata untuk mempertahankan kekuasaan bagi penguasa. Dengan demikian, diharapkan semua pihak untuk *open mind* terhadap pentingnya sistem penyelenggaraan Intelijen Negara yang kuat guna tetap dan terus mempertahankan keutuhan dan kedaulatan NKRI

DAFTAR PUSTAKA

- Abshire, David M., dan Richrd V. Allen, ed, 1963, *National security*, New York : Hoover Institution/ Praeger
- Australia. *Australia's relationship with Indonesia; a house press*,. Parliament Liblary, 2012
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2009
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi;Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Cetakan Kelima. Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidai Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011
- Badan Intelijen Negara. *Menyongsong 2014-2019 memperkuat Indonesia dalam dunia yang berubah*, Rumah Buku, Jakarta, 2014
- Berlo, David, K., 1963, *The Process of Commmunication An Introduction to Theory and Practice*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bercovitz, Marvin, 2002, *Understanding Effective Character Education*, Ontario: The Literacy and Numeracy Secretariat Capacity Building Series
- Bhakti, Ikrar Nusa. *Intelijen dan Keamanan Negara: Reformasi Intelijen Negara*. Jakarta: Pacivis- UI & FES, 2005
- Breneau, Thomas C. and Steven C. Boraz, *Intelligence Reform:Balancing Democracy and Effectivenes, Reforming Intelligence*.ed. USA: University of Texas Press, 2007
- Cavelty, Mriyam Dunn, 2013, "Cyber security", dalam alan Collins, 2013, *Contemporary security studies*, 3rd edition, Oxford : Oxford University press 2013.
- C, Anwar. *Teori dan Hukum Konstitusi; Paradigma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*. Malang: Intrans Publishing, 2011
- Chalk, Peter and William Rosenau. *Confronting The Enemy Within "Security Intelligence, The Police, And Counter-Terrorism In The Four Democracies*. RAND Corporation, 2004
- Conboy, Ken. *Intel Menguak Tabir Intelijen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Primata, 2009.
- Collins, Alan, ed, 2013, *Contemporary Security studies*, 3rd, edition, Oxford :Oxfoed press university
- Dinuth, Alex. *Pemikiran Awal, Pengetahuan dan Prospek dalam Geopolitik dan Konsistensi Ketahanan Nasional*. Jakarta: PT. Pradigma Cipta lastigama,2001
- Dulles, Alan. *Trade Craft of Intelligence; Chapter 3 The Revolusion of America Inteligence*. USA: Harper & Row Publishers United State of America, 1962

- Ferris, John Robert. *Intelligence and Strategy; Selected Essays*. London: Wesport, 2005
- Gutjhar, Melanie M.H. *The Intelligence Archipelago; Community's Struggle to Reform in the Globalized*. Wasington: Center for Strategic Intelligence Research, 2005.
- Goegre, roger, z., and Robert d kline, eds, 2006, *Inteligence and the national security strategist ; enduring issue and challenges*, Washington DC, Natinal defence university
- Hatmodjo Jono, *intelijen sebagai ilmu*, Jakarta; balai pustaka, 2003
- Hendropriyono, AM, *filsafat intelijen Negara republic Indonesia*, Jakarta: gramedia 2011.
- Hendropriyono, AM, 1995, *Ilmu Perang*, Penerangan Kodiklat TNI AD, Bandung.
- Hendropriyono, AM, *terorisme :fundamentalis kristen, yahudi, islam*, jakarta: kompas 2011
- Hendropriyono, AM, *terorisme sampai konflik TNI-POLRI*, Jakarta: PT. Gramedia 2012.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011
- Johson, Lock K, "Sketches For a Theory of Strategic Intelligence", *Intelligence Theory " Key Question an Debate"*, Ed. Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phytian. New York: Routledge, 2009
- Jordan and others, *American National Security*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999
- Kahn, David. *An Historical Intelligence Theory, Intelligence Theory " Key Question Debate"*, Ed. Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phytian. New York: Routledge, 2009
- Kamis, Margarito. *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*. Malang: Setara Press, 2014
- Kansil, C.S.T. *Latihan Ujian Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007
- Kasenda, Peter, *Kolonel Misterius Dibalik Pergolakan Angkatan Darat*. Jakarta: Kompas,2013
- Kelsen, Hans. *The General Theory of Law and State (Teori Umum Hukum dan Negara)*, Alih bahasa: Somardi. Jakarta: Bee Media, 2007
- Kent, Sherman. *Strategic Intelligence For American World Policy*. New Jersey: by Princenton University Press,1949
- Lorens, Bagus. *Kamus Filsafat Dalam Bahasa Inggris*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,2005
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Media Group, 2008
- Maulani, ZA, *melaksanakan kewajiban kepada tuhan dan tanah air*, Jakarta ; penerbit desatra , 2005

- Morissan. *Hukum Tata Negara RI Era Demokrasi*. Jakarta: Ramdina Prakarsa, 2005
- Palmer, Norman and Thomas b Allen, *The Encyclopeda of Espionage*. Random House Reference, 2004
- Pamudji, S. *Demokrasi Pancasila dan Ketahanan Nasional*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Bina Aksara, 1985
- Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum; Esai-Esai Terpilih, "Diskresi, Polisi Sipil, dan Berbagai Masalah Lain "*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010
- RI, Departemen Pertahanan. *buku putih pertahanan Indonesia tahun 2008*
- Saragih, Kusnardi dan Bintan R. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gama Media Pratama, 1993
- Shulsky, Abram N. and Gary J. Schmitt. *Silente Warfare: Understanding The World of Intelligence*, 3 rd Edition. Washington D.C: Brassey Inc.
- Singgih, Slamet. *Intelijen; Catatan Harian Seorang Serdadu*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2014
- Soegirman, Supono. *Profesi Unik Orang-orang Aneh*. Jakarta: media bangsa, 2012
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000
- Soeprapto, Ignasius. *Kajian Tentang Keamanan Nasional*. Jakarta: TP, 1976
- Soeprapto, Ignasius. *Spektrum Ancaman Terhadap Keamanan Nasional, Konsepsi Ketahanan Nasional*. Jakarta: Tanpen, 1976
- Sukarno, Irawan, *Aku "Tiada", Aku Niscaya*. Jakarta: Penerbit Obor, 2011
- Warner, Michel, *"intelligence and security" dalam wanted: A Definition of Intelligence*, Canberra: The Australian National University, 2004.
- Wijayanto, andy, dkk, *Intelijen velox Et Exactus*, Jakarta: pasivis UI-kemitraan, 2006
- Wiwoho, b dan Chaeruddin Banjar, *memoir jendral yoga*, Jakarta : PT. Bima Rena parwira, 1990
- Widjajanto, Andi.dkk. *Intelijen: Velox et Exactus*. Jakarta: Pacivis UI & Kemitraan, 2006

JURNAL

- Johson, Lock K., *" Preface to a Theory of Strategic Intelligence."* Vol.16 No. 4, International Journal of Intelligence and Counter Intelligence, 2003
- Hulnick, Arthur S., *Indications and Warning for Homeland Security: Seeking a New Paradigm*, Journal Intelligence and Counter Intelligence, Vol: 18 No: 4, Routledge: Taylor & Francis Group, Oktober 2007
- Journal Intelligence and counter intelligence, Vol : 18 No; 4, Routledge : taylor & Francis group, 2007*

KARYA ILMIAH

- Anas, Perdana. *Relevansi Undang-Undang Intelijen Sebagai Payung Hukum Terhadap Legitimasi Intelijen*. Bogor: Skripsi Sekolah Tinggi Intelijen Negara, 2010

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2011 TENTANG INTELIJEN NEGARA