PERKEMBANGAN INTELIJEN ERA REFORMASI

Abstrak: Intelijen merupakan topik kajian yang penting sekaligus rumit untuk dipahami karena sifat kerahasiaannya. Meski demikian, negara demokrasi selalu mendukung masyarakatnya untuk memiliki, setidaknya, pemahaman dasar terkait seluruh instansi pemerintah, termasuk intelijen. Pada tahun 2015, Pusat Penelitian Politik - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI) telah melakukan penelitian yang berjudul "Intelijen dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru". Penelitian ini bukan saja berisi mengenai teori intelijen, pergumulan intelijen dan demokrasi di beberapa negara yang mengalami perubahan politik dari sistem otoriter ke demokrasi dan sejarah singkat intelijen di Indonesia, melainkan juga memuat ulasan awal demokratisasi intelijen di Indonesia. Reformasi intelijen di Indonesia adalah suatu keniscayaan. Intelijen harus bekerja sesuai dengan sistem demokrasi yang kita anut. Paradigma lama intelijen Indonesia sudah pasti akan dan harus berubah, pengawasan terhadap intelijen pun suatu keniscayaan. Adalah suatu keniscayaan pula bahwa pengawasan terhadap intelijen bukan membuat kerja- kerja rahasia mereka menjadi terbatas atau terhambat, melainkan justru intelijen mendapatkan kepercayaan dan didukung oleh rakyat, sehingga meningkatkan legitimasi intelijen dan tentunya peningkatan anggaran intelijen.

Kata Kunci : Demokrasi, Intelijen, Indonesia, Politik, Pasca Orde-Baru

Pendahuluan

Sejak berakhirnya Perang Dingin, di mana ancaman non-tradisional lebih mengemuka ketimbang ancaman militer/tradisional, informasi intelijen menjadi lebih penting ketimbang persenjataan. Penting dipahami bahwa informasi intelijen adalah hasil antara. Hasil akhirnya adalah kebijakan. Suatu kebijakan akan semakin baik dan tepat, apabila mendapatkan masukan informasi intelijen yang baik pula-cepat dan tepat *(velox et exactus).* Informasi intelijen dapat dikatakan baik dan maksimal apabila proses penggalian informasinya berlangsung secara apik dengan informasi yang amat berharga, diolah kembali oleh analis intelijen yang amat ahli dan berpengalaman, diubah menjadi rekomendasi kebijakan yang amat singkat dan akurat, kemudian dijalankan oleh pengambil kebijakan secara tepat waktu dan tepat sasaran. Pengguna ataupengambil keputusan membutuhkan kualitas analisis intelijen yang baik, agar ia dapat membuat keputusan yang tepat, mempersiapkan kapabilitas dan sumberdaya nasional untuk menghadapi ancaman-ancaman tradisional dan non-tradisional. Antara badan atau institusi intelijen dan *client-nya* (pengguna atau *users)* harus ada

konvergensi kepentingan strategik. Di satu sisi badan intelijen tahu kepentingan *client*-nya, sebaliknya sang *client* juga harus tahu apa yang dibutuhkan oleh badan intelijen agar dapat menghasilkan produk intelijen yang bermutu[1].

Praktik intelijen Indonesia pada era Orde Baru kerap dikenal sebagai "intelijen hitam" - dimana intelijen beroperasi untuk mengatasi ancaman terhadap rezim penguasa. Tak heran pada masa itu kerap terjadi praktik penyimpangan intelijen seperti yang terjadi pada operasi militer di Aceh, Timor-Timur, Papua, Peristiwa Malapetaka 15 Januari 1974 (Malari), peristiwa Tanjung Priok 1984, kasus Talangsari di Lampung, kasus penembakan misterius (petrus) di era 1980-an, dan terakhir adalah kasus penghilangan aktivis sepanjang tahun 1997-1998. Pada periode ini badan-badan intelijen mengalami politisasi dan militerisasi sehingga dapat melakukan intervensi politik secara efektif dan sistematik ke dalam setiap lini kehidupan masyarakat[2]. Namun, tidak semua aktivitas intelijen tersebut terkait dengan kepentingan rezim, melainkan ada juga yang merupakan bagian dari pertarungan kekuasaan atau pun konflik di internal institusi intelijen sendiri. Kasus Malari 1974 adalah contoh peristiwa yang timbul dari persaingan petinggi- petinggi intelijen untuk mendapatkan impresi penguasa Orde Baru dengan menjadikan organisasi dan gerakan mahasiswa sebagai obyek intelijen. Seiring dengan runtuhnya kekuasaan Rezim Orde Baru pada tahun 21 Mei 1998, terjadi perubahan politik di Indonesia. Dengan dicanangkannya sistem demokrasi sebagai praksis politik kontemporer di Indonesia, hal ini semestinya diikuti dengan adanya perubahan di dalam lembaga-lembaga negara termasuk di dalamnya badan intelijen. Salah satu aspirasi yang terpenting adalah mengembalikan paradigma, peran, fungsi, budaya dan struktur lembaga- lembaga intelijen sesuai dengan prinsip- prinsip demokratis dan tata-kelola pemerintahan yang baik[3].

Jika dulu aparat intelijen bukan saja membuat produk intelijen melainkan juga menjadi aparat penindak terkait dengan kepentingan rezim penguasa, maka kini intelijen hanya bertindak sebagai pemberi analisis dan pertimbangan kebijakan kepada presiden dan/ atau pejabat tinggi sebagai pengguna informasi intelijen. Meskipun demikian, akselerasi reformasi intelijen di Indonesia tidak berjalan beritingan dengan reformasi aktor-aktor di sektor keamanan lainnya (militer dan kepolisian). Dari aspek legislasi, Undang-undang Polri, Undang-Undang Pertahananan Negara, dan Undang-Undang TNI telah lama disahkan sebelum UU Intelijen Negara, walau proses pembahasannya berlangsung hampir bersamaan yakni pada awal 2000-an. Meski kertas kerja, rancangan undang-undang, dan diskusi tentang regulasi intelijen telah berlangsung sejak akhir 2004, proses legislasi baru selesai pada 2011 dengan diundangkannya

[1] Kevin Rogers, "Counter-Terrorism and the Protective Services Coordination Center" dalam Anthony Bergin and Robert Hall (eds.) *Intellligence andAustralian National Security,* Canberra: Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy, 1994, hlm. 89-94.

[2] Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen- Negara 1945-2004,* Jakarta: Pacivis Universitas Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung, 2008, hlm.4-7.

[3] Lihat, antara lain, Andi Widjajanto, ed., *Reformasi Intelijen Negara,* Jakarta: Pacivis Universitas Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung, November 2005.

UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara. Keterlambatan reformasi intelijen tersebut, terjadi terutama karena fokus kritik para proponen reformasi adalah militer dan kepolisian yang saat itu masih bernaung dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). ABRI dinilai sebagai salah satu pilar utama penopang kekuasaan Orde Baru. Intelijen tidak disebut secara tersendiri karena fungsi, wewenang, dan posisi politiknya dipandang sebagai bagian dari ABRI[4]. Ditambah lagi dengan pandangan yang berkembang saat itu bahwa pemisahan TNI dan Polri, beserta reformasi internal dua institusi tersebut, akan menimbulkan "efek bola salju" bagi intelijen, suatu kalkulasi yang belakangan diketahui keliru.

Pada tataran praksis, ternyata masih ditemukan beberapa praktik penyimpangan pada masa reformasi seperti pada kasus pembunuhan aktivis HAM Munir pada September 2004 serta kasus percetakan uang palsu dan cukai palsu yang melibatkan aparat BIN[5]. Tak jelas apakah penyebab praktik penyimpangan ini adalah kekosongan regulasi pada saat itu, ataukah adanya faktor deliberasi politik yang terbentuk pada masa itu. Hal inilah yang kemudian menempatkan kajian pengaruh perkembangan politik dalam proses reformasi intelijen di Indonesia pasca Orde Baru sangat penting dan menarik untuk dibahas. Pada dasarnya, studi tentang intelijen di Indonesia pasca Orde Baru telah banyak dilakukan. Beberapa publikasi yang dapat disebutkan adalah seri kajian intelijen yang dari Kelompok Kerja Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI), yang dikoordinasi Pacivis Universitas Indonesia. Selain itu, terdapat pula mantan pejabat Badan Intelijen Negara, sarjana, peneliti, serta wartawan yang menulis intelijen[6]. Berbagai studi intelijen tersebut dapat dibagi dalam dua pola. *Pertama,* deskripsi historis atas perkembangan intelijen di Indonesia, yang meliputi periode kolonial hingga pembahasan kritis atas kekuasaan besar dan penyalahgunaan kekuasaan yang dimiliki lembaga intelijen pada era Orde Baru hingga menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia. *Kedua,* studi normatif mengenai tata kelola institusi intelijen dalam sistem politik demokrasi. Pada pola kedua ini, para penulis tersebut memberikan koreksi atas kebijakan dan praktek intelijen di Indonesia era Orde Baru, serta solusi agar keadaan serupa tidak terulang di masa depan (panduan atas praktik terbaik).

Intelijen merupakan instrumen negara yang berfungsi mencapai serta mempertahankan kepentingan nasional. Di sisi lain intelijen merupakan salah satu kekuatan keamanan nasional selain militer dan kepolisian yang berperan memberikan *early warning* dan *early detection* kepada pengambil keputusan. Seiring dengan perkembangan globalisasi juga membawa pengaruh bergesernya aktor dan dimensi ancaman terhadap keamanan nasional. Perkembangan global juga berperan dalam

---

[4] UU Polri dan UU Pertahanan Negara disahkan tahun 2002, UU TNI pada tahun 2004, sedangkan UU Intelijen Negara baru disahkan tahun 2011.

[5] Deskripsi umum atas besarnya kekuasaan ABRI pada era Orde Baru, lihat Abdoel Fattah, *Demiliterisasi Tentara. Pasang SurutPolitik Militer 1945-2004,* Yogyakarta: LKiS, 2005, hlm. 152-166.

[6] Imparsial, *Evaluasi Kinerja BIN di masa transisi dan catatan untuk Reformasi,* Jakarta: Imparsial, 2005, hlm.1, 21-22.

hhhhhjbjhbhbnvifjbv

terciptanya suatu stabilitas keamanan di Indonesia. Globalisasi dengan ciri adanya revolusi teknologi informasi dan komunikasi telah mengubah geostrategis dunia, sehingga ancaman terhadap keamanan nasional juga semakin kompleks. Indonesia telah memulai proses reformasi intelijen sejak runtuhnya orde baru sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan. Proses reformasi intelijen dengan penyusunan Undang–Undang intelijen sebagai payung hukum bagi pelaksanaan tugas intelijen. Beberapa kalangan menginginkan reformasi intelijen disesuaikan dengan prinsip–prinsip demokrasi dan Hak asasi manusia untuk mencegah intelijen hitam di masa orde baru. Akhirnya UU Nomor 17 tentang Intelijen Negara disahkan pada tahun 2011. Secara umum, Undang-Undang ini mengakomodir tuntutan agar intelijen sesuai dangan semangat demokrasi dan bisa dikatakan intelijen era reformasi tersebut dilatarbelakangi pengaruh demokratisasi.

Metodologi Penelitian

Penelitian "Intelijen Dalam Pusaran Demokrasi Di Indonesia Pasca Orde Baru" dilakukan melalui pendekatan kualitatif dengan metode analisis data secara deskriptif dan analitis. Metode pengumpulan data dilakukan melalui: 1). Pengumpulan literatur primer serta sekunder; 3). *Focus Group Discussion* (FGD). Data sekunder juga dikumpulkan dari berbagai pihak untuk mengimbangi informasi baik dari berbagai dokumen resmi yang dikeluarkan oleh lembaga intelijen maupun dari luar lembaga intelijen (triangulasi data). Temuan penelitian literatur yang dihasilkan, baik berupa data primer maupun sekunder akan diolah untuk menghasilkan laporan penelitian yang komprehensif sesuai dengan panduan penelitian yang telah disusun dalam desain riset. Untuk menambah data dan memperkuat analisis, tim juga melakukan FGD di Unhan dengan beberapa narasumber yang memiliki kompetensi pada penelitian ini.

Pembahasan

Pada dasarnya, kebutuhan akan kondisi aman yang terbebas dari bahaya/ancaman merupakan alasan utama mengapa keberadaan intelijen penting[7]. Apabila dijabarkan

[7] Beberapa riset intelijen Indonesia yang ditulis peneliti dalam negeri maupun luar negeri, di antaranya adalah Allan Akbar, *Memata-matai Kaum Pergerakan: Dinas Intelijen Politik Hindia Belanda, 1916-1934* (Tangerang: Marjin Kiri, 2013); AM Hendropriyono, *Filsafat Intelijen Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2013); Susaningtyas Nefo Handayani Kertopati, *Komunikasi dalam Kinerja Intelijen Keamanan* (Jakarta: Gramedia, 2013); G. Ambar Wulan, *Polisi dan Politik: Intelijen Kepolisian pada Masa Revolusi Tahun 1945-1949* (Jakarta: Rajawali Press, 2009); Beni Sukadis (ed), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2009* (Jakarta: Lesperssi, 2009); Beni Sukadis (ed.), *Almanak Reformasi Sektor Keamanan 2007* (Jakarta: Lesperssi, 2007); P. Sulistiyanto, "The politics of intelligence reform in post-Suharto Indonesia," *The Journal of Australian Institute of Professional Intelligence Officers,* 15 (2),

lebih jauh, terdapat tiga alasan utama mengapa badan intelijen diperlukan bagi setiap negara. Pertama, untuk menghindari terjadinya *strategic surprise* (pendadakan strategis). Setiap badan intelijen selalu dituntut untuk mampu mendeteksi segala ancaman, kekuatan, peristiwa maupun perkembangan yang berpotensi membahayakan eksistensi bangsa dan negara. Kedua, untuk mendukung proses kebijakan. Para pembuat kebijakan secara konstan membutuhkan laporan yang tepat dan akurat mengenai latar belakang, konteks, informasi[8], peringatan, penilaian resiko, keuntungan, hingga perkiraan hasil yang akan terjadi. Ketiga adalah untuk menjaga kerahasiaan informasi, kebutuhan maupun metode. Disaat pemerintahan suatu negara menyimpan informasi penting yang dirahasiakan, maka cara untuk mendapatkan atau melindungi informasi tersebut pun juga perlu bersifat rahasia[9].

Namun bagi negara demokrasi, sulit dipungkiri bahwa karakteristik kerahasiaan yang sangat kental di dunia intelijen dapat menjadi sumber kekhawatiran ataupun ketidaknyamanan publik. Kekhawatiran bahwa sifat kerahasiaan yang dimiliki intelijen berpotensi untuk mengancam keamanan warga negara, tatanan negara, bahkan proses demokrasi suatu negara merupakan salah satu alasannya[10]. Oleh karena itu, tantangan bagi negara-negara demokrasi adalah membangun sebuah peraturan yang komprehensif, perlindungan hak asasi manusia, mencegah penyalahgunaan kewenangan intelijen dan memastikan bahwa intelijen bekerja di bawah peraturan dan sistem yang sah dan demokratis. Upaya untuk menempatkan intelijen dalam konteks demokrasi inilah yang kemudian dikenal dengan istilah demokratisasi intelijen.

Secara konseptual, proses demokratisasi intelijen dari negara otoriter ke negara demokratis ditentukan oleh beberapa faktor seperti sejarah awal institusi intelijen yang kebanyakan berasal dari institusi militer, budaya nasional dan persepsi pimpinan nasional mengenai keamanan nasional dan ancaman atasnya, proses demokratisasi di negara tersebut, dan globalisasi. Demokratisasi politik dan demokratisasi intelijen adalah proses yang evolusioner, karena itu membutuhkan konsistensi dan kesinambungan dalam proses perubahannya. Pada rejim otoriter terdapat tiga tipe ideal dalam soal interaksi Intelijen-Negara yaitu (1) Intelijen Politik untuk menghadapi ancaman internal, (2) Militerisasi Intelijen untuk menghadapi ancaman eksternal dan

---

2007, hlm. 29-46; Ken Conboy, *INTEL: Inside Indonesia's Intelligence Service* (Jakarta: Equinox, 2004); Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989, with Special Reference to South Korea, 1961-1989,* Disertasi di Universitas Monash, 1991, tidak dipublikasikan.

[8] Giovanni Manunta, *A Security Problem,* Defining Security Journal, 2000, hlm.10-14.

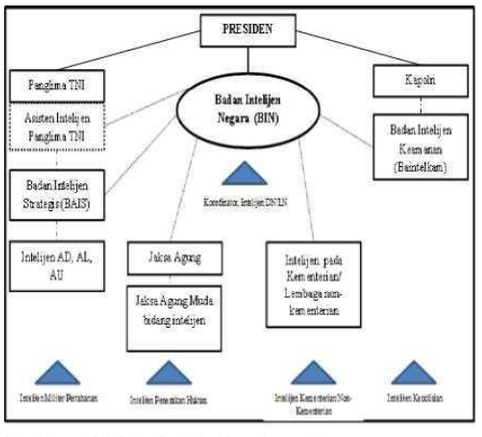
[9] Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secret to Policy,* Washington: CQ Press, 2009, hlm.2-5.

[10] Ministerial Review Commission On Intelligence Republic

hhhhhjbjhbhbnvifjbv

(3) Negara Intelijen dalam menghadapi ancaman internal dan eksternal yang mengancam keberadaan negara dan mengguncang rejim. Pada rezim demokratis tiga tipe tersebut berubah menjadi Intelijen Keamanan untuk mengatasi ancaman internal, Intelijen Strategis untuk ancaman eksternal dan Diferensiasi Intelijen untuk menghadapi ancaman internal dan eksternal[11].

Di Indonesia, badan-badan intelijen telah berdiri sejak kemerdekaan. Seiring dengan perubahan sistem politik dari otoriter ke demokrasi, saat ini hanya terdapat beberapa badan intelijen saja yang masih eksis (Lihat Gambar 1)[12].

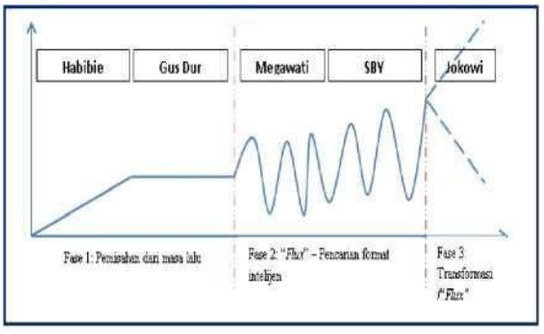


Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Gambar 1. Badan Intelijen di Indonesia

Badan-badan intelijen tersebut diwajibkan untuk berkoordinasi dengan Badan Intelijen Negara (BIN) yang bertugas sebagai koordinator untuk mengumpulkan dan memilah informasi untuk dilaporkan kepada Presiden *(end-user).* Selain itu, BIN juga memiliki fungsi operasional untuk melakukan kegiatan intelijen dalam dan luar negeri. Dari gambar tersebut, terlihat bahwa telah terjadi diferensiasi peran badan-badan intelijen di Indonesia. Meski demikian, dalam praktik masih terdapat tumpang tindih peran yang dilakukan oleh badan-badan intelijen yang kerap mengakibatkan kerja-kerja intelijen menjadi tidak efektif dalam menghadapi dadakan- dadakan yang terjadi. Hal ini menegaskan bahwa restrukturisasi organisasi saja ternyata belum cukup untuk mendorong kerja- kerja intelijen yang efektif dan menempatkan intelijen dalam kerangka yang demokratis. Dipandang dari sudut upaya demokratisasi intelijen, penelitian ini menemukan bahwa pola reformasi intelijen Indonesia dipengaruhi oleh tarik menarik kepentingan politik antara pemerintah *(user* dan lembaga pengawas), badan- badan intelijen dan masyarakat. (Lihat Gambar 2).

[11] Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *op.cit,* hlm. 19.
[12] Africa, *op.cit.*



Gambar 2. Pola Reformasi Intelijen

Masa pemerintahan Habibie dan Gus Dur dapat dikategorikan sebagai “fase pemisahan dari masa lalu”. Meskipun belum terbentuk kebijakan- kebijakan yang mendukung tata kelola intelijen dalam sistem demokrasi maupun efektifitas kinerja intelijen, namun banyak kebijakan masa lalu yang menjadi fondasi dasar penyalahgunaan intelijen dihapus pada masa pemerintahan Habibie. Upaya untuk memutus ikatan masa lalu juga sebetulnya dilakukan pada masa pemerintahan Gus Dur dengan wacana pembentukkan LIN, meskipun gagal karena mendapatkan resistensi dari militer. Masa pemerintahan Megawati dan SBY dapat dikategorikan pada “fase *flux*” -suatu pencarian format intelijen. Pada fase kedua ini, terdapat berbagai macam fluktuasi yang dialami oleh intelijen. Capaian terbaik dalam hal tata kelola intelijen, dicapai pada era ini melalui pembentukan UU Intelijen No.17/2011 sebagai dasar hukum kerja intelijen; penataan organisasi sesuai dengan dinamika ancaman kekinian (penambahan deputi di BIN); legitimasi BIN sebagai koordinator; keberadaan mekanisme koorbadani; keberadaan mekanisme pengawasan eksternal (DPR); dan dihapuskannya kewenangan menangkap.

Sayangnya, berbagai perubahan ini seolah menjadi kosmetik belaka. Pola politisasi intelijen yang masih berulang, kemampuan analisa yang masih rendah dalam mengidentifikasi kondisi keamanan (kasus terorisme hingga penyadapan), rivalitas antar badan intelijen (BIN, BAIS dan Baintelkam), dominasi militer pada bidang intelijen, pandangan ancaman yang masih didominasi oleh ancaman dalam negeri (warga negara), hingga kasus penyimpangan intelijen seperti Kasus Munir (2004) dan pencetakan uang palsu (2005) sesungguhnya menunjukkan masih banyak stagnansi di tengah arus perubahan yang terjadi[13]. Dari hasil analisis fase I ataupun II, ditemukan bahwa segala bentuk perubahan positif dapat terjadi apabila terdapat tiga faktor yang terpenuhi: pandangan *end-user* yang reformis, keberadaan tekanan publik, dan adanya

[13] Hasil pengumpulan data pada *Diskusi Terbatas* “Intelijen Dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia,” Jakarta: 15 Oktober 2015.
hhhhhjbjhbhbnvifjbv

dorongan internal (baik dari pimpinan maupun personil intelijen secara umum). Sayangnya ketiga faktor ini sama sekali tidak terpenuhi -paling tidak dalam satu tahun pemerintahan Jokowi. Hal ini terlihat dari nuansa politik pemilihan KaBIN, kecenderungan masyarakat yang menganggap reformasi intelijen telah selesai, tuntutan untuk memiliki kewenangan menangkap (tidak ada dorongan internal untuk menjadi lebih reformis). Di sisi lain, berbagai faktor penghambat reformasi intelijen pun tidak kunjung berubah ataupun hilang. Dominasi militer pada bidang intelijen, pertimbangan politis terkait dukungan politik militer, kepentingan politik *end-user,* intelijen yang bias politik hingga kemampuan analisis intelijen yang masih rendah menunjukkan bahwa reformasi intelijen akan cenderung berjalan stagnan ataupun melemah. Sehingga perkembangan demokratisasi intelijen pada era Jokowi kemungkinan masih akan berada pada tahap *flux.*

Selain belum maksimalnya upaya demokratisasi intelijen di Indonesia, penelitian ini juga menemukan bahwa profesionalisme intelijen Indonesia pada masa reformasi masih belum terbentuk. Pada dasarnya profesionalitas intelijen dapat ditinjau dari fungsi intelijen yang telah terkelola dan berjalan dengan baik. Fungsi ini terkait dengan cara kerja intelijen dalam menggali informasi -sebagai entitas yang bekerja dari mulai menyediakan, mengumpulkan, dan menganalisis data[14]. Dengan kata lain, intelijen bekerja sebagai kolektor (mengumpulkan) data secara bijaksana, dapat melakukan analisis, tanggap dan terampil. Semuanya ini bekerja secara terintegrasi sehingga daya prediksi dapat dikeluarkan untuk merumuskan sebuah dasar kebijakan *(basis policy)* yang dikeluarkan oleh Presiden[15]. Karena itulah intelijen sebenarnya juga merupakan tenaga ahli pemerintah dalam hal metode pengumpulan dan eksploitasi data dan informasi, tetapi dalam tingkatan tertentu berfungsi sebagai ahli tentang masalah-masalah tertentu[16]. Cara kerja intelijen dalam mendapatkan informasi tentu tidak terj adi begitu saja. Cara kerja ini digelar secara memadai dan mengikuti apa yang disebut dengan siklus intelijen *(intelligence cycle).* Hal ini merupakan bagian dari proses intelijen dalam menjalankan fungsi mereka. Siklus intelijen dapat dijelaskan dengan mengacu pada konsep yang biasanya terdiri dari lima tahap. Pertama, perencanaan dan pengarahan; kedua, pengumpulan; ketiga, pengolahan; keempat, analisis; kelima, diseminasi (penyebaran). Produk akhir dari siklus intelijen ini adalah rancangan

[14] Peter Gill & Mark Phythian, *Intelligence in an Insecure World,* (USA: Polity Press, 2006) hlm. 1.
[15] *Ibid,* hlm. 2.
[16] Aleksius Jemadu (ed), *Praktik-Praktik Intelijen dan Pengawasan Demokratis Pandangan Praktisi,* Jakarta: DCAF- FES SSR Volume 2, 2007, hlm. 15.

penilaian yang kemudian diserahkan kepada *user,* yaitu Presiden. Rancangan inilah yang menjadi dasar bagi *user* dalam merumuskan suatu kebijakan atau perintah operasi[17].

Secara sederhana, jika menggunakan pendekatan fungsi, maka intelijen memiliki tiga pengertian, yakni *penyelidikan*, *pengamanan* dan *penggalangan*. Sementara jika menggunakan pendekatan tugas, intelijen dapat diartikan sebagai upaya deteksi dini, peringatan dini, dan perkiraan[18]. Terdapat satu lagi fungsi yang melekat pada intelijen, yaitu Kontra Intelijen. Kontra intelijen adalah bagian integral dari keseluruhan proses intelijen yang dirancang guna memastikan informasi yang dikumpulkan adalah benar, melalui evaluasi yang berkelanjutan dari berbagai sumber dan informasi. Secara sederhana, fungsi intelijen di Indonesia pasca Orba dapat dibagi ke dalam dua bagian. Bagian pertama pada periode 1999-2010 (Pra-2011), dan bagian kedua pada periode 2011- 2015 (Pasca 2011). Pembagian ini didasarkan atas kemunculan UU No. 17 Tahun 2011, yang disahkan pada tanggal 7 November 2011. Kemunculan UU ini dapat dijadikan titik tolak dalam melihat fungsi intelijen pasca Orba, sebab setelah isu Reformasi Sektor Keamanan bergulir tahun 1998, tuntutan agar institusi keamanan menjadi profesional menguat. Dan tuntutan tersebut tentu memerlukan sebuah payung hukum yang dapat memberikan ruang gerak bagi institusi keamanan (TNI, Polri, dan BIN) agar dapat melakukan langkah-langkah reformasi internal.

Pada era era tahun 2011, terdapat dua kategori aspek maupun isu yang menjadi pijakan dalam menganalisis fungsi intelijen di Indonesia. *Pertama;* tuntutan agar fungsi intelijen yang dilakukan di lapangan —dalam menggali informasi kepada masyarakat-- tidak lagi bersifat represif. Secara empirik, dorongan agar tuntutan diatas (segera) direalisasikan dan melekat pada fungsi intelijen di masa ini tampaknya masih jauh dari harapan. Misalnya saja dari sisi regulasi, justru dimunculkan kembali Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) melalui Permendagri Nomor 11 Tahun 2006, yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Dibentuknya Kominda diprotes CSO karena membuka pintu pelanggaran HAM. Apalagi kemudian muncul Permendagri No. 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini Masyarakat di Daerah. Kedua peraturan ini dinilai sebagai praktek intelijen masa Orba yang dilanjutkan kembali dan berpotensi melakukan pelanggaran HAM. Selain itu, adanya peraturan ini dianggap seperti perpanjangan negara untuk mengontrol masyarakatnya serta membuka peluang

[17] Ibid., hlm. 3.
[18] Supono Soegirman, *Intelijen: Profesi Unik Orang-orang Aneh,* Jakarta: Media Bangsa, Jakarta, 2001, hlm. 7.
hhhhhjbjhbhbnvifjbv

teijadinya kekerasan yang dilakukan oleh intelijen di daerah dengan mengatasnamakan "demi kepentingan negara."

Kedua; melihat fungsi intelijen dalam konteks ancaman terhadap keamanan nasional. Berdasarkan konteks keamanan nasional, periode tahun 1998-2010 atau hingga pertengahan tahun 2011, terdapat tiga kategori spektrum ancaman terhadap keamanan nasional dan menjadi wilayah tugas dari BIN. Spektrum ancaman tersebut adalah: kasus terorisme, konflik sosial, dan konflik separatisme. Dalam kasus terorisme, fungsi intelijen yang krusial dan dibutuhkan adalah menggali informasi mengenai potensi-potensi terjadinya tindak terorisme, melakukan analisis dan kemudian melakukan upaya preventif melalui *sharing* informasi dengan penegak hukum, yaitu Polri. *Sharing* informasi ini bertujuan apabila diperlukan tindakan preventif yaitu dalam bentuk penangkapan pihak yang kuat diduga (akan) melakukan tindak terorisme, maka Polri yang kemudian dapat melakukan eksekusi tersebut. Sedangkan pada upaya preventif yang dapat dilakukan melalui fungsi intelijen adalah dengan konsep deradikalisasi. Namun program deradikalisasi membutuhkan kebijakan yang menyeluruh dan menjadi tugas banyak pihak. Namun selama ini, program deradikalisasi hanya menjadi otoritas dari BNPT. Pada masalah konflik sosial, fungsi intelijen yang perlu diperhatikan ulang adalah bagaimana cara (individu) intelijen menggali informasi demi menjalankan fungsi pengamanan yang condong kepada upaya preventif. Artinya, pencarian dan analisis informasi intelijen ditujukan untuk melihat potensi konflik sosial yang dapat terjadi, kemudian merekomendasikan alternatif-alternatif tindakan kepada Presiden agar konflik tidak (dengan cepat) pecah. Fungsi analisis informasi ini pada dasarnya bersinggungan juga dengan adanya Kominda dan Permendagri. Semestinya kedua regulasi ini dapat menjadi *tools* dan *backup* intelijen dalam menjalankan fungsi pengamanan, serta mencegah meletusnya konflik sosial.

Jika merujuk pada fungsi intelijen, sebenarnya bisa saja dilakukan pengumpulan informasi demi mencegah potensi-potensi terjadinya konflik sosial. Data maupun informasi yang dapat dikumpulkan oleh intelijen antara lain: pertama, peta demografi penduduk, baik dari segi usia, pendidikan, agama, suku dsb.; kedua, potensi sumber daya alam; ketiga, potensi sumber daya manusia; keempat, konsumsi bulanan penduduk setempat; kelima, peta konflik dalam masyarakat, berikut sumber, akar masalah, potensi konflik, dan kemungkinan penyulutnya; keenam, peta pemukiman penduduk, dan sebagainya[19]. Pengumpulan dan analisis informasi ini amat berguna

[19] Ikrar Nusa Bhakti & Sarah Nuraini Siregar, "Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah

untuk mengelola konflik jika terjadi dalam masyarakat. Penyelesaian atas persoalan yang ada di dalam masyarakat juga dapat dilakukan secara cepat atas dasar data intelijen ini. Data maupun informasi yang telah terkumpul dapat dianalisis untuk melihat kemungkinan potensi konflik sosial. Di dalam BIN sebenarnya sudah ada Dewan Analisis Strategis (DAS) yang sekarang berubah menjadi DISK (Dewan Informasi Strategis dan Kebijakan).

Pada masalah konflik separatisme; fungsi intelijen yang dijalankan sebenarnya juga hampir sama dengan konflik sosial. Namun, hal yang perlu digarisbawahi dalam melihat fungsi intelijien adalah *apakah* informasi maupun data yang dikumpulkan berkontribusi terhadap efektivitas pola penanganan konflik tersebut. Salah satu indikator dari efektivitas tersebut dengan menyoroti *bagaimana* keterpaduan penanganan konflik separatisme antara aktor-aktor keamanan. Idealnya, tahap pertama dimulai dari analisis data dan informasi intelijen dalam memetakan potensi konflik. Dari data ini sebetulnya bisa dilihat tren dinamika dalam masyarakat sehingga analisis yang dihasilkan dapat berupa dua input (masukan). Pertama adalah analisis untuk upaya preventif. Analisis ini sifatnya jangka panjang dan pemerintah yang memiliki otoritas untuk mengeluarkan kebijakan tersebut demi upaya pencegahan agar konflik separatis tidak meluas. Pada era pasca tahun 2011, analisis fungsi intelijen bertitik tolak dari disahkannya UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Saat digulirkannya UU ini, pada dasarnya tugas, fungsi, dan peran intelijen di Indonesia tidak ada perubahan. Sebab bagaimanapun juga, mekanisme dan prosedur penyelenggaraan intelijen bersifat universal yang didasarkan atas kerangka demokrasi[20]. Hal yang berubah adalah bagaimana menempatkan tugas dan fungsi intelijen ini dalam kerangka untuk mengawal, mengamankan, serta menegakkan sumber hukum dan kepentingan nasional. Apalagi jika intelijen sedang melakukan operasi rahasia, maka yang perlu digarisbawahi adalah bahwa operasi tersebut merupakan operasi yang dibatasi aksesnya sesuai dengan kesepakatan yang bertanggungjawab.

Tuntutan reformasi intelijen sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2011 membuat BIN harus segera bergerak sesuai dengan fungsi yang ditetapkan di regulasi tersebut. Stereotip intelijen yang menakutkan dalam benak masyarakat harus segera diubah. Merujuk kepada fungsinya, BIN harus melambangkan kecerdasan, bukan kekuasaan

---

Konflik", dalam Sarah Nuraini Siregar (editor), *Alternatif Model Pengelolaan Keamanan di Daerah Konflik,* P2P LIPI, Jakarta, 2009, hlm. 140.

[20] Hasil pengumpulan data pada *Diskusi Terbatas* "Intelijen Dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia," Jakarta: 15-16 Oktober 2015.

hhhhhjbjhbhbnvifjbv

atau kekuatan. BIN harus bisa menyajikan perkiraan, skenario, peringatan dan deteksi dini ancaman terhadap negara[21]. Dengan demikian, diharapkan dengan adanya UU ini, fungsi intelijen dapat berjalan lebih optimal dan lebih "kreatif" dalam menggali informasi guna menopang tugasnya dari mulai perkiraan, skenario, peringatan dan sebagainya. Namun realitas di lapangan, tampaknya pimpinan intelijen negara belum melakukan fungsi seperti yang dipaparkan diatas. Justru masih ditemui masalah-masalah yang menyangkut *overlap* antar tugas dan fungsi intelijen, baik antara BIN, Bais, dan Baintelkam. Ini memperlihatkan sistem pengelolaan keamanan negara masih amburadul karena masih terdapat tumpang tindih antar institusi- institusi pertahanan, keamanan, dan intelijen negara dalam menangani kasus-kasus yang sama. Intelijen yang seharusnya menjaga keamanan negara dari ancaman negara masih memiliki Kominda, yang seharusnya ditangani oleh Baintelkam (Polri) sebagai institusi penanggung jawab keamanan dalam negeri.

Selanjutnya, di luar persoalan profesionalisme intelijen yang belum terbentuk dan upaya demokratisasi intelijen yang belum maksimal, penelitian ini juga menyoroti pentingnya efektifitas pengawasan bagi institusi intelijen. Perkembangan baru dalam konsensus internasional menunjukkan bahwa badan intelijen seharusnya tunduk pada intitusi demokratik. Tindakan ini bertujuan untuk melindungi badan- badan keamanan dan intelijen dari kepentingan politik tanpa harus mengisolasi mereka dari lingkungan eksekutif, oleh karenanya dibutuhkan pengawasan pada badan-badan intelijen yang ada. Pentingnya pengawasan intelijen ini didasari atas lima alasan: *Pertama,* bersebrangan dengan konsep keterbukaan dan transparansi yang menjadi jantung pengawasan demokratis, badan- badan keamanan dan pertahanan sering beroperasi secara rahasia. Karena kerahasiaan bisa menutupi operasi mereka dari pengamatan publik, maka menjadi penting bagi parlemen dan juga eksekutif untuk memperhatikan secara seksama operasi- operasi tersebut. *Kedua,* badan-badan keamanan dan intelijen memiliki kemampuan khusus, seperti kemampuan memasuki wilayah hak milik pribadi atau komunikasi yang dapat membatasi prinsip hak asasi manusia sehingga membutuhkan pengawasan yang ketat. *Ketiga,* pasca peristiwa 11 September 2001, perlu adanya pengawasan dari otoritas sipil terkait kegiatan restrukturisasi intelijen untuk menjawab kebutuhan akan ancaman keamanan dalam bentuk baru. *Keempat,* penilaian atas ancaman yang merupakan bagian dari fungsi intelijen merupakan titik awal kemunginan terjadinya penyimpangan, untuk itu, pengawasan demokratik menjadi

[21] Stanislaus Riyanta, *Reformasi Intelijen Sebagai Antisipasi Pendadakan Strategis,* dalam http://jurnalintelijen. net/2015/07/06/, diakses tanggal 10 November 2015.

satu keniscayaan[22]. *Kelima,* khusus pada negara- negara yang berada pada masa transisi dari rejim otoriter ke rejim demokratik, pengawasan institusi intelijen secara demokratik menjadi keharusan. Hal ini dikarenakan, insitusi-intitusi intelijen pada masa lalu (rezim otoriter) biasanya berfungsi untuk melindungi pemimpin yang otoriter atau menjadi alat represif bagi masyarakatnya. Dalam kaitan ini, reformasi institusi intelijen pada masa reformasi menuntut adanya pengawasan yang ketat baik dari eksekutif, parlemen maupun masyarakat.

Pada masa lalu praktek intelijen di Indonesia dilakukan secara bebas karena mereka memiliki hak *imunity* dengan dalih bahwa prinsip pekerjaan intelijen adalah kerahasiaan. Selain itu, politisasi institusi intelijen pada masa lalu sangatlah tinggi. Pada masa Orde Baru kendali dan pengawasan terhadap badan-badan intelijen juga dilakukan secara ketat. Kendali dan pengawasan yang efektif atas badan-badan intelijen dengan sendirinya akan mengurangi distorsi informasi yang merupakan produk intelijen itu sendiri. Soeharto memposisikan dirinya sebagai pusat dari seluruh komunitas intelijen yang ada, bahkan dengan berbagai cara ia juga mendirikan lembaga intelijen ekstra yudisial yang bersifat khusus, namun memiliki kekuasaan yang besar dan melebihi kewenangan lembaga intelijen yang ada. Sementara itu pengawasan badan-badan intelijen pada reformasi mengalami pasang surut. Pada masa pemerintahan Habibie, Abdurahman Wahid dan Megawati, pengawasan intelijen sangatlah longgar. Hal ini dikarenakan: *Pertama,* tidak adanya aturan hukum yang mengatur batasan dan keweangan dari badan-badan intelijen yang ada. Keputusan presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres) Keputusan Menteri, Keputusan Panglima berjalan sendiri-sendiri. Tidak ada satu aturan yang mengikat dan mengkoorbadanikan kerja dari lembaga-lembaga intelijen yang ada. *Kedua,* adanya rasa nyaman dari para *end user* bahwa pimpinan badan-badan intelijen yang ada dipegang oleh orang terdekat. Dengan memegang pimpinan badan-badan intelijen yang ada para end user berasumsi kontrol dan pengawasan dapat dilakukan dengan baik karena produk intelijen hanya diberikan pada mereka.

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

[22] Heiner Hanggi and Theodor H. Winkler, *Challenges of Security Sector Governance,* Berlin/Brunwick: NJ; LIT Publisher, 2003.
hhhhhjbjhbhbnvifjbv

memerintah segera menjadi kontroversi di kalangan masyarakat. Banyak kalangan NGO dan akademi pemerhati masalah reformasi sektor keamanan pada saat itu berpandangan bahwa ruang akuntabilitas dan pengawasan atas kerja dari badan-badan intelijen negara perlu diperbesar dengan membentuk komisi pengawasan intelijen negara di DPR. Perdebatan proses membuatan RUU Intelijen tersebut berlangsung hingga lima tahun, hingga akhirnya pada tanggal 7 November 2011, RUU Intelijen diundangkan menjadi UU RI Nomor 17/2011 tentang Intelijen Negara. UU tersebut sekaligus menyetujui hadirnya sebuah komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang Intelijen.

Kelahiran UU No.17 Tahun 2011 tentang Intelijen pada dasarnya menjadi instrumen yang efektif untuk mengontrol kinerja intelijen yang tidak pernah dilakukan pada masa lalu. *Pertama,* kehadiran UU Intelijen menjadi instrumen pembatas apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh diakukan oleh intitusi intelijen negara. Dengan adanya UU ini maka aspek pengawasan internal maupun eksternal dapat dilakukan secara efektif. Hal ini dikarenakan jika ada kegiatan maupun program yang terkait dengan masalah intelijen dapat dilakukan penindakan sesuai dengan ketentuan yang ada. Demikian juga mekanisme sanksi bisa dilakukan jika kinerja intelijen dipandang menyimpang dari UU yang ada. Kedua, kehadiran UU ini sekaligus juga memisahkan fungsi intelijen dalam penindakan hukum. Ini terlihat dari pembatasan kinerja BIN (intelijen) yang hanya diarahkan sebagai *information gathering* dan detekni dini dengan dihapuskannnya kewenangan intelijen untuk melakukan penangkapan dan intrograsi. Sayangnya kehadiran UU No 17 tahun 2011 belum sepenuhnya sempurna dalam kaitannya dengan mekanisme pengawasan yang bisa dilakukan terhadap institusi intelijen di Indonesia. Beberapa problemtaika yang muncul terkait dengan pengawasan intelijen adalah; *Pertama,* Tidak secara nasional secara rigid dan jelas menidifinisikan apa itu keamanan nasional. Definisi yang jelas tentang keamanan nasional dapat menjadi instrumen atas batas-batas kerja intitusi dan jenis pekeijaaan intelijen yang dilakukan dan menghindarkan penyalahgunaaan kewenangan istimewa yang dimiliki oleh badan- badan intelijen dalam praktek sehari-hari dimana tidak ada suatu ancaman nyata terhadap negara. *Kedua,* pembagian kewenangan pada badan-badan intelijen yang ada tidak dibarengi dengan pembagian kompetensi dan tingkatan penindakan pada masing-masing penyelenggara intelijen yang ada sehingga dimungkinkan terjadinya tumpang tindih kegiatan dan operasi atas penyelenggara intelijen yang satu dengan lainnya. *Ketiga,* tidak secara detil merinci pengawasan

eksternal terutama yang terkait dengan intelijen kementerian. Pengawasan eksternal hanya muncul dalam satu klausul tentang pembentukan komite pengawas intelijen oleh DPR. Mekanisme kontrol anggaran juga belum ada karena dalam masalah anggaran hanya dimuat klausul tentang sumber dana badan intelijen saja.

Hal ini diperparah dengan adanya limitasi mandat pengawasan yang diberikan oleh UU pada Komisi Pengawasan Intelijen di DPR mengakibatkan lembaga tidak memiliki kewenangan proaktif untuk mem-veto atau mengubah kebijakan serta operasi yang dilakukan oleh badan-badan intelijen yang ada. Ini dikarenakan: (1) Meskipun institusinya bersifat permanen, peran, fungsi serta tugas komisi pengawasan di DPR hanya bersifat *ad-hoc.* Pengawasan yang dilakukan oleh DPR hanya berlaku jika institusi intelijen dianggap telah melakuan penyimpangan. Di sisi lain, indikator penyimpangan yang dimasudkan dalam UU Intelijen juga tidak dijelaskan secara rinci; (2) Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR juga tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan atas anggaran badan-badan intelijen negara. Tidak ada satu klausulpun dalam UU No.17/2011 dan Peraturan DPR No. 2/2014 yang menyebutkan soal pengawasan anggaran badan-badan intelijen. Selain itu kewenangan tentang investigasai dan akses terhadap informasi tidak dijelaskan dengan rigid sampai pada tingkat mana invetigasi dan akses terhadap informasai intelijen dapat dilakukan oleh Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR-RI. Meskipun pembentukan komisi pengawas intelijen oleh beberapa kalangan dianggap positif, namun tidak sedikit resistensi terhadap lembaga ini baik dari kalangan internal maupun eksternal. Dari kalangan internal misalnya, sebagian nara sumber yang berasal dari lembaga-lembaga Intelijen mengatakan bahwa hadirnya komisi intelijen justru akan memperlambat kegiatan lembaga ini. Hal ini dikarenakan watak kerja intelijen adalah rahasia sementara pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPR merupakan ranah pertanggungjawaban publik. Selain itu, dengan kapasitas dan kapabilitas anggota DPR yang ada saat ini, menurut beberapa narasumber agak riskan memberikan kewenangan pengawasan intelijen kepada anggota DPR. Unsur lain yang tidak kalah pentingnya dalam pengawasan eksternal adalah adanya pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat. Sayangnya hal ini tidak diadopsi sama sekali dalam UU yang ada maupun praktek politik yang berlaku. Padahal pengawasan eksternal melalui masyarakat dapat menjadi pilar penting dalam proses perbaikan mekanisme kinerja maupun memperkuat deteksi dini.

Penutup

Cukup jelas bahwa dunia intelijen kita pun tak luput dari dilema antara kerahasiaan dan keterbukaan. Konsep yang disebut terdahulu, “kerahasiaan”, dianggap sebagai ciri utama praktik intelijen *(covert).* Hampir semua kerja intelijen selalu diwarnai oleh tindakan- tindakan yang dirahasiakan. Namun, konsep yang dikatakan berikutnya, “keterbukaan”, harus dipahami sebagai konsekuensi logis dari sistem demokrasi, yang bukan hanya menuntut partisipasi dan kontestasi, melainkan juga tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel *(Good Governance). Pertama,* pada umumnya memang diakui bahwa demokratisasi membawa pengaruh kepada kehidupan dan praktik intelijen di manapun, termasuk di Indonesia. Segala macam persoalan, harus didekati secara transparan dan akuntabel. Sebagai pemilik sah kedaulatan Negara, rakyat mesti diberi akses terhadap berbagai masalah yang menyangkut kepentingan publik. Memang, dunia intelijen bekerja dalam mengumpulkan informasi, menganalisis, menyelidiki, menggalang kekuatan demi keberhasilan Negara dalam mencapai kepentingan keamanan nasional. Namun, Negara di alam demokrasi, tidak diperbolehkan lagi hanya bekerja untuk dirinya sendiri, dan apalagi demi memperkuat kekuasaan politik para elitenya, melainkan demi kepentingan seluruh rakyat yang notebene pemilik kedaulatan di negeri ini.

Kedua, secara retorika, fungsi intelijen tak ada yang berubah. -semuanya masih valid untuk dijadikan prinsip dasar kinerja intelijen. Menurut sejumlah mantan pejabat intelijen Indonesia, apa yang dilakukan oleh intelijen adalah pengumpulan *(collection),* analisis, tindakan tertutup *(covert action)* dan kontraintelijen (*counterintelligence*)[23]. Dalam konteks ini, nampaknya tak ada beda antara di Negara otoriter dengan Negara demokrasi yang terbuka. Jika memang demikian, di mana sebetulnya letak dilemanya? Apakah demokrasi telah menjadi semacam buah simalakama bagi kehidupan intelijen dan para aktornya? Dalam arti, demokrasi di satu pihak, telah berakibat pada sulitnya intelijen melaksanakan fungsi penyelidikan, pengamanan dan penggalangan. Namun di pihak lain, karena fungsi intelijen seperti di atas, maka, tak ada alas an bagi komunitas intelijen untuk bekerja tanpa mempertimbangkan esensi kerja intelijen di atas.

Ketiga, “intel juga manusia, karena itu bisa direformasi”. Meski pun tak terlalu mudah pelaksanaannya, komunitas dan badan intelijen Indonesia secara perlahan namun pasti memperhatikan tuntutan demokratisasi. Walaupun masih mengalami

[23] Hasil pengumpulan data pada *Diskusi Terbatas* “Intelijen Dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia,” Jakarta: 15-16 Oktober 2015.

fluktuasi, namun secara umum proses ini telah dimulai sejak keberadaan UU Intelijen. Kekuatan pendorong lain dari demokratisasi di bidang intelijen ini juga berasal dari semakin menguatnya Gelombang Demokrasi dan kesadaran akan implementasi Hak Asasi Manusia (HAM). Dengan demikian, perubahan paradigmatik di dunia intelijen itu memiliki basis komparatif-teoritik dan empirik juga.

Keempat, penataan ulang lembaga dan praktik intelijen di Indonesia dimaksudkan untuk lebih meningkatkan peran *early warning sistem* dalam menjaga keamanan nasional. Sebagai institusi Negara di bidang keamanan, lembaga intelijen tidak sepatutnya diabdikan untuk menjaga kepentingan rejim yang berkuasa. Sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang bersih, kompetensi aparatur intelijen itulah kuncinya. Dengan profesionalisme intelijen sebagai ideologinya, maka kerja intelijen yang mengutamakan "ketepatan dan keakuratan" *(velox et exactus)* harus dijadikan rujukan utama para pengambil keputusan *(users).* Dengan kata lain, paradigma baru ini akan mengurangi berbagai distorsi dan bahkan manipulasi serta monopoli dan persaingan antar aparat intelijen yang selama ini terjadi. Dalam sistem pengambilan keputusan yang tidak transparan, terbuka kemungkinan adanya mekanisme di luar struktur. Dalam situasi yang demikian, faktor suka dan tidak suka atau favoritisme menjadi pemegang kendalinya. Sebagai akibatnya, tak terlalu mengherankan bila dalam pengambilan keputusan selanjutnya, bias pribadi sang pemimpin akan mudah terlihat. Praktik intelijen semacam ini tentu saja akan menimbulkan dua kerugian sekaligus. Di satu pihak, kepentingan Negara dinomor duakan. Di pihak lain, ketergantungan pada pribadi menjadi semakin menguat. Dalam konteks kekinian, praktik semacam itulah yang dianggap sebagai tidak demokratis.

Kelima, terkait dengan pertanyaan bagaimana seharusnya fungsi intelijen dirancang dan diterapkan di era Pasca Orde Baru tersebut? Sesuai dengan semangat zaman yang menuntut transparansi dan akuntabilitas, praktik "intelijen hitam" sebagaimana dikenal di lalu, Nsekarang sudah harus diakhiri. Intelijen harus dikembalikan kepada fungsi dasarnya, yakni mengumpulkan informasi yang diperlukan, baik secara terbuka maupun secara tertutup. Kemudian, informasi dan data yang diperoleh tersebut digunakan untuk mendukung kepentingan nasional, bukan kehendak pribadi yang berkuasa. Mekanisme kerjanya pun harus lebih berorientasi kepada penegakan hukum, terutama HAM, bukan kekuasaan lewat cara-cara yang militeristik dan represif. Tata cara kerja intelijen yang berdasar pada "siklus intelijen" *(Intelligence Cycle),* harus benar-benar diimplementasikan. Dimulai dari tahap perencanaan,

pengumpulan, pengolahan, analisis, sampai diseminasi, haruslah dilakukan dengan mengindahkan pada ketentuan hukum serta perundangan yang berlaku. Di era demokrasi, mestinya, hukum adalah segala- galanya, bukan kekuasaan semata.

Keenam, mungkinkah harapan-harapan akan reformasi intelijen sebagaimana diuraikan sebelumnya dapat terwujud? Pertama, dalam sistem politik yang masih patrimonial, kehendak pemegang kekuasaan, biasanya masih tetap dominan di dalam pengambilan berbagai kebijakan Negara, termasuk di dunia intelijen. Kedua, perubahan lembaga dan praktik intelijen juga dapat terjadi karena makin efektifnya fungsi pengawasan atasnya. Sesuai dengan perubahan sistem politik yang menjadi kian demokratik, maka prinsip-prinsip universal juga berlaku di dalam suatu Negara yang mengikutinya, termasuk Indonesia Pasca Orde Baru. Untuk mencegah adanya penyalahgunaan prinsip kerahasiaan dari dunia intelijen, maka fungsi pengawasan menjadi mutlak adanya. Agar fungsi pengawasan ini menjadi makin efektif, maka selain adanya pengawasan internal, juga perlu dibuka adanya pengawasan eksternal. Inilah yang disebut dengan *"multilayered oversight".* Model pengawasan yang terintegrasi ini dimaksudkan untuk mencegah adanya berbagai penyimpangan kerja intelijen. Jangan sampai, atas nama kerahasiaan dan kepentingan yang lebih tinggi (negara atau nasional), lantas mengabaikan prinsip-prinsip yang mendukung penegakan hukum.

Referensi

Buku

Bergin, Anthony and Robert Hall (eds.). 1994. *Intellligence and Australian National Security.*

Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy, Canberra.

Bhakti, Ikrar Nusa *et.al.* 2004. *Relasi TNI-Polri dalam Penanganan Keamanan Dalam Negeri (2000- 2004),* P2P LIPI, Jakarta.

Fattah, Abdoel. 2005. *Demiliterisasi Tentara. Pasang SurutPolitikMiliter 1945-2004.* LKiS, Yogyakarta.

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

Hanggi, H, Winkler, T (eds). 2003. *Challenges of Security Sector Governance*, NJ; LIT Publisher, Berlin/Brunwick.

Lowenthal, Mark. M. 2009. *Intelligence: From Secret to Policy*, CQ Press, Washington DC.

Richelson, Jeffrey T. 1999. *The US Intelligence Community*, Westview Press, (Fourth Edition).

Soegirman, Supono. 2014. *Intelijen: Profesi Unik Orang-orangAneh.* Media Bangsa, Jakarta.

Widjajanto, Andi (ed.). 2005. *Reformasi Intelijen Negara.* Jakarta: Pacivis Universitas Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta.

Widjajanto, Andi Cornelis Lay dan Makmur Keliat. 2006. *Intelijen Velox et Exactus,* Pacivis Universitas Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta.

Widjajanto, Andi dan Artanti Wardhani. 2008. *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004,* Pacivis Universitas Indonesia dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta.

Jurnal

Jemadu, Aleksius (ed). 2007. *Praktek-praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis-Pandangan Praktisi,* DCAF-FES SSR Volume 2, Jakarta, 2007. Manunta, Giovanni. 2000. *A Security Problem,* Defining Security Journal.

Stanislaus Riyanta, *Reformasi Intelijen Sebagai Antisipasi Pendadakan Strategis*, dalam http:// jurnalintelijen.net/2015/07/06/, diakses tanggal 10 Januari 2018.

Laporan/Makalah

Imparsial. 2005. *Evaluasi Kinerja BIN di masa transisi dan catatan untuk Reformasi,* Imparsial, Jakarta.

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

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