Daftar Isi

Kata Pengantar i
Daftar Isi iii
Daftar Tabel iv
Biodata Penulis v

Satu
Pendahuluan: Cadar Yang Tersingkap 1

Dua
Kerangka Statis dan Dinamis Intelijen Negara 9

Tiga
Evolusi Intelijen Negara 35

Empat
Diferensiasi Intelijen Negara 54

Lima
Spektrum Pengawasan Intelijen 72

Enam
Prinsip-Prinsip Dasar Pengawasan Demokratik terhadap Intelijen 84

Tujuh
Pengawasan Parlemen 103

Delapan
Penutup: Inisiasi Reformasi Reformasi Intelijen Negara 116

Daftar Pustaka 124
Lampiran I : Naskah Akademik RUU Intelijen Negara
Lampiran II : RUU Intelijen Negara dan Penjelasannya

Daftar Tabel

Tabel 2.1.	Kerangka Statis dari Kebutuhan terhadap Intelijen Negara	18
Tabel 2.2.	Karakteristik Utama Aktor-aktor Keamanan Nasional dalam Kerangka Statis	20
Tabel 3.1.	Cakupan Intelijen	44
Tabel 3.2.	Metode Kerja dan Analisa Intelijen	47
Table 3.3.	Ruang Gerak Intelijen	51
Tabel 4.1.	Diferensiasi Organisasi Intelijen Negara	55
Tabel 4.2.	Komunitas Intelijen Nasional Amerika Serikat	59
Tabel 4.3.	Undang-Undang Intelijen	69

Biodata Penulis

***Andi Widjajanto*,** Fasilitator Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara, Direktur Eksekutif PACIVIS FISIP-UI, Staf Pengajar Departemen Hubungan Internasional FISIP-UI untuk mata ajaran Pengkajian Strategi serta Perang dan Damai, dan staf pengajar di SESKO-TNI. Ia memperoleh gelar S.Sos dari Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI (1996), Postgraduate Diploma (PGDipl.) dari London School of Oriental and African Studies (1997), MSc di bidang Teori dan Sejarah Hubungan Internasional dari London Schools of Economics and Political Sciences (1998), serta MS di bidang Kajian Pertahanan dari National Defense University, Washington D.C., USA (2003).

Cornelis Lay, Anggota Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara. Ia mengajar di, sekaligus Ketua Laboratorium, Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta, dan juga mengajar di Program Pascasarjana di Universitas yang sama. Di samping itu, ia menjabat sebagai Peneliti Senior di institusi-institusi seperti: Pusat Antar Universitas Studi Sosial (PAU-SS), UGM, Yogyakarta; *Institute for Research and Empowerment* (IRE), Yogyakarta; dan *Center for Local Politics and Development Stu*dies, Yogyakarta. Ia memperoleh gelar B.A. (1984) dari Jurusan Ilmu Pemerintahan, FISIPOL, UGM, Yogyakarta. Tiga tahun kemudian memperoleh gelar Drs. dari jurusan yang sama. Lalu pada tahun 1991 memperoleh gelar MA, pada bidang International Development Studies, dari St Marry's University, Halifax, Canada.

Makmur Keliat, Anggota Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara, Direktur Eksekutif Center for East Asia Cooperation Studies (CEACoS). Ia memperoleh gelar Doctor of Philosophy dari School of International Studies, Jawaharlal Nehru University, New Delhi, India. Ia juga merupakan staf pengajar di Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Satu

Pendahuluan: Cadar Yang Tersingkap

I

Dalam dua dekade terakhir ini, semakin banyak tenaga yang dicurahkan berbagai kalangan politik dan intelektual ke isu-isu di sekitar sosok yang selama ini dibalut selimur kerahasiaan: intelijen. Ibarat cadar yang tersingkap, wajah intelijen kini berada dalam sorotan mata publik, lengkap dengan variasi ekspresinya. Secara empirik, kecenderungan ini dikonfirmasi secara sempurna oleh fenomena semakin meluasnya produk karya intelektual dan dokumen politik mengenai berbagai aspek dan dimensi intelijen, serta menjamurnya pembentukan lembaga atau pusat-pusat kajian yang menempatkan intelijen sebagai salah satu konsentrasi kajian.[1]

Ada beberapa penjelasan yang dapat digali untuk memahami perluasan perhatian publik atas isu intelijen.

[1] Khusus mengenai pusat-pusat riset, institusi atau koalisi institusi yang langsung atau tidak langsung memfokuskan diri pada kajian mengenai intelijen lihat Paul Tood dan Jonathan Bloch, *Global Intelligence. The World's Secret Services Today*, bagian Appendix, (London: Zed Books Ltd, 2003).

Pertama, berakhirnya Perang Dingin menempatkan intelijen sebagai isu penting, baik di tingkat global maupun domestik. Di tingkat global, berakhirnya perang dingin telah memunculkan kebutuhan untuk merumuskan kembali mandat, prioritas, bahkan postulat organisasi dan mekanisme kerja intelijen agar selaras dengan situasi Pasca Perang Dingin. Kebutuhan ini muncul terutama karena intelijen –baik sebagai organisasi, agen, aktivitas, maupun produk, untuk jangka waktu sangat panjang telah didikte oleh perseteruan blok ideologi masa Perang Dingin. Pencarian postulat baru ini menjadi magnet yang mengundang perhatian publik yang lebih luas menoleh pada isu ini. Di tingkat negara, terutama di kawasan blok Timur, pengalaman "buruk" tentang intelijen politik telah dijadikan sebagai momentum oleh aktivis, intelektual, pengambil kebijakan dan politisi untuk mengendalikan perilaku intelijen. Naluri untuk mengendalikan perilaku intelijen ini disandarkan pada asumsi bahwa cara ini akan efektif dalam mencegah kembalinya mimpi buruk masa lalu. Perhatian pada intelijen dapat dimengerti sebagai bagian integral dari perhatian menyeluruh atas proses penataan kehidupan politik yang menempatkan demokrasi sebagai terminal akhir dari arah perubahan.

Kedua, reformasi sektor keamanan yang terjadi karena meluasnya demokrasi, hak-hak asasi manusia (HAM) dan kebebasan warga negara menempatkan reformasi intelijen sebagai salah satu ukuran utama keberhasilan konsolidasi demokrasi. Kualifikasi-kualifikasi yang diperlukan bagi bekerjanya prinsip-prinsip demokrasi, HAM dan kebebasan sipil menjadikan intelijen - karena sifat kerahasiaan dan ketertutupan yang melekat dalam dirinya, menjadi subyek yang ditargetkan untuk ditata kembali. Meluasnya secara dramatis perhatian komunitas negara yang sedang mengalami transisi demokrasi ke isu keamanan, bahkan

secara lebih spesifik intelijen sudah terdokumentasi dengan sangat baiknya.[2]

Ketiga, perkembangan teknologi telah berakibat pada memudarnya relevansi "*real time information*" atau "*almost real time information*" sebagai salah satu kualifikasi kunci dari keunggulan informasi intelijen di "era pra CNN". Derajat akurasi informasi yang sangat tinggi dan tingkat ketepatan waktu yang (hampir) sempurna kini bisa dipenuhi aktor di luar intelijen seperti media elektronika. Dari sudut kepentingan pengambil kebijakan, perkembangan ini memungkin mereka mendapatkan informasi terpercaya dari variasi sumber yang semakin majemuk. Hal ini membuat intelijen sebagai pemasok *foreknowledge* untuk mengisi *the blind side of decision making* (sisi ketidak-tahuan pengambil kebijakan) mulai kehilangan kegayuhannya. Perkembangan teknologi juga telah dengan cepat mempertukarkan posisi "kelangkaan informasi" sebagai persoalan yang harus dipecahkan intelijen di masa lalu, menjadi "kelimpahan informasi" sebagai masalah baru. Kedua situasi di atas mengharuskan perubahan metode kerja intelijen. Tuntutan-tuntutan perubahan ini secara bertahap memaksa intelijen muncul kepermukaan.

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi juga telah memungkinkan publik global mendapatkan informasi yang sangat cepat dan akurat mengenai aktivitas intelijen di berbagai belahan dunia. Tindakan negatif intelijen di masa lalu cenderung menjadi perhatian kalangan terbatas dan umumnya hadir dalam bentuk kisah kadaluarsa setelah dokumen-dokumen rahasia dibuka.[3] Namun, perkembangan teknologi telah memotong

---

[2] Lihat Hans Born (ed.), *Pengawasan Parlemen dalam Sektor Keamanan. Asas, Mekanisme dan Pelaksanaan*, *Buku Panduan Bagi Anggota Parlemen*, alih bahasa Soedjati Djiwandono (Jakarta: CSIS, 2003).

[3] Berbagai operasi intelijen dapat dipahami oleh publik setelah dokumen rahasia yang memastikan hal tersebut dipublikasikan puluhan tahun kemudian. Keterlibatan CIA dalam pendongkelan Bung Karno, misalnya, baru dipastikan

secara dramatis jalur panjang perjalanan sebuah informasi yang memungkinkan publik, bahkan dalam skala global, untuk mengikutinya secara cepat dan akurat. Bukti paling akhir ditunjukkan lewat kisah yang disajikan dari kawasan Eropa dan AS yang memunculkan silang pendapat bukan saja antara negara-negara Eropa dan AS[4], tapi juga dalam politik domestik AS sendiri. Kontroversi adanya tindakan kekerasan atas para tahanan di sejumlah penjara AS,[5] meluasnya informasi mengenai adanya penjara-penjara rahasia AS di Eropa Timur,[6] terungkapnya operasi terselubung pemindahan tahanan secara ilegal oleh CIA dari sejumlah kawasan Eropa ke penjara-penjara di tempat lain,[7] dan meluasnya kontroversi pemberian ijin oleh Bush untuk melakukan kewenangan untuk melakukan

---

setelah dokumen-dokumen rahasia terungkap 30 tahun kemudian. Lihat, Audrey R. Kahin dan George Kahin, *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles in Indonesia* (University of Washington Press, 1997).

[4] Kejaksaan Milan, Italia mengeluarkan surat perintah penangkapan terhadap 22 agen CIA tanggal 23 Desember 2005 karena diduga terlibat penculikan ulama Mesir, Osama Moustafa hasan Nasr atau Abu Omar di Milan. Lihat, *Kompas*, 26 Desember 2005, "Jaksa Perintahkan Tangkap 22 Agen CIA".

[5] Foto-foto penyiksaan terhadap para tahanan Irak di penjara Abu Ghuraib oleh tentara AS terungkap pada tanggal 29 April 2004. Tiga minggu setelah penayangan gambar-gambar penyiksaan tersebut, perilaku brutal serupa ternyata juga dilakukan tentara AS di Guantanamo, Afganistan, dan Kuba. Media juga melaporkan bahwa dua tawanan asal Afganistan tewas di pangkalan militer Amerika Serikat, Bagram. Lihat, *Pikiran Rakyat*, Minggu, 12 Juni 2005, "Terungkap Lewat Dokumen-dokumen Penting AS Menyiksa Tawanan Sudah Sering Terjadi"; *Kompas*, 7 Mei 2004, "Kecaman Terus Meningkat, Rumsfeld Didesak Mundur"; *Kompas*, 10 Juni 2004, dan *Kompas,* 16 Juni 2005.

[6] Lihat juga, Kompas, 9 Desember 2005, "Eropa Selidiki Penjara AS"; Kompas, 15 Desember 2005, "CIA Diduga Menculik Tersangka".

[7] Isu penerbangan rahasia CIA pertamakali terungkap oleh Harian Inggris *The Guardian,* 1 Desember 2005. CIA diduga telah melakukan penerbangan rahasia melalui sejumlah negara Eropa sebanyak kurang lebih 300 kali. Setelah itu banyak bermunculan laporan mengenai penerbangan rahasia tersebut, seperti dari Denmark, Hongaria, Portugal, Polandia, Perancis, Inggris, Finlandia, Jerman, Italia, Spanyol, Swedia, dan juga di Maroko. Lihat, *Kompas*, 3 Desember 2005, "Skandal CIA Makin Jelas"; *Kompas*, 5 Desember 2005, "Penerbangan CIA Bebas Masuk".

penyadapan oleh intelijen yang melampaui kewenangan lembaga pengadilan[8] menjadi tampilan utama media massa dunia. Kasus-kasus di atas mengungkapkan dengan sangat jelas bahwa publik yang mendapat asupan informasi yang baik akan menggunakan informasi yang ada sebagai modal untuk memberikan perhatian lebih besar lagi pada gerak dinas-dinas intelijen.

Keempat, tragedi 11 September 2001 telah menghadirkan terorisme sebagai ancaman baru pada tingkat global.[9] Tragedi ini menempatkan intelijen ke pusat perhatian publik global. Pertanyaan-pertanyaan yang dimunculkan tentang kinerja intelijen muncul sebagai pertanyaan umum diungkapkan oleh para politisi, pengambil kebijakan, dan komunitas intelijen sendiri. Pertanyaan-pertanyaan ini menimbulkan kebutuhan untuk menata kembali intelijen agar dapat kembali berfungsi efektif sebagai penyedia sistem peringatan dini dan pencegahan terhadap merebaknya ancaman keamanan.

Perhatian publik pada dunia intelijen merentang panjang dalam suatu spektrum yang sangat luas. Pada dasarnya, ada dua tema utama yang menjadi pusat perhatian publik. Tema pertama terkait dengan efektivitas kerja intelijen. Berulangnya aksi terorisme menyebabkan pertanyaan ini menjadi absah untuk diajukan, terlepas dari fakta apakah hal tersebut lebih disebabkan karena kegagalan intelijen atau sebaliknya kegagalan pengambil kebijakan sebagai pengguna utama produk-produk intelijen. Tema kedua terkait dengan kebutuhan untuk mengawasi

---

[8] Menurut UU, aktivitas penyadapan oleh intelijen dikategorikan sebagai "memata-matai warga negara sendiri" yang dilarang oleh UU, kecuali atas ijin lembaga peradilan. Justru hal ini yang dilanggar oleh Bush yang telah memberikan ijin sebanyak 70 kali sejak tragedi 11 September 2001. Lihat, *Kompas*, 20 Desember 2005.

[9] Respons global atas tragedi 11 September 2001 dapat dilihat dengan jelas dalam *Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1373*, 28 September 2001 yang antara lain mendorong adanya kerjasama global dalam memerangi terorisme dan perlunya tindakan-tindakan yang setimpal bagi para pelakunya yang diletakkan sebagai kewajiban negara-negara anggota PBB.

intelijen baik sebagai lembaga, aktor, aktivitas maupun produk. Tema kedua ini terkait dengan beragam faktor, baik yang tumbuh seiring dengan sejarah perkembangan intelijen sendiri, maupun yang muncul kemudian sebagai akibat dari perubahan-perubahan global, terutama dalam kaitannya dengan ancaman.

II

Buku ini berupaya untuk menjabarkan prinsip-prinsip dasar pengelolaan intelijen negara yang diharapkan dapat mencari perimbangan antara kebutuhan negara untuk memperkuat dinas-dinas intelijen dengan desakan masyarakat sipil untuk melakukan konsolidasi demokrasi. Untuk itu, buku ini akan terbagi dalam delapan bab.

Bab I merupakan bagian pengantar yang menjelaskan kemunculan kembali isu intelijen di ranah publik. Kemunculan kembali isu intelijen terutama terjadi karena kemunculan beberapa bentuk ancaman keamanan nasional baru seperti terorisme dalam suatu sistem informasi digital bebas. Aliran informasi yang bergerak bebas telah menempatkan intelijen dalam suatu ruang publik dan mengundang ketertarikan banyak pihak untuk menyingkap lebih jauh cadar hitam yang selama ini menutupi intelijen.

Bab II memberikan kerangka teoritik yang menawarkan kerangka statis dan dinamis untuk menganalisa intelijen negara. Kerangka statis intelijen masih didominasi oleh pemikiran realis yang berupaya untuk mengedepankan kepentingan negara untuk mencapai keamanan nasional sebagai rujukan utama pengembangan organisasi intelijen. Kerangka dinamis merupakan turunan dari pemikiran liberalis dan strukturalis yang berupaya untuk mencari kerangka kerja demokratik untuk mengawasi intelijen negara.

Bab III berisi jabaran historis tentang evolusi organisasi intelijen negara. Bab ini mendeskripsikan kemunculan awal intelijen

negara yang secara universal berasal dari tiga lembaga keamanan negara, yaitu militer, polisi, dan kementerian luar negeri.

Bab IV menguraikan proses diferensiasi organisasi intelijen negara dengan melakukan studi komparasi terhadap komunitas-komunitas intelijen di sepuluh negara. Hasil komparasi menunjukkan bahwa organisasi intelijen terpilah-pilah dalam berbagai dinas-dinas intelijen yang masing-masing memiliki ruang lingkup kerja yang spesifik seperti intelijen militer, intelijen luar negeri, dan intelijen domestik. Uraian tentang diferensiasi organisasi juga menunjukkan adanya kecenderungan universal tentang pembentukan mekanisme koordinasi antar dinas intelijen untuk memperkuat sistem peringatan dini masing-masing negara.

Bab V kembali mengedepankan kerangka dinamis intelijen negara. Kerangka dinamis ini diuraikan lebih rinci dengan membahas spektrum pengawasan intelijen yang meliputi kebebasan sipil, penegakan Hak Asasi Manusia, dan demokratisasi.

Bab VI tetap membahas tema pengawasan intelijen dan lebih tajam melihat prinsip-prinsip dasar pengawasan intelijen negara. Prinsip-prinsip dasar tersebut harus terwujud dalam suatu Undang-Undang Intelijen Negara. Undang-Undang ini diharapkan dapat memberikan landasan yang kokoh untuk mengoperasionalisasikan kerangka kerja demokratik untuk intelijen negara yang meliputi mekanisme penugasan dan pelaporan, kode etik intelijen, netralitas intelijen, kerahasian informasi dan kegiatan intelijen, hingga penciptaan mekanisme pengawasan berlapis untuk intelijen.

Bab VII secara khusus mendiskusikan peran yang dapat dimainkan oleh parlemen untuk melakukan pengawasan terhadap intelijen. Bab ini membahas berbagai metode pengawasan parlemen yang terkait dengan pelaksaan fungsi

legislasi, anggaran, dan kontrol parlemen. Bab ini juga menguraikan alternatif-alternatif komisi parlemen untuk pengawasan intelijen. Alternatif-alternatif tersebut disajikan untuk mencari bentuk pengawasan demokratif yang peling efektif yang dapat menopang terciptanya transparansi dan akuntabilitas bagi intelijen negara.

Bab VIII merupakan bab penutup yang menawarkan beberapa gagasan demokratik untuk menginisiasi proses reformasi intelijen di Indonesia. Gagasan tersebut bersumber dari pokok-pokok pikiran Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara, PACIVIS FISIP-UI yang telah dituang dalam Draft RUU Intelijen Negara, 2005.

Dua

Kerangka Statis & Dinamis Intelijen Negara

I

Apakah yang dimaksud dengan intelijen negara? Mengapa ia dibutuhkan? Bagaimana hubungan intelijen negara itu dengan keamanan nasional? Mengapa hubungan intelijen negara dengan keamanan nasional perlu ditata ulang melalui kerangka hukum demokratik? Prinsip-prinsip apakah yang perlu dianut untuk menata hubungan intelijen negara tersebut ketika dikaitkan dengan kebutuhan untuk melakukan pembaruan sektor keamanan (*security sector reform*)? Jawaban-jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan itu sebenarnya merupakan suatu pencarian untuk memberikan makna terhadap hakekat ruang lingkup dan fungsi dari apa yang disebut dengan intelijen negara itu.

Argumentasi yang ingin dibangun untuk menjawab seluruh pertanyaan di atas dapat dirumuskan sebagai berikut: '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 yang berbasis pada paradigma liberalis atau strukturalis'[1]. Pemikiran

[1] Penjabaran tentang paradigma realis, liberalis, dan strukturalis lihat Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace* (London: W.W. Norton & Co. Inc., 1997).

realis telah memberikan kontribusi yang sangat penting untuk memahami hakekat intelijen sebagai bagian dari kebutuhan keamanan nasional yaitu untuk melestarikan negara itu sendiri. Pemikiran realis merupakan kerangka statis bagi kebutuhan terhadap intelijen. Di lain sisi, pemikiran dari kalangan liberalis atau strukturalis telah memberikan kontribusi yang tak kalah pentingnya yaitu adanya keharusan untuk melakukan pengendalian dan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dan operasi intelijen negara sehingga para penguasa tidak menyalahgunakannya untuk kepentingan dirinya atas nama keamanan nasional. Pemikiran liberalis atau strukturalis ini dapat disebut sebagai kerangka dinamis dari intelijen.

II

Mengapa kita membutuhkan intelijen negara? Jawaban terhadap pertanyaan ini tentu saja harus ditelusuri dari sebab musabab dari kehadiran negara.[2] Sebagai suatu konsep, negara (*state*) merupakan gagasan politik (*political notion*) dari peradaban Eropa pada abad XVII. Ia mulai diperkenalkan setelah disepakatinya perjanjian Westphalia pada 1648 yang mengakhiri perang "agama" 30 tahun di benua itu. Kelahirannya dianggap sebagai inovasi politik yang unik karena melekatkan istilah kedaulatan (*sovereignty*) kepada negara. Kelajiman untuk menyatakan bahwa negara memiliki kedaulatan setidaknya merujuk pada tiga hal berikut. Pertama, diakuinya prinsip bahwa suatu negara tidak berhak untuk melakukan campur tangan (*non-interference*) terhadap persoalan domestik dari negara lain. Kedua, pemisahan

[2] Secara etimologi, kata intelijen berasal dari bahasa Yunani *inter-legentia.* Kata ini, menurut *Encyclopedia Britanica*, 1966, Vol 12, diperkenalkan pertama kali oleh seorang filosof bernama Cicero untuk merujuk pada pengertian psikologis, yaitu: hal-hal yang bersangkut paut dengan karakteristik kognitif dari manusia.

antara urusan agama dan politik. Ketiga, pengakuan adanya kekebalan diplomatik.[3]

Walau kesepakatan Westphalia itu telah meletakkan prinsip *non-interference,* namun perjanjan itu tidak serta merta memberikan kepastian tidak adanya perang antara negara di Eropa. Perjanjian itu --yang kemudian menghasilkan lebih dari 300 unit politik yang disebut dengan negara berdaulat (*sovereign state*) di Eropa ketika itu dan yang juga meruntuhkan Kekaisaran Romawi Yang Agung (*Holy Roman Empire*)-- justru memberikan ruang ketidakpastian untuk mencapai keamanan. Hal ini disebabkan norma kedaulatan yang diproduksi oleh Westphalia itu juga meletakkan landasan pemikiran bahwa sebagai pemilik kedaulatan maka tidak ada otoritas yang lebih tinggi daripada negara. Dalam rumusan singkat, kelangsungan hidup negara harus dilakukan atas usaha negara itu sendiri. Konstruksi pemikiran ini sesungguhnya berakar dari nalar yang jenius yang diungkapkan oleh Richelieu, seorang pemikir strategis Perancis, melalui konsep yang secara populer dikenal dengan istilah *raison d'etat*. Substansi dari konsep ini menegaskan bahwa pencapaian kejayaan suatu negara mengabsahkan cara apapun yang digunakan oleh negara itu untuk mewujudkan kesejahteraannya.

Ada tiga implikasi dari pemikiran konsep ini terhadap perjalanan Eropa dan yang kemudian berkembang ke belahan wilayah dunia lainnya.[4]

Pertama, jika kejayaan negara menjadi tujuan maka ia merombak keyakinan adanya hubungan antara negara dengan agama. Bagi Richelieu negara hadir bukan untuk melayani agama.

---

[3] Lihat Mathew Horsman & Andrew Marshall, *After The Nation-State Citizen, Tribalism and the New World Disorder* (London: HarperColins Publishers,1994), h. 3-22.

[4] Diskusi menarik tentang pemikiran *raison d'etat* ini diuraikan dengan sangat baik oleh Henry Kisinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), h.56-77.

Penyelamatan (*salvation*) terhadap negara karena itu tidak dapat disamakan dengan penyelamatan terhadap manusia. Jika penyelamatan manusia diberikan setelah kehidupannnya maka penyelematan negara harus dilakukan setiap saat. Bagi Richelieu negara tidak mengenal apa yang disebut dengan keabadian (*mortality*). Keyakinan Richelieu ini tentu saja bertentangan dengan keyakinan yang telah ada sebelumnya di Eropa yaitu negara dikonsepsikan hadir untuk melayani agama. Implikasi praktis dari logika pemikiran bahwa otoritas agama lebih tinggi dari otoritas negara dalam hubungan antar negara adalah bahwa tidak ada keharusan bagi negara-negara yang berpenduduk dengan agama yang sama untuk membangun solidaritas, aliansi untuk peperangan ketika berhadapan dengan negara-negara yang memiliki penduduk dengan agama yang berbeda.

Kedua, jika agama bukan lagi menjadi norma yang menggerakkan negara maka norma yang ditawarkan untuk dianut adalah norma berpikir rasional. Yang dimaksud dengan norma bepikir rasional adalah norma yang menekankan pada keyakinan bahwa manusia sebagai pusat perjalanan sejarah. Tindakan-tindakan manusia tidak digerakkan oleh takdir dan suratan nasib yang telah digariskan melalui panggilan Ilahi tetapi oleh akal budinya. Implikasi praktis adanya metapora ”manusia rasional” dengan ”negara rasional” ini dalam pembuatan kebijakan adalah negara tidak lagi dihambat oleh kode moral dalam mencapai tujuannya. Jika pun ada, satu-satunya kode ”moral” yang harus dianut oleh para penguasa adalah pencapaian kelangsungan hidup dan kejayaan negara yang dilakukan melalui kebijakan yang rasional. Karena itu, bagi Richelieu, demi kelangsungan hidup dan kejayaan negara, dapat saja suatu negara yang berpenduduk Katolik bersahabat dan melakukan aliansi dengan negara yang berpenduduk Protestan dan bahkan bersama-sama untuk melakukan perang dengan negara yang juga berpenduduk Katolik.

Ketiga, prinsip *non-interference* bukan dilontarkan untuk menciptakan perdamaian dan menghindarkan perang antar negara. Prinsip itu dikemukakan semata-mata untuk meniadakan justifikasi agama sebagai alasan untuk melakukan perang dan bukan untuk peniadaan perang itu sendiri atau untuk menciptakan perdamaian. Sebab-sebab perang maupun perdamaian tidak dapat dijelaskan dari agama tetapi lebih karena karena kehadiran negara itu sendiri. Karena agama tidak lagi dianggap memiliki otoritas yang lebih tinggi dari negara maka nilai universal yang melestarikan negara itu terletak pada negara itu sendiri. Ringkasnya, negara harus melakukan segenap upaya untuk mempertahankan dirinya karena tidak ada otoritas yang lebih tinggi daripada negara yang kemudian dipahami sebagai konsep kedaulatan negara.

Hubungan yang sangat erat antara konsep *raison d'etat* dan kedaulatan inilah yang telah menjadi roh yang memetakan hubungan antar negara dari sejak Westphalia hingga saat ini. Ia menjadi kerangka statis dari kebutuhan tehadap keamanan nasional. Karena itu pula, pada tataran filosofis, selalu lajim untuk mengemukakan bahwa terdapat dua fungsi yang selalu melekat pada negara sebagai suatu unit politik yaitu fungsi keamanan (*security function of state*) dan fungsi kesejahteraan (*welfare function of state*).[5] Adanya fungsi keamanan yang melekat pada negara itu yang kemudian melahirkan istilah keamanan nasional. Walau secara tekstual terdapat beragam definisi yang dapat diberikan tentang apa yang dimaksudkan dengan keamanan nasional itu[6], namun keamanan nasional dalam kerangka statis biasanya selalu menyangkut tentang tujuan dan

[5] Uraian tentang fungsi keamanan negara ini lihat T.V. Paul, "States, Security Function and the New Global Forces", dalam T.V. Paul, G. John Ikenberry and John A. Hall (eds), *The Nation-State in Question*, (Princeton: Princeton University Press, 2003), h. 139-165.

[6] Beragam definisi tentang keamanan nasional dapat dilihat pada Barry Buzan, *People States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,* 2nd ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), Bab.1.

aktor. Jika dilihat dari tujuannya, keamanan nasional dimaksudkan untuk melindungi negara dari berbagai ancaman yang dapat meruntuhkan negara itu. Sedangkan jika dilihat dari aktornya, tanggung jawab untuk menyelenggarakan keamanan nasional selalu dilekatkan pada negara.

Ada dua alasan utama mengapa keamanan nasional itu selalu hadir dalam suatu kerangka statis. Pertama, tidak ada bukti-bukti empirik dalam bentuk norma-norma internasional yang dapat melarang suatu negara untuk mengambil tindakan-tindakan untuk melindungi dirinya dari ancaman-ancaman yang dapat membahayakan eksistensinya.[7] Kedua, bukti-bukti sejarah juga telah menyampaikan pesan bawa setelah perjanjian Westphalia hingga saat ini perang antarnegara masih menjadi suatu situasi permanen dan endemik. Perjalananan Eropa hingga Perang Dunia II, misalnya, telah menyampaikan pesan bahwa pola persekutuan dan permusuhan antar negara menjadi sangat lentur. Perang yang melanda Eropa setelah revolusi Perancis pada 1789 maupun setelah kegagalan *Concert of Europe* yang dibuat pada 1815 serta kemunculan Perang Dunia I dan Perang Dunia II telah menghasilkan keyakinan bahwa garis demarkasi teritorial antar negara bukan sesuatu suatu yang alamiah sifatnya. Peta-peta geografis yang dimiliki oleh suatu negara dapat diubah oleh perang dan negara-negara baru dapat muncul dari perang itu. Fakta semacam ini yang kemudian menciptakan hipotesis yang sangat terkenal yaitu perang menciptakan negara-negara dan negara menciptakan perang (*war creates states and states create war)*.[8] Dalam hal ini menarik pula mencatat fakta

[7] Dari persepktif historis, adanya norma *veto power* yang diberikan bagi lima negara anggota permanen dalam Dewan Keamanan PBB sebenarnya menyampaikan pesan bahwa perang antarnegara (*interstate war*) dalam lima puluh tahun sejak pembentukkannya hampir tidak dapat dicegah jika perang semacam itu melibatkan salah satu dari lima negara anggota permanen. Lebih jauh tentang ini lihat Stanley Meisler, *United Nations The First Fifty Years* (New York: The Atlantic Monthly Press, 1995).

[8] Ungkapan ini dikenal dengan hipotesis Charles Tilly. Lebih jauh lihat Mathew Horsman & Andrew Marshall, *op cit*, h. 4

bahwa optimisme yang pernah muncul bahwa berakhirnya perang dingin dengan runtuhnya Uni Soviet akan menciptakan perdamaian antar negara tampaknya lebih merupakan ilusi daripada kenyataan. Hingga kini hanya Haiti dan Panama yang telah mengikuti model negara Costa Rica yang meniadakan kekuatan bersenjatanya.[9]

Kerangka statis dari keamanan nasional inilah yang menjadi substansi dari paradigma yang dikemukakan oleh kalangan realist. Menurut paradigma realis, negara tidak hadir dalam suatu kehampaan tetapi ia merupakan bagian integral suatu suatu sistem besar yang tidak mengenal otoritas yang lebih tinggi dari negara yang disebut dengan kedaulatan itu. Karakteristik sistem semacam ini, yang kerap dikenal dengan istilah hakekat anarkis dari politik dunia (*the anarchic nature of world politics*) atau dengan istilah hubungan antarnegara yang kompetitif (*the competitive interstate relations*), telah mengakibatkan terdapat selalu perasaan ketidakamanan yang dalam (*deep insecurity*) pada setiap negara. Suatu negara tidak pernah dapat yakin sepenuhnya bahwa negara-negara lain itu --betapapun bersahabatnyapun negara-negara lain itu-- tidak akan menyerang dirinya. Dengan alur pikir semacam ini, wajarlah jika obsesi yang selalu menghantui setiap negara adalah pada pertanyaan bagaimana meningkatkan kapasitasnya melalui mekanisme mobilisasi sumber-sumber yang dimilikinya dengan tujuan untuk menangkal, meminimalisir dan meniadakan ketidakamanan tersebut. Ringkasnya negara telah diabsahkan untuk memainkan peran sebagai pemberi keamanan (*provider of security*).

---

[9] Lihat T.V. Paul, *op.cit*, h.145. Namun harus pula kita catat bahwa penghilangan kekuatan militer ini tidak serta merta kemudian memberikan jaminan bahwa fungsi kesejahteraan negara *(welfare function of state*) ketiga negara itu menjadi lebih baik. Laporan Bank Dunia pada tahun 2004, misalnya, mencatat bahwa untuk kurun waktu tahun 2001-2002 Panama mengalami tingkat pertumbuhan GDP yang negatif (-0,7%), demikian juga halnya Haiti (-2,7%) dan Costa Rica mengalami pertumbuhan positif hanya sekitar 1%.

Adanya pemikiran bahwa negara dianggap menjadi satu-satunya institusi pemberian keamanan telah pula melahirkan turunan pemikiran bahwa keamanan merupakan barang publik (*public goods*). Istilah barang publik ini merujuk pada dua karakteristik dasar. Pertama, pemenuhan kebutuhan terhadap barang itu berlaku umum atau tanpa diskriminasi dalam suatu jurisdiksi wilayah negara. Kedua, pemenuhan oleh suatu pihak terhadap barang itu tidak mengakibatkan berkurangnya pemenuhan terhadap pihak lain. Dua karakteristik ini membawa implikasi bahwa keamanan sebagai barang publik tidak boleh diserahkan kepada mekanisme pasar tetapi harus menjadi tanggung jawab dari negara. Alasannya adalah jika ia diserahkan kepada mekanisme pasar maka tidak semua pihak akan berhasil untuk memenuhi kebutuhan terhadap barang tersebut. Dengan kata lain, hanya pihak yang mampu membeli yang akan memperolehnya.[10]

Sesungguhnya, peran negara sebagai satu-satunya institusi pemberi keamanan ini pula yang menjadi karakteristik utama yang membedakan negara sebagai suatu unit politik dengan unit-unit politik lainnya apakah itu yang diorganisir dalam bentuk partai politik maupun dalam bentuk organisasi masyarakat lainnya. Sebagai pemberi keamanan, negara selalu memiliki klaim untuk memiliki monopoli dalam penggunaan kekerasan (*monopoly of the use of violence*). Klaim semacam ini tentu saja tidak dimiliki oleh unit-unit politik lainnya. Meski demikian perlu pula kiranya dicatat bahwa pernyataan semacam ini tidak dimaksudkan untuk menegaskan bahwa secara empirik tidak terdapat upaya dari unit politik di luar negara yang

[10] Oleh James. A. Caporaso, dua karakteristik ini disebut dengan istilah *non-excludability* untuk karakteristik yang pertama dan istilah *non-rivalness* untuk karakteristik yang kedua. Lihat James A. Caporaso, "Global Political Economy", dalam Ada W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline* (Washington D.C.: The American Political Science Association, 1993), h. 453.

mengklaim dapat menggunakan kekerasan. Kalimat ini semata-mata dimaksudkan untuk menjelaskan bahwa secara normatif dapat diterima argumentasi yang menyatakan bahwa kehadiran organisasi-organisasi lain di luar negara yang dapat melakukan penggunaan kekerasan dipandang sebagai tantangan terhadap dan musuh dari negara.

Kehadiran berbagai aktor di luar negara dalam penggunaan kekerasan akan meniadakan keamanan itu sendiri atau menciptakan ketidakamanan dan situasi anarkis. Selain itu, jika situasi ini dibiarkan untuk berlanjut, keamanan sebagai barang publik tidak akan dapat diwujudkan. Dalam rumusan kalimat yang berbeda kita dapat pula menyatakan bahwa monopoli penggunaan kekerasan oleh negara merupakan prasyarat utama agar tercipta hukum dan ketertiban (*law and public order*) dan sekaligus menghindarkan situasi anarakhis yang terjadi di masyarakat. Berangkat dari gagasan dari paradigma realis inilah negara kemudian dipandang memiliki justifikasi politik untuk menciptakan institusi atau organisasi yang diberikan wewenang untuk melaksanakan fungsi keamanan negara itu.

III

Dalam suatu negara, ada tiga institusi utama yang diberi tugas untuk melaksanakan fungsi keamanan negara yaitu melalui pembentukan tentara, polisi dan intelijen.[11] Secara sederhana

[11] Itu sebabnya pula mengapa dalam Undang-Undang Intelijen di beberapa negara seperti Inggris, Amerika Serikat, Canada, dan Afrika Selatan, kehadiran intelijen selalu disebutkan sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat keamanan nasional. Namun, perlu pula kiranya dicatat bahwa pentingnya intelijen dalam melindungi kehadiran suatu unit politik sebenarnya telah hadir jauh sebelum kehadiran negara moderen Westphalian. Pemikir strategis klasik India, Kautilya, maupun pemikir strategis Yunani Kuno, Aeneas Tacticus, telah mengungkapkan pentingnya peran intelijen tersebut serta kegiatan dan operasi yang dilakukannya untuk menghadapi pihak musuh baik di tataran domestik maupun terhadap pihak luar. Untuk pemikiran Kautilya dalam Kerangka India, Kautilya, *The Arthashastra,* terj. L.N. Rangarajan (New Delhi: Penguin Books,

kerangka statis dari kehadiran intelijen negara itu dapat diuraikan dalam tabel 2.1 di bawah ini.

Tabel 2.1
Kerangka Statis dari Kebutuhan terhadap Intelijen Negara

Komponen	Uraian
Tujuan	Melestarikan negara
Paradigma	Berakar dari kalangan realis
Substansi Paradigma	Kedaulatan negara dan hakekat anarkis dari politik dunia dan hubungan kompetitif antar negara
Basis Empirik	Tidak adanya intensi dari semua negara untuk meniadakan perang dan tidak adanya norma internasional yang melarang negara untuk melindungi dirinya
Tuntutan	Negara memiliki monopoli sebagai pemberi keamanan (provider of security)
Produk Paradigma	adanya kebutuhan negara untuk melindungi dirinya melalui pembuatan kebijakan keamanan nasional dan keamanan merupakan barang publik
Aktor	Negara itu sendiri melalui pembentukan tentara, polisi, dan intelijen

Jika pembentukan institusi tentara dimaksudkan untuk melindungi negara modern dari ancaman serangan bersenjata oleh pihak luar atau eksternal, maka polisi dibentuk untuk melindungi negara dari ancaman internal khususnya terkait dengan penegakan hukum. Serangan bersenjata oleh pihak luar -- yang kemungkinannya selalu terbuka karena hadirnya situasi anarkis yang permanen di tingkat internasional -- dipandang dapat menghancurkan eksistensi negara. Demikian juga halnya ketiadaan *law and public order* di tingkat domestik dipandang

1992), h.499-518; Sedangkan untuk kasus Yunani Kuno, lihat karya J. A. Richmond, "Spies in Ancient Greece", *Greece & Rome*, Vol. 45, No.1, April 1998.

bertentangan dengan kehadiran negara karena situasi semacam itu berarti sama dengan situasi anarkis. Tentara digunakan untuk meniadakan kemungkinan adanya perembesan situasi anarkis permanen di tataran internasional ke tataran domestik, sebaliknya polisi digunakan untuk memelihara ketertiban umum dan penegakan hukum pada tingkat domestik sehingga tidak pernah dapat berkembang menjadi situasi kekacauan dan anarkis.[12] Meski terjadi pemisahan dalam ruang gerak tentara dan polisi ini, namun keduanya berangkat dari tujuan yang sama yaitu untuk menghindarkan terjadinya situasi anarkis yang dipandang merupakan antitesis dari negara.

Berbeda dengan tentara dan polisi, pemisahan wilayah gerak dari aktifitas itu tidak tampak secara tegas dalam intelijen. Karakteristik utama dinas-dinas intelijen cenderung bersifat lentur dengan orientasi wilayah kerja yang mencakup seluruh lingkungan geostrategis suatu negara. Perbedaan karakteristik dinas-dinas intelijen dengan tentara dan polisi dapat disederhanakan dalam tabel 2.2.

---

[12] Meski demikian kiranya perlu dikemukakan bahwa adanya pandangan polisi sebagai syarat untuk terdapatnya hukum dan ketertiban di masyarakat telah pula dikritik sebagai *police fetishism* karena pandangan tersebut membawa implikasi pada pemikiran tanpa polisi maka kekacauan akan muncul. Kritik ini muncul karena adanya pembedaan kelahiran polisi sebagai institusi (*police as an institution*) dan kegiatan pemolisian (*policing*). Polisi sebagai institusi memang lahir sejalan dengan kebutuhan negara moderen yaitu untuk mengendalikan kejahatan dan kerusuhan yang muncul sebagai akibat dari proses industrialiasi yang menghasilkan ketimpangan dan ketidakpuasan di masyarakat. Namun tindakan-tindakan pemolisian telah ada sebelum tumbuhnya negara moderen dan dalam perkembangannya kemudian polisi hanyalah salah satu lembaga yang melaksanakan kegiatan-kegiatan pemolisian. Lihat uraian tentang ini dalam Robert Reiner, *The Politics of The Police* (New York: Oxford University Press, 2000), h.1-11; Allan Silver, "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot", dalam Tim New Burn (ed.), *Policing Key Readings*, (London: Willan Publishing, 2005), h. 7-24; dan Tim New Burn, "Introduction: Understanding Policing", dalam Tim New Burn (ed.), *Handbook of Policing* (London: Willan Publishing, 2003), h.1-10.

Tabel 2.2 Karakteristik Utama
Aktor-aktor Keamanan Nasional Dalam Kerangka Statis

	Tentara	Polisi	Intelijen
Tujuan	Menghadapi seragan bersenjata oleh pihak musuh	Mewujudkan tertib publik	Menghindarkan terjadinya pendadakan strategis
Asumsi	Situasi anarkis permanen di tingkat internasional	Pelaku kriminal yang mengancam tertib publik selalu hadir di masyarakat	Pendadakan strategis dapat dikendalikan
Orientasi wilayah kegiatan	Ke luar batas teritorial nasional	Ke dalam batas teritorial nasional	Lentur, dapat ke luar dan ke dalam
Prinsip dalam melaksanakan kegiatan	Kalau mau damai bersiaplah untuk perang (*si vis pacem para belum)*	Penegakan hukum yang tidak berpihak (*impartial law enforcement*)	Kerahasiaan melalui informasi terkini dan akurat *(velox et exactus)*
Hakekat kelembagaan	Pertahanan dengan sistem komando yang hirarkhis	Penegakan hukum dengan wewenang diskresi	Bukan bagian dari lembaga projustisia dan hanya memiliki wewenang diskresi terbatas

Tabel di atas menunjukkan bahwa kebutuhan untuk pembentukan intelijen negara pada dasarnya dimaksudkan untuk mencegah terjadinya ancaman-ancaman berupa pendadakan-pendadakan strategis (*strategic surprises*) dengan cara mengumpulkan dan menganalisis informasi serta memberikannya kepada pembuat kebijakan. Karena tujuannya adalah penghindaran terjadinya pendadakan-pendadakan strategis itu intelijen dapat memiliki ruang gerak yang lebih lentur dibandingkan dengan tentara dan polisi.

Intelijen pada hakekatnya dapat bergerak baik ke luar pada tataran internasional maupun ke dalam pada tataran domestik. Dalam tataran internasional, intelijen dapat digunakan untuk mengidentifikasikan seluruh informasi rinci tentang kekuatan musuh atau negara lain, rencana-rencana pihak musuh berikut rangkaian tindakan yang mungin diambil di masa depan. Dalam

tataran domestik, kontribusi intelijen dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, mencegah pihak asing memperoleh informasi yang dapat melemahkan negara dan memperkuat musuh. Karena alasan semacam ini pula lajim dikenal pemilahan antara organisasi intelijen domestik (*foreign intelligence*) dan organisasi intelijen luar negeri (*domestic intellegince*).[13] Kedua, membantu mencegah terjadinya situasi tanpa hukum (*lawlessness*) karena tindakan-tindakan kriminal yang kemudian membahayakan *public order*. Karena itu pula dikenal istilah intelijen justisia (*law enforcement-oriented intelligence*) yang biasanya dilekatkan pada aparat penegak hukum seperti polisi dan jaksa.

Di samping ruang gerak yang lebih lentur yang dimiliki intelijen tersebut, pembedaan lainnya antara intelijen dengan tentara maupun antara intelijen dan polisi dapat juga dilihat dari tujuan pembentukannya. Seperti yang telah diungkapkan di atas, kebutuhan untuk pembentukan intelijen negara pada dasarnya dimaksudkan untuk melakukan dan menghindarkan pendadakan-pendadakan strategis. Istilah pendadakan strategis ini merujuk pada pengertian sebelum terjadinya suatu peristiwa yang mengancam keamanan nasional dan bukan pada peristiwa itu sendiri atau setelah suatu peristiwa terjadi.

Ada dua contoh menarik untuk membedakan antara pendadakan strategis dan perang sekaligus untuk melihat pentingnya peran intelijen dalam suatu peperangan.[14] Pertama, pada 13 Augustus

---

[13] Pemisahan antara intelijen domestik dan luar negeri ini mulai terjadi di Eropa pada akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19. Alasannya adalah ketidakpuasan yang semakin tinggi di dalam negeri yang dapat melahirkan revolusi dari dalam negeri sehingga mengancam stabilitas dan kekuasaan pemerintahan yang tidak demokratis. Jika intelijen domestik umumnya dilakukan oleh organ-organ polisi rahasia maka intelijen luar negeri umumnya dilakukan oleh tentara karena situasi *balance of power* yang rentan di antara negara-negara Eropa ketika itu. Lihat uraian tentang ini dalam Allen Dulles, *The Craft of Inteliggence (*New York: Signet Book, 1965), h. 11-26.

[14] Dua contoh kasus ini diambil dari Martin Gilbert, *Second World War* (London: Fontana/Collins, 1989), h. 1 dan h.272-273.

1939 dinas intelijen Nazi, Gestapo, menembak seseorang yang tidak dikenal, kemungkinan besar seorang tahanan, setelah terlebih dahulu mengenakannya dengan pakaian tentara Polandia. Penembakan ini kemudian diklaim oleh Jerman sebagai serangan Polandia terhadap Jerman dan meluncurkan apa yang disebut dengan perang kilat (*bliztkrieg*) dan sebagai titik awal dari Perang Dunia II. Siasat Nazi Jerman untuk melakukan pendadakan strategis ini dikenal dengan nama *Operation Himler*, untuk mengenang nama perwira intelijen yang merancangnya. Kedua, dinas intelijen Amerika Serikat terlambat menerjemahkan seluruh pesan-pesan rahasia yang dikirim dari Tokyo tentang kemungkinan serangan Jepang. Pesan-pesan itu telah diterima empat hari sebelum Sabtu 6 Desember 1941, namun hanya sebagian yang berhasil diterjemahkan. Ketika itu Pimpinan Departemen Penerjemah Alvin Kramer, setelah memeriksa sebagian hasil terjemahan itu menyatakan: "Kita akan menyelesaikannya pada Senin, 8 Desember". Namun, seperti yang diketahui serangan Jepang tejadi pada Minggu, 7 Desember 1941.

Jika perang dianggap sebagai peristiwa nyata yang memberikan ancaman bagi keamanan nasional maka intelijen negara dibentuk dengan maksud untuk melakukan kegiatan-kegiatan sebelum perang terjadi. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan itu, yang dikenal dengan istilah fungsi peringatan dini intelijen (*early warning function of intelligence*), adalah dengan memberikan informasi tentang aktor negara yang akan meluncurkan perang kepada pembuat kebijakan.

Fungsi peringatan dini ini pula yang membedakan tentara dengan intelijen maupun antara polisi dan intelijen. Jika tentara dimaksudkan sebagai sandaran terakhir (*the last resort)* untuk mempertahankan negara dari keruntuhannya sebagai akibat dari perang, maka intelijen dimaksudkan sebagai pendukung bagi tugas tentara untuk melaksanakan tugas pertahanan negara itu. Jika tentara selalu dihadapkan dengan logika pemikiran *si vis*

pacem para bellum (jika ingin damai maka bersiap-siaplah untuk perang), maka intelijen selalu diharuskan untuk memegang teguh ungkapan *velox et exactus* (informasi terkini dan akurat). Dalam kaitan ini perlu pula digaris-bawahi bahwa di lingkaran kalangan pemikir strategis, informasi kini telah semakin dipandang sangat penting bagi keamanan nasional dan dianggap sebagai dimensi kelima dari kekuatan strategis (*strategic power*) di samping empat dimensi lainnya, yaitu: darat, laut, udara, dan angkasa (*land, sea, air* dan *space power*).[15]

Fungsi peringatan dini ini dapat dianggap sebagai penanda untuk membedakan intelijen dengan polisi. Intelijen pada dasarnya bukanlah petugas yang terlibat secara langsung dalam penegakan hukum (*law enforcers*) seperti yang melekat dalam polisi. Jika polisi selalu diberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan, intelijen tidak memiliki kewenangan sejauh itu. Hal ini disebabkan asas *discretionary power,* selalu melekat dalam polisi sehingga sebagai *crime fighters* ia diberi kewenangan untuk dapat secara langsung melakukan penangkapan terhadap pelaku tindak kriminal. Pemberian asas diskresi ini diberikan kepada polisi karena pelaku kriminal selalu hadir dalam masyarakat dan merupakan musuh publik.

Sebaliknya, intelijen tidak memiliki kewenangan mutlak semacam ini dan idealnya hanya terbatas pada pemberian informasi bagi para penegak hukum dalam negeri. Ada dua alasan mengapa kewenangan ini tidak diberikan bagi intelijen. Alasan pertama adalah kegiatan penangkapan seperti yang dilakukan polisi, dapat membawa akibat tidak efektifnya pelaksanaan fungsi spesialisasi intelijen untuk melakukan pengumpulan informasi. Alasan kedua, dinas-dinas intelijen bukanlah lembaga pro-justisia yang hanya memiliki kewenangan

[15] Penjelasan tentang informasi sebagai dimensi kelima, lihat David J.Lonsdale, "Information Power: Strategy, Geopolitics, and the Fifth Dimension" dalam Colin S.Gray dan Geoffrey Sloan (eds.) *Geopolitics: Geography and Strategy* (London: Frank Cass Publishers, 1999), h.137-160.

terbatas yang diberikan secara spesifik oleh negara (*limited discretionary power*). Pengendalian terhadap kewenangan terbatas ini merupakan inti dari kerangka dinamis intelijen negara.

IV

Kerangka dinamis intelijen negara terkait erat dengan perkembangan pemikiran dari kalangan liberalis dan strukturalis yang menantang dominasi pemikiran kalangan realis dalam bidang keamanan nasional. Pemikiran kalangan liberalis dan strukturalis pada dasarnya bermuara pada gagasan bahwa keamanan nasional tidak sekadar terfokus pada pelestarian negara tetapi yang tak kalah pentingnya terkait dengan pertanyaan siapakah yang memetik manfaat dari pelestarian negara itu.

Pada awalnya, negara dianggap sebagai pemilik kedaulatan. Sebagai pemilik kedaulatan, negara dianggap tidak tunduk terhadap aturan hukum yang dibuatnya. Pandangan paradigma kalangan realis, yang akarnya muncul dalam kesepakatan Westphalia 1648, telah menuai banyak kritik terutama yang berasal dari kalangan liberal dan strukturalis. Tantangan terhadap pemikiran realis ini, berawal dari Revolusi Perancis yang muncul pada 1789 dan kemudian menyebar ke belahan dunia lainnya.

Menurut H.R. Cowie[16], setidaknya terdapat tiga signifikansi politik yang dibawa serta oleh revolusi Perancis. Pertama, munculnya keyakinan terhadap demokrasi (*belief in democracy*) yang diterjemahkan melalui gagasan kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*). Melalui konsep kedaulatan rakyat ini, revolusi Perancis telah memberikan insipirasi untuk mentransformasikan posisi individual di dalam masyarakat. Jika sebelumnya seorang individu memiliki kewajiban untuk menaati struktur feodal, kini

[16] Lihat, H.R. Cowie, *Nationalism and Internationalism in the Modern World* (Melbourne: Thomas Nelson, 1979), h. 10-30.

posisi individual mengalami perubahan drastik karena berubah menjadi tuntutan terhadap hak-hak yang tidak dapat diabaikan (*inalieanble rights*).

Kedua, revolusi Perancis telah memunculkan gagasan bangsa untuk dilekatkan pada negara. Sebagai akibat dari revolusi yang dihasilkannya, Perancis kerap juga dikenal sebagai negara bangsa pertama (*the first nation-state*). Dengan slogan kebebasan, persamaan dan persaudaran, gagasan nasionalisme Perancis sebenarnya menyampaikan pesan bahwa loyalitas seorang warga tidak lagi diukur melalui ketaatan terhadap kalangan bangsawan maupun istana tetapi atas dasar "kesepakatan umum" (*general will*). Cara terbaik untuk mengetahui kesepakatan umum ini bukanlah dengan merujuk pada sabda raja dan bangsawan tetapi melalui proses pemilihan umum yang kompetitif dan periodik dan dengan merumuskan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara tiga cabang kekuasaan pemerintah yaitu antara eksekutif, judikatif dan legislatif. Pemusatan kekuasaan ini harus dihindarkan karena dianggap merupakan lahan subur bagi peniadaan kebebasan.[17]

Ketiga, revolusi Perancis juga menyampaikan pesan bahwa demokrasi adalah suatu konsep yang diperebutkan (*contested concept*) karena adanya perbedaan antara antara kelas menengah (atau disebut juga dengan kalangan borjuis) dan kelas pekerja dalam memahami demokrasi sebaai instrumen untuk melakukan perubahan politik. Bagi kelas menengah, demokrasi dipandang instrumental untuk membebaskan kontrol negara yang tidak efisien, menghapuskan hak-hak khusus dari kalangan

[17] Seperti yang diungkapkan dengan lugas oleh Montesquieu, "*When the legislative and executive power are united in the same person, nor in the same body of magistrates, there can be no liberty; Again there is no liberty if the judiciary power be not separated from the legislative and executive*". Lihat Montesquieu, "The Spirit of the Laws" dalam William Ebenstein, *Great Political Thinkers: Plato to The Present* (New York: Holt Rinehart and Winston, 1964), h. 428.

bangsawan dan gereja dalam pembuatan keputusan politik. Tetapi, pada saat yang sama, kelompok borjuis itu tidak menginginkan demokrasi sebagai instrumen untuk melakukan pembagian kekuasaan dengan kalangan pekerja. Meminjam pemikiran Carol.C.Gould[18], perbedaan pandangan ini dapat disebutkan sebagai perbedaan antara kubu liberal individualisme dan kubu sosialisme. Premis utama dari kalangan liberal individualisme adalah bahwa pemerintah harus melindungi kebebasan individual (*individual liberty*) dan negara harus menjami hak pemilikan pribadi (*private property*). Dalam kerangka teoritik, pandangan ini dikenal juga dengan istilah teori demokrasi politik (*the theory of political democracy*) yang merujuk pada pengertian bahwa kebebasan-kebebasan sipil (*civil liberties*) dan hak-hak politik harus dijamin oleh negara. Di sisi lain, kubu sosialis memberikan tekanan yang sangat besar pada aspek keseteraan sosial dan ekonomi (*social and economic equality*). Bagi kubu sosialis, demokrasi politik tidak membawa makna apapun jika kesejahteraan material terdistribusi sangat timpang di dalam masyarakat. Pandangan ini menyatakan bahwa negara harus melakukan kebijakan-kebijakan publik untuk mengurangi ketimpangan tersebut.

Kritikan-kritikan yang muncul terhadap pemikiran liberalisme individual telah menghasilkan gagasan tentang teori pluralisme demokrasi, seperti yang diungkapkan oleh Dahl.[19] Bagi Dahl, demokrasi dilihat sebagai sistem yang fungsional untuk menarik keseimbangan antara kelompok-kelompok yang berbeda (*conflicting groups*) melalui mekanisme pemilihan yang periodik. Karena penekanannya pada kelompok, pandangan Dahl ini menjadi berbeda dengan pandangan awal dari kalangan liberal individualis yang mempromosikan pada pilihan-pilihan

[18] Carol C. Gould, *Rethinking Democracy: Freedom and Social Coperation in Politics, Economy and Society*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), h. 1-31.
[19] Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

individual. Demikian juga halnya, pemikiran sosialis telah mengalami revisi dan menghasilkan gagasan tentang sosialisme demokratik. Gagasan utamanya tidak berubah secara fundamental yaitu perlunya pengendalian terhadap pemilik alat produksi dan perlunya pemilikan publik terhadap beberapa sektor ekonomi melalui negara. Revisi dari kedua akar pemikiran tentang demokrasi ini sebenarnya dilakukan karena adanya kritik terhadap keduanya. Dengan memberi penekanan pada arti pentingnya kelompok, pandangan Dahl sebenarnya berupaya untuk menutup kritik terhadap gagasan demokrasi individualisme liberal yang disebutkan telah menghasilkan sikap-sikap egoistik. Sementara itu lahirnya gagasan sosialisme demokratik sesungguhnya dibuat untuk menutup kelemahan pandangan sosialisme-komunis yang menghilangkan inisiatif dari invidual dan melahirkan totalitarianisme.

Terlepas dari perbedaan cara pandang antara kedua kubu itu, hampir tidak terdapat perbedaan subtansial diantara keduanya saat melihat kebutuhan pelembagaan demokrasi dalam pengertian prosedural. Kubu liberalisme individual maupun sosialisme demokratik sama-sama sepakat bahwa seluruh sumber kedaulatan terletak pada rakyat. Kedua kubu juga sepakat bahwa pengertian tentang kedaulatan rakyat tidak lagi dimaknai sebagai mayoritas orang biasa (*the majority of ordinary people*). Mayoritas orang biasa telah ditransformasikan dalam pengertian konstituensi politik melalui kehadiran sistem demokrasi perwakilan dan dengan kehadiran partai politik yang beragam dan kompetitif sebagai instrumennya. Karena itu, pengertian yang kini diterima secara luas adalah ungkapan bahwa rakyat adalah yang berdaulat yang tidak dapat melakukan kedaulatannya (*the people is the sovereign that cannot exercise sovereignty*).[20] Ringkasnya, perbedaan antara kedua kubu

[20] Lihat, Benard Yack, "Nationalism, Popular Sovereignty and the Liberal Democratic State" dalam T.V. Paul, G. John Ikenberry and John A. Hall (eds.), *The Nation-State in Question* (Princeton: Princeton University Press, 2003), h. 30-34.

itu terutama lebih menyangkut pada pengelolaan dan pendistribusian sumber-sumber daya ekonomi nasional.

V

Dalam kaitannya dengan kebutuhan keamanan nasional, terdapat beberapa dampak yang dihasilkan oleh kritikan yang disampaikan oleh kelompok liberal dan sosialis. Pertama, pemaknaan terhadap keamanan nasional tidak hanya ditujukan untuk melestarikan negara. Tujuan akhir (*the ultimate goal*) dari kemanan nasional adalah perlindungan terhadap warga. Dalam rumusan yang lebih lugas, keamanan nasional dipandang akan menjadi bermakna jika warga mendapat keuntungan langsung dari kebijakan keamanan nasional (*benefactor of security*). Pemaknaaan semacam ini merupakan konsekuensi logis dari lahirnya gagasan kedaulatan rakyat yang mengharuskan adanya kebutuhan untuk melakukan pembatasan terhadap otoritas negara. Kebutuhan ini hanya dimungkinkan jika negara dalam model Westpahalian, seperti yang dikonsepsikan oleh kalangan realis diubah menjadi negara demokratik.

Perubahan ini, menurut Bull, terjadi karena adanya ketidak-percayaan besar terhadap negara yang terjadi karena tiga alasan.[21] Pertama, negara dianggap menjadi hambatan untuk mewujudkan perdamaian dan keamanan. Hal ini terkait dengan fakta bahwa hingga kini ancaman terhadap perdamaian yang disebabkan oleh perang masih terus endemik dan sebagian besar disebabkan oleh kehadiran negara. Dalam kalimat populer argumentasi ini dikenal juga dengan hipotesis *'state creates war'*. Kedua, negara dipandang menghambat upaya-upaya untuk mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi yang terjadi di masyarakat. Pandangan ini, yang muncul baik dari kalangan strukturalis maupun liberal, dilontarkan karena melalui negara

[21] Hedley Bull, "The State's Positive Role in World Affairs" dalam Stephen R. Graubard (ed.), *The State* (New York: W.W. Northon Company Inc, 1999), h. 111-124.

kelompok-kelompok kaya telah mengakumulasikan keserakahan mereka dan karena melalui negara pula maka penguasa-penguasa di negara miskin mengabaikan kebutuhan dasar warganya dan melakukan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia. Ketiga, kehadiran negara dipandang telah menyulitkan upaya-upaya untuk menangani permasalahan tentang bagaimana manusia harus hidup secara harmonis dengan lingkungannya. Persoalan seperti distribusi pangan, pengunaan sumber-sumber daya dunia, dan konservasi lingkungan harus ditangani secara global tapi hal ini menjadi sulit karena kehadiran negara.

Kedua, keamanan nasional perlu untuk menyesuaikan diri dengan norma-noma internasional. Dalam tataran internasional, kalangan liberal menganjurkan penyelesaian sengketa antar negara secara damai, mempromosikan mekanisme multilateral untuk mengikat perilaku negara, meyakini bahwa negara-negara demokratik tidak beperang di antara sesamanya, dan menghormati prinisp-prinsip Hak Asasi Manusia. Di tataran ini, istilah mengekspor demokrasi (*exporting democracy*) mulai secara luas digunakan setelah keruntuhan Uni Soviet.[22] Ada beberapa alasan yang mendorong aktor pemerintah di Eropa dan Amerika Serikat untuk mengekspor demokrasi ke kawasan Asia, Afrika dan Amerika Latin. Pertama, adanya keyakinan bahwa negara-negara demokratik memiliki nilai dan kepentingan yang sama sehingga pengelolaan hubungan menjadi lebih mudah. Kedua, adanya keyakinan bahwa negara-negara demokratik lebih menyukai perdamaian dibandingkan dengan negara-negara nondemokratik. Ketiga, negara-negara demokratik diyakini secara ekonomi lebih efisien dibandingkan dengan negara-negara non-demokratik.

Dalam konteks kekinian, khususnya yang menyangkut Hak Asasi Manusia, tidaklah mengherankan jika gagasan keamanan

[22] Diskusi lebih jauh lihat, Margot Light, "Exporting Democracy" dalam Karena E. Smith dan Margot Light (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, (Cambridge: Cambrdge University Press, 2001) h. 75-92.

nasional selalu dipertentangkan dengan isu Hak Asasi Manusia, khususnya yang berhubungan dengan hak-hak sipil dan politik. Isu yang sangat penting di sini yaitu menyangkut hubungan antara kedaulatan individual (*individual sovereignty*) dan kedaulatan negara (*state sovereignty*). Bagi para penggiat Hak Asasi Manusia kedaualatan individual tidak dapat dikorban atas nama kedaulatan negara (*state sovereignty*). Negara dikonsepsikan mengemban tanggung jawab untuk melindungi waraganya (*state's responsibility to protect*). Jika negara tidak mampu untuk melindungi warganya, maka kedaulatan negara tidak dapat digunakan sebagai argumen untuk melestarikan prinsip *non-interference.* Dengan kata lain, tanggungjawab untuk perlindungan itu akan dialihkan dari tanggung jawab nasional menjadi tanggung jawab internasional sehingga menjustifikasi adanya intervensi dari pihak luar.[23]

Ketiga, kebijakan keamanan nasional tidak sekadar produk dari kerangka statik dari sistem internasional tetapi juga merupakan produk dari dinamika politik domestik. Ada dua alasan utama mengapa kebijakan keamanan nasional juga merupakan produk dari dinamika politik domestik. Alasan pertama terkait dengan hakekat dari negara demokratik itu sendiri yang mengasumsikan adanya keragaman di masyarakat. Intinya adalah negara tidak otonom dalam dirinya dan tidak ada satu kelompok pun yang memiliki monopoli untuk memaknakan apa yang dimaksud dengan ancaman terhadap keamanan nasional. Perumusan tentang apa yang dimaksud dengan ancaman keamanan nasional dan bagaimana cara terbaik untuk mengatasi ancaman itu juga merupakan keputusan politik yang dihasilkan proses tawar menawar antara berbagai kekuatan politik di masyarakat.[24]

---

[23] Lebih jauh tentang ini lihat, The International Commission On Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility To Protect* (Ottawa: International Development Research Center 2001).

[24] Lihat, Elizabeth Kier, "Culture and French Military Doctrine Before World War II", dalam Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press,

Alasan kedua terkait dengan kebutuhan akuntabilitas dari seluruh aktor keamanan nasional. Baik tentara, polisi maupun intelijen, bukan merupakan institusi perwakilan rakyat. Akibatnya, seluruh aktor-aktor keamanan nasional itu tidak memiliki otoritas politik untuk merumuskan kebijakan. Otoritas politik untuk merumuskan kebijakan keamanan nasional itu hanya dimiliki oleh lembaga-lembaga yang dipilih oleh rakyat. Karena itu pula, dibutuhkan mekanisme yang memungkinkan terjadinya pengawasan oleh lembaga-lembaga perwakilan rakyat terhadap seluruh aktor keamanan nasional yang ada.

Keempat, adanya kebutuhan untuk melakukan *desekuritisasi* (*de-securitization*) dalam kebijakan keamanan nasional. Hal ini disebabkan apa yang dimaksud dengan bentangan masalah keamanan (*landscape of security problems*) telah menjadi semakin meluas atau mengalami sekuritisasi (*securitization*).[25] Hal ini, misalnya, dapat dilihat dari kemunculan istilah-istilah seperti keamanan ekonomi, keamanan pangan, keamanan kesehatan,

---

1996), h. 186-204. Tulisan Kier ini dapat memberikan inspirasi untuk menyatakan bahwa kebijakan keamanan suatu negara tidak sekadar menanggapi kerangka sistemik yang ada pada tataran internasional. Dengan mengangkat kasus Perancis sebelum Perang Dunia II, penulis ini menunjukkan bahwa pilihan apakah tentara Perancis harus menganut doktrin ofensif atau defensif lebih disebabkan oleh dinamika politik domestik yaitu pertaurangan antara kelompok kiri dan kanan daripada oleh situasi sistemik di Eropa ketika itu. Kelompok kiri menyatakan bahwa tentara sebaiknya tidak terpisah dari masyarakat dan karena itu gagasan tentang *conscription* (wajib militer) sebaiknya tidak dilakukan dalam jangka waktu yang lama. Argumennya adalah wajib militer yang terlalu lama dapat memberikan kesempatan bagi tentara untuk membangun kekuatan untuk melawan demokrasi. Sebaliknya kelompok kanan menyatakan bahwa wajib militer itu sebaiknya dilakukan dalam jangka waktu yang panjang setidaknya dua tahun dengan alasan bahwa jangka waktu dua tahun ini diperlukan untuk tidak hanya membuat seseorang dapat menggunakan senjata tetapi juga menaati perintah atasannya.

[25] Simon Dalby, "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemma in Contemporary Security Discourse" dalam Krause, Keith dan Williams, M.C.. (eds.), *Critical Security Studies: Concept and Cases* (London: UCL Press, 1997).

keamanan lingkungan, dan keamanan politik. Penyebab dari terjadinya perluasan isu keamananan ini terutama karena dampak dari globalisasi sehingga apa yang dimaksud dengan masalah keamanan baik dari dimensi wilayah maupun penyebabnya maupun tidak lagi seperti yang selama ini dikonsepsikan oleh kalangan realis. Dari dimensi wilayah, misalnya, keamanan tidak lagi dikonsepsikan sekadar masalah antar negara (*interstate*) tetapi juga intra-negara (*intrastate*) dan lintas nasional (*transnational*). Jika dilihat dari dimensi penyebabnya, masalah keamanan dapat berasal dari faktor militer dan nonmiliter. Akibatnya, seperti yang dinyatakan oleh Michael Brown, sangat sukar untuk membedakan antara yang disebut dengan masalah-masalah keamanan dengan masalah-masalah kebijakan publik (*public policy problems*).[26]

Menurut Michael Brown, terdapat dua mazhab (*school of thought*) tentang keamanan setelah berakhirnya perang dingin. Mazhab pertama adalah mazhab realis. Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, mazhab ini mendefinisikan masalah-masalah keamanan sebagai kegiatan pencarian keamanan oleh negara dan kompetisi antar negara untuk keamanan. Pencarian dan kompertisi itu diwujudkan misalnya melalui konfrontasi, perlombaan senjata (*arms race*) dan perang. Karena itu, bentangan keamanan (*security landscape*) menurut mazhab ini pada dasarnya adalah masalah antarnegara (*interstate problem)*. Mazhab yang kedua, yang berada di luar realis, menyatakan bahwa bentangan keamanan semacam itu tidak mencukupi tetapi harus memasukkan masalah keamanan intranegara (*intrastate security problem*) dan masalah keamanan lintasnasional (*transnational security problem*). Yang dimaksud dengan masalah keamanan intra-negara, misalnya, dapat muncul dari kekacauan (*disorder*) dalam negara dan masyarakat karena etnik, rasial, agama,

[26] Michael E. Brown, "Security Problems and Security Policy in a Grave World" dalam Michael E. Brown (ed), *Grave New World Security Challenges in the 21st Century* (Washington DC: Georgetown University, 2003), h. 305-327.

linguistik atau strata ekonomi. Sedangkan yang dimaksud dengan masalah keamanan lintas nasional misalnya adalah ancaman-ancaman keamanan yang berasal dari isu-isu kependudukan seperti migrasi, lingkungan hidup dan sumber daya yang ruang tidak dapat dibatasi pada skala nasional. Bahkan ada yang menyatakan bahwa fokus kepedulian harus dialihkan dari unit analisa negara ke arah unit analisi kelompok dan individu dengan berbagai isu yang sifatnya nonmiliter. Hal ini misalnya tampak dari akademisi yang menganjurkan konsep keamanan manusia (*human security*).[27] Dua mazhab ini hanya menyampaikan setengah kebenaran (*half correct*). Kelemahan dari gagasan realis adalah bahwa keamanan terlalu ditekankan pada faktor militer. Sementara kelemahan kelompok nonrealis terletak pada konsep yang terlalu luas sehingga sangat sukar untuk membedakan antara yang disebut dengan masalah-masalah keamanan dengan masalah-masalah kebijakan public. Dengan kata lain, jika mengikuti pemikiran nonrealis, maka masalah-masalah pembuatan kebijakan mengalami proses "sekuritisasi" (*securitized*) dan mengakibatkan studi-studi tentang keamanan kehilangan fokusnya.

Untuk mengatasi persoalan ini sekaligus untuk melakukan desekuritisasi itu, yang perlu dilakukan adalah menyepakati isu sentral yang selalu terdapat dalam masalah keamanan. Para pembuat kebijakan diharapkan untuk tidak terburu-buru mengeskalasi suatu isu menjadi isu keamanan. Suatu isu hanya dapat dikategorikan sebagai isu keamanan jika isu tersebut menghadirkan ancaman nyata (*existential threats)* terhadap kedaulatan dan keutuhan teritorial negara. Isu keamanan juga hanya akan ditangani oleh aktor militer jika ancaman yang muncul disertai dengan aksi kekerasan bersenjata dan telah ada kepastian bahwa negara telah mengeksplorasi semua

[27] Jabaran lengkap tentang *human security* lihat Fen Osler Hampson, et.al., *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

kemungkinan penerapan strategi non-kekerasan. Kepastian tersebut dapat diperoleh jika negara mengoperasionalkan indikator sistem peringatan dini (*early warning system)* yang ditopang oleh keberadaan organisasi intelijen yang tangguh.

Tiga

Evolusi Intelijen Negara

I

Walaupun terminologi mata-mata (*spies*) dan operasi rahasia telah masuk dalam berbagai literatur sejak masa Yunani[1], keberadaan organisasi intelijen yang dibentuk secara formal oleh negara baru muncul di akhir abad XIX. Kemunculan organisasi intelijen ini dipicu oleh pertimbangan *real-politik* untuk mengantisipasi pergeseran perimbangan kekuasaan di Eropa.[2] Pergeseran tersebut diawali dengan melemahnya sistem *Concert of Europe* yang didasari pada mekanisme perimbangan kekuatan antara negara-negara dinasti di Eropa. Sistem *Concert of Europe* mulai goyah di awal abad XIX ditandai dengan meletusnya perang antara Austria dan Naples (1820-1821). Perang Austria-Naples ini diikuti dengan rangkaian 31 perang antar negara yang akhirnya mencapai titik kulminasi tertinggi dalam Perang Dunia I (1914-1919).[3] Perubahan sistem internasional ini diantisipasi oleh negara-negara seperti Jerman, Perancis, Inggris,

[1] Lihat Kusnanto Anggoro, "Konsolidasi Negara, Politik Transisi, dan Fungsi Intelijen" dalam Andi Widjajanto (ed.), *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS UI dan FES, 2005), h.74-79.

[2] Allan Dulles, *The Craft of Intelligence* (New York: Signet Book, 1965), h. 21-23.

[3] Kalevi J.Holsti, *Peace and War: Armed Conflict and International Order 1648-1989* (Cambridge: CUP, 1991), h.138-169.

dan Amerika Serikat dengan membentuk organisasi khusus yang diberi tugas spesifik untuk mengumpulkan informasi tentang dinamika kekuatan militer negara lain.

Secara historis, dengan merujuk pengalaman beberapa negara modern di Eropa, terdapat tiga pola kehadiran intelijen sebagai salah satu aktor keamanan nasional.[4] Intelijen di Eropa berevolusi dari institusi militer, institusi polisi, atau kegiatan diplomatik

Pola pertama kehadiran intelijen adalah intelijen yang lahir dari institusi militer. Hal ini misalnya dapat dilihat dari kelahiran dinas intelijen Perancis, Inggris dan Amerika Serikat.

Dalam kasus Perancis, kegagalan dinas rahasia Perancis dibawah Kolonel Savary dan Karl Schulmeister untuk memberikan informasi akurat tentang pergerakan militer Jerman berujung kepada kekalahan Perancis dari Jerman di tahun 1870. Pemerintah Perancis segera membentuk "*Statistical and Military Reconnaissance Section*" yang bertugas untuk mengumpulkan informasi tentang pergerakan tentara Jerman di Alsace-Lorraine, wilayah yang diokupasi Jerman paska Perang 1870.[5] Pada tahun 1873, dinas ini diubah menjadi *Information Service* (*Service de Renseignement, SR)* dan tetap berkonsentrasi untuk mengamati pergerakan tentara Jerman dengan menempatkan agen-agen intelijen di Berlin, Wina, Dresden, Leipzig, Frankfurt, Cologne, dan Mannheim.[6]

Pembentukan dinas intelijan juga dilakukan oleh Kerajaan Inggris pada tahun 1873 ketika Departemen Perang (War Office) Inggris menciptakan sebuah dinas intelijen (*Intelligence Branch*) yang anggotanya terdiri dari 27 agen intelijen sipil dan militer.

---

[4] Lihat, Jeffrey T. Richardson, *A Century of Spies Intelligence in The Twentieth Century* (New York: Oxford University Press, 1995), h. 3-17.
[5] Henry Navarre, *Le Service de Renseignements 1871-1944* (Paris: Plon, 1978), h.15.
[6] *Ibid.,* h.16.

Tugas pertama yang diberikan untuk dinas ini adalah mengumpulkan informasi tentang gelar angkatan bersenjata, persenjataan, hingga taktik militer negara-negara lawan.[7] Inovasi organisasi ini juga diikuti oleh Angkatan Laut Inggris yang membentuk *Foreign Intelligence Committee* pada tahun 1882. Lima tahun kemudian, komite ini ditransformasi menjadi *Naval Intelligence Department* yang bertugas untuk mengamati aktivitas kapal-kapal perang dan dagang di alur perdagangan laut Inggris. Dinas intelijen ini mengandalkan keberadaan unit-unit dagang Ingris di berbagai pelabuhan dunia sebagai basis operasi kegiatan intelijen.[8] Dalam proses selanjutnya, pada 1 Oktober 1909, *War Office* membentuk Biro Dinas Rahasia (*Secreet Service Bureau*/SSB). SSB ini didirikan oleh Inggris karena adanya kesadaran bahwa unit intelijen yang dibentuk oleh *War Office* maupun Angkatan Laut itu tidak memadai untuk memata-matai kekuatan militer Jerman maupun untuk menghadapi kegiatan intelijen Jerman di Inggris. Pada awalnya SSB diorganisir ke dalam *Military Branch* dan *Naval Branch*, namun kemudian mengalamai reorganisasi internal dan terbagi dua yaitu unit dalam negeri (*home section*) untuk menghadapai kegiatan intelijen pihak musuh yang bergerak di dalam negeri dan unit luar negeri (*foreign section*) untuk mengumpulkan informasi kekuatan militer pihak musuh di wilayah musuh.

Pembentukan dinas intelijen yang terjadi di Eropa juga diantisipasi oleh Amerika Serikat. Pada tahun 1882, Angkatan Laut AS berinisiatif membentuk *Office of Naval Intelligence* (ONI) yang bertugas untuk mengumpulkan informasi tentang pergerakan kapal asing, pelabuhan laut, dan pangkalan laut

---

[7] Peter Gudgin, *Military Intelligence: The British Story* (London: Arms and Armour, 1989), h.27. Lihat juga Thomas Fergusson, *British Military Intelligence 1870-1914: The Development of a Moderen Intelligence Organization* (Frederick, Md.: University Publications of America, 1984), h. 26-27; dan Christopher Andrew, *Her Majesty's Secret Service: The Making of the British Intelligence Community* (New York: Penquin Books, 1987), h.59.

[8] Fergusson, *Op.Cit.,* h.11.

militer negara lawan.[9] Keberhasilan ONI untuk mengumpulkan informasi strategis mendorong Menteri Perang AS William C. Endicott untuk membentuk *Military Information Division* yang bertugas untuk mengumpulkan data-data militer [terutama tentang Jerman dan Rusia] untuk dimanfaatkan oleh Departemen Perang dan Angkatan Darat AS.[10] Pada tahun 1887, atase-atase Angkatan Darat mulai ditempatkan di berbagai kota di Eropa.

Pola kedua kehadiran intelijen adalah intelijen yang lahir dari polisi. Ada dua negara yang sangat terkenal yang menghasilkan dinas intelijen yang berasal dari polisi yaitu Rusia dan Jerman. Rusia adalah negeri yang sangat dikenal memiliki tradisi kehadiran berbagai unit polisi rahasia yang tugasnya bukan pada pengumpulan intelijen luar negeri tetapi pemantauan terhadap musuh-musuh dari Tsar Rusia, baik yang berasal dari luar maupun dari dalam negeri. Meski demikian baru pada tahun 1900 dibentuk Departemen Khusus yang diberi nama *Okhrana*. Lembaga yang disebut dengan *Okhrana* ini merupakan pengganti dari organisasi-organisasi polisi rahasia yang ada. Di luar *Okhrana* ini masih terdapat lagi dua dinas intelijen yaitu yang disebut dengan *The Special Department's Foreign Agency* (SDFA) dan *The Fifth Bureau of the First Department of the Operations Directorate* (FBFDOD). SDFA beroperasi di luar negeri terutama di Perancis, Swiss dan Inggris karena musuh-musuh Tsar banyak tinggal di negeri-negeri itu. Sementara itu FBFDOD merupakan intelijen militer dan berada di bawah *Russian's Army General Headquarter*. Tugasnya adalah pengumpulan dan pengolahan informasi dengan fokus pada studi tentang kekuatan dan kapabilitas militer Jerman, Austria-Hongaria Negara-negara Balkan, Skandinavia, Turki, dan Prusia.

---

[9] Jeffrey Dorwart, *The Office of Naval Intelligence: The Birth of America;s First Intelligence Agency 1865-1918* (Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1979), h.72-73.
[10] *Ibid.,* h.202-204.

Dinas intelijen Jerman juga dilahirkan dari institusi polisi, walaupun pada akhirnya di ambil alih oleh institusi militer. Pada tanggal 23 Juni 1866, hanya sekitar 10 hari sebelum perang dengan Austria, Jerman membentuk *Foreign Office Political Field Police,* yang kemudian secara populer dikenal dengan istilah *Secret Field Police*/SFD. Tujuannya adalah memberikan dukungan pada otoritas militer dengan memberikan infromasi intelijen tentang kekuatan musuh. Setelah perang berakhir, nama SFD ini diubah menjadi *Central Nachrichtenburo* (Biro Intelijen Pusat) dan menempatkan agen-agennya di Paris. Melihat keberhasilan SFD ini pada tahun 1867, militer membentuk Biro Intelijen (*Intelligence Bureau*) tersendiri yang kemudian menjadi saingan dari SFD. Biro ini menempatkan agen-agennya di Paris, Brussel, Luxemburg, Belfort dan kota-kota lainnya di Perancis. Pada tahun 1889, suatu wakil kepala staf dibentuk yang dikenal dengan nama *Oberquartiermeisters* dan biro intelijen militer ditempatkan dibawah *Oberquartiermeisters* III yang kemudian nama ringkasnya menjadi (O.Qu III)

Pola ketiga kehadiran intelijen adalah intelijen yang lahir dari kegiatan diplomasi. Kegiatan para diplomat untuk mengevaluasi kekuatan potensial dan aktual dari suatu bangsa merupakan bagian kerja dari organisasi mata-mata rahasia (*sub rosa spy organization*).[11] Para perwira militer ditugaskan pada misi-misi diplomatik baik sebagai atase angkatan darat, laut maupun udara. Tugasnya adalah mengumpulkan, dengan cara apapun yang tersedia, informasi tentang persenjataan yang direncanakan dan yang aktual, senjata-senjata baru, potensi militer, organisasi militer dan rencana-rencana perang dari negara-negara dimana mereka ditempatkan. Mereka kemungkinan juga dapat memiliki keterampilan sebagai pemecah kode rahasia (*cryptanalyisis*) terutama informasi yang dikirimkan oleh pihak musuh melalui fasilitas komunikasi telegrap. Akar-akar dari tradisi keterampilan semacam ini misalnya dapat dilihat dari pembentukan biro

[11] Lihat Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A.Knopf, 1967), h. 524.

pemecah kode (*code breakers*) di kementerian Luar Negeri Perancis maupun di kementerian Luar Negeri Prusia.

Kekaisaran Prusia membentuk dinas intelijen "*Foreign Office Political Field Police*" pada tahun 1866 dengan tujuan untuk memberikan informasi tentang tentara lawan [saat itu Austria]. Dinas intelijen ini berubah nama menjadi "*Central Nachrichtenburo*" (Biro Pusat Intelijen) yang menempatkan 75 agen intelijen di Perancis, Inggris, Austria, dan Rusia.[12] Produk-produk intelijen yang dihasilkan digunakan oleh Kepala Staf Angkatan Bersenjata Prusia, Helmuth von Moltke, untuk menyerang Austria pada tahun 1866 dan Perancis pada tahun 1870.[13] Di akhir abad XIX, *Intelligence Bureau* menjadi dinas intelijen terkuat di Eropa yang didukung oleh anggaran yang memadai untuk menyebar 124 agen intelijen di Belgia, Swiss, Italia, Spanyol, Luxemburg, Swedia, dan Rumania.[14] Tugas mereka dilengkapi oleh atase-atase komersial, yang mengumpulkan informasi tentang kecenderungan ekonomi, pembangunan industri dan lokasi industri yang khusus terkait dengan kesiapan militer. Akurasi dan kehandalan laporan yang diterima dari misi luar negeri sangat menentukan kehandalan dari keputusan-keputusan strategis yang dibuat di dalam negeri. Meski demikian, fakta semacam ini jangan diartikan bahwa kegiatan diplomasi sama dengan kegiatan intelijen.

Kegiatan pengumpulan informasi ini, khususnya informasi rahasia yang penting sebagai masukan bagian pembuatan kebijakan luar negeri, sesungguhnya meletakkan landasan bagi diplomasi moderen. Sebenarnya, sejak masa abad pertengahan sudah menjadi suatu yang normal di Eropa untuk menganggap bahwa utusan khusus dari seorang raja yang melakukan perjalanan ke negara asing dipandang sebagai seorang mata-

[12] Heinz Hohne, *Canaris: Hitler's Master Spy* (New York: Doubleday, 1979), h.143.
[13] *Ibid.*
[14] *Ibid.,* h.32.

mata. Ketika pada abad ke-15 negara-negara kecil di Italia menempatkan perwakilan-perwakilan diplomatik tetap mereka di negara-negara yang lebih kuat, pertimbangannya adalah untuk memperoleh informasi tepat waktu tentang itikad-itikad agresif dari negara yang lebih kuat. Bahkan pada abad ke-16 , ketika misi-misi diplomatik tetap telah menjadi suatu fenomena yang biasa, para diplomat umumnya dipandang sebagai suatu hal yang menjengkelkan (*nuisance*) dan beban (*liability*) bagi negara yang menerima dan bahkan menurut Morgenthau, Hugo Grotius, bapak ilmu hukum internasional, pernah mengusulkan agar perwakilan diplomatik tetap ini dihapuskan.[15]

II

Asal-usul dari pola kelahiran dinas intelijen yang unik di atas membawa beberapa implikasi bagi intelijen. Implikasi tersebut meliputi hakekat intelijen, fungsi intelijen, dan cakupan kegiatan intelijen.

Implikasi pertama terkait dengan hakekat intelijen. Hakekat intelijen sangat dipengaruhi oleh perspektif realis. Sebagai konsekuensinya, yang disebut dengan intelijen negara adalah seluruh dinas-dinas serta anggota-anggota intelijen yang terlibat dalam kegiatan dan operasi untuk menjamin keamanan nasional. Pengertian semacam ini berimplikasi bahwa yang bukan dilakukan oleh dinas-dinas intelijen negara tidak dapat dikategorikan sebagai bagian dari komunitas intelijen negara. Misalnya, kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh perusahan-perusahan bisnis swasta yang bergerak dalam bisnis jasa keamanan tidak dapat dikategorikan sebagai bagian dari komunitas intelijen negara.[16]

---

[15] Morgenthau, *Op.Cit.*.

[16] Beberapa perusahan swasta yang bergerak dalam penawaran bisnis jasa keamanan dan intelijen di tatataran internasional misalnya *Citigate Global Intelligence Security*, *Global Intelligence Secuirty Il*c, dan *SafirRosetti*. Tentang

Implikasi kedua terkait dengan fungsi intelijen. Fungsi utama intelijen negara adalah pelayan dari pembuat kebijakan. Intelijen pada dasarnya bukan pembuat kebijakan dan seharusnya tidak boleh ditransformasikan menjadi pembuat kebijakan. Dalam rumusan lain fungsi utama dari intelijen Negara hanyalah sebatas pada pengumpulan informasi rahasia yang sifatnya terkini dan akurat. Informasi ini disampaikan kepada pembuat kebijakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dengan tujuan untuk menghindarkan pendadakan-pendadakan (*strategic surprises*) yang dapat mengancam keamanan nasional. Karena itu, tepat sekali apa yang dikatakan oleh John Ferris bahwa "*Intelligence cannot tell you what to do. Intelligence is only a servant. It cannot be a good servant to a bad master*".[17] Implikasi dari fungsi semacam ini dalam pembuatan kebijakan adalah bahwa intelijen negara hanya berfungsi pada tataran taktik untuk mengimplementasikan suatu strategi. Dengan kata lain, intelijen tidak dapat digunakan untuk menggantikan strategi karena otoritas untuk merumuskan strategi terletak pada pembuat kebijakan.

Secara konseptual, pembedaan antara tataran strategi dan taktik untuk melihat fungsi intelijen itu dapat diuraikan secara lebih rinci dalam kalimat berikut: 'Intelijen tidak dapat menetapkan siapa atau pihak mana yang menjadi musuh negara'. Otoritas untuk menentukan musuh itu ada pada tataran pembuat kebijakan. Atas dasar penetapan itu, pembuat kebijakan kemudian membentuk berbagai dinas intelijen negara yang bertugas melaksanakan cakupan-cakupan kegiatan intelijen. Atas dasar otoritas semacam itu, pembuat kebijakan dapat

---

ini lihat, Stacy Mosher, "Ad Agencies Move into Business Intelligence", *The Daily Deal*, 6 Maret 2002; *Anonymous,* "Talking about security", *Risk Management*, Vol. 50, May 2003; Jared Wade, "When Suicide Bombers Attack", *Risk Management*, Vol. 51, Agustus 2004.

[17] Lihat John Ferrris, "Intelligence after the Cold War: A Global Perspective" dalam Anthony Bergin dan Robert Hall, *Intelligence, Australian National Security* (Canbera: Australian Defence Stuides Center, Australian Defence Force Academy, 2004), h.17.

menciptakan semacam lembaga koordinasi untuk seluruh dinas intelijen. Karena itu, seluruh anggota komunitas intelijen negara, baik itu yang terdapat pada seluruh tataran dinas intelijen harus melaksanakan kegiatannya berdasarkan arahan dari pembuat kebijakan. Perbedaan antara kegiatan intelijen pada tataran lembaga, dengan kegiatan pada tataran dinas, operasional maupun dengan tataran unit terletak pada rincian informasi yang diperoleh. Informasi tentang pihak musuh biasanya akan menjadi lebih rinci dan praktis pada tataran yang lebih rendah dan akan semakin bersifat generik pada tataran yang semakin tinggi.

Hal ini dapat dilihat pada intelijen militer. Pada tataran dinas, pengidentifikasian pihak musuh misalnya menyangkut jumlah pasukan yang tersedia (*employment and availability of forces*), besaran pasukan cadangan, dan ketersediaan logistik. Pada tataran operasional, pengidentifikasian lebih diarahkan pada intensi aktual dari pihak musuh. Penekanannya oleh karena itu pada perolehan informasi yang lebih rinci tentang penggelaran pasukan (*deployment of forces*), lokasi pasukan cadangan, kelemahan-kelemahan pihak musuh dan rincian tentang pergerakan pihak musuh. Sedangkan pada tataran unit lapangan, pengidentifikasian menjadi jauh lebih rinci, seperti senjata yang digunakan, gerakan aktual dari pasukan pihak musuh, maupun rincian kegiatan *patrolling* yang diadakan pihak musuh.[18]

Implikasi ketiga terkait dengan cakupan kegiatan intelijen (*coverage of activity*). Dalam pengertian yang lajim dikenal, seluruh badan-badan intelijen negara biasanya melaksanakan empat cakupan kegiatan (lihat table 3.1) yang kerap juga dikenal dengan elemen-elemen intelijen (*elements of intelligence*).[19]

---

[18] Lebih jauh tentang ini, lihat Thalkur Kuldip S. Ludra, *Understanding War: Its Implication and Effects* (New Delhi: Candighar, 1990), h. 117-124.
[19] Shulsky dan Schmitt, *Op.Cit.,* h. 8-9.

Tabel 3.1
Cakupan Intelijen

Cakupan	Rincian Kegiatan
Koleksi (*collection*)	Pengumpulan informasi yang terkait dengan ancaman terhadap keamanan nasional baik melalui sumber terbuka, peralatan teknologi (*technical intelligenc*), maupun melalui sumber tertutup melalui kegiatan spionase
Pengolahan (*analysis*)	Melakukan evaluasi dan interpretasi terhadap keseluruhan akumulasi infomasi yang biasanya bersifat *fragmented* dan *ambigiuous*.
Tindakan Tertutup (*covert action*)	Persuasi, propaganda, dan tindakan militer yang tujuannya untuk mengurangi niat pihak musuh untuk melaksanakan tindakan yang dapat membahayakan keamanan nasional
Kontra-Intelijen *(counterintelligence)*	Pencegatan dan pencegahan agar pihak musuh tidak mendapatkan informasi yang dapat membahayakan keamanan nasional. Termasuk juga dalam elemen ini adalah tindakan-tindakan pemberian informasi yang sesat (*misleading information*) bagi pihak musuh.

Elemen pertama adalah koleksi (*collection)*. Istilah ini merujuk pada pengertian pengumpulan infomasi yang terkait dengan ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional. Pengumpulan ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, mulai dari penggunaaan peralatan teknologi yang disebut dengan intelijen teknis (*technical intelligence*), eksploitasi sumber-sumber terbuka, hingga melalui kegiatan-kegiatan spionase.

Elemen kedua disebut dengan pengolahan (*analysis*). Pentingnya elemen ini disebabkan informasi yang diperoleh sangat banyak, terpecah-pecah (*fragmented*) dan bahkan kerap kali bertentangan

satu dengan lainnya (*ambigious*). Sifat informasi semacam ini yang telah menjadi sebab mengapa terdapat keharusan untuk melakukan suatu pengolahan sehingga diharapkan dapat menghasilkan interpretasi dan penilaian yang tepat dan bermanfaat dalam pengambilan kebijakan. Karena pentingnya elemen pengolahan ini, anggota-anggota dinas intelijen negara diharuskan untuk memiliki kemampuan di atas rata-rata atau harus cerdas yang dikenal dengan istilah *human intelligence*. Disamping karena kebutuhan untuk melakukan interpretasi yang tepat dan akurat, pentingnya pengertian *human intelligence* ini terkait dengan upaya untuk mendukung elemen ketiga dan keempat dari kegiatan intelijen negara.[20] Dalam hal ini menarik pula mencatat bahwa dalam kasus Eropa kebutuhan untuk *human intelligence* pada masa lalu juga diperkuat oleh semangat kolonialisme Eropa. Terdapat kesadaran dari negara-negara di Eropa tentang perlunya pemahaman terhadap kebudayaan masyarakat-masyarakat kolonial demi memudahkan pemerintah kolonial melakukan pendudukannya. Kebutuhan semacam ini telah menjadi pendorong bagi pembentukan studi wilayah (*area studies*) di beberapa perguruan tinggi di negara-negara Eropa. Pendirian lembaga pendidikan ini semacam ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi para pegawai pemerintah yang dikirim sebagai administrator kolonial ke wilayah Asia dan Afrika.

---

[20] Pentingnya istilah atau kategori *human intelligence* ini tampaknya juga terkait dengan penggunaan istilah intelijen dalam psikologi. Umumnya istilah intelijen dalam piskologi merujuk pada pengertian kemampuan kognitif yang dimiliki manusia seperti persepsi, atensi, ingatan, bahasa, pemecahan masalah dan nalar. Meski demikian terdapat dua paradigma yang berbeda untuk menjelaskan mengapa terjadi perbedaan kemampuan kognitif itu pada manusia. Ada yang menyatakan perbedaan itu disebabkan oleh faktor lingkungan tetapi ada juga yang mengatakan karena warisan genetik. Lebih jauh tentang ini lihat, Ronald T. Kellog, *Cognitive Psychology* (London: Sage Publication, 1995), h. 395-397; dan Clifford T. Morgan et.all., *Introduction to Psychology* (New York: McGraw-Hill Company), h. 523-528.

Elemen ketiga dikenal dengan istilah tindakan tertutup (*covert action*). Cakupan kegiatan intelijen ini merupakan kegiatan yang sangat rahasia dan kontroversial karena berupaya untuk mempengaruhi peristiwa-peristiwa politik secara langsung. Dilihat dari intensitasnya, kegiatan intelijen semacam ini dapat bergerak dari persuasi, propaganda hingga tindakan militer. Karena itu, tidak jarang kita mendengar kegiatan intelijen dalam elemen ketiga dapat juga dirumuskan sebagai suatu kegiatan yang berada di antara jalan diplomasi dan perang. Inti dari kegiatan ini sebenarnya terletak pada tujuan yang ingin dicapai yaitu untuk mengurangi niat pihak musuh untuk memberikan ancaman yang membahayakan keamanan nasional.

Elemen keempat adalah kegiatan *counterintelligence*. Kegiatan ini berarti melakukan tindakan-tindakan agar pihak musuh (*adversaries*) tidak mendapatkan informasi-informasi yang mereka inginkan. Perlindungan terhadap informasi-informasi ini dapat dilakukan dengan menjauhkan informasi dari orang-orang yang tidak berwewenang untuk memilikinya atau dengan cara menyampaikan dan menyebarluaskan informasi yang salah (*misleading information*) kepada pihak intelijen musuh (*adversary intelligence*). Perlindungan ataupun penyesatan informasi ini bertujuan agar pihak musuh mendapatkan kesimpulan yang salah tentang kapabilitas, tindakan maupun itikad yang dimiliki oleh suatu negara.

III

Keempat elemen intelijen tersebut dapat dijalankan secara optimal oleh dinas intelijen jika dinas intelijen memiliki metode kerja yang handal yang merupakan kombinasi dari *human intelligence (humint)* dan *technical intelligence* (*techinnt*).[21] *Humint* berkaitan dengan penggunaan agen-agen intelijen untuk mendapatkan produk intelijen dari sumber terbuka dan

[21] Abram N. Shulsky dan Gary J. Schmith, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Dulles, Virginia: Brasseys's Inc.: 2002), Bab.2.

tertutup.[22] *Techint* berkaitan dengan berbagai teknologi informasi yang digunakan untuk mencari informasi intelijen. *Techint* terdiri dari beberapa jenis teknologi seperti *photographic* atau *imagery intelligence (photint/imint), signals intelligence (sigint*), *communications intelligence (comint), telemetry intelligence (telint), electronics intelligence (elint),* dan *measurement and signatures intelligence (masing).*[23] Metode-metode kerja tersebut dapat dilihat pada tabel 3.2.

Tabel 3.2. Metode Kerja dan Analisa Intelijen

Metode Kerja	Metode Pengumpulan Data	Analisa Intelijen
Human Intelligence	*Official Cover*	*Basic Research – Data Banks*
	Non-official cover	
	Tradecraft	
	Defectors	
Technical Intelligence	*Photint/Imint*	*Photo Intepretation*
	Sigint	*Cryptanlysis*
	Comint	*Cryptanlysis*
	Telint	*Telemetry Analysis*
	Elint	*Cryptanlysis*
	Masing	*Sensor Analysis*

Saat ini, keberadaan metode kerja *technical intelligence* menjadikan informasi sebagai dimensi penting pertahanan negara. Informasi telah diletakkan sebagai dimensi kelima dari strategi pertahanan setelah dimensi darat, laut, udara, dan angkasa luar. Keberadaan *technical intelligence* ditujukan untuk menguasai lalu lintas arus informasi dalam "*infosphere*"[24]. Penguasaan *infosphere* ini, misalnya, dilakukan oleh Amerika Serikat dan Inggris dengan

[22] *Ibid.*, h. 11-18.
[23] Penjabaran lebih lanjut tentang *techint* dapat dilihat di *Ibid.*,h. 22-32.
[24] David J. Lonsdale, "Information Power: Strategy, Geopolitics, and the Fifth Dimension" dalam Colin S. Gray dan Geoffrey Sloan (Eds.), *Geopolitics: Geography and Strategy* (London: Frank Cass Publishers, 1999), h.137-160.

mengoperasikan lebih dari 120 satelit intelijen (*Intelsats*) yang digunakan untuk pengumpulan data strategis. Sistem satelit yang dikenal sebagai *international leased carrier* ini diluncurkan sejak 1971 dan didukung oleh situs-situs pencegat darat di Morwenstow, Cornwall (Inggris); Yakima, Washington State (AS); Sugar Grove, West Virginia (AS); Sabana Seca (AS); Litrim, Ontario (Kanada); Kojarena, Western Australia (Australia); dan Waihopai, South Island (Selandia Baru).[25]

Metode-metode kerja tersebut akan menghasilkan produk-produk intelijen. Produk-produk tersebut menurut skema klasik Kent, terdiri dari tiga jenis produk: *current intelligence, basic intelligence,* dan *intelligence estimates*.[26]

Current intelligence berisi perkiraan keadaan terkini yang harus mendapat prioritas pertama untuk segera dilaporkan kepada Presiden. Sebagai contoh, Director of Central Intelligence AS wajib memberikan *President's Daily Brief* yang merupakan taklimat (*briefing*) kebijakan harian yang akan memberikan panduan kepada Presiden untuk menentukan prioritas kebijakan keamanan nasional.[27] Taklimat harian ini diberikan dalam *White House Situation Room* yang diciptakan oleh Presiden Kennedy di awal tahun 1960. Produk terpenting yang harus dihasilkan oleh *current intelligence* adalah peringatan dini akan kemungkinan terjadinya pendadakan strategis berupa serangan militer oleh negara lawan. Peringatan dini ini diberikan setelah beberapa indikator terpenuhi, misalnya, peningkatan aktivitas secara drastis di Departemen Pertahanan negara lawan, perpanjangan waktu kerja di kantor presiden/perdana menteri, menteri

[25] Paul Todd dan Jonathan Bloch, *Global Intelligence: The World's Secret Services Today* (London: Zed Books, 2003), h.41.
[26] Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949), h.12-13.
[27] Robert Gates, "An Opportunity Unfulfilled: The Use and Perceptions of Intelligence at the White House," *The Washington Quaterly*, Vol.12, No.1, (Winter, 1989), h.37.

pertahanan, menteri luar negeri, dan markas-markas militer, peningkatan interaksi antara militer dan pemimpin negara lawan, dan pergerakan yang tidak normal dari unit-unit pertahanan lawan.[28]

Basic intelligence merupakan laporan intelijen dalam bentuk *database* yang berisi informasi-informasi aktual tentang suatu sasaran intelijen yang terus menerus diperbaharui. *Basic intelligence* ini disediakan untuk seluruh komunitas intelijen dan lembaga-lembaga pemerintahan lain yang terkait. CIA, misalnya, menyediakan *basic intelligence* secara periodik yang didalamnya mencakup (1) *Regional Review* yang melaporkan kondisi politik, ekonomi, militer, dan sosial di Afrika, Eropa, Amerika Latin, Timur Tengah, Asia, dan Asia Tengah; (2) *Terrorism Review* tentang aktivitas dan metode kerja jaringan terorisme global; (3) *Narcotics Monitor* tentang perkembangan lalu lintas narkotika global; (4) *Proliferation Digest* tentang penyebaran senjata pemusnah massal di tingkat global; dan (5) *International Arms Trade Report* tentang transfer persenjataan konvensional antar negara.[29]

Intelligence estimates merupakan produk intelijen yang paling ambisius yang berupaya tidak hanya mendeskripsikan secara akurat dinamika ancaman terkini namun juga memberikan prediksi tentang evolusi lingkungan strategik di tingkat lokal, regional, dan global. Produk intelijen ini merupakan kolaborasi laporan intelijen dari dinas-dinas intelijen yang kemudian dijabarkan dalam beberapa skenario ancaman sesuai dengan model spektrum konflik.[30]

---

[28] Lihat Timothy M. Laur, "Principles of Warning Intelligence," dalam Gerald W.Hopple dan Bruce W. Watson (eds.), *The Military Intelligence Community* (Boulder, Colorado: Westview, 1986), h.149-168.

[29] *Basic intelligence CIA* dapat dilihat di CIA Directorate of Intelligence Website www.odci.gov/cia/di/work/daily/html.

[30] Model spektrum konflik ini merupakan modifikasi dari model Tangredi,. Lihat Sam J. Tangredi, "Assessing New Missions" dalam Hans Binnendijk

Ketiga produk intelijen tersebut dihasilkan oleh anggota dinas-dinas intelijen dalam suatu ruang gerak intelijen yang lentur. Sejak awal dari kelahirannya, dinas-dinas intelijen memiliki tradisi untuk memiliki ruang gerak yang lentur. Seperti yang sudah diungkapkan di awal bab ini, intelijen dapat bergerak baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Ruang gerak yang lentur ini dimungkinkan muncul karena dinas-dinas intelijen itu lahir dari dua aktor keamanan nasional yaitu tentara dan polisi. Terlebih lagi, telah menjadi suatu kebiasaan yang sejak lama di tataran internasional jika perwakilan diplomatik juga diberikan misi untuk melakukan kegiatan intelijen.

Kelenturan ruang gerak ini menyebabkan banyak negara melakukan diferensiasi organisasi intelijen sehingga organisasi intelijen cenderung tidak bersifat tunggal tetapi majemuk. Intelijen yang lahir dari institusi militer telah memunculkan kebutuhan terhadap dinas intelijen pertahanan dan dinas intelijen tempur. Dengan kata lain, kebutuhan intelijen semacam telah menjadi bagian integral dari tentara baik itu yang berada di Angkatan Darat, Laut dan Udara. Di lain sisi, intelijen yang lahir dari polisi tidak hanya telah melahirkan kebutuhan terhadap berbagai dinas intelijen justisia tetapi juga telah memberikan kemungkinan intelijen disalahgunakan oleh penguasa, seperti tampak dalam kasus Rusia, sebagai instrumen untuk melakukan represi politik terhadap pihak oposisi sehingga melahirkan istilah intelijen politik. Sementara itu, adanya misi intelijen yang diemban dari perwakilan diplomatik di luar negeri dan juga karena kemajuan teknologi komunikasi telah melahirkan kebutuhan terhadap *signals intelligence*.[31] Kelenturan ruang gerak ini dapat dilihat pada tabel 3.3.

(ed.), *Transforming America's Military* (Washington D.C.: National Defense University Press, 2002), h.4.

[31] Pemilahan intelijen semacam ini bukanlah sesuatu yang baku. Terdapat juga penulis yang melakukan kategori intelijen yang di luar militer sebagai *non-military intelligence*. Sementara intelijen signal dapat juga dikelola oleh departemen pertahanan. Lihat Geoffrey R. Weller, "Scandinavian Security and

Tabel 3.3
Ruang Gerak Intelijen

Akar-akar Intelijen	Ruang Gerak
Tentara	Melahirkan kebutuhan intelijen militer dan tempur yang melekat di setiap angkatan, baik darat, udara maupun laut.
Polisi	Melahirkan kebutuhan hadirnya berbagai dinas intelijen justisia dan juga sekaligus intelijen politik.
Diplomasi dan Kemajuan teknologi	Melahirkan kebutuhan untuk *signals intelligence*.

IV

Kelenturan ruang gerak intelijen yang ditunjukkan di tabel 3.3 disertai dengan adanya lima pola diferensiasi organisasi intelijen. Pertama, organisasi intelijen terpisah dari organisasi polisi rahasia yang dibentuk oleh penguasa untuk mengamankan kekuasaan politiknya. Pemisahan ini terjadi terutama karena organisasi polisi rahasia sudah terbebani dengan tugas pengamanan elit-elit politik dari revolusi sosial internal, sehingga tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk menjalankan fungsi intelijen militer dan luar negeri. Kedua, organisasi intelijen diberi tugas khusus untuk mengumpulkan informasi strategis terutama yang berkaitan dengan perubahan postur militer negara lawan. Tugas khusus ini dijalankan dengan menyebar agen-agen intelijen di kota-kota utama di Eropa sekaligus dengan merekrut informan di pos-pos intelijen di luar negeri. Ketiga, walapun organisasi intelijen cenderung melekat kepada kepentingan

---

Intelligence: The European Union, the WEU and NATO", *Scandinavian Studies*, Vol. 70, Spring 1998.

militer, agen-agen intelijen yang disebar terdiri dari perpaduan antara agen sipil dan agen militer. Keempat, walaupun didominasi oleh metode kerja *human intelligence,* organisasi intelijen sejak awal pembentukkan telah mengantisipasi pengembangan *technical intelligence.* Hal ini terjadi karena di awal pembentukan dinas-dinas intelijen, revolusi teknologi terjadi pesat di Eropa. Di akhir abad XIX, bersamaan dengan pembentukan organisasi intelijen, Eropa menyaksikan penemuan Radio oleh Guglielmo Marconi yang memungkinan pengiriman signal tanpa kawat.[32] Antisipasi pengembangan *technical intelligence* juga tampak dari usulan Letnan Kolonel David Henderson dalam bukunya *Field Intelligence, Its Principles and Practices* (1904) mengusulkan pengembangan sistem pengindraan udara (*aerial reconnaissance*) dengan memanfaatkan penemuan pesawat terbang oleh Wilbur Wright dan Orville Wright (17 Desember 1903).[33] Kelima, tidak ada satu negara yang memiliki organisasi intelijen tunggal. Organisasi intelijen tersebar dalam berbagai instansi sipil dan militer.

Dalam kaitan ini, ada tiga penjelasan tambahan yang dapat diidentifikasikan mengapa terjadi diferensiasi dinas-dinas intelijen negara. Penjelasan pertama terkait dengan kebutuhan spesialisasi. Modernisasi yang mengakibatkan kehidupan manusia yang semakin kompleks akan membuat dinas intelijen menjadi tidak efektif kecuali terdapat spesialisasi dalam ranah kegiatannya. Penjelasan kedua terkait dengan kebutuhan efisiensi dalam penggunaan dana. Dalam perkembangan selanjutnya, perlu dicatat bahwa adalah karena alasan kebutuhan untuk spesialisasi dan efisiensi ini telah memunculkan pula dorongan untuk melakukan pengorganisasian terhadap seluruh dinas-dinas intelijen yang ada. Asumsinya adalah bahwa duplikasi ranah kegiatan akan mengakibatkan pemborosan

[32] Lihat Daniel R. Headrick, *The Invisible Weapon: Telecommunications and International Politics 1851-1945* (New York: Oxford University Press, 1991), h.6
[33] Ferguson, *Op.Cit.,* h.173.

sumber-sumber daya nasional yang dimiliki oleh suatu negara. Penjelasan ketiga terkait dengan kebutuhan untuk meningkatkan akuntabilitas politik dinas-dinas intelijen negara. Peningkatan akuntabilitas politik ini merupakan bagian integral dari reformasi sektor keamanan yang pada akhirnya akan menopang proses konsolidasi demokrasi.

Empat

Diferensiasi Intelijen Negara

I

Diferensiasi organisasi intelijen negara merupakan suatu kecenderungan universal yang ditemukan di berbagai negara dunia. Kecenderungan ini dapat ditelusuri hingga ke masa Kekaisaran Romawi saat Caesar membagi pasukan pengintainya menjadi *procursatores* (regu pengintai), *exploratores* (regu penjelajah), *speculatores* (regu penyusup), dan *indices* (informan lokal).[1] Hal yang sama juga ditemukan dalam "*Artharastra*" yang ditulis Kautilya (c. 300 SM). Kautilya menyarankan Chandragupta Maurya untuk melakukan diferensiasi fungsi intelijen dan membagi peran itu kepada *guda* (penyurup), *samstha* (penyusup), *ssattri* (agen rahasia) dan *tikshna* (pembunuh).[2]

Diferensiasi organisasi intelijen terus berlanjut dalam sistem politik moderen.Bagian ini akan memaparkan secara ringkat

[1] Lihat John Keegan, *Intelligence in War* (New York: Vintage Books, 2002), h.9.
[2] Kautilya, *The Arthashastra*, terj. L.N. Rangarajan (New Delhi: Penquin Books, 1992), h. 499.

diferensiasi organisasi intelijen yang terjadi di sepuluh negara, yaitu Afrika Selatan, Amerika Serikat, Australia, Ceko, India, Inggris, Israel, Kanada, Perancis, dan Rusia. Diferensiasi organisasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.1.

Tabel 4.1. Diferensiasi Organisasi Intelijen Negara

Negara	Dinas-Dinas Intelijen	Lembaga Koordinasi
Afrika Selatan	• National Intelligence Agency: Intelijen domestik • South African Secret Services Intelijen luar negeri • National Defense Force Intelligence Division: Intelijen militer	• National Intelligence Coordinating Committee
Amerika Serikat	• 17 Dinas Intelijen dalam Komunitas Intelijen Nasional	• Office of the Director of Central Intelligence
Australia	• Australian Secret Intelligence Organization (ASIO): Intelijen Domestik • Australian Secret Intelligence Service (ASIS): Intelijen luar negeri • Defense Signal Directorate (DSD) • Intelijen Pertahanan • Office of National Assessments (ONA): Intelijen strategis	• National Threat Assessment Centre (NTAC) • Transnational Crime Coordination Centre
Ceko	• Bezpecnostni Informacni Sluzba (BIS): Kontra intelijen • Military Intelligence: Intelijen Militer • Urad pro Zahranicni Styky a Informace: Intelijen Domestik	• Narodni Bezpecnostni Urad (National Security Bureau)

Negara	Dinas-Dinas Intelijen	Lembaga Koordinasi
India	• Research and Analysis Wing (RAW): Intelijen luar negeri • Intelligence Bureau (IB): Intelijen domestik • Defence Intelligence Agency (DIA): Intelijen militer	• Joint Intelligence Committee (JIC)
Inggris	• Security Service (MI 5): Intelijen domestik • Secret Intelligence Service (SIS-MI 6): Intelijen luar negeri • Government Communications Headquaters (GCHQ): Intelijen elektronik, signal, dan komunikasi	• Cabinet Office Joint Inttelligence Committee (JIC) • Joint Terorism Analysis Centre
Israel	• Sherut ha-Bitachon ha-Kali (Shin Bet): Intelijen domestik • ha-Mossad le-Modi'in ule'Tafkidim Meydahadim (Mossad): Intelijen luar negeri • Agaf ha-Modi'in (Aman): Intelijen militer	• Va-adat Rashei Hasherutim
Kanada	• Canadian Security Intelligence Service: Intelijen Nasional	• Integrated National Security Assessment Centre (INSAC)
Perancis	• Direction de le Surveillance du Territoire (DST): Kontra-spionase • Direction Generale de la Securite Exterieure (DGSE): Intelijen luar negeri • Direction du Renseignement Militaire (DRM): Intelijen militer • Brigade de Renseignement et de Gueree Electronique (BRGE): Intelijen elektronik	• Internal Security Council • Unit Koordinasi Anti-Terorisme (Unite de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste – UCLAT).

Negara	Dinas-Dinas Intelijen	Lembaga Koordinasi
Rusia	• Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti (FSB): Intelijen keamanan nasional • Sluzhba Vnesheny Razvedki (SVR): Intelijen luar negeri • Federalnaya Sluzhba Okhrany (FSO): Dinas pengamanan VIP • Glavnoye Razvedyvatelnoye Upravleniye (GRU): Intelijen militer • Glavnoye Upravelenniye Spetsyalnykh Program (GUSP) Intelijen khusus • Gostekhkomissya - Federal Agency for Government Communications and Information (FAPSI): Sandi negara /kriptografi	• Federal Agency for Government Communications and Information (FAPSI)

Seperti yang ditampilkan di Tabel 4.1, Afrika Selatan memiliki tiga dinas intelijen. Dinas-dinas intelijen tersebut dibentuk sebagai bagian dari proses transformasi sistem politik Afrika Selatan paska keruntuhan rejim apartheid. Untuk sektor intelijen, transformasi ini dilakukan untuk menjamin bahwa dinas-dinas intelijen akan sepenuhnya bekerja dalam suatu mekanisme akuntabilitas politik yang demokratik.[3] Mekanisme demokratik tersebut didasarkan kepada tiga Undang-undang intelijen, yaitu: *Intelligence Services Act* dan *Strategic Intelligence Act* yang ditetapkan oleh Parlemen pada 2 Desember 1994, serta *Intelligence Services Control Act* yang ditetapkan pada tahun 1995. Berdasarkan Undang-undang intelijen tersebut, pemerintah Afrika Selatan membentuk tiga dinas intelijen, yaitu *National Intelligence Agency* (NIA) yang bertanggung jawab untuk intelijen

[3] Robert D'A Henderson, "South African Intelligence under De Klerk" *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence,* No. 8, Vol.1 (Spring 1995), h.51-89.

domesik, *South African Secret Service* (SASS) untuk intelijen luar negeri, dan *National Defence Force Intelligence Division* untuk intelijen militer. Mekanisme koordinasi antara tiga dinas intelijen tersebut diciptakan oleh *Joint Coordinating Intelligence Committee* (JCIC) yang kemudian diperkuat menjadi *National Intelligence Coordinating Committee* (NICOC). Komite ini memberikan laporan langsung ke *Cabinet Committee on Security and Intelligence* yang diketuai oleh Menteri Urusan Intelijen dan diperkuat oleh kepala dinas-dinas intelijen, Kepala Kepolisian Nasional, dan Direktur Dinas Intelijen Kepolisian (*National Criminal Intelligence Service).*

Diferensiasi organisasi intelijen juga tampak menguat di Amerika Serikat. Kegagalan dinas intelijen Amerika Serikat untuk mengantisipasi pendadakan strategis 11 September memaksa Presiden George W. Bush untuk melakukan reformasi komunitas intelijen nasional. Reformasi itu dituangkan dalam *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (*9/11 Reform Bill*) yang disahkan oleh Kongres dan Senat AS pada 7 dan 8 Desember 2004. Bagian 1001 dari *9/11 Reform Bill* secara khusus ditujukan untuk reformasi komunitas intelijen nasional yang berisikan penataan ulang komunitas intelijen nasional AS. Anggota dari komunitas intelijen nasional dapat dilihat pada tabel 4.2.

Tabel 4.2 Komunitas Intelijen Nasional Amerika Serikat

No	Dinas Intelijen
1	*Office of Director of Central Intelligence*
2	*Office of the Deputy Director of Central Intelligence*
3	*National Intelligence Council*
4	*Central Intelligence Agency*
5	*National Security Agency*
6	*Defense Intelligence Agency*
7	*Army Intelligence*
8	*Navy Intelligence*
9	*Marine Corps Intelligence*
10	*Air Force Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*
11	*National Geospatial-Intelligence Agency*
12	*National Reconnaissance Office*
13	*Intelligence Elements of the Federal Bureau of Investigation*
14	*Intelligence Elements of the Department of the Treasury*
15	*Intelligence Elements of the Department of Energy*
16	*Intelligence Elements of the Coast Guard*
17	*Bureau of Intelligence and Research of Department of State*

Undang-Undang ini memberikan kewenangan koordinasi lintas lembaga yang lebih besar kepada Direktur Central Intelligence. Dalam Undang-Undang yang baru, posisi Direktur Central Intelligence tidak lagi secara otomatis dijabat oleh Direktur CIA tapi oleh seorang pejabat politik yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Pejabat politik ini memegang akuntabilitas politik[4] untuk kegiatan intelijen dan diberi kewenangan penuh untuk mengendalikan penyebaran informasi intelijen serta kegiatan intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen nasional. Direktur Central Intelligence tidak lagi berasal dari pejabat karir birokrasi lembaga intelijen dan dengan demikian lebih berperan sebagai koordinator kebijakan strategik intelijen negara, serta

[4] Untuk elaborasi tentang akuntabilitas politik pimpinan lembaga intelijen lihat Hans Born, "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures", *DCAF Working Paper Series*, No.20, May 2002, h. 5.

cenderung tidak memiliki kewenangan eksekusi di lembaga-lembaga intelijen.

Koordinasi lintas lembaga untuk kebijakan intelijen juga dilakukan Australia. Dinas intelijen utama Australia yang bertanggung jawab untuk menyediakan informasi tentang kegiatan terorisme adalah *Austalian Secret Intelligence Organization* (*ASIO*). ASIO dibentuk pada tahun 1949 dan mendapat otoritas legalnya melalui ASIO Act 1979. Untuk melakukan intelijen kontra-terorisme, ASIO mengandalkan asupan data dari *Australian Secret Intelligence Service* (ASIS) yang bertanggung jawab untuk intelijen luar negeri, *Defense Signal Directorate (*DSD*)* yang mengendalikan *signal intelligence* untuk Departemen Pertahanan, serta *Office of National Assessments* (ONA), sebuah pusat kajian intelijen strategis yang bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri.[5]

Koordinasi antara dinas intelijen dengan *Australian Federal Police* dilakukan melalui *Transnational Crime Coordination Centre* yang memberikan fasilitas kolaborasi antara dinas intelijen dan polisi federal. Pada tahun 2003, Koordinasi ini diperkuat melalui pembentukan *National Threat Assessment Centre* (NTAC) yang berkantor di markas besar ASIO di Canberra. Keanggotaan NTAC ini terdiri dari seluruh komunitas keamanan nasional seperti komunitas intelijen, polisi federal, Departemen Luar Negeri, Departemen Transportasi, dan Departemen Perdagangan.[6] Khusus untuk strategi kontra-terorisme, NTAC bekerja di bawah kerangka Rencana Kontijensi Nasional untuk Kontra-Terorisme, yang didalamnya mengatur keberadaan Komite Nasional untuk Kontra-Terorisme, Unit Pendukung

[5] ASIO, *Report to Parliament 2001-2002* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2002).

[6] Lihat Departement of the Attorney-General, "New Counter-Terrorism Intelligence Centre Launched", *Press Release,* 17 Oktober 2003.

Teknis untuk Kontra-Terorisme, dan Satuan Penindak Kontra-Terorisme Luar Negeri.[7]

Diferensiasi dinas intelijen juga dilakukan oleh Republik Ceko, yang mengalami masa transisi demokrasi paska keruntuhan sentralisasi komunisme Uni Soviet. Penataan dinas intelijen dilakukan Ceko pada tahun 1994 dengan menempatkan seluruh dinas intelijen dalam pengawasan *Podvybor Pro Zpravodajske Sluzby* (Sub-Komisi Dinas Intelijen) di bawah Parlemen Ceko. Sub-Komisi ini mengawasi tiga dinas intelijen, yaitu: *Bezpecnostni Informacni Sluzba (BIS)* yang memiliki kewenangan kontra intelijen, *Military Intelligence* dibawah Kementerian Pertahanan, dan *Urad pro Zahranicni Styky a Informace* di bawah Kementerian Dalam Negeri. Ketiga dinas intelijen ini berada dalam koordinasi *Narodni Bezpecnostni Urad* (*National Security Bureau*).

Mekanisme koordinasi juga diterapkan oleh India untuk mengatur interaksi kerja antar dinas-dinas intelijen yang ada. India membentuk Joint Intelligence Committee (JIC) yang bertugas untuk memberikan hasil analisa produk intelijen dan estimasi intelijen nasional kepada Perdana Menteri.[8] Produk-produk intelijen yang dilaporkan oleh JIC dihasilkan oleh tiga dinas intelijen, yaitu Research and Analysis Wing (RAW), Intelligence Bureau (IB), dan Defense Intelligence Agency (DIA).

Diferensiasi organisasi intelijen ke dalam tiga dinas intelijen juga ditemukan di Inggris. Dinas Intelijen Inggris terdiri dari tiga organisasi, yaitu *Security Service* (MI 5), *Secret Intelligence Service* (SIS-MI 6), dan *Government Communications Headquaters* (GCHQ).[9] MI 6 merupakan dinas intelijen luar negara yang dikendalikan oleh Menteri Luar Negeri dan bertugas untuk menyediakan produk intelijen tentang masalah-masalah politik, militer dan

---

[7] *Ibid.*
[8] Todd dan Bloch, *Op.Cit.*. h. 184-185.
[9] Cabinet Office, *National Intelligence Machinery* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun), h. 6-7.

ekonomi. GCHQ juga dikendalikan oleh Menteri Luar Negeri bertugas untuk mengembangkan sistem *signals intelligence (*SIGINT). GCHQ juga bertugas untuk memberikan pertimbangan kepada departemen-departemen pemerintah, angkatan bersenjata, dan industri tentang keamanan jalur komunikasi. MI 5 merupakan dinas intelijen domestik yang berada dibawah otoritas Menteri Dalam Negeri dan bertugas untuk menganalisa keberadaan organisasi-organisasi klandenstein dalam negeri yang mengancam keamanan nasional.[10]

Ketiga dinas intelijen ini berada dibawah koordinasi *Cabinet Office Joint Inttelligence Committee* (JIC) yang bertugas untuk mempersiapkan laporan mingguan intelijen yang akan disirkulasikan ke Perdana Menteri, Menteri-menteri yang terkait dengan keamanan nasional, angkatan bersenjata, dan kepolisian.[11] Khusus untuk strategi kontra terorisme, JIC melakukan koordinasi dengan *Joint Terorism Analysis Centre* (JTAC) untuk menghasilkan suatu laporan analisa ancaman teroris yang diberikan kepada Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri.[12] JTAC sebenarnya merupakan suatu organisasi virtual yang ditopang oleh agen-agen intelijen dari MI5 dan MI6, serta didukung oleh anggota kepolisian.

Seperti Inggris, Israel juga memiliki tiga dinas intelijen negara, yaitu *Sherut ha-Bitachon ha-Kali* (*Shin Bet*) yang bertanggung jawab untuk melakukan kegiatan intelijen domestik, *ha-Mossad le-Modi'in ule'Tafkidim Meydahadim* (*Mossad*) untuk kegiatan intelijen luar negeri, dan *Agaf ha-Modi'in* (*Aman*) untuk kegiatan intelijen

[10] Security Service, *The Security Service: MI 5* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun), h.6.
[11] Cabinet Office, *Op.Cit.,* h. 15.
[12] ISC, *Inquiry into Intelligence, Assessments and Advice Prior to the Terrorist Bombings on Bali 12 October 2002* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2002).

militer.[13] Direktur *Shin Bet* dan *Mossad* bertanggung jawab langsung ke Perdana Menteri. Direktur *Aman* melaporkan seluruh kegiatan intelijennya kepada Menteri Pertahanan. Sejak 2002, Direktur *Shin Bet* berada di bawah pengawasan efektif komite intelijen Parlemen sementara *Mossad* tetap berada di bawah kendali efektif Perdana Menteri.[14] Ketiga dinas intelijen ini menjadi bagian dari suatu forum koordinasi kebijakan keamanan nasional yang disebut sebagai *Va-adat Rashei Hasherutim (Va-adat*). Keanggotaan *Va-adat* juga dilengkapi oleh Inspektur Jenderal Polisi, Direktur Jenderal Departemen Luar Negeri, Direktur Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Negara, dan Penasehat Perdana Menteri bidang Militer dan Anti-Terorisme.

Strategi kontra-terorisme juga menjadi perhatian utama pemerintah Kanada ketika membentuk *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS) melalui *CSIS Act* (Bill C-9) pada 21 Juni 1984. Undang-undang ini mengalihkan mandat pengumpulan informasi tentang keamanan internal yang semula berada di tangan *Royal Canadian Mountain Police* (RCMP) kepada CSIS. Pengalihan ini dilakukan untuk mengantisipasi eskalasi konflik internal terutama melawan *Front de Liberation du Quebec*.[15]

Namun, pengalihan mandat ini tetap disertai dengan kerjasama bilateral antara CSIS dan RCMP. Untuk membagi produk intelijen ke RCMP atau unit polisi di tingkat lokal, CSIS dan RCMO membentuk pengaturan interaksi yang bersifat tetap maupun *ad-hoc*, sesuai dengan kebutuhan yang berkembang. Sejak peristiwa 11 September 2001, Kanada membentuk *Integrated National Security Assessment Centre (INSAC)* yang merupakan lembaga lintas departemen yang bertugas untuk mengumpulkan

---

[13] Ajaz Akram, "A Comparative Analysis of the Structure and Functions of Intelligence Community in Israel and India", *Defense Journal*, Desember 1999.
[14] Todd, *Op.Cit.,* h.156-157.
[15] CSIS, "The CSIS Mandate," *Backgrounder Series,* No.1, Agustus 2001, h.1-4.

dan menganalisa informasi-informasi tentang kegiatan terorisme.[16] INSAC diberikan kewenangan tunggal untuk menjadi satu-satunya lembaga di Kanada yang akan menyediakan informasi terorisme. Keberadaan INSAC ditopang oleh *National Counter-Terrorism Plan* yang menyediakan mekanisme terpusat untuk mengkoordinasikan seluruh strategi kontra-terorisme Kanada.

Organisasi intelijen Perancis diperkuat oleh empat dinas intelijen, yaitu *Direction de le Surveillance du Territoire* (DST) yang memiliki kewenangan kontra-spionase, *Direction Generale de la Securite Exterieure* (DGSE) yang menjalankan fungsi intelijen luar negeri, *Direction du Renseignement Militaire* (DRM) yang memiliki fungsi intelijen militer, dan *Brigade de Renseignement et de Gueree Electronique* (BRGE) yang menjalakan fungsi intelijen elektronik.[17] Koordinasi keempat dinas intelijen ini dilakukan oleh *Comite Interminiteriel du Renseignement* yang minimal bertemu setiap enam bulan untuk membahas masalah kerjasama antar dinas serta penyebaran informasi intelijen. Dinas-dinas intelijen Perancis memiliki akses yang sama kepada satelit intelijen yang memakai platform Helios yang juga digunakan bersama-sama oleh Jerman, Italia, dan Spanyol.[18] Program Helios ini didukung oleh tiga stasiun darat di Perancis dan 15 stasiun darat di koloni-koloni Perancis seperti Kaledonia Baru, Mayotte dan Petite Terre, serta Pusat Angkasa Kourou di French Guyana.[19] Program Helios ini merupakan bagian dari upaya integrasi strategi intelijen negara-negara yang tergabung dalam Western European Union.

---

[16] CSIS, "Integrated National Security Assessment Centre," *Backgrounder Series,* No.13, Oktober 2003.

[17] Lihat Peter Klerks, *A Directory of European Intelligence Agencies* (London: Domestic Security Research Foundation, 1993), h. 21-35.

[18] Elaborasi lebih lanjut tentang kolaborasi negara-negara Eropa Barat dalam sistem Helios lihat Western European Union, *Document 1525: WEU and Helios 2* (Paris: Assembly of the WEU, 1996).

[19] Vincent Jauvert, "Espionage: How France Listens to the Whole World", *Le Nouvel Observateur*, 5 April 2001.

Integrasi ini ditujukan untuk mendukung implementasi *Common Foreign and Security Policy* yang diinisiasi oleh Uni Eropa.[20]

DST yang dibentuk sejak 1944 dan berada di bawah Kementerian Dalam Negeri bertanggung jawab untuk melakukan deteksi dan pencegahan kegiatan-kegiatan yang didukung oleh negara atau entitas lawan yang mengancam keamanan dan keselamatan negara. Ada tiga mandat yang melekat pada DST, yaitu: kontra-terorisme, kontra-spionase, dan perlindungan infrastruktur ekonomi dan ilmu pengetahuan Perancis. Untuk melakukan ketiga mandat tersebut, DST melakukan koordinasi dengan aparat penegak hukum melalui suatu forum Dewan Keamanan Domestik yang bertugas melakukan fasilitasi penyebaran informasi antara DST dan aparat penegak hukum. Di dalam kerangka regulasi *Vigipirate Program,* untuk kegiatan kontra-terorisme, DST melakukan kolaborasi dengan Polisi Nasional (*Direction Generale de la Police Nationale*) yang diawasi oleh Kementerian Dalam Negeri dan kolaborasi dengan Garda Nasional (*Direction Generale de la Gendarmerie*) yang diawasi oleh Kementerian Pertahanan.[21] Kolaborasi antara DST dengan Polisi dilakukan melalui Unit Koordinasi Anti-Terorisme *(Unite de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste– UCLAT).* UCLAT merupakan badan koordinasi yang mengatur interaksi kerja antara aktor-aktor keamanan nasional yang berada di bawah kendali Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan.[22]

Dari seluruh negara yang diamati di tulisan ini, proses diferensiasi organisasi intelijen yang paling drastis dilakukan oleh Rusia paska keruntuhan Uni Soviet. Untuk menggantikan

---

[20] Western European Union, *Document 1517: A European Intelligence Policy* (Paris: Assembly of the WEU, 1996).
[21] Alain Faupin, "Reform the French Intelligence Services After the End of the Cold War," Makalah untuk *Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services,* Geneva, 3-5 Oktober 2002, h.4.
[22] *Ibid.*

dinas keamanan negara *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (KGB), pada Januari 1993, Presiden Rusia Boris Yeltsin membentuk *Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti* (FSB). FSB diberikan kewenangan untuk menjalankan fungsi intelijen domestik untuk mendukung fungsi Departemen Keamanan Nasional Rusia.[23] FSB mengambil alih tugas lima biro KGB, yaitu biro 2 (kontra-intelijen), biro 4 (transportasi), biro 6 (kontra-intelijen ekonomi), biro 7 (pengamatan dan pengindraan), dan biro teknis operasional. Seperti ditemukan di sembilan negara lainnya, keberadaan FSB disertai juga dengan diferensiasi organisasi intelijen Rusia. Paska komunisme, FSB berdiri relatif sejajar dengan empat dinas intelijen lainnya, yaitu: *Sluzhba Vnesheny Razvedi (SVR)* yang bergerak di intelijen luar negeri, *Glavnoye Razvedyvatelnoye Upravleniye* (*GRU*) yang tetap diandalkan untuk intelijen militer, *Glavnoye Upravelenniye Spetsyalnykh* (GUSP) yang menjadi intelijen strategis langsung di bawah Presiden Rusia, *Federalnaya Sluzhba Okhrany* (FSO) yang menjadi dinas rahasia Rusia untuk mengamankan pejabat-pejabat penting Rusia.

Dari dinas-dinas intelijen yang ada, FSB dan SVR segera menapakkan kaki di dunia intelijen global. FSB segera menempatkan agen-agen intelijen untuk membentuk sistem peringatan dini melawan organisasi mafia Rusia dan juga perlawanan kemerdekaan Chechen.[24] SVR -yang didirikan pada 8 Juli 1992, segera membentuk kembali struktur intelijen bekas Uni Sovyet di Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgystan, Moldova, Tajikistan, Turkmenistan dan Ukraina.[25] SVR juga aktif

[23] Gordon Bennet, *The Federal Security Service of the Russian Federation,* (Sandhurst, UK.: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre, 2001).
[24] Lihat, William Webster et.al., *Russian Organised Crime: Global Organised Crime Project* (Washington D.C.: CSIS, 1997).
[25] Gordon Bennet, *The SVR: Russia's Intelligence Service,* (Sandhurst, UK.: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre, 2001).

membangun kembali kontak dengan dinas-dinas intelijen luar negeri lain seperti CIA, MI 6, DGSE, dan RAW.[26]

Diferensiasi organisasi intelijen Rusia paska Uni Soviet disertai juga dengan upaya untuk membentuk mekanisme koordinasi antar dinas. Pada Desember 1991, Boris Yeltsin mengubah *Government Communication Committee* menjadi *Federal Agency for Government Communications and Information* (FAPSI)[27]. FAPSI bertanggung jawab untuk membangun mekanisme terpadu untuk seluruh sistem komunikasi dan informasi Rusia. FAPSI juga bertugas untuk membangun sistem sandi yang akan dipergunakan untuk operasi-operasi rahasia dan operasi militer Rusia. Pembangunan sistem sandi ini menjadi tugas utama Gostekhkomissya –organ utama FAPSI untuk kryptografi.

II

Dari perspektif pembangunan politik[28], diferensiasi organisasi intelijen negara yang telah dilakukan oleh negara-negara di dunia dapat digunakan sebagai indikator untuk mengungkapkan derajat pelembagaan politik yang menjadi fondasi dari stabilitas dan kontinuitas sistem secara makro[29]. Diferensiasi struktur juga menjadi instrumen teknokrasi modern bagi berfungsinya pengawasan. Instrumen teknokratis ini mengikuti prinsip *"small is beautiful"*[30] dan *"dispersion of power"*[31] sebagai salah satu metode

---

[26] Lihat "Russian Spy Presence in the US on the Rise", *Sources – the Security Intelligence News Service,* 26 Desember 2001.

[27] Gordon Bennet, *The Federal Agency of Government Communications and Information,* (Sandhurst, U.K.: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre, 2001), h.8.

[28] Lucian W. Pye, *Aspect of Political Development,* (New York: Little, Brown and Company, 1966).

[29] Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies,* (New Haven: Yale University Press, 1968).

[30] E.F Sumacher, *Small is Beautifull: Study of Economic as If People Mattered,* (London: Abacus, 1991).

untuk meminimalisasi kecenderungan korupsi yang *inherent* dalam kekuasaan. Melalui prinsip ini, setiap dinas intelijen seharusnya hanya memiliki satu fungsi spesifik.[32] Penerapan prinsip ini merupakan instrumen teknokratik penting untuk menekan resiko penyalah-gunaan kekuasaan. Hal ini disebabkan – mengikuti alur argumentasi Lord Acton: "(*T*)*oo many missions being performed by a single intelligence service implies an accumulation of power*".[33]

Diferensiasi organisasi intelijen ke dalam fungsi-fungsi khusus, mengharuskan adanya regulasi politik yang memberikan petunjuk teknis tentang kewenangan operasional bagi setiap dinas intelijen. Praktis semua negara demokrasi yang sudah stabil telah dilengkapi dengan Undang-Undang yang mengatur gerak operasional dinas-dinas intelijen. Kecenderungan yang sama juga terlihat pada negara-negara yang mengalami transisi demokrasi[34] Kebanyakan negara yang pernah melewati masa sulit dengan komunitas intelijen, secara serentak memproduksi sistem pengaturan baru melalui Undang-Undang yang mengatur, bahkan hingga tingkat yang paling detail yang tidak terbayangkan sebelumnya, mengenai komunitas intelijen masing-masing. Daftar Undang-Undang Intelijen beberapa negara dunia ditampilkan di tabel 4.3.

---

[31] Lesley Lipson, *The Great Issues in Politics* (New Jerssey: Printice-Hall Inc., 1981).

[32] Hans Born, "Democratic and Parliamentary Oversight of The Intelligence Services: Best Practices and Procedures", DCAF *Working Paper Series* – No. 20 (2002).

[33] *Ibid*.

[34] Lihat misalnya, *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina* (2004); *Hungarian Law on the National Security Services* (1995); *National Intelligence Law No. 25520 of Argentina*; *The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Act of Poland* (2002); *Intelligence Service Control Act of Republic of South Africa*, (1994; 2002).

Tabel 4.3 Undang-Undang Intelijen

Negara	Undang-Undang Intelijen
Afrika Selatan	Intelligence Service Control Act of Republic of South Africa, 1994; 2002.
Amerika Serikat	Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004
Argentina	National Intelligence Law No. 25520 of Argentina
Australia	Intelligence Service Act, 2001
Belanda	Intelligence and Security Services, 2002
Bosnia-Herzegovina	Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina, 2004
Ceko	Act No.53/1994 Coll., On Intelligence Serivces
Estonia	Security Authorities Act, 2000
Hungaria	Hungarian Law on the National Security Services, 1995
Inggris	Intelligence Service Act, 1994
Jerman	Bundesverfassungsschutzestz (BVErfSchG), 2002
Kanada	Canada Security of Information Act, 1985
Lithuania	Tha Basics of National Security of Lithuania, 1996
Norwegia	The Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillence and Secutity Services. Act No. 7 of 3 February 1995
Polandia	The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Act of Poland, 2002
Slovenia	Law on Defense, 1994
Swedia	Law on Defense Intelligence Operations, 2000
Swiss	Ordinance about the Intelligence Service, 2000

Untuk Indonesia, regulasi politik tersebut ditawarkan oleh Kelompok Kerja (POKJA) Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara PACIVIS FISIP-UI dalam suatu Draft RUU Intelijen Negara yang diluncurkan di Jakarta, 23 Agustus 2005.[35] Dalam draft tersebut, POKJA RUU Intelijen Negara yang mengusulkan diadakannya diferensiasi terhadap organisasi intelijen Indonesia.

[35] Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara PACIVIS-UI, *Naskah Akademik RUU Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2005).

Diferensiasi tersebut mengharuskan adanya pemisahan antara intelijen domestik dengan intelijen luar negeri.[36] Intelijen domestik yang antara lain terdiri dari intelijen kriminal, kejaksaan agung, intelijen ekonomi, bea cukai dan imigrasi dan Badan Intelijen Negara secara organisasi harus terpisah dan tidak dapat melakukan kegiatan intelijen luar negeri. Intelijen luar negeri dapat ditempatkan di bawah Departemen Pertahanan yang diberi kewenangan khusus untuk melakukan melakukan kegiatan kontra intelijen untuk menangkal elemen-elemen asing (baik negara maupun non-negara) yang nyata-nyata melakukan serangkaian aksi yang mengancam keamanan nasional. Kewenangan khusus untuk melakukan kontra intelijen ini tidak dapat diberikan kepada komunitas intelijen domestik. Lembaga-lembaga intelijen harus dilarang melakukan kegiatan kontra intelijen dalam negeri. Intelijen negara tidak boleh memata-matai rakyatnya sendiri. Terlebih lagi, intelijen negara tidak boleh menjadi intelijen politik yang digunakan penguasa untuk memata-matai lawan-lawan politiknya.

Diferensiasi organisasi juga mengharuskan adanya pemisahan tegas antara intelijen sipil dengan intelijen militer.[37] Intelijen sipil merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara yang ditempatkan dibawah departemen-departemen teknis yang relevan. Intelijen militer melakukan kegiatan intelijen tempur yang melekat pada satuan-satuan tempur TNI yang memiliki kewenangan untuk melakukan *tactical intelligence. Tactical intelligence* ini hanya dilakukan dalam suatu situasi pertempuran dan tidak dapat digelar dalam masa damai.

Diferensiasi organisasi yang ditawarkan POKJA menegaskan adanya pemisahan antara fungsi intelijen dengan fungsi

---

[36] Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces Switzerland, "Intelligence Services and Democracy" *DCAF Working Paper Series,* No. 13, April 2002, h.3-4.

[37] Ian Leigh, "Democratic Control of Security and Intelligece Services: A Legal Framework" *DCAF Working Paper* No. 119 (May, 2003).

penegakan hukum.[38] Sistem intelijen nasional dan mekanisme penegakan hukum memiliki tujuan yang berbeda.[39] Intelijen [dalam negeri] merupakan bagian dari sistem peringatan dini yang tidak memiliki kewenangan penindakan. Fungsi penegakan hukum tetap dipegang oleh aparat yustisi (antara lain POLRI dan Kejaksaaan Agung) dan fungsi ini tidak dapat dialihkan ke aparat intelijen. Kebutuhan operasional aparat intelijen untuk melakukan penindakan dini ditengarai dengan pembentukan mekanisme koordinasi kerja yang lebih efektif, bukan dengan memberikan kewenangan ekstra di bidang penegakan hukum bagi aparat intelijen.

Diferensiasi organisasi intelijen tersebut dilakukan agar tidak terjadi akumulasi kekuasaan ditangan satu organisasi intelijen sehingga pengawasan demokratik atas lembaga, aktor, dan kegiatan intelijen dapat lebih optimal dijalankan. Dengan cara seperti ini, keseimbangan antara kebutuhan untuk mempunyai lembaga intelijen yang dapat menjalankan fungsinya secara profesional dan proporsional dengan kebutuhan untuk melindungi hak-hak demokratik warga negara sebagaimana diharuskan dalam sistem politik demokratik diharapkan dapat dicapai.

---

[38] Born, *Log.Cit.,* h. 6.

[39] DCAF Intelligence Working Group, "Intelligence Practice and Democratic Oversight – Apractitioner's View" *DCAF Occasional Paper No.3, (*July 2003*),* h.31.

Lima

Spektrum Pengawasan Intelijen

I

Diferensiasi organisasi intelijen menunjukkan adanya perluasan ruang lingkup kegiatan intelijen yang meliputi ranah kriminalitas, politik keamanan domestik, serta pertahanan negara. Perluasan ruang lingkup tersebut harus segera diimbangi dengan penciptaan mekanisme pengawasan terhadap intelijen yang menjangkau spektrum yang luas, yaitu kebebasan sipil, penegakan Hak Asasi Manusia, dan demokratisasi.

Pengawasan atas intelijen diperlukan guna menjaga keseimbangan antara keamanan dan kebebasan sipil. Keseimbangan ini tidak hanya menjadi masalah di tingkat negara bangsa, tapi juga pada tingkat global. Pasca tragedi 11 September di AS, sejumlah kajian dan laporan dari berbagai belahan dunia menunjukan kuatnya kecenderungan untuk mengorbankan kebutuhan akan demokrasi atas nama keamanan.[1]

[1] Lihat Paul Todd dan Jonathan Bloch, *Global Intelligence: The World's of Secret Services Today* (London and New York: Zed Books, 2003); Uwe Johannen, Alan Smith and James Gomes (eds.), *911: September 11 and Political Freedom. Asian Perspective* (Singapore: Select Publishing, 2003).

Kecenderungan ini berlangsung sangat luas, baik di negara-negara Barat maupun di negara-negara Asia.

Di Amerika Serikat, misalnya, perang melawan terorisme telah menjadi sarana pembenaran bagi diambilnya sejumlah kebijakan kontroversial yang menempatkan hak-hak demokratis –terutama dari kelompok masyarakat minoritas tertentu, pada skala yang lebih rendah dibandingkan kebutuhan akan keamanan negara. Kasus-kasus kontemporer seperti kebijakan imigrasi yang semakin ketat, pembatasan kebebasan sipil, pelangkahan prosedur legal normal, dan peningkatan secara dramatis anggaran bagi kepentingan militer dan intelijen menunjukkan keberpihakan pemerintah AS pada keamanan negara dibandingkan hak-hak demokratis. [2] Perang melawan terorisme telah dipakai oleh intelijen AS untuk membenarkan serangkaian tindakan barbarian atas para tahanan yang dicurigai terkait dengan jaringan terorisme internasional di bawah kepemimpinan Osama Bin Laden.[3]

Hal yang sama juga dilakukan pemerintah Inggris. Negeri ini semakin melonggarkan aturan main "*detention*" yang memberikan kewenangan lebih besar pada lembaga keamanan dan intelijen untuk melakukan perang melawan terorisme.[4] Proposal paling akhir yang diajukan PM Tony Blair untuk memberikan keleluasaan bagi intelijen melakukan penahanan atas nama kecurigaan pada aktivitas seseorang terkait dengan

---

[2] Lihat Chandrasekaran and P. Finn, "US Skirts Law on Terror" *International Herald Tribune*, 12 Maret 2002; S. Fainaru and A. Goldenstein, "US Detention Tactics is Illegal: Court Rules" *International Herald Tribune,* 18 April 2002.

[3] Penyiksaan atas tahanan di sejumlah penjara AS telah terdokumentasi dan terpublikasikan secara luas . Sebuah dokumen setebal 3.000 halaman, berisi kasus-kasus penyiksaan tawanan di Guantanamo Kuba, Irak, dan Afganistan, pernah diungkapkan surat kabar *The Washington Post*, pertengahan 2004.

[4] E. Pfanner, "UK Seek to Widen Powers of Detention" *International Herald Tribune,* 12 November 2002.

terorisme merupakan indikasi adanya upaya untuk memberikan mandat lebih pada intelijen Inggris.[5]

Tanggapan dalam bantuk perubahan usul UU juga berlangsung di Australia. Proposal baru ini diajukan oleh PM Australia kepada parleman dan meminta perluasan ruang diskresi yang diungkapkan melalui kehendak untuk memberikan hak "perintah pengawasan" (*control orders)* pada intelijen Australia dalam rangka perang melawan terorisme.[6]

Di kawasan Asia, konsolidasi secara cepat juga dilakukan kebanyakan rezim politik untuk mempertegas pemihakan mereka atas kebutuhan akan keamanan melalui penggunaan isu perang anti terorisme. Di Indonesia, misalnya, perang melawan terorisme telah dijadikan dasar bagi pengaktifan kembali struktur dan fungsi teritorial TNI.[7] Sebelumnya, pengaktifan kembali kerjasama intelijen daerah telah melahirkan reaksi penolakan cukup keras dari aktivis HAM dan kelompok intelektual.[8] Isu yang sama telah menjadi dasar bagi munculnya

[5] Rancangan Undang-Undang baru mengenai terorisme diajukan ke Parlemen Inggris. Secara pokok RUU ini mengharapkan persetujuan dewan bagi perpanjangan masa penahanan atas orang yang dicurigai sebagai teroris atau jaringan teroris hingga 90 hari. Proposal ini ditolak parlemen yang hanya memberikan toleransi hingga 14 hari saja. Lihat, *Kompas*, 22 November 2005, "Majelis Tinggi Inggris Ancam Tolak RUU Antiterorisme".

[6] *Kompas*, 19 Desember 2005, "Antiterorisme dan Komunitas Muslim Australia".

[7] Aktivasi kembali Komando Teritorial mulai dilakukan selepas penyampaian Amanat Presiden pada acara Hari TNI, 5 Oktober 2005.

[8] Ide penghidupan kembali Komunitas Intelijen Daerah atau Kominda (dulu bernama Badan Koordinasi Intelijen Daerah) didasarkan pada argumen semakin meluasnya ancaman terorisme, baik di tingkat daerah maupun nasional. Kominda ini beranggotakan berbagai unsur intelijen di daerah, seperti intelijen kepolisian, intelijen Kodim, intelijen kejaksaan, intelijen BIN di daerah, pejabat eselon III/IV, serta staf pegawai negeri sipil dari Badan Kesatuan Bangsa Dan Perlindungan Masyarakat. Lihat, *Kompas*, Kamis, 16 Juni 2005, "Mendagri Jamin Intelijen Tidak Bakal Represif". Lihat pula, *Pikiran Rakyat*, Kamis, 16 Juni 2005, "Kominda Tidak Asal Tangkap".

kehendak pemerintah untuk melakukan kontrol atas pesantren-pesantren melalui keinginan untuk mengambil sidik jari para santri.[9] Isu yang sama telah dipakai pemerintah sebagai alasan untuk mengendalikan organisasi masyrakat sipil. Organisasi masyarakat sipil akan diatur ke arah kelembagaan yang bercorak koorporatisme negara.

Indonesia bukan satu-satunya negeri yang menggunakan perang melawan terorisme untuk beragam tujuan lainnya. Sebagaimana disampaikan Mary Robinson dari UNHCR, perang melawan terorisme telah dijadikan alasan oleh banyak rezim di Asia untuk menyingkirkan lawan-lawan politik penguasa. [10] Di China isu ini telah dipakai untuk meningkatkan represi rezim atas kawasan barat propinsi Xinjiang[11].

Contoh-contoh di atas mengungkapkan bahwa pemenuhan kebutuhan negara akan keamanan sebagai *public goods*[12] dapat mengakibatkan munculnya pembatasan atas kebebasan individu

---

[9] Isu bahwa pemerintah akan melakukan pengambilan sidik jari di lingkungan pesantren kuat berkembang selama dua minggu pertama desember 2005. Gagasan ini dimunculkan pertama-kali oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla. Reaksi penolakan bermunculan, terutama dari tokoh-tokoh dan komunitas Islam yang memaksa Kapolri untuk secara terbuka menyatakan tidak pernah adanya rencana untuk melakukan hal tersebut. Lihat, *Kompas*, 12 Desember 2005, "Kepala Polri: Tak Perlu Sidik Jari di Pesantren". Aneka reaksi penolakan dapat dilihat dalam *Republika* 11 Desember 2005, "PBNU Tolak Soal Sidik Jari"; *Kompas*, 10 Desember 2005, "NU Tolak Pengambilan Sidik Jari Santri Ponpes". Sementara ide awalnya dapat diikuti dalam Suara Pembaharuan Daily, 17 Desember 2005, "Sidik Jari Cegah Terorisme", dan *Kompas*, 12 Desember 2005, "Kepala Polri: Tak Perlu Sidik Jari di Pesantren".

[10] M. Richardson, "Asian Regimes Appears to Use War on Terror to Stem Discent" *International Herald Tribune* (21 November 2001).

[11] C. Hutzler, "Beijing Outlines Terrorist Links" *Asian Wall Street Journal* (22 Januari 2002).

[12] Untuk membedakannya dengan *private* dan *collective goods*, lihat, misalnya, Sally Sargeson, "Introduction: the Contested Nature of Collective Goods in East and Southeast Asia" dalam Sally Sargeson (ed.), *Collective Goods, Collective Future in Asia* (London and NY: Routledge, 2002).

dan masyarakat. Dalam kasus ekstrim, hal ini bahkan dapat berujung pada peniadaan hak asasi manusia yang merupakan properti dasar yang dilindungi oleh dan dalam sistem politik demokratis.[13]

Pengawasan atas atas intelijen dimaksudkan untuk memastikan bahwa implementasi strategi keamanan nasional tidak akan menafikan hak-hak asasi manusia. Aktivitas intelijen sama sekali tidak boleh melanggar hak-hak asasi yang digolongkan sebagai *non-derogable human rights* yang mulai efektif berlaku sejak 1976.[14] Potensi pelanggaran atas hak-hak asasi manusia terbuka sangat lebar jika intelijen dan aparat keamanan secara keseluruhan tidak diawasi, terutama dalam suasana kepanikan global menghadapi terorisme.

Realitas di atas mengharuskan keterlibatan pengawasan sebagai instrumen penting untuk mengurangi resiko pelanggaran HAM. Hanya saja, pemanfaatan pengawasan sebagai instrumen untuk melindungi HAM tidak merupakan tujuan bagi dirinya sendiri. Dilihat dari persektif pembangunan sistem keamanan komprehensif, pengawasan dimaksudkan sebagai sarana demokratik untuk melindung terpeliharanya pemerintahan yang demokratis sebagai prakondisi bagi terciptanya keamanan yang sejati.

II

Masyarakat demokratis cenderung untuk tidak mempercayai lembaga yang terlibat dalam kerja-kerja yang memiliki watak kerahasiaan dan tertutup seperti dinas-dinas intelijen.

---

[13] Demokrasi baik sebagai prosedur maupun sebagai substansi selalu menemukan hak-hak asazi manusia dan kebebasan individu dan masyarakat sebagai nilai-nilai tertinggi yang harus dilindunginya. Lihat, misalnya, Robert A. Dahl, *On Democracy* (Yale University Press, 1998).

[14] Lihat, artikel 6, 7, 8, 11, 15, 16 dan 18 *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Kerahasiaan dan ketertutupan adalah watak-watak negatif yang dikontraskan dengan transparansi dan akuntabilitas sebagai ukuran-ukuran penting dari *good governance*.

Good governance merupakan konsep yang menggeser pemaknaan klasik mengenai *government*. Konsep ini pertama kali muncul dalam Dokumen Bank Dunia tahun 1989 yang mengevaluasi kegagalan negara-negara Sub-Sahara Afrika yang kemudian disepakati lewat pertemuan Washington – melibatkan Departemen keuangan AS, Bank Dunia dan IMF – sebagai "kriteria baru" yang diterapkan kepada negara-negara dunia ketiga. Elemen-elemen *good governance* meliputi spektrum yang sangat luas, antara lain pelibatan segitiga kepentingan "negara, pasar, dan *civil society*" dalam proses kebijakan, serta pengembangan tolok ukur baru semisal partisipasi, HAM, transparansi, akuntabilitas, dan masih banyak lagi sebagai indikator-indikator kunci. [15]

Pengembangan *good governance* di negara-negara demokrasi yang sudah stabil membutuhkan adanya suatu sistem pengawasan atas intelijen yang relatif efektif melalui instrumen legal dan politik, terutama melalui operasionalisasi prinsip *checks and balance*.[16] Sekalipun demikian, pasca 11 September, sejumlah kemunduran besar sedang berlangsung di tingkat negara-negara demokrasi yang sudah stabil. Dari sudut kepentingan demokrasi,

---

[15] Lihat, misalnya, UNDP, "Reconceptualising Governance", *Discussion Paper 2* (New York: UNDP, 1997).

[16] Negara-negara sudah stabil telah diperlengkapi dengan UU baik yang secara langsung membatasi kerja dunia intelijen melalui berbagai instrumen misalnya, penetapan mandat bagi intelijen secara tegas, kontrol eksekutif, penetapan syarat yang ketat mengenai penggunaan kewenangan khusus, dan pembentukan aneka komite pengawasan. Lihat misalnya, *Canada Security of Information Act*, 1985; *Intelligence and Security Services*, The Netherlands 2002; *Intelligence Service Act*, United Kingdom, 1994; *Intelligence Service Act*, Australia, 2001; *Bundesverfassungsschutzestz (BVErfSchG)*, Jerman, 2002; *The Act Relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillence and Secutity Services*. Act No. 7 of 3 February 1995;.

perkembangan pasca 11 September melahirkan kecemasan serius. Masa depan demokrasi kini berada dalam taruhan sangat serius di tengah-tengah tekanan kampanye melawan terorisme.

Perubahan dan pengembangan sistem keamanan komprehensif kini menjadi bahasa politik baru di kebanyakan negara-negara Barat. Titik penekanan diberikan pada pendefinisian dan pengorganisasian kembali mandat komunitas dan lembaga-lembaga intelijen mereka.[17] Perubahan-perubahan di atas harus dikompensasikan dengan pengurangan sistematis prinsip-prinsip dasar demokrasi dan perluasan mandat bagi komunitas intelijen.

Bagi masyarakat transisi, perluasan mandat bagi dinas-dinas intelijen harus dilakukan ditengah ketidakpercayaan timbal-balik yang terjadi antara masyarakat sipil dan dinas intelijen. Pada simpul inilah, kebutuhan akan seni yang bercorak teknokratis untuk mendapatkan keseimbangan ideal antara intelijen yang efektif dan jaminan bagi demokrasi menjadi semakin besar dan mendesak. Untuk itu, pengawasan menjadi jembatan paling penting.

Sentralitas pengawasan dalam konteks ini sangat mudah dimengerti. Dengan pengawasan, keraguan atau bahkan ketidak-percayaan baik yang bersifat sepihak, maupun yang bersifat timbal-balik di atas dapat diminimalisasi. Setidaknya, pemanfaatan debat publik sebagai salah satu instrumen pengawasan akan meyakinkan publik bahwa intelijen memang bekerja dalam batas mandat yang diberikan dan bahwa intelijen memang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama. Sementara bagi komunitas intelijen, pengawasan melalui penetapan mandat yang jelas dan adanya pengawasan, menciptakan prakondisi yang sangat baik baginya untuk dapat bekerja secara lebih baik tanpa harus dihadapkan

[17] Lihat Deborah G. Barger, *Toward a Revolution in Intelligence Affairs* (Santa Monica: RAND National Security Research Divion, 2005).

pada gangguan yang ditimbulkan oleh adanya kecurigaan berlebihan dari pihak masyarakat. Dinas-dinas intelijen Israel (Sinbad, Mossad, dan Aman), misalnya, yang dalam berbagai literatur dirujuk sebagai komunitas intelijen yang paling ketat diawasi oleh *Knesset* (parlemen), dalam realitasnya tidak harus mengakibatkan menurunnya efektifitas kerja intelijen.[18] Dinas-dinas intelijen Israel tetap dirujuk sebagai komunitas intelijen yang paling efektif di dunia. Pengalaman ini, mengajarkan bahwa intelijen yang efektif bukan merupakan fungsi dari ketiadaan kontrol dan sebaliknya, bekerjanya demokrasi tidak mensyaratkan kealpaan intelijen sebagai sebuah fungsi.

III

Pengawasan atas intelijen diperlukan guna mengawal proses reformasi intelijen. Negara-negara demokrasi baru, termasuk Indonesia, berada dalam proses reformasi komunitas intelijen. Hal ini dilakukan melalui proses legislasi yang melibatkan pihak-pihak yang berkepentingan.[19] Tujuan akhir dari proses reformasi intelijen adalah tegaknya prinsip-prinsip demokrasi dari sebuah masyarakat bebas dan terbuka. Fungsi-fungsi intelijen justru diharapkan berjalan optimal saat kerangka kerja demokratis untuk intelijen diterapkan.

Kerangka kerja demokratis ini menjadi penting karena dapat berfungsi sebagai pengawal dari proses pertukaran karakter intelijen dari yang bersifat tertutup dan represif ke arah perwujudan intelijen sebagai bagian dari sistem *good governance*. Kendala utama bagi pertukaran karakter ini adalah kekakuan

---

[18] Todd dan Bloch, *Op.Cit.,* h.156-157.

[19] Lihat *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina* (2004); *Hungarian Law on the National Security Services* (1995); *National Intelligence Law No. 25520 of Argentina*; *The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Act of Poland* (2002); dan *Intelligence Service Control Act of Republik of South Africa*, (1994; 2002).

intelijen sebagai suatu birokrasi publik. Seperti diargumentasikan Belasco dan Stayer,[20] birokrasi cenderung menutup mata pada munculnya nilai baru yang mengusung arus perubahan. Resistensi yang kuat atas inisiatif perubahan atas organisasi keamanan negara dalam banyak kasus justru bersumber pada keyakinan bahwa lembaga-lembaga keamanan memiliki akar sejarah sendiri yang tak bisa dipersamakan dengan negara lain. Keunikan sejarah ini sering dipakai sebagai landasan untuk menolak keharusan untuk berubah. Perubahan, sebagaimana dirumuskan oleh Olsen dan Peters, menjadi sesuatu yang tidak menarik, justru karena birokrasi (termasuk intelijen) telah mengalami proses pembelajaran internal yang sangat lama sehingga sulit untuk melihat adanya kemungkinan nilai-nilai eksternal yang lebih baik yang bisa dipelajari.[21] Fenomena di atas merupakan fenomena universal yang melanda setiap sistem birokrasi. Karenanya, tidak mengherankan jika kebutuhan akan kelenturan organisasi telah dimunculkan sejak cukup lama sebagai salah satu prioritas penataan intelijen.[22]

Penataan intelijen menjadi agenda penting reformasi sektor keamanan mengingat intelijen telah berkembang menjadi sebuah aktivitas pemerintahan yang semakin penting. Hal ini bisa dilihat dari tiga dimensi penting: jumlah orang yang terlibat dalam aktivitas ini secara langsung, besaran sumberdaya, terutama finansial yang dialokasikan ke dunia intelijen, dan ranah perluasan kegiatan intelijen. Dalam ketiga dimensi tersebut, intelijen telah mengalami proses diferensiasi secara sangat cepat melampaui fungsi-fungsi negara lainnya. Jika pada pertengahan abad 19, hanya kurang dari seribu orang di seluruh Eropa, yang

[20] James Belasco and Ralph Stayer, *Flight of the Buffalo*, (New York: Warner Books, 1994).
[21] Kecenderungan ini dapat dilihat dalam uraian J. P. Olsen dan B. G. Peters, *Learning From Experience: Lessons From Administrative Reform* (Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1995).
[22] Lihat, misalnya, Paula L. Scalingi, "US. Intelligence in an Age of Uncertainty" *The Washington Quaterly*, No.15, Winter, 1992.

terlibat dalam aktivitas ini, maka dalam perkembangan sekarang, hampir satu juta orang di seluruh dunia terlibat langsung dalam aktivitas intelejen.[23] Dari sisi anggaran, aktivitas intelijen telah berubah menjadi "bisnis raksasa"[24] dengan melibatkan teknologi yang semakin canggih, mulai dari satelit, komputer berteknologi tinggi, hingga pada penggunaan pesawat canggih. Meningkatnya secara dramatis kapital dalam "bisnis" intelijen merupakan akibat dari kecenderungan "*bureaushaping*"[25] yang merupakan penyakit klasik birokrasi.

Kecenderungan "*bureaushaping"* tersebut cenderung tersembunyi dari mata dan keterlibatan publik. Dalam beberapa tahun terakhir ini, dinas-dinas intelijen di negara-negara Eropa Barat, misalnya, telah mendefinisikan kembali mandatnya secara sepihak tanpa perdebatan dan pelibatan publik secara bermakna. Penetapan mandat baru ini juga berlangsung pada level supra negara bangsa: Uni Eropa. Untuk mengantisasi peningkatan protes massal yang terorganisasi pada pertemuan tingkat tinggi Uni Eropa di Gothenburg Juli 2001, pada 13 Juli 2001 *EU Justice and Home Affairs Council* telah menyepakati pembatasan kebebasan berpindah, hak protes, serta pengamatan menyeluruh atas aktivitas politik di Eropa.[26] Kesepakatan ini memiliki potensi ancaman yang sangat besar bagi demokrasi karena kesepakatan

---

[23] Richelson, *Op.Cit.*.

[24] Sebagai contoh, pasca 11 September, MI5, MI6 dan Kantor Pusat Komunikasi Pemerintah Inggris (GCHQ) memiliki cadangan dana terpisah sebesar 2,4 miliar Pounsterling untuk anggaran 2001-2004. Secara khusus, MI6 telah menerima tambahan anggaran sebesar 15 juta Poundsterling di luar 200 juta Poundsterling anggaran tahunan yang dimiliki; sementara MI5 mengajukan penambahan anggaran sebesar 30 juta Poundsterling untuk membiayai peningkatan 20% jumlah stafnya dari 1.750 menjadi kurang lebih 2.300 orang. Bagi kedua lembaga ini, rekrutmen staf diprioritaskan dari kalangan Muslim dan kelompok minoritas. Lihat, Todd dan Bloch, *Op. Cit*..

[25] P. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Publik Choice* (Brighton: Harverster Wheatshef, 1991). Lihat juga W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Atherton, 1971).

[26] Todd dan Bloch, *Op.Cit.*.

ini meliputi perluasan *database* masing-masing negara sehingga mencakup individu atau kelompok yang dianggap menjadi ancaman bagi keamanan dan ketertiban, serta pertukaran data mengenai kelompok orang yang berpotensi melakukan aksi protes. Bagi kelompok-kelompok ini, *Council* menyepakati penggunaan semua sarana legal yang tersedia guna mencegah terjadinya proses lintas batas negara.

Kesepakatan di atas bertolak-belakang dengan rekomendasi yang disampaikan oleh OECD pada September 1980 yang meyakini perlunya perumusan pedoman perlindungan atas *privacy* dan arus lintas perbatasan. Kesepakatan di atas juga bertentangan dengan konvensi yang ditetapkan *Council* pada tahun 1981 yang bertujuan melindungi *privacy* individual dari kemungkinan penyalah-gunaan data-data pribadi.[27]

Di Indonesia, meluasnya aktivitas terorisme juga telah memunculkan gagasan perluasan mandat intelijen secara legal. Pada April 2003, misalnya, sebuah draft RUU tentang Intelijen Negara beredar luas di masyarakat. Dalam dokumen ini, mandat yang diberikan kepada Badan Intelijen Negara (BIN) menjadi sangat ekspansif yang meliputi kewenangan pengadaan senjata sendiri oleh Kepala BIN, mobilisasi keuangan di luar APBN, hingga kewenangan otonom dalam melakukan aktivitas dan operasi intelijen.

Kasus-kasus di atas mengungkapkan kuatnya kecenderungan terjadi proses redefinisi internal mandat intelijen oleh komunitas intelijen sendiri. Proses internal ini cenderung bertabrakan dengan kepentingan pembangunan demokrasi terutama karena perubahan mandat intelijen dilakukan tanpa adanya konsultasi publik. Contoh kasus dari Uni Eropa bahkan mengungkapkan bahwa perubahan mandat secara diam-diam telah menabrak

[27] Penjabaran lebih lanjut, lihat *1981 Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Pesonal Data.*

rambu-rambu demokrasi yang telah disepakati selama lebih dari 10 tahun.

Perluasan mandat dinas-dinas intelijen perlu segera diimbangi dengan penciptaan berbagai instrumen pengawasan yang efektif. Hal ini dapat dilakukan baik melalui eksperimentasi terus menerus, maupun melalui kajian komparatif yang lebih intensif guna menemukan prinsip-prinsip dasar pengawasan demokratik terhadap intelijen negara.

Enam

Prinsip-prinsip Dasar Pengawasan Demokratik Terhadap Intelijen

Kebutuhan akan adanya pengawasan terhadap intelijen, sebagaimana didiskusikan pada bab-bab sebelumnya, merupakan suatu keniscayaan. Namun karena intelijen di negara-negara non-demokratik juga diawasi oleh atasan mereka yang memanfaatkan intelijen bagi kepentingan sendiri, pengawasan dalam negara demokratik memiliki ciri khas yang berbeda. Pengawasan itu harus pula mensyaratkan penyertaan elemen "demokratik" dalam tataran operasionalnya. Penyertaan label "demokratik" ini tidak dimakudkan untuk menambah deretan panjang pengguaan konsep,[1] tetapi sebagai prinsip-prinsip fundamental yang harus dihormati dan ditaati dalam praktek kenegaraan.

[1] Sebuah tulisan yang melakukan kompilasi terhadap konsep demokrasi menunjukan bahwa hingga kini terdapat paling tidak ada ada 550 konsep demokrasi yang masuk dalam kategori ini. Lihat David Collier dan Steven Levitsky, "Democracy 'With Adjectives': Conceptual Inovation in Comparation Research", *Working Papers 230*, Agustus 1996.

Negara modern yang demokratik, memiliki kebutuhan primer untuk membentuk mekanisme *checks and balances* dengan tujuan untuk memastikan kepatuhan dari seluruh aparat keamanan (termasuk intelijen) kepada norma-norma dan hukum yang dibuat oleh negara.[2] Jaminan tentang kepatuhan dinas-dinas intelijen diatur dalam suatu regulasi politik berbentuk Undang-Undang.

Dalam negara demokratik, baik yang diinspirasikan oleh pemikiran liberalisme indidvidual maupun oleh pemikiran sosialisme demokratik, seluruh aktor keamanan nasional, baik itu tentara, polisi maupun intelijen, harus dapat dikendalikan. Pengendalian ini bersumber dari suatu konstruksi pemikiran yang menetapkan bahwa negara yang menjadi sumber otoritas bagi kehadiran seluruh aktor keamanan nasional tidak merupakan aktor otonom di dalam dirinya. Keputusan yang dibuat atas nama negara merupakan hasil dari proses pembuatan keputusan politik antara berbagai kelompok atau kekuatan politik. Karena itu, pula kerap pula dikatakan bahwa walau negara merupakan pemberi keamanan (*provider of security*) seperti yang dikonsepsikan oleh kalangan realis, namun berdasarkan kerangka demokratik adalah warga yang merupakan penikmat keamanan (*benefactor of security*). Bertolak dari pemikiran ini, pengawasan terhadap intelijen merupakan bagian dari praktek ketatanegaraan yang diterima sangat umum dalam negara demokratik. Bab ini berupaya mengidentifikasikan beberapa prinsip dasar yang dapat digunakan untuk mengawasi intelijen dalam kerangka negara demokratik dengan merujuk pada praktik-praktik yang telah dikembangkan di sejumlah negara.

[2] William H. Webster, "The Role Of Intelligence in a Free Society" *University of Miami Law Review,* Vol.43, September 1988, h. 155-162.

I

Pangkal dari keseluruhan mata rantai kontrol atas intelijen dan kebijakan intelijen dilakukan melalui proses pembentukan dan penetapan mandat melalui Undang-Undang (UU). Dalam konteks ini, UU berfungsi sebagai dasar pembentukan organisasi intelijen sekaligus sebagai sumber mandat dan spesifikasi wewenang. Pola ini merupakan praktek yang sangat umum ditemukan, bahkan di negara-negara yang sangat tertinggal sekalipun sejauh mereka melabelkan diri sebagai negara demokrasi. Sentralitas UU sebagai instrumen kontrol dibangun di atas prinsip sederhana yang dikenal dalam setiap sistem politik demokrasi konstitusional, yakni "*no power can be granted to any governmental institution without a legal basis for doing so*";[3] apalagi lembaga dengan watak kerja seperti intelijen. Pada level UU ini, harus dirumuskan secara tegas mengenai mandat, status, ruang lingkup, operasi, kerjasama, penugasan, pembiayaan, dan kewajiban melaporkan serta pengawasan atas lembaga intelijen. Termasuk dalam hal ini adalah pengaturan mengenai penggunaan wewenang khusus.[4] Secara lebih terperinci, sebuah UU intelijen harus mengatur di dalamnya secara tegas dan terbatas tentang: (1) hakekat dan tujuan intelijen negara; (2) ruang lingkup intelijen negara; (3) tugas, fungsi serta wewenang intelijen negara; (4) organisasi dan prinsip-prinsip pengaturan kedinasan intelijen negara, termasuk hubungan antar-dinas; (5) pembiayaan kegiatan dan dinas intelijen negara; serta (6) mekanisme pengawasan terhadap kegiatan, operasi dan dinas intelijen negara. Termasuk dalam hal ini adalah mekanisme

[3] *Ibid*.

[4] Penggunaan UU sebagai dokumen pertama dan terutama untuk mengawasi intelijen merupakan praktek standar di semua negara demokrasi. Beberapa argument mengenai ini dapat ditemukan di kebanyakan literature mengenai *intelligence (democratic) oversight*, lihat, misalnya, dalam *Ibid*., Theo van den Doel, "Oversight and Reform of Intelligence and Security Services", *Paper presented at the Workshop on the Handbook on "Parliamentary Oversight of the Security Sector*" Sofia, 2-3 June, 2004.

perlindungan terhadap petugas intelijen dan kerahasiaan informasi intelijen.

Penetapan secara terinci dan terbatas atas keenam ranah besar di atas sangat penting karena akan menentukan batas mandat yang ditetapkan bagi intelijen sekaligus menetapkan mekanisme untuk memastikan mandat yang diberikan digunakan secara benar. Lebih lagi, penetapan yang terinci dan terbatas, akan mempermudah kontrol, terutama parlemen atas intelijen. Dengan pembentukan dan penetapan mandat melalui UU, basis pembenar bagi aktivitas intelijen menjadi absah menurut standar hukum dan demokrasi. Hal ini pada gilirannya semakin mengokohkan legitimasi intelijen sebagai lembaga dan fungsi pemerintahan yang sangat penting. Mekanisme yang sama juga dapat memberikan jaminan bahwa intelijen akan sungguh-sungguh bekerja dalam batas mandat yang diberikan kepadanya yang pada gilirannya, menjadi fondasi bagi terbentuknya kepatuhan.

Pengaturan intelijen melalui UU akan menyediakan basis pembenar yang absah bagi aktivitas intelijen m menurut standar hukum dan demokrasi. Hal ini akan semakin mengokohkan legitimasi intelijen sebagai lembaga dan fungsi pemerintahan yang sangat penting, dan di saat yang bersamaan diperoleh jaminan bahwa intelijen akan sungguh-sungguh bekerja dalam batas mandat yang diberikan kepadanya. Sesuatu yang diperlukan oleh setiap sistem yang demokratis.

Dalam suatu sistem yang demokratis, seluruh lembaga dan dinas intelijen negara idealnya bukan merupakan instrumen partai politik. Dalam kasus Inggris, misalnya, ketentuan semacam ini secara jelas disebutkan dalam pasal 2 ayat 2.b dari *Intelligence Service Act* yang dikeluarkan pada tahun 1994. Undang-undang ini menyatakan bahwa *"The Intelligence service does not take any action to further the interest of any United Kingdom political party"*. Afrika Selatan juga memiliki pengaturan yang sama. *Intelligence*

Service Act 1994 Afrika Selatan, Bab III, pasal 3 ayat 3 menyebutkan "*no action is carried out that could give rise to any reasonable suspicion that the Agency or the Service, as the case may be, is concerned in furthering, protecting or undermining the interest of any section of the population or any political party or organization*". Hal serupa juga muncul dalam kasus Australia melalui *Intelligence Organisation Act* yang dikeluarkan pada tahun 1979. Organisasi intelijen di Australia disebutkan dipimpin oleh Direktur Jenderal Kemanan. Direktur Jenderal Keamanan ini diangkat oleh Gubernur Jenderal dengan rekomendasi Perdana Menteri. Namun sebelum rekomendasi ini dibuat, Perdana Menteri harus melakukan konsultasi dengan pemimpin oposisi di parlemen. Ini dilakukan untuk menghindarkan penggunaan Organisasi Intelijen bagi kepentingan politik partai yang berkuasa.[5]

Kalimat yang lebih tegas muncul dalam kasus Yugoslavia yang termuat dalam *On Security Services of the Federal Republic of Yugoslavia*, yang dikeluarkan pada Juli 2002. Dinas-dinas intelijen di Yugoslavia tidak boleh menjadi instrumen partai politik dan secara ideologis harus netral. Hal ini tampak dari paragraf kedua dari artikel 4 UU itu yang menyatakan: "*In their work, the Services shall be politically and ideologically neutral and may not undertake activities for the benefit or to the detriment of any political party or interest group*". UU intelijen Yugoslavia juga melakukan pembatasan wewenang terhadap intelijen dan secara tegas mengaitkannya dengan penghormatan terhadap prinsip-prinsip HAM. Hal ini tampak dari paragraf pertama pasal 4 yang

[5] Ketentuan ini terdapat dalam bagian 7 ayat 1 dan 2 dari UU Intelijen Negara Australia yang antara lain menyatakan pada ayat 1 bahwa "*There shall be a Director General of Security, who shall be appointed by the Governor General and shall hold office, subject to this Act on such terms and conditions as the Governor General determines*". Ayat 2 mengatur bahwa "*Before a recommendation is made to the Governor General for the appointment of a person as Director General, the Prime Minister shall consult with the Leader of Opposition in the House of Representative*".

menyatakan bahwa "*the services perform their tasks in accordance with the principles of constitutionality and legality, respect of human rights and freedoms, professionalism and proportional use of powers*". Pasal 25 UU ini juga mengatur bahwa pengumpulan infromasi tidak boleh dilakukan dengan semena-mena tetapi harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari otoritas politik yang dipandang memiliki pengetahuan tentang keamanan Yugoslavia.[6]

Pemberian batas yang tegas bagi intelijen idealnya harus diimbangi dengan pembentukan mekanisme pengawasan berlapis terhadap seluruh dinas dan lembaga-lembaga intelijen. Dalam hal ini menarik mencatat bahwa terdapat variasi pengawasan yang dilakukan antar satu negara dengan negara lainnya. Terdapat negara yang melakukan pengawasan yang sangat ketat mulai dari parlemen, eksekutif hingga masyarakat. Hal ini tampak dari kasus Yugoslavia. Kontrol parlemen terhadap dinas rahasia sangat jelas karena didalam parlemen dibentuk Komite Pengawas Dinas Kemananan. Hal ini tampak dari paragraph pertama Article 47 yang menyatakan "*The Federal Parliament shall exercise control over the Services*" dan kemudian disusul oleh paragraph kedua yang menyatakan "*The Federal Parliamnet shall establish a standing Security Services Oversight Committee (hereinafter Committee) which shall exercise control referred to in paragraph 1 of the Article*". Tidak hanya pengawasan oleh parlemen yang disebutkan tetapi juga oleh masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari adanya mekanisme bagi warga untuk melakukan pengaduan kepada pengadilan jika dirasakan dinas rahasia keamanan melanggar hak-hak dan kebebasannya.[7]

---

[6] Pasal 25 *On Security Services of the Federal Republic of Yugoslavia* menyatakan bahwa "*services may collect information from citizens only with prior approval of the person who is assumed to have knowledge of facts of significance to the security of FRY*".

[7] Article 58 *On Security Services of the Federal Republic of Yugoslavia* menyatakan bahwa "*A citizen considers that his/her rights or freedoms established by the Constitution have been infringed by an act of a Service*

Dalam kasus Australia, pengendalian tersebut tidak setegas kasus Yugoslavia namun juga mengatur adanya pengawasan dan pengedalian oleh parlemen. Pengawasan tersebut dilakukan dengan pemberian akses bagi parlemen terhadap pedoman kerja yang diberikan oleh Perdana Menteri terhada Organisasi Intelijen. Pasal 8 A ayat 3 UU Intelijen Australia menyatakan "*The Minister shall cause a copy of any guidelines to be laid before each House of the Parliament within 15 sitting days of that House after gudelines were given*".

Sementara itu, dalam kasus Inggris kontrol eksekutif terhadap intelijen disebutkan pada pasal 2 ayat 4 UU Intelijen. UU tersebut menyatakan: "*The Chief of the intelligence service shall make an annual report on the work of the Intelligence Service to the Prime Minister and the Secretary of State and may at any time report to either of them on any matter relating to its work*".

Pengaturan yang mengharuskan intelijen lepas dari partai politik dimaksudkan agar intelijen tidak menjadi tuan dalam dirinya sendiri (*self-tasking intelligence*) dan sekaligus untuk menghindarkan munculnya intelijen yang melayani kepentingan kekuatan politik tertentu (*politically motivated intelligence*). Intelijen yang menjadi tuan dalam dirinya sendiri akan menjadi sangat berbahaya karena negara akan menjadi sama dan sebangun dengan intelijen (*intelligence state*).[8] Sebaliknya, jika intelijen melayani kepentingan politik dari kekuatan politik, maka intelijen kemungkinan akan berubah menjadi arena

---

member, may file a complaint with the Federal Constitutional Court, in accourdance with the law on the Federal Constitutional Court.

[8] Negara intelijen biasanya muncul dalam negara yang memiliki sistem politik totaliter seperi dalam sistem komunis. Dalam kasus Uni Soviet di masa lalu, misalnya, kecuali pemimpin partai dan KGB, tidak seorangpun tahu berapa dana yang diserap oleh KGB dalam melaksanakan kegiatan dan operasinya. Tidak pernah ada publikasi resmi apapun yang dikeluarkan oleh pemerintah Uni Soviet menyangkut penggunaan dana yang dialokasikan bagi KGB. Lihat, Ilya Dzhirkelov, *Secret Servant: My Life with the KGB and the Soviet Elite* (London: Collins Publisher, 1987).

pertarungan dari berbagai kekuatan politik. Intelijen juga dapat berubah menjadi suatu alat politik yang hanya melayani kepentingan rejim yang berkuasa.[9]

Bujukan untuk mendorong intelijen melayani kepentingan pemerintahan yang berkuasa bahkan dapat saja terjadi dalam negara demokratik seperti Amerika Serikat. Contoh, pada masa awal Nixon berkuasa, ia bermaksud untuk mengeluarkan CIA dari perumusan kebijakan. Menurut Nixon, CIA dijalankan oleh kalangan liberal *Ivy League* yang memiliki preferensi tertentu namun bersembunyi di balik topeng objektifitas analitik. Karena itu, Nixon bermaksud untuk menggantikan Helms sebagai Direktur CIA. Namun gagasan ini tidak disetujui Kissinger dengan alasan bahwa tindakan itu akan sangat berbahaya karena akan membuat CIA menjadi bagian dari suatu ganjaran politik (*political plum)* dimana setiap Presiden yang baru akan mengangkat suatu Direktur CIA yang baru. Nixon sepakat, namun ia mengusulkan supaya Helms tidak diikutkan dalam rapat Dewan Kemaanan Nasional. Usulan ini juga tidak disetujui karena keputusan politik yang dibuat oleh Dewan Keamanan Nasional tanpa dihadiri oleh CIA akan memunculkan kritikan dari Kongres dan juga publik. [10]

Pengaturan intelijen dalam suatu negara demokratik diharapkan dapat menarik suatu garis keseimbangan agar intelijen tidak terbawa ke dalam dua titik ekstrim tersebut. Intelijen tidak boleh

---

[9] Lebih jauh tentang ini, lihat, Henry Kissinger, *The White House Years* (London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1979), h. 10 dan 36.

[10] Jabaran rinci tentang pelunya pengawasan terhadap intelijen dan sekaligus menghindarkan diri dari alat kekuatan politik tertentu diberikan oleh Paul Todd dan Jonathan Bloch, *Global Intelligence: The World's of Secret Services Today* (London and New York: Zed Books, 2003), h. 209-213. Kedua penulis mengungkapkan bahwa pemberian kekuasaan pengintaian diluar hukum (*extra-legal*) kepada intelijen yang tidak dapat diadili akan membawa implikasi pada tindakan semena-mena (*abuses*) oleh intelijen dan oleh karena itu pengawasan yang efektif harus menjadi prioritas.

menjadi tuan bagi dirinya sendiri; intelijen tidak boleh menjadi alat bagi kepentingan politik suatu partai politik tertentu.

II

Atas nama keamanan nasional, negara dapat memberikan wewenang khusus bagi dinas-dinas intelijen. Wewenang khsusus yang diberikan kepada intelijen ketika melaksanakan kegiatan dan operasinya, terutama ketika mengumpulkan informasi, harus juga disertai dengan pengawasan yang bersifat khusus. Wewenang khusus yang biasanya diberikan kepada intelijen biasanya menyangkut tindakan-tindakan yang membatasi hak-hak individual warga, seperti menyadap pembicaraan dan tindakan yang dapat berdampak pada pelanggaran hak-hak pemilikan pribadi. Wewenang khsusus semacam ini hanya dapat diberikan setelah memperoleh surat tugas (*warrant*) dari otoritas politik yang berada di luar lembaga intelijen.

Dalam kasus Ingrris, ketentuan tentang *warrant* ini misalnya dinyatakan dalam pasal 5 ayat 1: "*no entry on or interference with property or with wireless telegraphy shall be unlawful if it is authorised by a warrant issued by the Secretary of State*". Selain itu, disebutkan pula adanya persyaratan yang ketat dalam pemberian *warrant.* Persyaratan pertama terkait dengan pertimbangan teknis yaitu bahwa tugas yang dilakukan itu tidak dapat diperoleh dengan cara lain. Seperti yang terdapat dalam pasal 5 ayat 2.b: "*the action seeks to achieve cannot reasonably be achieved by other means*". Persyaratan kedua terkait dengan pembatasan waktu yaitu berlaku selama 6 bulan. Hal ini terdapat dalam pasal 6 ayat 2.a yang menyatakan bahwa: "*A warrant shall cease to exist at the end of six months beginning with the day on which it was issued*".

Dalam kasus Afrika Selatan, *Intelligence Service Act* 1994 mengatur sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dinas-dinas intelijen untuk memperoleh informasi dengan cara memasuki

premises.[11] Pertama, dinas intelijen harus membuat permohonan dan memperoleh persetujuan dari pengadilan (Bab III pasal 5 ayat 2a). Kedua, informasi itu tidak dapat diperoleh dengan cara-cara lain (Bab III pasal 5 ayat 2b). Ketiga, surat persetujuan dari pengadilan hanya berlaku selama tiga bulan (Bab III pasal 5 ayat 3a).

Pengaturan serupa juga ditemukan di Australia. *Intelligence Organisation Act* 1979 mengharuskan dinas-dinas intelijen untuk memperoleh surat perintah (*warrant*) yang dikeluarkan oleh Perdana Menteri ketika organisasi intelijen menggunakan kekuasaan khusus untuk mengumpulkan informasi. *Warrant* ini harus sangat spesifik dan harus menjabarkan secara rinci tentang *premises*.[12] Selain itu, *warrant* yang dikeluarkan juga harus spesifik menetapkan kerangka waktu, baik dalam pengertian digunakan pada siang hari atau malam hari, maupun dalam pengertian masa berlakunya.[13]

Warrant yang diberikan oleh otoritas politik pada dasarnya merupakan bagian dari mekanisme pelaporan. Mekanisme pelaporan ini merupakan operasionalisasi prinsip pengawasan demokratik yaitu: otoritas terpilih secara demokratis menggenggam kewenangan dasar dalam memberikan tugas

---

[11] Yang dimaksud dengan *premises* adalah bangunan (*building*), instrumen (instrument), peralatan (*equipment*) atau alat transportasi (*means of transport*).

[12] Bagi Australia, *premises* terdiri dari tanah (*land*), tempat (*place*), kendaraan (*vehicle*) atau pesawat udara (*aircraft*). Bagian 25 ayat 4 ISO 1979 menyatakan "*the things that may be specified are (a) entering the subject premises; (b) searching the subject premises for the purpose of finding records or other things relevant to the security matter and for that purpose, opening of any safe, box, drawer, parcel envelope or other container in which there is reasonable cause to believe that that any such records or other thing may be specified"*.

[13] Lihat ISO 1979 bagian 25 ayat 7b yang menyatakan: "*The warrant must state whether entry is authorized to be made at any time of the day, or during stated hours of the day or night"*. Bagian 25 ayat 8 mengatur bahwa: "*The warrant may state that it comes into force on a specified day (after the day of issue) or when a specified event happens. The day must not begin nor the event happen more than 28 days after the end of the day on which the warrant is issued"*.

(*tasking*) terhadap intelijen.[14] Mekanisme pemberian tugas yang diikuti oleh pengembangan sistem pelaporan berkala-reguler dapat berfungsi sebagai instrumen penting di tangan eksekutif untuk memberikan arahan.

Mekanisme pemberian tugas ini, misalnya, tampak dalam UU Intelijen Polandia yang menspesifikasi kewenangan Perdana Menteri dalam memberikan tugas pada intelijen melalui mekanisme "instruksi", serta kewajiban pada para pimpinan dinas-dinas intelijen untuk menyampaikan rencana dan laporan secara teratur pada Perdana Menteri.[15]

Penugasan oleh otoritas politik terpilih sangat fungsional dalam memberikan tuntunan demokratik bagi kerja intelijen. Pada saat yang bersamaan, penugasan oleh otoritas politik menghindarkan terbentuknya cabang atau fungsi dalam lembaga negara yang bersifat otonom melalui mekanisme "*self-tasking*". Dalam sejumlah kasus, intelijen memiliki naluri untuk merumuskan sendiri apa yang menjadi ancaman, misi dan tujuan yang harus dikerjakan. Pada tingkatan seperti ini, inteljen bukan saja berubah menjadi ancaman bagi demokrasi, tapi bahkan bagi negara itu sendiri.

Untuk menghindari kemunculan otonomi intelijen atas tugasnya, kontrol atas intelijen dapat juga difasilitasi melalui penerapan prinsip-prinsip kerja organisasi ke dalam setiap tahapan dan bagian kerja intelijen. Hal ini diharapkan dapat menjamin bahwa aktivitas intelijen tetap berada dalam batas-batas mandat

[14] Di AS, misalnya, *external guidance* diberikan oleh National Security Councul (NSC). Lihat, "Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S.. Intelligence", *Report of the Commision on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Communitity* (Washington, D. C.: GPO, 1996).

[15] *The Internal Security Agency and Foreign Agency Act of Poland* (2002), khususnya Pasal 7 yang menetapkan bahwa tiga bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran, para kepala intelijen berkewajiban menyampaikan rencana kerja kepada PM; dan sebelum 31 Januari mereka sudah harus menyampaikan laporan tertulis mengenai aktivitas tahun sebelumnya kepada PM.

organisasi. *Planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting* adalah fungsi-fungsi standar yang dikenal dalam pengaturan organisasi. Bagi intelijen, penerapan fungsi-fungsi ini ke dalam sistem kerja baku yang terdokumentasi secara tertulis akan menjadi alat kontrol penting di tangan pimpinan. Fungsi-fungsi organisasi akan menjadi intrumen efektif bagi pimpinan dalam mengontrol aktivitas anggota intelijen jika diterapkan mengikuti lingkaran aktivitas intelijen: *planning and direction, collection, processing, analysis and production,* dan *dessimination*.

Penggunaan instrumen organisasi modern sebagai sarana kontrol oleh pimpinan, merupakan praktek paling lumrah yang ditemukan dalam pengalaman banyak dinas intelijen di dunia. Negara seperti Bosnia-Herzegovina, bahkan mengatur dalam Undang-Undangnya kewajiban dari Direktur Jenderal Intelijen dalam mengeluarkan serangkaian dokumen yang diperlukan untuk bekerjanya intelijen secara efektif dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.[16] UU intelijen negara ini memuat 18 buku aturan yang harus dikeluarkan Direktur Jenderal Intelijen, di samping kode etik dan Rencana Pengamanan Data. Aturan-aturan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip organisasi moderen diterapkan dalam keseluruhan mata-rantai kerja intelijen.

III

Intelijen adalah sebuah fungsi yang berjalan dalam "kegelapan". Berbeda dengan fungsi negara atau pemerintah lain yang bekerja "dipermukaan", intelijen secara alamiah adalah fungsi yang penuh misteri, ditandai oleh sifatnya yang tertutup dan rahasia dalam keseluruhan metode, anggota, prinsip kerja, dan sumber informasi. Lebih dari itu, produk intelijen pun bersifat rahasia dan tertutup yang menyebabkan publik tidak akan pernah

[16] Lihat, *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina* (2004), Pasal 27.

memiliki pengetahuan atasnya. Tidak mengherankan, jika sejumlah literatur mengargumentasikan bahwa publik yang terinformasi, merupakan prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi pengawasan oleh masyarakat secara luas.[17]

Karena watak dari fungsinya di atas, kekuatan utama untuk mengurangi potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh dinas intelijen banyak diletakkan pada kapasitas pengendalian diri dan *intellegentia*. Secara normatif disebutkan – sekalipun secara empirik yang terjadi justru mungkin sebaliknya -- seorang intelijen adalah kombinasi dari manusia dengan moralitas tinggi dan intelijensia yang tinggi. Kualifikasi ideal ini diperlukan untuk menghindarkan intelijen dari godaan untuk menyalahgunakan kekuasaan. Karenanya, moralitas dan sikap etis dalam menjalankan fungsi ini menjadi piranti penting yang berfungsi sebagai kekuatan *self-cencorships*.

Dimensi moral dan etis menuntut kepemimpinan dengan kualitas tersendiri sebagai pengawal "hati nurani" dunia intelijen. Ada kesepakatan umum bahwa syarat-syarat kepempinan bagi dunia intelijen sangat menekankan pentingnya kualitas moral dari pemimpinnya. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa tanpa kualitas moral yang tinggi – sering dirumuskan sebagai integritas yang tinggi --, intelijen bisa dengan mudah terjerembab dalam kegelapan dunianya sendiri. Dalam kondisi seperti ini, intelijen bisa berubah menjadi momok yang mengancaman bukan saja demokrasi, HAM dan kebebasan warga negara, tetapi, bahkan menjadi ancaman pertama bagi negara itu sendiri.

Fakta empirik menunjukkan bahwa menjadi pimpinan intelijen bukan semata-mata subyek yang ketat dari penerapan prinsip meritokrasi ala Weberian semata-mata. Pimpinan intelijen juga

[17] *Ibid.*

tidak semata-mata tunduk pada kualifikasi kualitatif etis semata-mata. Penentuan pimpinan intelijen tunduk pada hukum subyektifitas pengguna akhir: ia harus sekaligus orang kepercayaan Presiden atau Perdana Menteri. Subyektifitas ini mempersempit kemungkinan-kemungkinan pilihan sosok pimpinan intelijen yang memenuhi standar ideal. Kondisi ini akan semakin serius jika sebuah sistem politik yang ditandai oleh tegasnya fragmentasi ideologis dan politis lintas kelompok.

Namun, banyak negara yang menyadari bahwa pengawalan atas hati nurani dunia intelijen tidak sepenuhnya dapat dibiarkan tergantung pada kehendak individual seorang pemimpin. Karenanya, kehendak baik seorang pemimpin harus terus menerus dapat dikawal oleh pembentukan sistem kelembagaan intelijen. Untuk memastikan kelestarian "hati nurani" dalam kerja intelijen, sejumlah negara telah mengembangkan mekanisme dimana sebuah penugasan yang diberikan oleh atasan dapat dikontrol baik oleh para agen maupun oleh pemimpin intelijen pada lapis berikutnya. Undang-Undang Intelijen Bosnia-Herzegovina, misalnya, merumuskan mekanisme pemberian hak bagi anggota intelijen untuk memastikan keabsahan perintah atasannya.[18] Jika seorang anggota intelijen meragukan keabsahan sebuah perintah, maka ia dapat menyampaikan nota keberatan untuk memverifikasinya. Jika perintah yang sama masih tetap diberikan padanya oleh pemberi perintah (atasannya), ia diberi hak untuk meminta dokumen tertulis dari pemberi perintah. Jika perintah yang diyakininya ilegal masih tetap harus ia jalankan, ia dapat meneruskan perintah tersebut pada atasan langsung pemberi perintah untuk mendapatkan verifikasi lebih lanjut. Dengan cara seperti ini, kemungkinan pengingkaran "hati nurani" oleh atasan pemberi perintah dapat diminimalisasi, pada saat yang bersamaan, keharusan bagi seorang agen untuk tetap tunduk pada perintah atasan dapat ditegakkan. "Kontrol hati nurani" ini

[18] Lihat, *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina* (2004), Pasal 41.

dapat dikembangkan melalui pembentukan sistem "pengawasan melekat" dengan metode terbalik[19] yang harus menjadi bagian integral proses pembangunan sistem kelembagaan intelijan.

Secara profesi, kualifikasi ideal yang diperlukan bagi dunia intelijen dapat dilembagakan melalui pengembangan ethos kerja profesional, termasuk di dalamnya kode etik profesi. Secara umum, kode etik profesi merupakan wilayah otonom dari mereka yang bergerak dalam profesi tersebut. Kewenangan menetapkannya umumnya berada di tangan pelaku-pelaku profesi yang bersangkutan. Namun, khusus mengenai profesi intelijen, sudah merupakan praktek umum di banyak negara bahwa substansi dari kode etik justru dipsesifikasi oleh Undang-Undang atau oleh otoritas politik. [20]

Studi komparasi atas sejumlah negara mengungkapkan wilayah cakupan kode etik intelijen antara lain meliputi komitmen untuk tunduk pada otoritas politik dan konstitusi serta regulasi politik lainnya. Afrika Selatan, misalnya, menetapkan kode etik intelijen yang cukup rinci ke dalam *White Paper on Intelligence*.[21] Dalam

---

[19] Pengawasan melekat merupakan logika yang dikembangkan dalam fungsi manajemen yang meletakkan kewenangan pengawasan berada di tangan pemimpin, dan bukan sebaliknya. Lihat, misalnya, Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi, Konsep dasar dan Implikasinya* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002). Lihat juga Prajudi Atmosudirdjo, *Teori Organisasi* (Jakarta: Stia-lan, 1996).

[20] Rata-rata kode etik profesi intelijen menempatkan norma-norma seperti setia pada negara dan konstitusi; tunduk pada otoritas politik, konstitusi dan UU; pengabdian pada bangsa dan negara; komitmen pada pelayanan yang efisien dan efektif; tidak menyalah-gunakan kekuasaan; dan menjauhi diri dari sikap *partisanship* sebagai butir-butir norma profesi bagi intelijen. Lihat misalnya, *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina* (2004); *Hungarian Law on the National Security Services* (1995); *National Intelligence Law No. 25520 of Argentina*; *The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Act of Poland* (2002); *Intelligence Service Control Act of Republik of South Africa*, (1994; 2002).

[21] Lihat Republik of South Africa, *White Paper on Intelligence*, Lampiran A, (Oktober 1994).

dokumen ini ditegaskan prinsip-prinsip etis seperti kesetiaan pada negara dan konstitusi, kepatuhan pada hukum dan tunduk pada aturan main, menjujung nilai-nilai demokrasi, penghormatan atas HAM, sumpah untuk menjaga kerahasiaan, integritas yang tinggi, obyektivitas dan tidak bias dalam mengevaluasi informasi, dan komitmen untuk mempromosikan terbangunnya rasa saling percaya antara pengambil kebijakan dan intelijen.

Pengaturan tentang kode etik ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa intelijen bukan merupakan alat bagi dirinya sendiri dan bekerja serta beroperasi dalam batasan-batasan mandat yang diberikan oleh Undang-Undang atau otoritas politik. Intelijen bukan merupakan fungsi yang berada di atas dan/atau mengatasi hukum. Intelijen juga bukan merupakan fungsi yang berada di atas dan/atau mengatasi politik.

Kesungguhan bekerja bagi kepentingan negara secara efektif dan efisien merupakan aspek lain dari kode etik intelijen. Hal ini terkait dengan fakta bahwa kontrol efektif atas dimensi kerja dan anggaran intelijen sedemikian sulitnya dilakukan, bahkan oleh parlemen sekalipun. Karenanya, diperlukan kesadaran internal pelaku intelijen sendiri untuk bisa berfungsi sebagai kekuatan kontrol atas dirinya sendiri.

Substansi utama yang diatur dalam kode etik intelijen adalah keharusan untuk menjaga kerahasiaan. Kerahasiaan meliputi bukan saja informasi atau produk yang dihasilkan, tapi keseluruhan metode, anggota, dan sumber-sumber informasi. Perkembangan paling akhir dari AS mengindikasikan sedemikian vitalnya posisi kerahasiaan sehingga pengkhianatan atas prinsip ini telah memakan korban hingga pada level yang sangat tinggi dalam struktur politik AS di bawah Bush, Jr.[22]

[22] Sebagai ilustrasi, skandal pembongkaran identitas agen CIA akhirnya memaksa penasehat Wakil Presiden AS mundur dan berhadapan dengan hukum. Lihat, Kompas 01 Oktober 2003, "Gedung Putih Diguncang Skandal

Kewajiban menjaga kerahasiaan berangkat dari kesadaran bahwa satu-satunya kualitas kerja atau operasi intelijen – termasuk anggota– yang tidak bisa dipertukar dengan apapun adalah kerahasiaannya.

Kewajiban anggota intelijen untuk menjaga kerahasian –yang merupakan wujud operasional kepentingan keamanan negara, saat ini juga diimbangi dengan masuknya nilai kelompok liberal tentang penghormatan terhadap HAM. Etika profesi ini menjadi penting karena banyaknya kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh komunitas intelijen. Penghormatan atas HAM sebagai salah satu pilar etika intelijen lebih sebagai tanggapan balik atas pelanggaran, dan tidak pertama-tama disebabkan oleh substansi HAM sendiri sebagai nilai normatif baru.

Hal di atas semakin diperburuk oleh kecenderungan semakin dominannya wacana yang mereduski HAM dari sebuah makna yang bersifat kualitatif menjadi makna yang lebih sempit yang tunduk pada hukum kuantifikasi. Argumentasi bahwa mengorbankan HAM sekelompok kecil orang demi melindungi HAM dari orang banyak kini kuat berkembang, bahkan di negara-negara Barat. Argumentasi ini telah menafikan HAM sebagai sebuah konsep kualitatif yang tidak tunduk pada hukum besar dan kecil, banyak dan sedikit. Berbeda dengan dimensi lain konsep demokrasi yang secara timbal-balik mengakui keabsahan penguasaan oleh mayoritas yang disandingkan dengan pengakuan akan adanya perlindungan (hak) minoritas, konsep HAM tampaknya masih berhenti pada sisi keabsahan mayoritas. Jika hal ini terus berlangsung, persoalan HAM masa depan akan semakin serius. Intelijen akan dengan mudah menemukan jargon "atas nama mayoritas" sebagai pembenar bagi pelanggaran

---

Politik"; Kompas, 7 Oktober 2003, "Identitas Agen CIA Dibocorkan, Nasib Valerie Plame Terancam"; Kompas, 13 Juli 2005, "Karl Rove Ungkap Identitas Agen CIA kepada Wartawan"; Kompas, 21 Oktober 2005, "Rove dan Libby Terjepit" ; Kompas 30 Oktober 2005, "Libby Mengundurkan Diri"; dan Kompas 30 Oktober 2005, "Ketika Patrick Fitzgerald Tak Lagi Bungkam";

HAM "sekelompok kecil orang". Karenanya, sejak awal harus ditegaskan bahwa etika penghormatan atas HAM merupakan nilai bagi dirinya sendiri yang tak membutuhkan kualifikasi apapun sebagai pengecualian.

Aspek lain dari kode etik intelijen adalah keharusan untuk menyisihan sikap keberpihakan politik dalam menjalankan fungsinya. Syarat "*non-partisanship*" ditempatkan sebagai etika profesi intelijen karena intelijen bertindak untuk kepentingan dan atas nama negara, bangsa dan masyarakat secara keseluruhan. Untuk itu, intelijen bukan dan tidak boleh menjadi atau dijadikan alat kelompok, golongan ataupun kekuatan politik.

Syarat netralitas politik ini juga terkait dengan potensi intelijen untuk melakukan gangguan terhadap proses demokrasi. Pengalaman dari banyak negara telah membuktikan bahwa pertumbuhan demokrasi akan berakhir saat intelijen mengambil posisi pemihakan terhadap salah kekuatan politik. Bahkan lebih lagi, sistem politik yang bersangkutan akan bergerak secara pasti ke arah "negara intel" yang menjadi penopang inti setiap sistem politik otoritarian.

Alasan lain untuk netralitas politik intelijen adalah pencampur-adukan antara intelijen dengan politik mengandung resiko kegagalan yang fatal dalam kerja intelijen. Politik merupakan racun paling serius bagi kebangkrutan dan kehancuran intelijen secara keseluruhan. Analisa Dulles atas kerja intelijen Israel Kuno di bawah kepemimpinan Musa yang berakhir mengenaskan bagi bangsa Israel dapat dilihat sebagai contoh menarik.[23] Bangsa Israel pada waktu itu gagal memasuki Kanaan pada kesempatan pertama terutama disebabkan karena kegagalan para agen intelijen yang dikirimkan Musa untuk memata-matai Kanaan. Menurut Dulles, kisah kegagalan intelijen ini disebabkan karena

[23] Dulles, *Op.Cit*..

hanya dua dari dua belas orang yang dikirim untuk mengintai yang memenuhi kualifikasi sebagai agen intelijen. Sepuluh orang lainnya menyampaikan laporan mengenai hal-hal yang tidak relevan. Hal ini terjadi karena agen yang dikirim adalah para pemimpin masing-masing suku yang membentuk Israel yang merupakan pimpinan politik. Konsekuensi dari kegagalan di atas sangat jelas, bangsa Israel harus membayar mahal dengan melakukan pengembaraan selama 40 tahun lagi di padang pasir sebelum akhir dapat memasuki Kanaan. Kasus ini oleh Dulles dipakai untuk mengambil kesimpulan mengenai prinsip kerja intelijen: "jangan pernah mempekerjakan politisi sebagai intelijen". Kesimpulan ini dapat diperluas menjadi prinsip yang lebih umum: "untuk mengurangi resiko kegagalan kerja intelijen, jangan pernah mencampur-adukkan atau mempertukarkan intelijen dengan politik".

Perlu juga ditegaskan bahwa sterilisasi intelijen dari politik bukan semata-mata kewajiban yang berada di pundak intelijen. Kewajiban lebih besar justru terletak di pundak para politisi. Bukti-bukti sejarah yang dapat dihimpun cukup meyakinkan bahwa politisasi intelijen untuk bermula dari hasrat politisi untuk menggunakan intelijen bagi pertarungan kekuasaan. Intelijen menjadi politis, bahkan partisan, pertama-tama dan terutama karena dilibatkan oleh politisi. Bahkan, intelijen menjadi sarana yang keras dan menemukan rakyat sendiri sebagai musuh, untuk kepentingan pertarungan politik.

Pelibatan politisi dalam dunia intelijen tidak dapat dihindari. Namun, dalam kacamata demokratik, pelibatan politisi dapat diarahkan untuk memperkuat kerangka kerja demokratik untuk intelijen negara. Penguatan tersebut akan mencapai titik optimal saat pelibatan politisi dilakukan melalui pengembangan kontrol parleman yang efektif terhadap ruang gerak dinas-dinas intelijen.

Tujuh

Pengawasan Parlemen

Tradisi demokrasi perwakilan mengharuskan pengawasan terhadap intelijen oleh parlemen sebagai salah satu persyaratan mutlak bagi bekerjanya sistem politik demokratis. Pengawasan oleh parlemen adalah suatu keniscayaan jika demokrasi dijadikan sebagai rujukan.

Pengawasan oleh parlemen dapat diwujudkan melalui beragam instrumen. Ada dua instrumen yang tersedia untuk melakukan pengawasan. Instrumen pertama adalah dengan menerapkan tiga fungsi yang biasanya melekat pada suatu parlemen demokratik yaitu fungsi legislasi, anggaran dan "pengendalian". Instrumen kedua adalah dengan membentuk lembaga-lembaga khusus untuk melakukan pengawasan tersebut. Lembaga-lembaga khusus ini dapat saja berada di dalam institusi parlemen dengan komposisi keanggotaanya seluruhnya berasal dari parlemen. Pilihan ini tentu saja bukan satu-satunya. Pilihan lainnya, komposisi keanggotaan lembaga pengawasan itu dapat saja sepenuhnya berasal dari luar parlemen atau kombinasi antara keduanya yang secara langsung diintegrasikan dalam parlemen, ataupun dibentuk di luar parlemen.

I

Pengawasan parlemen melalui penerapan fungsi legislasi merupakan pinsip pertama dan sumber utama bagi pengawasan atas intelijen. Ranah pengawasan oleh parlemen sebenarnya sangat luas. Parlemen harus memainkan peran kuncul dalam pembentukan lembaga intelijen dan dalam pemberian wewenang khusus berikut syarat-syaratnya. Hal ini senada dengan pemikiran Ian Leight yang menyatakan bahwa"*Security agencies should be established by legislation*"[1] dan bahwa "*special powers that they exercise should be grounded in law*".[2] Pemikiran ini merupakan prinsip dasar dalam setiap sistem politik demokratis. Karenanya, adalah sesuatu yang sangat wajar jika negara demokratik diharuskan untuk memiliki Undang-Undang tersendiri yang menjadi dasar bagi pembentukan lembaga intelijen, sekaligus menetapkan dan menspesifikasi mandat dinas intelijen, menetapkan wewenang dan batas-batas wewenang, mengatur mekanisme pemberian dan kontrol atas wewenang khusus, mengatur sistem dan mekanisme pertanggung-jawaban, dan mengatur kode etik intelijen. Sejumlah negara bahkan mengatur hingga pada tingkat "operasi intelijen", terutama mengenai prinsip-prinsip yang terkait dengan perlindungan HAM, kebebasan warga negara, dan hak-hak individual.

Ketentuan hukum tentang intelijen belum muncul di Indonesia. Keberadaan lembaga dan fungsi intelijen belum didasarkan pada Undang-Undang. Wewenang yang melekat dalam lembaga-lembaga intelijen di Indonesia tampaknya lebih didasarkan pada kebiasaan dalam dunia intelijen sendiri, tanpa adanya rujukan Undang-Undang. Akibatnya, mekanisme kerja dan sistem pertanggungjawabannya praktis tidak terumuskan. Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa intelijen Indonesia –baik dalam pengertian organisasi, aktivitas, anggota, dan produk,

[1] Ian Leigh, "Democratic Control of security and Intelligence Services: A Legal Framework", *Working Paper,* No. 119, (Geneva, DCAF, 2003), h.9.
[2] *Ibid*. h.10.

dibangun dari kebiasan ketatanegaraan yang terkait dengan perkembangan situasi keamanan domestik.[3] Tidaklah mengherankan pula jika pengawasan oleh parlemen pun lebih disandarkan pada kebiasaan dengan daya ikat konstitusi yang sangat lemah dan sifat pengawasannya cenderung sangat fluktuatif, sangat tergantung dari rejim politik yang berkuasa.

Pengawasan parlemen melalui fungsi anggaran diwujudkan melalui penetapan sumber dan besaran anggaran. Prinsip yang harus dijadikan rujukan adalah bahwa sumber anggaran bagi kepentingan intelijen seluruhnya harus berasal dari anggaran negara yang besarannya disepakati bersama antara pemerintah dan parlemen. Dalam kaitan ini, parlemen idealnya memiliki kewenangan untuk menetapkan anggaran dan perubahan anggaran bagi kepentingan kegiatan intelijen.

Parlemen memang senantiasa dihadapkan pada dilema yang tak mudah untuk didamaikan dalam penetapan anggaran bagi intelijen. Di satu sisi ada kebutuhan untuk menetapkan anggaran intelijen secara rinci. Namun, di sisi lain, ada kebutuhan yang sama mendesaknya yaitu jaminan atas kerahasiaan. Dalam realitasnya, parlemen kesulitan untuk merumuskan hingga pada satuan anggaran intelijen yang bersifat rinci sebagaimana anggaran bagi bidang lainnya. Selalu ada kecemasan bahwa alokasi anggaran yang bersifat rinci mengandung resiko terungkapnya keseluruhan aktivitas dan operasi intelijen. Sementara, alokasi anggaran yang bersifat umum akan memudahkan terjadinya penyimpangan terhadap prinsip-prinsip akuntabilitas dan transparansi dari prinsip pengelolaan ketata-pemerintahan yang baik. Demikian pula, parlemen senantiasa dihadapkan pada kesulitan dalam menentukan anggaran, jika basis penetapan anggaran harus dibuat berdasarkan *performance* (kinerja). Padahal pergeseran paradigma penganggaran telah

[3] Lihat, misalnya, Haryadi Wirawan, "Evolusi Intelijen Indonesia" dalam Andi Widjajanto (ed.), *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS dan FES, 2005).

menempatkan anggaran berbasis kinerja sebagai pilihan paling baik dalam pengelolaan anggaran negara. Kesulitan-kesulitan dalam menentukan indikator atau *proxy indicator* bagi kinerja intelijen merupakan persoalan pokok yang ditemui di hampir semua negara. Tetapi kedua kesulitan ini, tidak dapat dijadikan penghalang bagi parlemen dalam menggunakan instrumen anggaran bagi kepentingan pengawasan.

Untuk mengatasi kesulitan itu, parlemen dapat menggunakan pedoman umum pengalokasian anggaran yang sifatnya operasional. Dalam hal ini, ada dua metode alokasi anggaran yang dapat digunakan. Pertama, pengalokasian menurut prinsip blok dimana keseluruhan anggaran bagi kepentingan intelijen untuk kurun waktu satu tahun ditetapkan tanpa diperinci lebih jauh. Kedua, pengalokasian anggaran tahunan bagi intelijen yang dirumuskan secara rinci dan ditetapkan secara spesifik. Pilihan prinsip pengalokasian yang akan digunakan sangat tergantung pada kombinasi antara dua faktor pokok yakni sifat dan urgensi. Dalam hal ini diterima dalil umum bahwa kegiatan intelijen yang bersifat umum mengharuskan pengalokasian anggaran secara terinci dan spesifik. Sebaliknya, pembiayaan atas kegiatan yang besifat khusus dilakukan melalui prinsip alokasi anggaran yang bersifat *block*. Dalam bahasa yang lebih teknis, semua pembiayaan yang bersifat umum dan tetap ditetapkan melalui prinsip-prinsip anggaran yang berlaku umumnya. Sementara untuk aktivitas yang masuk dalam kategori "operasi intelijen" dilakukan melalui mekanisme penganggaran yang bersifat *block*. Dalil lain yang juga dikenal secara luas dapat dirumuskan dalam berikut: kegiatan intelijen yang yang bersifat normal atau rutin, harus menjadi subyek dari prinsip pengalokasian anggaran secara terinci. Sementara kegiatan-kegiatan yang bersifat segera dan mendesak, dapat dibiayai melalui prinsip anggaran *block*.

Namun, tetaplah harus digarisbawahi bahwa pilihan apapun yang akan diambil, setiap pilihan harus melibatkan parlemen sebagai institusi pokok yang mengatur alokasi anggaran bagi

intelijen. Ini berarti mekanisme penganggaran intelijen di luar kerangka keuangan negara tidak dikenal dan tidak boleh dioperasionalisasikan dalam sebuah sistem politik demokratik. Hal ini perlu dipertegas karena godaan untuk mendapatkan sumber pembiayaan secara otonom bagi intelijen atas nama kerahasiaan, keterbatasan anggaran, atau kemustahilan pertanggung-jawaban, cukup meluas, termasuk di Indonesia. Banyak resiko yang akan muncul jika prinsip pengalokasian anggaran ini diabaikan. Otonomi anggaran biasanya merupakan awal dari otonomi politik yang bisa membawa intelijen ke fase yang tak dapat lagi dikontrol, yakni menjadi negara dalam negara. Otonomi anggaran, bisa juga dengan mudah membawa intelijen ke dunia di luar fungsinya: menjadi bagian dari komunitas kriminal atau bahkan terlibat secara langsung dalam dunia tersebut. Terungkapnya kasus pencetakan uang palsu yang dilakukan oleh "oknum" BIN di kantor BIN,[4] memang tidak bisa secara gegabah digeneralisir sebagai telah masuknya BIN ke dalam dunia kriminal. Tetapi, kasus tersebut mengungkapkan suatu resiko: intelijen yang sumber pembiayaannya tidak dikontrol dapat berubah menjadi apa saja.

Sentralitas parlemen tidak hanya berhenti pada kewenangannya yang besar dalam alokasi anggaran. Tetapi juga, dalam mengakses berbagai dokumen yang terkait dengan anggaran intelijen. Parlemen harus dijamin haknya untuk mengakses setiap dokumen yang terkait dengan penggunaan anggaran. Hal ini terutama berlaku, ketika ada keraguan mengenai penggunaan anggaran oleh intelijen. Dokumen tersebut dapat sangat rinci dan komprehensif, mulai dari hal yang terkait dengan pengadaan barang dan peralatan hingga pada hal yang terkait dengan "operasi".

[4] Kasus ini diduga melibatkan mantan Kepala Pelaksana Harian Biro Batasupal BIN, yakni Brigjen (Pol) HM Zyaeri dan beberapa oknum BIN lainnya, yakni Tatang Rustana, Dadang Ruhiyat, Haryanto, Jaelani, Woro Narus Saptoro dan Muhamad Iskandar (mantan Kepala Bidang Operasional BIN). Lihat, *Suara Karya*, 23 Juni 2005, "Sidang Pemalsuan Uang Oleh Anggota BIN Ditunda".

Dalam hal penggunaan fungsi pengendalian untuk kepentingan pengawasan oleh parlemen, terdapat dua pola umum yang bisa ditemukan. Pola pertama adalah pengendalian yang dilakukan oleh parlemen sebagai sebuah kesatuan melalui berbagai mekanisme seperti dengar pendapat atau rapat kerja. Pola kedua adalah dengan pembentukan komisi khusus yang dibentuk untuk kepentingan tersebut. Pengalaman dari sejumlah negara membuktikan bahwa pola yang kedua, yakni adanya komisi khusus untuk urusan intelijen lebih efektif dalam melakukan pengawasan ketimbang pola pengawasan umum.

II

Pembentukan komisi khusus ini merupakan bagian dari instrumen pengawasan kedua.

Di Amerika Serikat, misalnya, baik DPR maupun Kongres memiliki komisi sejenis yang berwenang dalam penetapan anggaran, investigasi, audit, dan penyelidikan. Komisi ini ditopang oleh staf yang kuat dengan jumlah mencapai 60 orang.

Kanada memiliki format yang berbeda. Pengawasan dilakukan para "duta" (*serogates*) parlemen yang terhimpun dalam *Security Review Committee* (SIRC). Mereka bukan anggota parlemen, tapi memainkan peran sangat sentral dalam melakukan pengawasan kinerja *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS), menyidik keluhan warga, dan mengkaji masalah yang terkait dengan imigrasi dan aplikasi menjadi warga negara.

Di Australia, *Statutory Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organisation* (ASIO) bertugas dalam mengkaji aspek-aspek tertentu dari kerja ASIO. Hasil temuan komisi gabungan dilaporkan kepada Jaksa Agung kepada parlemen.

Di Jerman, *Parliamentary Control Panel* menjalankan fungsi pengawasan ini. Anggota Panel berjumlah 9 orang yang keanggotaan, komposisi dan metode kerjanya ditetapkan *Bundestag* (parlemen).

Parlemen Inggris tidak memiliki kewenangan langsung dalam intelijen. Mereka melakukan tugasnya melalui kajian atas laporan yang dibuat *Intelligence and Security Committee*, yang sekalipun keseluruhan 9 anggotanya adalah anggota parlemen, tapi melaporkannya kepada Perdana Menteri.

Di Italia, komisi berangotakan empat deputi dan empat anggota kongres. Kesemuanya diangkat bersama oleh pimpinan DPR dan Senat berdasarkan prinsip proporsionalitas. Komisi dapat meminta informasi dari Presiden *Council of Minister and the Interministerial Committee on Intelligence and Security*.

Di Republik Chech, komisi khusus terdiri dari 7 orang. Hanya saja, komisi tidak dibenarkan mengintervensi ke personil dan menejemen intelijen. Sekalipun demikian, jika komisi mencurigai ada pelanggaran hukum, ia dapat meminta penjelasan dari direktur intelijen. Komisi memperoleh informasi dari intelijen berdasarkan permintaan.

Di Rumania, komisi khusus juga ditemukan, dimana intelijen menyampaikan informasi kepada komisi berdasarkan permintaan. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa intelijen bekerja dalam rambu-rambu mandat yang diberikan.[5]

Para pemimpin fraksi di parlemen Belanda memiliki komisi sejenis yang menjadi mitra kerja menteri dalam negeri sebagai penanggungjawab politik atas intelijen. Komisi senantiasa bekerja secara tertutup.

---

[5] Untuk detail, lihat Karoly F. Szabo, "Parliamentary Overview of Intelligence Services in Romania", Makalah untuk *Workshop Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, Geneva, 3 – 5 Oktober 2002.

Sementara untuk menjamin hak-hak warga negara yang diatur konstitusi, serta terwujudnya koordinasi dan efisiensi kerja badan intelijen dan kepolisian, terdapat komisi khusus dalam parlemen di Belgia. Komisi dibekali para staf yang memiliki kewenangan investigatif atas informasi dan dokumen. Intelijen wajib menyampaikan informasi kepada komisi ini. Hanya saja, untuk menghindari kerugian pada pihak tertentu, pimpinan komisi memiliki kewenangan final memutuskan sesuatu.[6]

III

Praktek pengawasan parlemen yang berlangsung di sejumlah negara mengindikasikan bahwa parlemen bukan institusi tunggal yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap lembaga intelijen. Dengan merujuk pengalaman sejumlah negara, sebuah komisi khusus parlemen untuk intelijen yang efektif dalam kerjanya harus memiliki sejumlah karakteristik berikut ini.[7]

Pertama, fungsi dan kewenangan komisi khusus bersumber dari Undang-Undang. Komisi khusus intelijen harus memiliki kewenangan dan mandat yang bersumber dari Undang-Undang agar dapat bekerja secara efektif. Pengalaman dari beberapa negara menunjukan status kewenangan komisi yang bersumber pada Undang-Undang merupakan senjata yang sangat efektif, terutama dalam situasi yang bersifat khusus. Pengalaman paling

[6] Hans Born, *Op. Cit*., Lampiran X. Untuk perbandingan antar waktu dan antar sejumlah negara, lihat pula Thorsten Wetzling, "Making Intelligence Accountable: Executive and Legislative Pengawasan of Intelligence Services" *Workshop Report,* Geneva, 19-20 September 2003. Laporan mengenai pengawasan oleh parlemen di Uni Eropa Barat (Jerman, Belgia, Spanyol, Yunani, Italia, Belanda, Inggris) dan Negara-negara yang berasosiasi ke Uni Eropa (Hongaria, Norwegia, Plandia, Checo, dan Turki) dapat dilihat dalam Assembly of WEU, The Interim European Security and Defence Assembly, "Parliamentary Pengawasan of the Intelligence Services in WEU countries – Current Situation and Prospect for Reform" *Report: Document A/1810*, 4 Desember 2002.

[7] Hans Born, *Ibid*. h. 11-12.

akhir di AS membuktikan anggota kongres dapat efektif melalukan fungsi pengawasannya dengan menggunakan Undang-Undang sebagai rujukan. Hal ini terungkap lewat kasus pemberian ijin oleh Presiden AS kepada intelijen untuk melakukan penyadapan terhadap warga negaranya sendiri yang dicurigai sebagai bagian dari jaringan terorisme.[8] Hal ini dipersoalkan secara serempak oleh anggota kongres, pertama-tama karena Undang-Undang hanya memberikan mandat pada pengadilan untuk memberikan ijin sejenis. Tetapi pada fase kedua, karena Undang-Undang juga menetapkan secara tegas fungsi parlemen AS untuk mempersoalkan setiap penyimpangan atas Undang-Undang.

Lebih jauh lagi, lewat kewenangan yang diberikan Undang-Undang, parlemen dapat memaksakan agar sebuah standar baru bagi kerja intelijen diberlakukan, terutama ketika standar lama tak lagi mampu untuk melindungi nilai-nilai fundamental dalam masyarakat, khususnya terkait dengan HAM, kebebasan warga negara, serta *privacy*. Kasus paling akhir juga diperlihatkan oleh parlemen AS. Kongres AS telah memaksa Presiden AS Bush, Jr untuk untuk mengadopsi proposal yang diajukan oleh Senator John McCain yang secara tegas merumuskan adanya pelarangan penggunaan kekerasan, penyiksaan dan tindakan-tindakan tidak manusiawi dalam interogasi yang diberlakukan bagi intelijen.[9]

Pengalaman AS di atas mengindikasikan bahwa dengan status konstitusional yang kuat, parlemen dapat memainkan peran sentral dalam mencegah intelijen melakukan penyalah-gunaan kewenangan. Bahkan, dapat memaksa eksekutif sebagai penanggung-jawab atas intelijen untuk melakukan perubahan-

[8] *Kompas*, 19 Desember 2005, "Bush Mengizinkan Penyadapan Warga".

[9] Proposal ini akhirnya disepakati Bush Jr pada 15 Desember setelah cukup lama dan alot berusaha untuk menghindarinya. Lihat, misalnya pemberitaan *CNN*, 15 Desember 2005, dan *Kompas,*17 Desember 2005, "Bush Dukung McCain". Kini proposal yang ada sedang melewati proses ke arah UU.

perubahan yang diperlukan bagi kebaikan bangsa, masyarakat, negara dan individu.

Kedua, komisi intelijen dalam perlemen yang efektif memiliki ciri menonjol dalam hal kontrolnya atas agenda, isu, jadwal dan frekwensi pertemuan. Dengan kata lain, komisi merupakan *agenda setter*. Hal ini menjadi penting karena terkait dengan penetapan skala prioritas dalam agenda pertemuan. Tanpa kontrol atas hal-hal di atas, parlemen akan berada pada posisi pasif dan bukan institusi aktif dalam melakukan pengawasan.

Ketiga, komisi khusus harus dapat memanfaatkan laporan-laporan rinci yang bersifat operasional. Pengalaman dari beberapa negara juga menunjukan bahwa fungsi pengawasan oleh komisi intelijen menjadi efektif karena ia dibangun di atas tradisi untuk menggunakan laporan-laporan operasional, dan tidak mengandalkan pada laporan-laporan besar yang bersifat umum. Informasi spesifik dan rinci menjadi kunci dari efektivitas pengawasan melalui komisi khusus intelijen. Sementara informasi yang bersifat umum, menyimpan di dalamnya terlampau banyak persoalan. Kecenderungan parlemen untuk berkutat pada masalah-masalah yang bersifat makro semata-mata, merupakan hambatan utama bagi terwujudnya efektivitas kerja sebuah komisi khusus intelijen. Karenanya, menjadi penting bagi parlemen, terutama mereka yang berada pada komisi khusus intelijen untuk memberikan perhatian pada detail dan tidak semata-mata mengandalkan pada informasi yang bersifat umum, makro dan menyeluruh.

Keempat, adanya koordinasi yang terus menerus dengan komisi-komisi lain yang terkait dengan bidang keamanan secara keseluruhan. Hal ini menjadi sesuatu yang sangat wajar karena adanya keterkaitan logis di antara berbagai komisi yang berada dalam satu kesatuan kategori isu. Hal ini kelihatan sedemikian sederhananya, tapi fakta membuktikan bahwa koordinasi menjadi persoalan yang sangat serius di banyak perlemen di

dunia. Watak dasar dari parlemen yang merupakan representasi dari aneka kekuatan menyebabkan adanya kesulitan yang luar biasa dalam hal koordinasi dan karenanya harus mendapatkan perhatian ekstra di masa depan.

Kelima, sekalipun bukan merupakan prinsip utama, umumnya komisi khusus intelijen dipimpin oleh anggota parlemen senior yang berpengalaman dalam bidang kebijakan pertahanan dan keamanan. Hal ini terkait dengan banyak aspek. Misalnya, pimpinan yang senior dan berpengalaman bukan saja akan melahirkan rasa hormat dari dalam tapi juga menciptakan rasa hormat dari luar parlemen baik dari intelijen dan pejabat politik yang bertanggung-jawab atas intelijen.

Keenam, komisi khusus intelijen hanya dapat efektif apabila ia memiliki kewenangan untuk meminta menteri terkait, para ahli baik sipil dan militer untuk memberikan kesaksian atau pandangannya. Hal ini menjadi penting karena orang-orang tersebut merupakan sumber informasi penting bagi komisi untuk dapat menjalankan fungsinya.

Ketujuh, komisi intelijen yang efektif umumnya yang memiliki kemauan dan kemampuan untuk memanfaatkan para ahli secara efektif, baik yang berasal dari dunia kampus dan Organisasi Masyarakat Sipil, maupun yang berada dalam parlemen sendiri. Tanpa kemampuan dan keamauan untuk memanfaatkan sumber-sumber keahlian yang semakin luas sangat sulit bagi komisi khusus intelijen untuk berfungsi. Di sejumlah negara, para staf ahli pada komisi khusus intelijen menjadi "otak" sekaligus "memori" institusi yang memiliki peran sentral dalam memasok baik informasi maupun pertimbangan-pertimbangan yang diperlukan bagi anggota komisi dalam pertemuan dengan intelijen atau otoritas politik yang bertanggung-jawab.

Kedelapan, kerja komisi intelijen yang efektif umumnya dapat tercapai apabila pertemuan-pertemuan yang dilakukan

diselenggarakan secara tertutup. Psikologi intelijen yang sangat peka terhadap "keterbukaan", hanya mungkin dilunakkan melalui mekanisme pertemuan tertutup yang dapat memberikan rasa "aman" bagi intelijen dalam mengungkapkan atau menyampaikan informasi pada intelijen. Rapat yang bersifat terbuka, dalam banyak hal dapat menciptakan hambatan psikologis.

Kesembilan, komisi intelijen hanya dapat efektif menjalankan fungsinya apabila ia difasilitasi dengan hak untuk meminta informasi. Sekalipun demikian, terdapat pola umum yang diterima di banyak negara bahwa kebebasan untuk mendapatkan informasi di atas harus diikuti oleh jaminan bahwa informasi tersebut tidak akan dibocorkan sehingga membahayakan operasi yang sedang berjalan atau sumber informasi. Karenanya tidak mengherankan jika keanggotaan komisi khusus intelijen umumnya diikat oleh sumpah yang antara lain menspesifikasi kewajiban untuk menjaga rahasia; bahkan dengan resiko hukum yang mengekorinya jika sumpah dilangkahi. Di samping mekanisme sumpah untuk menjamin kerahasiaan, umumnya komisi khusus memiliki keanggotaan yang terbatas. Hal ini terkait dengan asumsi, semakin sedikit orang yang terlibat, semakin kecil pula resiko kebocoran informasi. Data yang disampaikan pada bagian sebelumnya mendemonstrasikan secara baik, hal ini: komisi khusus intelijen terdiri dari jumlah anggota yang sangat kecil dalam perbandingan dengan komisi-komisi untuk kepentingan lainnya.

Sekalipun jaminan menjaga kerahasiaan menjadi praktek umum, sejumlah negara juga memberikan kelonggaran dalam hal pembukaan informasi kepada publik, terutama karena melibatkan kepentingan publik. Komisi khusus intelijen di parlemen sejumlah negara mendapatkan kewenangan untuk membuka atau menyampaikan informasi kepada publik secara umum, tetapi harus memenuhi kualifikasi tertentu, misalnya, harus disepakati oleh mayoritas anggota.

Di samping hal-hal di atas, pengalaman sejumlah negara menunjukan bahwa efektivitas kerja komisi intelijen juga terkait dengan adanya dukungan dari parlemen secara keseluruhan. Dukungan umum dapat diperoleh apabila parlemen secara keseluruhan memiliki informasi yang memadai dan terkini. Untuk itulah, komisi intelijen yang efektif umumnya menyampaikan laporan tahunan secara teratur kepada rapat paripurna parlemen. Dukungan tidak semata-mata diperlukan dari parlemen secara keseluruhan, tapi juga dari mitra kerjanya di eksekutif yang bertanggung-jawab atas intelijen. Dalam prakteknya, komisi yang efektif ditandai oleh adanya kemampuan untuk membangun kerjasama yang efektif dan konstruktif dengan menteri yang bertanggung-jawab secara politis atas lembaga intelijen.

Hal terakhir yang juga menonjol adalah komisi khusus intelijen tidak membatasi diri pada informasi yang didapat dari dinas-dinas intelijen. Komisi khusus harus juga berinisiatif mendapatkan informasi dari berbagai sumber lainnya. Komisi khusus umumnya memanfaatkan keahlian dari pihak luar, seperti melalui dengar pendapat ataupun penelitian, aktif dalam forum parlemen global sebagai partner untuk meningkatkan pemahaman dan pengetahuannya, memiliki staf yang kuat dan terekspos secara berarti pada forum-forum nasional dan internasional, yang berfungsi untuk menopang baik anggota maupun komite secara keseluruhan, dan memiliki dukungan sistem birokrasi yang kuat.[10]

Hal-hal di atas, sejauh yang bisa direkam dari parlemen Indonesia, masih tetap menjadi persoalan serius hingga hari ini. Komisi yang diperlukan masih belum terbentuk sekalipun wacana kearah tersebut sudah berkembang. Harapannya adalah proses pembuatan UU Intelijen Negara akan dapat menjawab persoalan ini.

[10] *Ibid*. h. 15-16

Delapan

Penutup : Inisiasi Reformasi Intelijen Negara

Reformasi sektor keamanan yang digulirkan sejak 1998 belum menyentuh sistem intelijen nasional. Reformasi sektor keamanan yang digulirkan sejak 1998 belum menyentuh sektor intelijen negara. Indikasi utamanya adalah hingga saat ini Indonesia tetap belum memiliki regulasi politik yang mengatur inteljen negara. Regulasi tersebut diperlukan terutama karena organisasi intelijen negera memiliki suatu kewenangan spesifik yang memungkinkan anggota intelijen untuk menggunakan metode kerja rahasia dan tertutup yang secara diametral memiliki kontradiksi dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kebebasan sipil. Kontradiksi tersebut harus diatasi dengan melakukan reformasi intelijen nasional.

Agenda reformasi intelijen nasional berkaitan dengan usaha untuk memperkenalkan pengelolaan sistem intelijen nasional yang efektif untuk mendukung terciptanya dinas-dinas intelijen yang profesional, tangguh, dalam tatanan sistem politik yang demokratis. Agenda reformasi intelijen nasional di Indonesia terdiri dari lima pekerjaan rumah. Pertama, perumusan regulasi-

regulasi politik untuk mengatur dinas-dinas intelijen yang diharapkan memiliki karakter dan budaya strategi baru. Kedua, restrukturisasi organisasi intelijen nasional terutama yang berkaitan dengan pembentukan mekanisme koordinasi antar dinas-dinas intelijen. Ketiga, pengaturan tataran kewenangan antar dinas-dinas intelijen. Keempat, alokasi sumber-sumber daya nasional untuk untuk mengembangkan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis. Dan kelima, rekonstruksi budaya strategik yang mencerminkan adanya adaptasi nilai-nilai demokrasi serta prinsip-prinsip humanitarian oleh dinas-dinas intelijen.

Kerangka kerja demokratik bagi intelijen negara diawali dengan menempatkan seluruh lembaga intelijen (kecuali intelijen tempur yang melekat pada satuan-satuan TNI) sebagai institusi sipil yang menjadi bagian dari sistem keamanan nasional. Sebagai bagian dari keamanan nasional, intelijen diberikan hak khusus untuk melakukan beberapa kegiatan yang melanggar beberapa kaidah demokrasi terutama yang berkaitan dengan informasi publik dan *privacy*. Namun, sebagai suatu institusi sipil, lembaga-lembaga intelijen tetap harus memiliki akuntabilitas politik yang dipegang oleh satu pejabat politik yang ditunjuk oleh Presiden. Pejabat politik tersebut sebaiknya tidak berasal dari pejabat karir birokrasi lembaga intelijen dan dengan demikian lebih berperan sebagai koordinator kebijakan strategik intelijen negara, serta cenderung tidak memiliki kewenangan eksekusi di lembaga-lembaga intelijen.

Akuntabilitas politik bagi lembaga intelijen diperlukan terutama untuk mendapatkan kepercayaan publik bahwa hak-hak khusus yang diberikan kepada lembaga intelijen akan selalu dipergunakan untuk tujuan-tujuan yang sah secara proporsional. Proporsionalitas tersebut dijaga dengan mengharuskan adanya usaha sengaja dari negara untuk mencegah akumulasi kekuasaan di tangan satu orang atau satu kelompok. Demokrasi menginginkan adanya fragmentasi atau distribusi kekuasaan

sehingga perimbangan kekuasaan yang ada akan mengalirkan mekanisme *checks and balance* yang efektif. Berdasarkan logika ini, lembaga-lembaga intelijen harus terdiferensiasi dalam berbagai organisasi berdasarkan fungsi-fungsi yang spesifik.

Kerangka kerja demokratik bagi intelijen negara juga diwujudkan melalui penciptaan mekanisme pengawasan terhadap seluruh kegiatan dinas intelijen. Mekanisme pengawasan tersebut ditawarkan oleh Kelompok Kerja (POKJA) Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara PACIVIS FISIP-UI dalam suatu Draft RUU Intelijen Negara yang diluncurkan di Jakarta, 23 Agustus 2005. Dalam draft tersebut, POKJA mengusulkan penciptaan mekanisme pengawasan berlapis (*multi-layered oversight)*. Pengawasan berlapis merupakan suatu sistem pengawasan konsentrik yang dilakukan oleh berbagai dinas atau instansi di mana secara berurutan pengawasan yang dilakukan oleh sebuah dinas menjadi cakupan pengawasan lapisan dinas berikutnya. Pengawasan berlapis seperti ini dilakukan dengan menempatkan pengawasan terhadap intelijen negara di titik pusat lingkaran dengan tujuan menjamin dan meningkatkan akuntabilitas politik, hukum dan keuangan.

Secara operasional, pengawasan berlapis terdiri dari berbagai lapisan pengawasan. Di lapisan pertama, dinas-dinas intelijen negara perlu menyepakati suatu kode etik profesi intelijen, yaitu seperangkat aturan perilaku yang dianggap perlu untuk melaksanakan suatu tugas atau fungsi berdasarkan azas kepatutan moral dan kejujuran. Kode etik profesi intelijen bisa mencakup hal-hal seperti pernyataan kesetiaan kepada negara dan konstitusi, setia dan tunduk di bawah hukum yang berlaku, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan HAM, setia pada janji menjaga kerahasiaan profesi, netralitas politik (non-partisanship), memiliki integritas, obyektivitas dan ketidakberpihakan dalam mengevaluasi informasi, dan menjaga saling percaya antara pembuat kebijakan dengan pejabat intelijen.Kode etik intelijen ini menjadi dasar bagi pelaksanaan

pengawasan melekat di dalam dinas intelijen. Kode etik intelijen ini akan terwujud dalam suatu etos kerja profesional yang didukung oleh keberadaan sistem pengembangan sumber daya manusia intelijen yang mengutamakan profesionalisme, *merit system*, dan mekanisme penghargaan dan sanksi yang kuat.

Di lapisan kedua, Presiden perlu membentuk mekanisme pengawasan bagi dinas-dinas intelijen memungkinkan pemerintah untuk: (1) mendapatkan informasi tentang pelaksanaan fungsi intelijen; (2) mengendalikan operasi-operasi intelijen yang bersifat khusus; (3) mengatur kerjasama intelijen dengan pihak asing/internasional; serta (4) mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang. Mekanisme pengawasan eksekutif ini hanya bisa berjalan optimal jika sejak awal Presiden membentuk kerangka kerja operasional yang tegas bagi dinas-dinas intelijen yang mencakup mekanisme pemberian tugas (*tasking*) dan pelaporan (*reporting*). Mekanisme *tasking* dan *reporting* ini dibentuk untuk menjamin bahwa dinas intelijen tetap merupakan instrumen pemerintah yang tidak dapat memberikan penugasan terhadap dirinya sendiri.

Di lapisan ketiga, pengawasan terhadap lembaga intelijen dilakukan oleh DPR. Pengawasan oleh DPR dilakukan untuk (1) mencegah penyalahgunaan kewenangan khusus intelijen; (2) meningkatkan efektifitas kerja dinas-dinas intelijen; serta (3) meningkatkan akuntabilitas politik kegiatan-kegiatan intelijen. DPR secara khusus berkepentingan dengan tetap tegaknya prinsip *rule of law* dalam pelaksaan tugas dinas intelijen. Selain itu, DPR juga menjalankan pengawasan terhadap anggaran yang digunakan oleh dinas intelijen sehingga sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam anggaran negara. Dalam draft RUU Intelijen Negara, POKJA mengusulkan pembentukan sub-komisi khusus di dalam Dewan Perwakilan Rakyat yang secara khusus bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen. Anggota sub-komisi khusus DPR wajib mengambil sumpah untuk menjaga

kerahasiaan negara dan menjadi subyek hukum dari pelanggaran atas sumpah tersebut. Sub-komisi khusus Intelijen tersebut memiliki kewenangan untuk meminta Presiden menangguhkan kewenangan khusus lembaga dan dinas intelijen negara yang secara nyata telah melanggar peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan kode etik intelijen. Sub-komisi khusus juga memiliki kewenangan untuk membuka produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup bagi akses publik untuk kepentingan-kepentingan proses penegakan hukum, proses pengungkapan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan atau proses penyingkapan penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga dan dinas-dinas intelijen.

Dilapisan keempat, mekanisme pengawasan dilakukan oleh *civil society*. Pengawasan di lapisan ini dilakukan oleh masyarakat melalui lembaga-lembaga sampiran negara serta organisasi-organisasi masyarakat sipil. Lembaga-lembaga sampiran negara tersebut meliputi dan tidak terbatas pada Ombudsman, Komnas HAM, Komnas Anak, Komnas Perempuan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Pengawasan masyarakat sipil ditujukan untuk menjaga tetap tegaknya prinsip-prinsip demokrasi, kebebasan sipil, dan HAM dari kemungkinan penyalahgunaan kewenangan intelijen. Pengawasan ini juga ditujukan untuk membentuk mekanisme perlindungan warga yang kuat yang mencegah upaya penggalangan sistematis yang menjadikan warga masyarakat sebagai subyek kegiatan intelijen. Warga masyarakat, dalam derajat tertentu, memiliki hak imunitas dari kegiatan intelijen. Hak imunitas tersebut harus diperkuat oleh negara melalui pembentukan mekanisme perlindungan warga. Mekanisme ini dapat dilakukan dengan dua cara yaitu memberdayakan kembali pranata adat lokal yang selama masa Orde Baru telah mengalami proses standarisasi administratif, dan menerapkan mekanisme *community policing* yang memungkinkan komunitas warga untuk secara aktif melakukan konsolidasi sosial secara emansipatif.

Keberadaan mekanisme pengawasan berlapis tersebut diharapkan dapat secara signifikan meningkatkan kinerja intelijen negara dalam menginisiasi berbagai kegiatan intelijen. Kegiatan intelijen dilakukan untuk untuk menghasilkan berbagai produk intelijen yang dapat meningkatkan kesiagaan stratejik negara yang diwujudkan melalui penguatan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis bidang keamanan nasional. Sebagai bagian dari sistem peringatan dini, kegiatan intelijen ditujukan untuk mengumpulkan, mengolah dan menilai informasi-informasi yang berkaitan dengan sumber-sumber ancaman terhadap keamanan nasional. Sebagai bagian dari sistem analisa informasi strategis, kegiatan intelijen ditujukan untuk menghasilkan pangkalan data melalui suatu analisis strategis yang mendalam mengenai motif, tujuan, identitas, struktur organisasi, sumber dukungan dan kelemahan dari sumber-sumber ancaman potensial.

Dalam rangka pembentukan sistim peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis yang terpadu, POKJA RUU Intelijen negara mengusulkan agar seluruh lembaga yang menjalankan fungsi intelijen tergabung dalam suatu komunitas intelijen nasional. Draft RUU Intelijen negara mendefinisikan komunitas intelijen nasional sebagai kumpulan dari seluruh dinas intelijen negara yang bekerja dalam suatu sistem jaringan kerja dan model koordinasi melingkar *Cakra Byuha.*

Usulan model *Cakra Byuha* ini menuntut adanya dua perubahan struktural. Pertama, pemerintah perlu membentuk Lembaga Koordinasi Intelijen Negara (LKIN) yang ditempatkan di titik pusat lingkaran *Cakra Byuha* dan berfungsi sebagai koordinator kerja sama lintas lembaga. Kedua, model C*akra Byuha* membagi anggota komunitas intelijen nasional dalam lima tipe organisasi, yaitu: (a) intelijen nasional yang menjalankan fungsi-fungsi intelijen untuk mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Negara (BIN); (b) intelijen stratejik yang menjalankan fungsi

intelijen pertahanan dan luar negeri untuk mengatasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Strategis (BIS); (c) intelijen-intelijen militer yang melekat pada satuan-satuan TNI; (d) intelijen instansional yang menjalankan fungsi intelijen yustisia dan intelijen kriminal yang dilakukan oleh intelijen kepolisian, intelijen bea cukai, intelijen imigrasi, serta intelijen kejaksaan; dan (e) lembaga-lembaga pemerintahan yang fungsinya menunjang dan atau terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional seperti Lembaga Sandi Negara, Badan Narkotika Nasional, dan Badan Pusat Statistik (BPS).

Diferensiasi organisasi tersebut akan menimbulkan pemisahan antara intelijen domestik dengan intelijen luar negeri. Intelijen domestik yang antara lain terdiri dari intelijen kriminal, kejaksaan agung, intelijen ekonomi, bea cukai dan imigrasi dan Dinas Intelijen Negara secara organisasi harus terpisah dan tidak dapat melakukan kegiatan intelijen luar neger. Intelijen luar negeri dapat ditempatkan di bawah Departemen Pertahanan yang diberi kewenangan khusus untuk melakukan melakukan kegiatan kontra intelijen untuk menangkal elemen-elemen asing (baik negara maupun non-negara) yang nyata-nyata melakukan serangkaian aksi yang mengancam keamanan nasional. Kewenangan khusus untuk melakukan kontra intelijen ini tidak dapat diberikan kepada komunitas intelijen domestik. Lembaga-lembaga intelijen harus dilarang melakukan kegiatan kontra intelijen dalam negeri. Intelijen negara tidak boleh memata-matai rakyatnya sendiri. Terlebih lagi, intelijen negara tidak boleh menjadi intelijen politik yang digunakan penguasa untuk memata-matai lawan-lawan politiknya.

Diferensiasi organisasi juga akan memisahkan secara tegas antara intelijen sipil dengan intelijen militer. Intelijen sipil merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara yang ditempatkan dibawah departemen-departemen teknis yang relevan. Intelijen militer melakukan kegiatan intelijen tempur yang melekat pada

satuan-satuan tempur TNI yang memiliki kewenangan untuk melakukan *tactical intelligence*. *Tactical intelligence* ini hanya dilakukan dalam suatu situasi pertempuran dan tidak dapat digelar dalam masa damai.

Diferensiasi organisasi intelijen juga diharapkan dapat mencegah pengembangan kemampuan intelijen untuk melakukan operasi pencegahan kejahatan maupun penindakan hukum. Fungsi intelijen harus secara tegas terpisah dengan fungsi penegakan hukum. Intelijen [dalam negeri] merupakan bagian dari sistem peringatan dini yang tidak memiliki kewenangan penindakan. Fungsi penegakan hukum tetap dipegang oleh aparat yustisi (antara lain POLRI dan Kejaksaaan Agung) dan fungsi ini tidak dapat dialihkan ke aparat intelijen. Kebutuhan operasional aparat intelijen untuk melakukan penindakan dini ditengarai dengan pembentukan mekanisme koordinasi kerja yang lebih efektif, bukan dengan memberikan kewenangan ekstra di bidang penegakan hukum bagi aparat intelijen.

Seluruh proses diferensiasi organisasi intelijen dimaksudkan agar tidak terjadi akumulasi kekuasaan ditangan satu organisasi intelijen sehingga pengawasan demokratik atas lembaga, aktor, dan kegiatan intelijen dapat lebih optimal dijalankan. Dengan cara seperti ini, keseimbangan antara kebutuhan untuk mempunyai lembaga intelijen yang dapat menjalankan fungsinya secara profesional dan proporsional dengan kebutuhan untuk melindungi hak-hak demokratik warga negara sebagaimana diharuskan dalam sistem politik demokratik diharapkan dapat dicapai.

Daftar Pustaka

Akram, Ajaz. "A Comparative Analysis of the Structure and Functions of Intelligence Community in Israel and India", *Defense Journal*, Desember 1999.

Al-Marashi, Ibrahim. "Iraq's Security and Intelligence Network – A Guide and Analysis" *Middle East Review of International Affairs*, No.6, Vol.3, September 2002.

Andrew, Christopher. *For the President's Eyes Only, Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush* (London: HarperCollins Publishers, Inc. 1995).

Andrew, Christopher. *Her Majesty's Secret Service: The Making of the British Intelligence Community* (New York: Penquin Books, 1987).

Anggoro, Kusnanto. "Konsolidasi Negara, Politik Transisi, dan Fungsi Intelijen" dalam Andi Widjajanto (ed.), *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS UI dan FES, 2005).

ASIO. *Report to Parliament 2001-2002* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2002).

Assembly of WEU. The Interim European Security and Defence Assembly, "Parliamentary Pengawasan of the Intelligence Services in WEU Countries – Current Situation and Prospect for Reform" *Report: Document A/1810*, 4 Desember 2002.

Baleanu, V.G.. *A Clear and Present Danger to Democracy: The New Romanian Security Services Are Still Watching* (Camberely, UK: Royal Military College Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, 1996).

Ball, Nicole, Tsjeard Bouta, dan Luc van de Goor. *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework* (The Hague: The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2003).

Barger, Deborah G. *Toward a Revolution in Intelligence Affairs* (Santa Monica: RAND National Security Research Divion, 2005).

Belasco, James dan Ralph Stayer. *Flight of the Buffalo*, (New York: Warner Books, 1994).

Bennet, Gordon. *The Federal Agency of Government Communications and Information,* (Sandhurst, U.K.: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre, 2001).

Bennet, Gordon. *The Federal Security Service of the Russian Federation,* (Sandhurst, UK.: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre, 2001).

Bennet, Gordon. *The SVR: Russia's Intelligence Service,* (Sandhurst, UK.: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre, 2001).

Berkowitz, Bruce D dan Allen E. Goodan. *Best Truths: Intelligence in the Information Age* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 2000).

Berman, Ilan dan J. Michael Waller. "Dismantling Tyranny Project", *Demokratizatsiya*, Vol. 12, No. 3, Summer 2004.

Booth, Ken. *Statecraft and Security The Cold War and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

Born, Hans (ed.). *Pengawasan Parlemen dalam Sektor Keamanan. Asas, Mekanisme dan Pelaksanaan*, *Buku Panduan Bagi Anggota Parlemen*, , alih bahasa Soedjati Djiwandono (Jakarta: CSIS, 2003).

Born, Hans dan Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005).

Born, Hans. "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures", *DCAF Working Paper Series*, No.20, May 2002.

Brown, Michael E. "Security Problems and Security Policy in a Grave World" dalam Michael E. Brown (ed), *Grave New World Security Challenges in the 21st Century* (Washington DC: Georgetown University, 2003).

Bull, Hedley. "The State's Positive Role in World Affairs" dalam Stephen R. Graubard (ed.), *The State* (New York: W.W. Northon Company Inc, 1999).

Burn, Tim New. "Introduction: Understanding Policing", dalam Tim New Burn (ed.), *Handbook of Policing* (London: Willan Publishing, 2003).

Buzan, Barry dan Richard Little, *International System in World History, Remaking The Study of International Relations* (New York: Oxford University Press, 2000).

Buzan, Barry. *People States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,* 2nd ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1991).

Cabinet Office. *National Intelligence Machinery* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun).

Caporaso, James A. "Global Political Economy", dalam Ada W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline* (Washington D.C.: The American Political Science Association, 1993).

Collier, David dan Steven Levitsky. "Democracy 'With Adjectives': Conceptual Inovation in Comparation Research", *Working Papers 230*, Agustus 1996.

Conboy, Kennenth dan James Morrison. *Feet to the Fire* (Annapolis: Naval Institute Press, 1999).

Conboy, Kenneth dan Dale Andredade. *Spies and Commandos*, (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2000).

Cowie, H.R. *Nationalism and Internationalism in the Modern World* (Melbourne: Thomas Nelson, 1979).

CSIS. "Integrated National Security Assessment Centre," *Backgrounder Series,* No.13, Oktober 2003.

CSIS. "The CSIS Mandate," *Backgrounder Series,* No.1, Agustus 2001.

Dahl, Robert A. *On Democracy* (Yale University Press, 1998).

Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

Dalby, Simon. "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemma in Contemporary Security Discourse" dalam Krause, Keith dan Williams, M.C.. (eds.), *Critical Security Studies: Concept and Cases* (London: UCL Press, 1997).

DCAF Intelligence Working Group. "Intelligence Practice and Democratic Oversight – Apractitioner's View" *DCAF Occasional Paper No.3,* July 2003.

DCAF Working Group on Intelligence Reform. "Intelligence Services and Democracy", DCAF *Working Paper Series* – No. 13, 2002.

Dorwart, Jeffrey. *The Office of Naval Intelligence: The Birth of America;s First Intelligence Agency 1865-1918* (Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1979).

Doyle, Michael W. *Ways of War and Peace* (London: W.W. Norton & Co. Inc., 1997).

Dulles, Allen.*The Craft of Inteliggence (*New York: Signet Book, 1965).

Dunleavy, P. *Democracy, Bureaucracy and Publik Choice* (Brighton: Harverster Wheatshef, 1991).

Dzhirkelov, Ilya. *Secret Servant: My Life with the KGB and the Soviet Elite* (London: Collins Publisher, 1987).

Estévez, Eduardo E. *Argentina's Intelligence after Ten Years of Democracy: The Challenges of Reform and Congressional Oversights* (Buenos Aires: 1993).

Faupin, Alain. "Reform the French Intelligence Services After the End of the Cold War," Makalah untuk *Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services,* Geneva, 3-5 Oktober 2002.

Fergusson, Thomas. *British Military Intelligence 1870-1914: The Development of a Moderen Intelligence Organization* (Frederick, Md.: University Publications of America, 1984).

Ferrris, John. "Intelligence after the Cold War: A Global Perspective" dalam Anthony Bergin dan Robert Hall, *Intelligence, Australian National Security* (Canbera:

Australian Defence Stuides Center, Australian Defence Force Academy, 2004).

Garlauskas, Markus V. "Intelligence Support for Military Operation", *Joint Force Quarterly*, Winter 2002.

Gates, Robert. "An Opportunity Unfulfilled: The Use and Perceptions of Intelligence at the White House," *The Washington Quaterly*, Vol.12, No.1, Winter, 1989.

Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces Switzerland. "Intelligence Services and Democracy" *DCAF Working Paper Series,* No. 13, April 2002.

Gerolymatos, Andre. "Espionage and Treason: A Study of the "Proxenia", dalam *Political and Military Intelligence Gathering in Ancient Greece* (Amsterdam: J.C. Gieben, 1986).

Gilbert, Martin. *Second World War* (London: Fontana/Collins, 1989).

Godfrey, E. Drexel. "Ethics and Intelligence," *Foreign Affairs* 56/4, April 1978.

Gould, Carol C. *Rethinking Democracy: Freedom and Social Coperation in Politics, Economy and Society*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

Gudgin, Peter. *Military Intelligence: The British Story* (London: Arms and Armour, 1989).

Hampson, Fen Osler, et.al., *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

Hatmodjo, Jono. *Intelijen Sebagai Ilmu* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003).

Headrick, Daniel R. *The Invisible Weapon: Telecommunications and International Politics 1851-1945* (New York: Oxford University Press, 1991).

D'A Henderson, Robert. "South African Intelligence under De Klerk" *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence,* No. 8, Vol.1, Spring 1995.

Heyman, Phillipp B. *Controlling Intelligence Agencies* (Harvard University: Justice in Time of Transition Project, 2001).

Hohne, Heinz. Canaris: Hitler's Master Spy (New York: Doubleday, 1979).

Holsti, K.J. *The State, War, and the State of War* (Cambridge: CUP, 1996).

Holsti, K.J. *Peace and War: Armed Conflict and International Order 1648-1989* (Cambridge: CUP, 1991).

Holtom, C.G.. "Intelligence Blunders: A Possible Cure", *RUSI Journal*, October 1999.

Horsman, Matthew dan Andrew Marshall. *After The Nation-State Citizen, Tribalism and the New World Disorder* (London: HarperColins Publishers,1994).

Huntington, Samuel P.*Political Order in Changing Societies,* (New Haven: Yale University Press, 1968).

ISC. *Inquiry into Intelligence, Assessments and Advice Prior to the Terrorist Bombings on Bali 12 October 2002* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2002).

Jauvert, Vincent "Espionage: How France Listens to the Whole World", *Le Nouvel Observateur*, 5 April 2001.

Johannen, Uwe, Alan Smith dan James Gomes (eds.). *911: September 11 and Political Freedom. Asian Perspective* (Singapore: Select Publishing, 2003).

Kahin, Audrey R. dan George Kahin. *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles in Indonesia* (University of Washington Press, 1997).

Kautilya, *The Arthashastra,* terj. L.N. Rangarajan (New Delhi: Penguin Books, 1992).

Keegan, John. *Intelligence in War* (New York: Vintage Books, 2002).

Kellog, Ronald T. *Cognitive Psychology* (London: Sage Publication, 1995).

Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara PACIVIS-UI. *Naskah Akademik RUU Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2005).

Kent, Sherman. *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949).

Kier, Elizabeth. "Culture and French Military Doctrine Before World War II", dalam Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996).

Kissinger, Henry. *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994).

Kissinger, Henry. *The White House Years* (London: George Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1979).

Klerks, Peter. *A Directory of European Intelligence Agencies* (London: Domestic Security Research Foundation, 1993).

Laur, Timothy M. "Principles of Warning Intelligence," dalam Gerald W.Hopple dan Bruce W. Watson (eds.), *The Military Intelligence Community* (Boulder, Colorado: Westview, 1986).

Leigh, Ian. "Democratic Control of security and Intelligence Services: A Legal Framework", *Working Paper,* No. 119, (Geneva: DCAF, 2003).

Light, Margot. "Exporting Democracy" dalam Karena E. Smith dan Margot Light (eds.), *Ethics and Foreign Policy* (Cambridge: Cambrdge University Press, 2001).

Lipson, Lesley. *The Great Issues in Politics* (New Jerssey: Printice-Hall Inc., 1981).

Lonsdale, David J. "Information Power: Strategy, Geopolitics, and the Fifth Dimension" dalam Colin S.Gray dan Geoffrey Sloan (eds.) *Geopolitics: Geography and Strategy* (London: Frank Cass Publishers, 1999).

Lowenthal, Mark. *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington D.C.: CQ Press, 2003).

Ludra, Thalkur Kuldip S. *Understanding War: Its Implication and Effects* (New Delhi: Candighar, 1990).

Manullang, A.C. *Menguak Tabu Intelijen. Teror, Motif dan Regim* (Jakarta: 2001).

McCuedy, Dave. "Glasnost for the CIA", *Foreign Affairs*, 73 (Januari-Pebruari 1994).

Meisler, Stanley. *United Nations The First Fifty Years* (New York: The Atlantic Monthly Press, 1995).

Montesquieu, "The Spirit of the Laws" dalam William Ebenstein, *Great Political Thinkers: Plato to The Present* (New York: Holt Rinehart and Winston, 1964).

Morgan, Clifford T, et.al., *Introduction to Psychology* (New York: McGraw-Hill Company).

Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred A.Knopf, 1967).

Navarre, Henry. *Le Service de Renseignements 1871-1944* (Paris: Plon, 1978).

Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Atherton, 1971).

Olsen, J.P dan B. G. Peters. *Learning From Experience: Lessons From Administrative Reform* (Pitsburg: University of Pittsburgh Press, 1995).

Owens, Williams. "Intelliegence in the 21st Century", *American Intelligence Journal*, Vol. 19/1-2, Spring 1999.

Paul, T.V. "States, Security Function and the New Global Forces", dalam T.V. Paul, G. John Ikenberry and John A. Hall (eds), *The Nation-State in Question* (Princeton: Princeton University Press, 2003).

Pye, Lucian W. *Aspect of Political Development,* (New York: Little, Brown and Company, 1966).

Rahman, B. "Pakistan's Inter-Services Intelligence" *South Asia Analysis Group Working Paper* No. 287, (1 Agustus 2001).

Rathmell, Andrew "Syria's Intelligence Services" *Middle East Intelligence Bulletin,* No.2, Vol.6 (July 2000).

Reiner, Robert. *The Politics of The Police* (New York: Oxford University Press, 2000).

Richardson, Jeffrey T. *A Century of Spies Intelligence in The Twentieth Century* (New York: Oxford University Press, 1995).

Richmond, J.A. "Spies in Ancient Greece", *Greece & Rome*, Vol. 45, No.1, April 1998.

Russell, Frank S.. *Information Gathering in Classical Greece* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

Scalingi, Paula L. "US. Intelligence in an Age of Uncertainty" *The Washington Quaterly*, No.15, Winter, 1992.

Schumacher, E.F. *Small is Beautifull: Study of Economic as If People Mattered,* (London: Abacus, 1991).

Security Service. *The Security Service: MI 5* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun)

Sheldon, Rose Mary. *Intelligence Activities in Ancient Rome: Trust the Gods, but Verify* (London: Frank Cass, 2005).

Sheldon, Rose Mary. *Espionage in the Ancient World: An Annotated Bibliography of Books and Articles in Western Languages* (Jefferson, NC: McFarland, 2002).

Shulsky Abram N, dan Gary J. Schmith. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Dulles, Virginia: Brasseys's Inc.: 2002).

Silver, Allan. "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot", dalam Tim New Burn (ed.), *Policing Key Readings*, (London: Willan Publishing, 2005).

Staar, Richard. *KGB and Other Buddies in Putin Apparat* (Boston, Mass: the Institute for the Study of Conflict, Ideology and Policy, 2000).

Stern, Jessica. *The Ultimate Terrorist* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

Szabo, Karoly F. "Parliamentary Overview of Intelligence Services in Romania", Makalah untuk *Workshop Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, Geneva, 3 – 5 Oktober 2002.

Tangredi, Sam J. "Assessing New Missions" dalam Hans Binnendijk (ed.), *Transforming America's Military* (Washington D.C.: National Defense University Press, 2002).

Tanter, Richard. *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989,* Doctoral Thesis, Monash University.

The International Commission On Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility To Protect* (Ottawa: International Development Research Center 2001).

Tilly, Charles. "War-making and State-making as Organized Crime", dalam Peter Evans, Dieter Rueschmeyer dan Theda Skocpol (eds.), *Bringing the States Back In,* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

Tood, Paul dan Jonathan Bloch. *Global Intelligence. The World's Secret Services Today*, bagian Appendix, (London: Zed Books Ltd, 2003).

UNDP. "Reconceptualising Governance", *Discussion Paper 2* (New York: UNDP, 1997).

van den Doel, Theo. "Oversight and Reform of Intelligence and Security Services", *Paper presented at the Workshop on the Handbook on "Parliamentary Oversight of the Security Sector"* Sofia, 2-3 June, 2004.

Webster, William H, et.al., *Russian Organised Crime: Global Organised Crime Project* (Washington D.C.: CSIS, 1997).

Webster, William H. "The Role Of Intelligence in a Free Society" *University of Miami Law Review,* Vol.43, September 1988.

Weller, Geoffrey R. "Scandinavian Security and Intelligence: The European Union, the WEU and NATO", *Scandinavian Studies*, Vol. 70, Spring 1998.

Western European Union. *Document 1517: A European Intelligence Policy* (Paris: Assembly of the WEU, 1996).

Western European Union. *Document 1525: WEU and Helios 2* (Paris: Assembly of the WEU, 1996).

Wetzling, Thorsten. "Making Intelligence Accountable: Executive and Legislative Pengawasan of Intelligence Services" *Workshop Report,* Geneva, 19-20 September 2003.

Wetzling, Thorsten.`"Making Intelligence Accountable: Executive and Legislative Oversight of Intelligence Services", *Workshop Report*, (Oslo: DCAF, 19 – 20 September 2003).

Widjajanto, Andi (ed.). *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS UI dan FES, 2005).

Wirawan, Hariyadi. "Evolusi Intelijen Indonesia" dalam Andi Widjajanto (ed.), *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS dan FES, 2005).

Yack, Benard. "Nationalism, Popular Sovereignty and the Liberal Democratic State" dalam T.V. Paul, G. John Ikenberry and John A. Hall (eds.), *The Nation-State in Question* (Princeton: Princeton University Press, 2003).

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG 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
Rudy Satriyo Mukantardjo

PACIVIS
Departemen Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia

Jakarta, 23 Agustus 2005

A. Latar Belakang

Ada tiga pertimbangan utama yang melandasi kebutuhan untuk menyusun regulasi politik tentang intelijen negara.

Pertimbangan *pertama* bersifat strategik dan substantif, yaitu adanya kebutuhan mendesak (*urgent*) untuk mengembangkan intelijen negara yang profesional dalam mengatasi berkembangnya ancaman terhadap keamanan nasional (*national security*) yang makin kompleks. Kompleksitas ancaman tersebut memerlukan suatu penyesuaian strategik terhadap kegiatan dan kedinasan intelijen, yang sesungguhnya dirancang sebagai sistem peringatan dini dalam menanggulangi ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional. Pertimbangan strategik-substantif juga merupakan keniscayaan dilihat dari perkembangan informasi yang begitu cepat dan beragam, yang harus dikelola dan dianalisis oleh intelijen negara untuk dapat digunakan sebagai salah satu faktor penentu dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan tentang keamanan nasional. Dalam konteks seperti ini, peran intelijen sangat strategis. Dengan demikian penyesuaian terhadap kegiatan dan kedinasan intelijen negara, yang pada dasarnya adalah penyesuaian tentang hakikat dan tujuan intelijen itu sendiri, merupakan kebutuhan bersama suatu bangsa dan negara yang mengalami perubahan-perubahan demokratik.

Pertimbangan *kedua* bersifat politik. Pertimbangan ini menempatkan tindakan dan kedinasan intelijen negara dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia, yang memungkinkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keseluruhan sistem intelijen negara. Sistem intelijen negara harus diubah, dari watak dinas intelijen negara yang tertutup, represif dan melayani kepentingan rezim, ke watak yang lebih terbuka dan akuntabel, responsif terhadap kompleksitas keamanan nasional, serta melayani kepentingan seluruh warga masyarakat (bangsa) Indonesia. Perubahan ini mengharuskan adanya ukuran-ukuran (*governance effectiveness*) yang semakin jelas untuk menilai kinerja sistem intelijen negara bagi keamanan nasional. Sistem intelijen negara yang efektif mengharuskan adanya (1) spesialisasi fungsi antar berbagai aktor intelijen, (2) mekanisme koordinasi antar berbagai aktor intelijen, dan (3) pengumpulan, pengolahan dan penilaian informasi tentang ancaman terhadap keamanan nasional secara objektif. Apabila kedua langkah di atas diabaikan, akan memunculkan kebijakan intelijen yang bersifat arbitrer (sewenang-wenang) sehingga hasil seluruh kegiatan

intelijen tidak dapat dijadikan dasar bagi pengambilan keputusan. Oleh karena itu, sistem intelijen negara juga harus ditata kembali agar tetap berfungsi secara profesional dan proporsional dalam konteks keamanan nasional dan konsolidasi demokrasi.

Alasan terakhir (*ketiga*) yaitu pertimbangan hukum yang menghendaki adanya pengaturan lebih tegas tetapi terbatas terhadap kewenangan spesifik intelijen negara. Kewenangan spesifik tersebut terutama mencakup metode kerja dinas-dinas intelijen yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang secara signifikan dapat mengancam keberadaan masyarakat demokratik dan hak asasi manusia. Kerahasiaan dan ketertutupan kegiatan intelijen berlawanan dengan prinsip keterbukaan, kebebasan dan hak-hak sipil warga negara dalam masyarakat yang demokratik. Karena itu, kewenangan khusus dinas-dinas intelijen harus diatur dalam suatu regulasi politik berbentuk undang-undang yang di dalamnya mengatur secara tegas dan terbatas tentang: (1) hakekat dan tujuan intelijen negara; (2) ruang lingkup intelijen negara; (3) tugas, fungsi serta wewenang intelijen negara; (4) organisasi dan prinsip-prinsip pengaturan kedinasan intelijen negara, termasuk hubungan antar-dinas; (5) pembiayaan kegiatan dan dinas intelijen negara; serta (6) mekanisme pengawasan terhadap kegiatan dan dinas intelijen negara, termasuk perlindungan terhadap petugas intelijen dan kerahasiaan informasi intelijen.

B. Hakekat dan Tujuan Sistem Intelijen Negara

Hakekat regulasi politik di bidang intelijen negara harus menjamin terciptanya keseimbangan antara keamanan nasional dan demokrasi serta hak-hak sipil, yaitu: dinas intelijen negara tetap diperlukan untuk mengantisipasi munculnya ancaman bagi keamanan nasional, sementara kerangka kerja demokratik harus tetap menjadi dasar bagi pengaturan tugas, fungsi, organisasi, serta kegiatan dinas-dinas intelijen. Kerangka kerja demokratik bagi intelijen negara diawali dengan menempatkan seluruh dinas intelijen (kecuali intelijen tempur yang melekat pada satuan-satuan TNI) sebagai institusi sipil yang menjadi bagian dari sistem keamanan nasional.

Sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif (institusi sipil), dinas-dinas intelijen tetap harus memiliki akuntabilitas politik. Akuntabilitas politik bagi dinas intelijen diperlukan terutama untuk mendapatkan kepercayaan publik bahwa hak-hak khusus yang diberikan kepada

dinas intelijen akan selalu dipergunakan secara proporsional dan profesional untuk tujuan-tujuan yang sah. Negara harus menjamin penerapan asas proporsionalitas tersebut untuk mencegah akumulasi kekuasaan di tangan satu orang atau satu kelompok intelijen.

Kerangka kerja demokratik seperti yang telah dijabarkan diatas harus menjadi dasar pembentukan sistem intelijen negara. Sistem intelijen negara adalah kesatuan proses dan kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan dan anggota-anggota intelijen negara yang bertanggung jawab untuk mengumpulkan, mengolah, dan menyebarluaskan informasi untuk menjamin keamanan nasional serta keberadaan masyarakat demokratik. Kegiatan-kegiatan intelijen dipandang sebagai kegiatan penalaran yang dilakukan secara rahasia dan tertutup. Kegiatan-kegiatan intelijen merupakan instrumen eksklusif negara yang digunakan untuk menggantikan ketakutan, keacuhan, dan kecurigaan dengan pengetahuan dan kepercayaan. Dengan kata lain, kegiatan-kegiatan intelijen merupakan garis pertama pertahanan dan keamanan negara dari berbagai bentuk dan sifat ancaman yang berasal dari para aktor individu, kelompok ataupun negara, baik dari dalam maupun luar negeri.

Secara ideal, sistem intelijen negara diwujudkan melalui pembentukan dan bekerjanya dinas-dinas intelijen yang dalam kerangka sistem politik demokratis memiliki enam karakter utama. Pertama, tunduk kepada otoritas politik. Kedua, terikat kepada prinsip akuntabilitas hukum, politik, serta finansial. Ketiga, dikembangkan sebagai institusi profesional yang bersifat non-partisan, dan atau tidak untuk kepentingan pribadi dan yang memiliki moralitas dan integritas institusi yang kuat. Keempat, memiliki suatu etos profesional yang terwujud dalam kode etik intelijen negara. Kelima, menjalankan fungsi spesifik. Terakhir, keenam, memiliki kompetensi-kompetisi utama dan teknis yang spesifik sehingga dapat secara efektif menjadi bagian dari sistem peringatan dini negara dan pertahanan negara.

Tujuan dari pembentukan dinas-dinas intelijen negara adalah menciptakan sistem kedinasan yang memiliki kapasitas, integritas dan profesionalisme untuk melakukan kegiatan intelijen. Dinas-dinas intelijen harus mampu bekerja secara rahasia untuk memperoleh, menganalisis, dan menilai informasi-informasi yang sahih dan terkini mengenai kegiatan-kegiatan musuh. Dinas-dinas intelijen harus memiliki etos kerja profesional yang dirumuskan dalam bentuk Kode Etik Intelijen. Etos kerja tersebut meliputi:

a. sikap ketaatan terhadap negara dan konstitusi negara, serta kepada lembaga-lembaga negara,
b. ketaatan pada hukum dan peraturan perundang-undangan,
c. penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia,
d. dedikasi untuk pelayanan publik dan melaksanakan tugas-tugasnya secara efisien dan efektif,
e. menjaga kerahasiaan,
f. netralitas politik,
g. tidak melakukan tindakan represif tidak melaksanakan fungsi polisi, dan tindakan-tindakan pemaksaan, kecuali atas dasar keputusan pengadilan atau diberi wewenang untuk itu oleh hukum,
h. tidak mempengaruhi dan dipengaruhi oleh partai politik, aparat negara, individu, kelompok, media, organisasi sosial kemasyarakatan, dan lembaga-lembaga perekonomian untuk tujuan-tujuan di luar kewenangannya,
i. tidak menjadi anggota organisasi apapun di luar intelijen,
j. tidak bekerja atas dasar sentimen ras, agama, ideologi kelompok atau karena keanggotaannya dalam suatu organisasi,
k. tidak menyalahgunakan kekuasaannya dan menghindarkan penggunaaan dana-dana publik secara semena-mena.

Dinas-dinas intelijen harus didukung oleh manajemen sumber daya manusia yang profesional, yang didasarkan pada semua kemungkinan rekrutmen dan sistem promosi yang berdasarkan pada prestasi. Kapasitas kelembagaan intelijen negara dikembangkan untuk meningkatkan kualitas produk intelijen dalam rangka pembentukan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi.Kapasitas kelembagaan intelijen dikembangkan dengan meningkatkan tiga komponen kapasitas intelijen yaitu jaringan kerja, teknologi, serta kemampuan aparat intelijen. Pengembangan kemampuan aparat intelijen dilakukan melalui pembinaan profesionalisme, penyesuaian dan pengembangan metode kerja, dan pengembangan mekanisme. Pembinaan profesionalisme anggota intelijen negara dilakukan melalui

pembinaan etika profesi, pengembangan pengetahuan dan pengalaman di bidang teknis intelijen. Pembinaan profesionalisme didukung dengan pemgembangan sistem rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, serta pengkajian penelitian dan pengembangan ilmu dan teknologi. Pengembangan kemampuan anggota intelijen negara harus memperhatikan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta hakekat ancaman terhadap keamanan nasional.

C. Fungsi dan Ruang Lingkup Intelijen Negara

Kegiatan intelijen dilakukan untuk untuk menghasilkan berbagai produk intelijen yang dapat meningkatkan kesiagaan stratejik negara. Kesiagaan stratekjik negara ditingkatkan untuk untuk menghilangkan dan/atau mengurangi kemungkinan terjadinya kejutan-kejutan stratejik, operasional dan taktis dari elemen-elemen musuh. Kejutan-kejutan stratejik ini merupakan suatu perkembangan tak terduga yang mempunyai potensi merusak atau melemahkan sistem keamanan nasional. Kesiagaan stratejik negara juga ditingkatkan untuk menghilangkan atau mengurangi niat musuh untuk mengambil langkah-langkah permusuhan. Kesiagaan stratejik diwujudkan melalui pemberian peringatan stratejik bagi pembuatan kebijakan yang didapat melalui rangkaian kegiatan intelijen.

Penguatan sistem peringatan dini dan sistem informasi strategis berguna untuk mengisi kekosongan informasi dari pengambil kebijakan dan sebagai alternatif kebijakan. Karenanya, kegiatan-kegiatan intelijen memiliki perbedaan mendasar dengan kegiatan penghimpunan, analisis dan presentasi informasi yang dilakukan komunitas lainnya. Perbedaan-perbedaan tersebut meliputi, baik sumber, metode maupun penyajian informasi. Sumber-sumber informasi intelijen merupakan kombinasi antara sumber-sumber terbuka dan tertutup. Sementara metode kerja intelijen bersifat rahasia, dan pola penyajian informasi umumnya membedakan secara tegas antara aktor pengumpul informasi, analis dan penyaji informasi. Hal-hal di atas bertentangan dengan prinsip-prinsip kebebasan informasi dan bahkan dari sudut kepentingan penguasa, sebuah produk informasi intejen tidak harus mendukung atau sejalan dengan kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini terutama karena fungsi pokok intejen lebih ditujukan untuk eksistensi negara secara keseluruhan, dan tidak semata-mata

untuk mempersenjatai pemerintah yang sedang berkuasa dengan informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan.

Intelijen juga menjalankan kegiatan yang sering disebutkan sebagai intelijen agresif yang melibatkan penyebaran disinformasi dan misinformasi pada organisasi-organisasi subversif, menyebarkan isu tak berdasar, memutar balikkan fakta, dan berbagai siasat dan muslihat lainnya, atau yang melibatkan serangkaian metode yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kebebasan warga negara, seperti pengintaian yang pada dasarnya melibatkan penyadapan dengan menggunakan antara lain teknologi-teknologi penyadapan. Dan teknik penyadapan alat-alat telekomunikasi yang secara teknis berbeda dengan pengintaian karena dimaksudkan untuk mendapatkan informasi tentang jaringan telekomunikasi lawan.

Kegiatan-kegiatan intelijen agresif untuk menghadapi kemungkinan musuh atau ancaman dalam negeri hanya dapat ditujukan kepada elemen-elemen yang memenuhi empat syarat berikut ini: (1) bekerja bagi kepentingan negara asing atau musuh seperti espionase; (2) menunjukkan permusuhan terhadap keseluruhan konstitusi dan sendi-sendi kehidupan bernegara seperti separatisme dan ekstremisme ideologis menggunakan cara kekerasan atau tidak demokratis; (3) mendorong terjadinya konflik kekerasan primordial; dan (4) menggunakan cara-cara kekerasan untuk melakukan suatu perubahan seperti terorisme dan pemberontakan bersenjata.

Fungsi intelijen dilakukan oleh beragam lembaga intelijen di tiga tataran. Pada tataran strategis, dinas intelijen, pada dasarnya, adalah suatu bentuk atau struktur kedinasan yang mengkhususkan diri pada upaya perolehan informasi yang kelak dapat dipergunakan untuk memberi dasar acuan bagi pemutus kebijakan politik. Suatu informasi yang didapat secara dini dan akurat dan mendahului proses politik antar pemerintahan, secara strategik menciptakan keuntungan maksimal, yang pada akhirnya memungkinkan suatu pemerintahan pemanfaat mengantisipasi langkah-langkah politik dalam penyelenggaraan negara.

Di tataran ini harus ada pemisahan antara dinas-dinas intelijen yang bergerak pada tataran domestik dan luar negeri. Intelijen domestik yang antara lain terdiri dari intelijen kriminal, kejaksaan agung, bea cukai dan imigrasi dan Badan Intelijen Negara (BIN) secara organisasi harus terpisah dengan dinas-dinas intelijen luar negeri dan tidak

melakukan kegiatan intelijen luar negeri. Intelijen luar negeri dapat ditempatkan di bawah Departemen Pertahanan yang diberi kewenangan khusus untuk melakukan melakukan kegiatan kontra intelijen untuk menangkal elemen-elemen asing (baik negara maupun non-negara) yang nyata-nyata melakukan serangkaian aksi yang mengancam keamanan nasional. Kewenangan khusus untuk melakukan kontra intelijen ini tidak dapat diberikan kepada komunitas intelijen domestik. Dinas-dinas intelijen harus dilarang melakukan kegiatan kontra intelijen dalam negeri. Intelijen negara tidak boleh memata-matai rakyatnya sendiri. Terlebih lagi, intelijen negara tidak boleh menjadi intelijen politik yang digunakan penguasa untuk memata-matai lawan-lawan politiknya.

Pemisahan lain yang perlu dilakukan di tataran strategis adalah antara intelijen sipil dan intelijen militer. Intelijen sipil merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara yang ditempatkan dibawah departemen-departemen teknis yang relevan. Intelijen militer melakukan kegiatan intelijen tempur yang melekat pada satuan-satuan tempur TNI yang memiliki kewenangan untuk melakukan *tactical intelligence. Tactical intelligence* ini hanya dilakukan dalam suatu situasi pertempuran dan tidak dapat digelar dalam masa damai.

Pada tataran strategis, fungsi intelijen juga harus secara tegas terpisah dengan fungsi penegakan hukum. Intelijen [dalam negeri] merupakan bagian dari sistem peringatan dini yang tidak memiliki kewenangan penindakan. Fungsi penegakan hukum tetap dipegang oleh aparat yustisi (antara lain POLRI dan Kejaksaaan Agung) dan fungsi ini tidak dapat dialihkan ke anggota intelijen. Kebutuhan operasional anggota intelijen untuk melakukan penindakan dini ditengarai dengan pembentukan mekanisme koordinasi kerja yang lebih efektif, bukan dengan memberikan kewenangan ekstra di bidang penegakan hukum bagi anggota intelijen.

Pada tataran operasional, kegiatan intelijen merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara dan sistem pertahanan negara yang memungkinkan pembuat kebijakan memiliki *kewaskitaan* (kewaspadaan dini) atau *foreknowledge*. Sebagai bagian dari sistem peringatan dini, kegiatan intelijen ditujukan untuk mengumpulkan, mengolah dan menilai informasi-informasi yang berkaitan dengan sumber-sumber ancaman terhadap keamanan nasional. Sebagai bagian dari sistem pertahanan negara, kegiatan intelijen ditujukan untuk menghasilkan pusat data melalui suatu analisis strategis yang mendalam mengenai

motif, tujuan, identitas, struktur organisasi, sumber dukungan dan kelemahan dari sumber-sumber ancaman potensial.

Pada tataran taktis, kegiatan intelijen terbagi atas intelijen positif dan intelijen agresif. Intelijen positif terkait dengan tugas-tugas pengumpulan data bernilai strategik yang diperoleh melalui suatu kegiatan intelijen. Hasil dari kegiatan intelijen tersebut kemudian diolah melalui suatu proses analisis (*data analysis*) dan teknik pengiraan (*assessment*). Intelijen agresif pada dasarnya menyangkut tugas-tugas kontra intelijen dan kontra spionase, yaitu suatu kegiatan intelijen yang bertujuan mengungkap kegiatan sejenis yang dilancarkan oleh pihak asing. Dalam hal ini, kegiatan intelijen seperti itu dapat berarti juga suatu kegiatan intelijen di wilayah asing untuk tujuan pengungkapan kegiatan intelijen pihak asing.

Kegiatan intelijen di tataran taktis dapat pula terbagi berdasarkan wilayah operasi intelijen. Dinas intelijen yang terkait dengan urusan-urusan operasi terselubung di dalam negeri harus dihubungkan dengan pembidangan yang spesifik. Di dalam pengertian ini, badan-badan intelijen termaksud bergerak di kekhususan-kekhususan, misalnya kejaksaan agung, bea-cukai dan imigrasi serta dinas intelijen yang bertanggung jawab atas keseluruhan keamanan dalam negeri. Instansi terakhir tersebut mengendalikan seluruh operasi intelijen yang berlangsung di dalam wilayah hukum Indonesia, dan diberi nama Badan Intelijen Negara (BIN).

Untuk menangani masalah perolehan informasi strategik demi keuntungan pelaksana penyelenggaraan pemerintahan nasional, intelijen negara melancarkan operasi intelijen terpadu di luar dan di dalam wilayah hukum negara Indonesia dengan sasaran obyek maupun subyek informasi asing, baik sipil maupun militer. Kegiatan intelijen tersebut dikoordinasikan oleh Departemen Pertahanan dengan nama Badan Intelijen Strategik. Sedangkan kegiatan intelijen yang terkait langsung dengan operasi militer disebut intelijen tempur yang tugas-tugasnya melekat pada kesatuan-kesatuan tempur TNI sekaligus menjalankan intelijen taktis (*tactical intelligence*).

D. Organisasi, Kewenangan, dan Tugas Intelijen Negara

Produk-produk intelijen dihasilkan melalui pengolahan atas informasi-informasi intelijen yang diperoleh dari sumber-sumber yang bersifat terbuka, tertutup, dan tak terduga. Produk intelijen tersebut harus dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa tingkat nilai akurasi sesuai persyaratan "velox et exactus" sehingga bisa dimunculkan klasifikasi sangat bisa dipercaya, bisa dipercaya, diragukan, tidak dapat diterima, ataupun tidak jelas akurasinya. Selain itu, produk intelijen juga perlu dipilah ke dalam beberapa tingkat kerahasiaan seperti sangat rahasia, rahasia, terbatas, dan biasa. Tingkat akurasi dan tingkat kerahasihaan perlu ditetapkan secara jelas agar para pengambil kebijakan dapat menggunakan produk intelijen secara lebih rasional dan proporsional.

Hasil kerja badan-badan intelijen negara akan mengarah kepada akumulasi secara eksklusif informasi yang komprehensif, tepat waktu, terkini dan akurat yang memiliki nilai strategis untuk (1) melayani kepentingan nasional terutama dan tidak terbatas pada bidang pertahanan dan keamanan yang diperoleh melalui metode kerja rahasia dan tertutup; serta (2) menghilangkan kejutan-kejutan strategik, operasional, dan taktis dari elemen-elemen musuh baik dari dalam maupun luar negeri dan/atau dari para aktor internal maupun eksternal, sebagai akibat dari adanya pemberian peringatan strategik bagi pembuat kebijakan yang didapat melalui rangkaian kegiatan yang dilakukan secara rahasia dan tertutup. Seluruh produk intelijen yang dihasilkan melalui kegiatan-kegiatan intelijen tidak boleh dimusnahkan dan wajib didokumentasikan, disimpan serta dipelihara dalam berbagai bentuk penyimpanan data, baik secara manual maupun elektronik. Produk-produk intelijen yang disimpan tersebut dapat dinyatakan tertutup untuk akses publik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan keamanan nasional. Namun, produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup dapat dibuka dan dinyatakan sebagai informasi publik jika ada kebutuhan lain di luar masalah intelijen (seperti masalah penegakan hukum) yang membutuhkan akses publik ke produk intelijen. Produk-produk intelijen yang dihasilkan pada dasarnya merupakan suatu informasi strategis yang eksklusif dan memenuhi syarat "*velox et exactus*", yaitu komprehensif, tepat waktu, terkini dan akurat. Informasi strategis tersebut diwujudkan dalam suatu pusat data intelijen strategis yang menjadi dasar bagi penguatan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis bidang keamanan nasional.

Seluruh lembaga yang menjalankan fungsi intelijen harus tergabung dalam suatu mekanisme koordinasi terpadu. Komunitas intelijen nasional adalah kumpulan dari seluruh dinas intelijen negara yang bekerja dalam suatu sistem jaringan kerja dan struktur koordinasi melingkar *Cakra Byuha* yang terkait dengan masalah keamanan nasional yang menempatkan Lembaga Koordinasi Intelijen Negara (LKIN) di titik pusat lingkaran dan berfungsi sebagai koordinator kerja sama lintas lembaga. Sebagai lembaga koordinator, LKIN tidak memiliki wewenang dan kapasitas operasional untuk secara langsung melakukan kegiatan-kegiatan intelijen. Lembaga-lembaga intelijen instansional tetap menjadi bagian dari organisasi induk seperti departemen, kepolisian negara, dan kejaksaan.

LKIN dibentuk dan bertanggung-jawab kepada Presiden agar tercipta koordinasi antar lembaga yang efektif untuk menghindari benturan antar anggota intelijen di lapangan yang terjadi karena adanya penugasan dan kewenangan yang tumpang tindih. Selain itu, koordinasi juga dibutuhkan untuk menghilangkan *loophole* (wilayah yang tidak ditangani*)* di bidang keamanan nasional.

LKIN dipimpin oleh seorang Kepala LKIN yang merupakan seorang pejabat politik yang memegang akuntabilitas politik. Kepala LKIN bukanlah pejabat karir birokrasi yang memiliki kewenangan eksekusi fungsi dan tugas intelijen. Kewenangan eksekusi fungsi dan tugas intelijen tetap berada pada pimpinan-pimpinan dinas-dinas intelijen.

Kepala LKIN merupakan pejabat setingkat menteri yang diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada Presiden berkedudukan sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen negara. Sebagai penasihat utama Presiden dalam bidang intelijen, pimpinan LKIN otomatis berkedudukan sebagai anggota tetap Dewan Keamanan Nasional. Sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen, Kepala LKIN berkedudukan sebagai Analis Pratama (*analyst-in-chief)* yang memiliki kewajiban untuk memberikan taklimat kebijakan tentang masalah-masalah keamanan nasional secara langsung kepada Presiden ataupun dalam forum dewan keamanan nasional.

Kepala LKIN didukung oleh suatu organisasi yang terdiri dari: (a) satu orang sekretaris utama yang bertanggung jawab untuk mengelola administrasi dan keuangan LKIN; (b) satu orang deputi bidang analisa intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan semua informasi intelijen yang didapat dari kegiatan-kegiatan intelijen yang

dilakukan oleh komunitas intelijen negara untuk kepentingan pengambilan keputusan oleh Presiden; (c) satu orang deputi bidang operasi intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan kegiatan operasi intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen negara yang didasarkan atas penugasan dari Presiden; dan (d) satu orang deputi bidang pengembangan kapasitas kelembagaan intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pengembangan informasi, teknologi dan sumber daya manusia antara LKIN dengan semua dinas-dinas intelijen.

Keberadaan LKIN sebagai lembaga koordinator kegiatan intelijen mensyaratkan adanya perubahan struktur intelijen negara. Perubahan struktur pertama adalah penciptaan model koordinasi melingkar *cakra byuha* yang membagi anggota komunitas intelijen nasional dalam lima tipe organisasi, yaitu: (a) intelijen nasional yang menjalankan fungsi-fungsi intelijen untuk mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Negara (BIN); (b) intelijen stratejik yang menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri untuk mengatasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Strategis (BIS); (c) intelijen-intelijen militer yang melekat pada satuan-satuan TNI; (d) intelijen instansional yang menjalankan fungsi intelijen yustisia dan intelijen kriminal yang dilakukan oleh intelijen kepolisian, intelijen bea cukai, intelijen imigrasi, serta intelijen kejaksaan; dan (e) lembaga-lembaga pemerintahan yang fungsinya menunjang dan atau terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional seperti Lembaga Sandi Negara, Badan SAR Nasional, Badan Narkotika Nasional, Badan Meteorologi dan Geofisika, Badan Pusat Statistik (BPS), lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pengintaian dan pengindraan *(surveillance and reconnaissance)*, Lembaga Elektronika Nasional, Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional, serta Badan Tenaga Atom Nasional. Masing-masing dinas intelijen memiliki ruang lingkup kerja, fungsi, dan misi khusus, serta tetap menjadi satu kesatuan sistem kerja dan koordinasi di dalam koordinasi LKIN.

Pembagian lima tipe organisasi di atas dimaksudkan agar (1) lembaga-lembaga intelijen dapat diorganisasi menurut prinsip satu lembaga menjalankan satu fungsi khusus guna meningkatkan profesionalisme dan sekaligus menghindari adanya akumulasi kekuasaan pada satu lembaga dapat ditegakan; (2) pengawasan demokratik (*democratic oversight*) atas lembaga, aktor, dan kegiatan intelijen dapat lebih optimal

dijalankan. Dengan cara seperti ini, keseimbangan antara kebutuhan untuk mempunyai lembaga intelijen yang dapat efektivitas menjalankan fungsinya dengan kebutuhan untuk melindungi hak-hak demokratik warga negara sebagaimana diharuskan dalam sistem politik demokratik yang bebas dapat dicapai.

Pembagian lima tipe organisasi tersebut diperkuat dengan pembatasan pemberian kapabilitas kelembagaan sehingga hanya dinas intelijen tertentu yang mampu melakukan metode kerja khusus intelijen. Pembatasan kapabilitas tersebut dilakukan dengan membatasi pengembangan kapasitas teknis dari dinas intelijen sehingga sesuai dengan tingkat sofistikasi (kerumitan, keruwetan, kecanggihan, kemutakhiran) ancaman yang perlu dihadapi suatu lembaga.

Walaupun dinas-dinas selain BIN dan BIS merupakan bagian dari komunitas intelijen negara dan dapat menjalankan fungsi intelijen, lembaga-lembaga tersebut tidak dapat menggunakan kewenangan khusus intelijen. Kewenangan khusus intelijen, terutama yang terkait dengan kegiatan intelijen agresif, hanya dapat dilakukan oleh Badan Intelijen Nasional (BIN), Badan Intelijen Strategis (BIS) dan intelijen-intelijen tempur. Intelijen kriminal dan yustisia tidak dapat melakukan kegiatan intelijen agresif. Kegiatan intelijen agresif hanya bisa dilakukan oleh BIS dan intelijen-intelijen tempur untuk menghadapi elemen-elemen asing yang mengancam keamanan nasional yang telah memenuhi empat kriteria yang telah dijabarkan sebelumnya. Kewenangan khusus inelijen yang diberikan kepada BIN dan BIS mengacu pada kewenangan anggota intelijen yang pelaksanaannya secara langsung mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil. Kewenangan khusus hanya dapat diberikan jika BIN dan BIS memerlukan suatu informasi yang hanya dapat diperoleh melalui penggunaan metode yang secara langsung mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil. Kewenangan khusus diberikan kepada BIN dan BIS melalui suatu surat perintah khusus yang dikeluarkan oleh Kepala LKIN. Surat perintah khusus tersebut diberikan kepada suatu satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIN atau Kepala BIS untuk menjalankan satu penugasan spefisik.

BIN dan BIS juga dapat melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif terutama untuk menghadapi hakekat ancaman yang memenuhi empat kriteria yang telah dijabarkan sebelumnya. Namun, dalam melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif, BIN dan BIS tidak boleh melanggar

hak-hak dasar (*non-derogable rights*) meliputi: (a) hak untuk hidup; (b) hak untuk bebas dari penyiksaan; (c) hak untuk bebas dari perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi; (d) hak untuk bebas dari perbudakan; (e) hak untuk mendapatkan pengakuan yang sama sebagai individu di depan hukum; (f) hak untuk memiliki kebebasan berpikir, keyakinan nurani dan beragama. Untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif, BIN dan BIS harus mendapatkan otorisasi dari Kepala LKIN dan Menteri Negara yang membawahi kedua badan intelijen ini. Otorisasi tersebut mengatur: (a) Jenis metode kerja intelijen khusus yang dapat digunakan; (b) Sasaran dari operasi intelijen khusus; serta (c) batas waktu pelaksanaan operasi intelijen khusus. Otorisasi tersebut diberikan kepada suatu satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIN atau Kepala BIS untuk menjalankan satu penugasan spefisik untuk menjalankan suatu kegiatan intelijen agresif.

Pemberian kewenangan khusus kepada BIN, BIS dan intelijen tempur ini diimbangi dengan adanya pembatasan kewenangan sehingga BIN, BIS, dan intelijen tempur tidak memiliki kewenangan eksekusi yang terkait dengan penegakan hukum. Kewenangan eksekusi di bidang penegakan hukum tetap berada di tangan aparat yustisi dan aparat penegak hukum.

Perubahan struktural kedua adalah restrukturisasi Badan Intelijen Negara (BIN) sehingga BIN hanya menjalankan fungsi intelijen keamanan dalam negeri dan diletakkan di bawah suatu kementrian negara yang bertanggung jawab untuk mengatasi masalah-masalah keamanan dalam negeri. Dalam menjalankan fungsinya, BIN melakukan kegiatan-kegiatan intelijen positif yang mengarah kepada pembentukan sistem peringatan dini serta sistim analisa informasi strategis untuk menghadapi ancaman keamanan nasional. BIN memiliki biro-biro di daerah yang disebar dalam kompartemen-kompartemen yang dibentuk semata-mata berdasarkan pada hakekat, jenis, serta sumber ancaman. Kepala biro BIN di daerah merangkap perwakilan LKIN di daerah tersebut yang menjalankan fungsi koordinasi bagi seluruh komunitas intelijen yang berada di daerah. Biro-biro tersebut dibentuk untuk (1) menjaga karakter informasi intelijen yang tetap harus bersifat tertutup dan eksklusif sehingga tidak dapat dibagikan kepada banyak pihak; (2) menjaga karakter metode kerja intelijen yang bersifat rahasia dan terselubung yang tidak bisa dilaksanakan oleh lembaga-lembaga lain seperti kepolisian, kejaksaan di tingkat daerah. Biro-biro ditempatkan dalam kompartemen-

kompartemen stratejik yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan rekomendasi LKIN. Kompartemen-kompartemen stratejik merupakan pengelompokan daerah-daerah sesuai dengan hakekat ancaman dan tidak boleh paralel dengan struktur pemerintahan daerah.

Perubahan struktural ketiga adalah penggabungan kegiatan intelijen luar negeri dan intelijen pertahanan dalam Badan Intelijen Strategis (BIS) yang bertugas untuk menjalankan kegiatan intelijen strategis untuk mengantisipasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal. BIS hanya menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri. Dalam menjalankan fungsinya, BIS melakukan kegiatan-kegiatan intelijen positif yang mengarah kepada pembentukan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis untuk menghadapi ancaman keamanan yang bersifat eksternal. Perubahan ketiga ini menuntut adanya likuidasi BAIS menjadi BIS dengan tujuan memberikan watak sipil pada institusi serta mempertegas posisi kebijakan pertahanan sebagai bagian dari politik luar negeri. Dengan demikian, BIS ditempatkan di dalam organisasi Departemen Pertahanan dan membawahi atase-atase pertahanan dan penasehat militer di PTRI Jenewa dan New York. BIS dipimpin oleh seorang Kepala BIS yang bertanggung jawab langsung kepada Menteri Pertahanan dan tetap berada di bawah koordinasi LKIN.

Intelijen militer tidak merupakan bagian dari BIS, tetap merupakan bagian dari organisasi TNI. Intelijen militer hanya menjalankan fungsi intelijen tempur dan melekat pada satuan-satuan tempur. Dinas intelijen militer terdiri dari berbagai satuan-satuan intelijen-intelijen militer yang melekat pada organisasi Tentara Nasional Indonesia yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan operasi militer dan dikoordinir oleh seorang Asisten Intelijen di tingkat Markas Besar Tentara Nasional Indonesia.

Bagan 1. CAKRA BYUHA Intelijen Negara



Bagan 2. Komunitas Intelijen Negara



E. Anggota Intelijen Negara

Dinas-dinas intelijen negara merupakan wadah organisasi bagi para anggota intelijen negara yang terdiri dari analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen. Analis intelijen menjalankan fungsi klasifikasi, analisis, evaluasi, interpretasi dan menyusun rekomendasi-rekomendasi kebijakan. Pelaksana operasi intelijen menjalankan fungsi pengumpulan informasi baik dari sumber-sumber terbuka, tertutup maupun tak terduga dan melaksanakan tugas-tugas khusus sesuai dengan penugasan yang diberikan. Analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen terdiri dari beberapa jenjang keahlian sehingga pelaksanaan operasional kegiatan intelijen dapat dilakukan secara efektif dan profesional.

Salah satu faktor penentu profesionalitas anggota intelijen adalah pemenuhan hak-hak anggota intelijen. Hak-hak tersebut meliputi hak untuk memperoleh penghasilan yang layak yang seluruhnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu, setiap anggota intelijen negara berhak mendapatkan perlindungan atas identitas diri dan keluarga. Perlindungan atas keamanan diri dan keluarga anggota intelijen disediakan oleh pemerintah dengan menetapkan prosedur tetap pengamanan terhadap anggota intelijen yang dinilai memiliki resiko keamanan tertentu.

Profesionalitas anggota intelijen juga dijaga dengan mencegah terjadinya deviasi funsi intelijen negara. Untuk itu, anggota intelijen negara dilarang untuk (a) menjadi pengurus dan atau anggota partai politik; (b) menjalankan kegiatan politik praktis; (c) menjalankan kegiatan bisnis; dan (d) menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan. Anggota intelijen yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan larangan tersebut harus secara otomatis kehilangan status dan hak sebagai anggota intelijen.

F. Pembiayaan

Pada prinsipnya, pembiayaan kegiatan intelijen diletakkan sebagai anggaran publik yang harus sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Walaupun, anggaran negara dapat dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan intelijen yang dirahasiakan, implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas harus diterapkan sejak proses penyiapan, persetujuan, penggunaan, pelaporan dan pemeriksaan

anggaran. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat ditegakkan secara optimal jika seluruh pembiayaan kegiatan-kegiatan intelijen harus didanai oleh negara berdasarkan APBN. Pembiayaan kegiatan-kegiatan intelijen tidak boleh bersifat otonom dan tidak boleh didanai dari sumber-sumber diluar APBN. Pengaturan ini juga meliputi anggaran kontingensi kegiatan intelijen yang harus tetap berasal dari sumber-sumber APBN.

Alokasi APBN untuk kegiatan intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen nasional seluruhnya disalurkan melalui pembiayaan program intelijen yang seluruhnya diserahkan kepada LKIN. Dengan demikian anggaran-anggaran rutin dan operasional yang dibutuhkan oleh masing-masing dinas atau lembaga yang tergabung dalam Komunitas Intelijen Nasional dikeluarkan dari pos anggaran masing-masing departemen. Pembiayaan bagi kegiatan intelijen tempur dan lembaga penunjang tetap disalurkan melalui organisasi-organisasi induknya, tidak disalurkan melalui LKIN.

G. Pengawasan

Hakekat fungsi dinas intelijen yang bekerja secara rahasia sangat rentan terhadap penyalahgunaan untuk kepentingan kekuasaan dan pelanggaran hak azasi manusia. Karena itu pengawasan terhadap seluruh kegiatan dinas intelijen merupakan keharusan dalam setiap negara demokrasi. Alasan lain pentingnya pengawasan berkaitan dengan kenyataan bahwa dinas intelijen dalam operasinya diberi wewenang khusus yang dapat memungkinkan petugas intelijen untuk melakukan intervensi terhadap privasi seseorang baik menyangkut harta milik maupun komunikasi personal. Agar wewenang khusus tidak menyimpang dari ketentuan hukum dan kode etik intelijen, maka perlu dimonitor penggunaannya. Tetapi pengawasan yang dimaksud hendaknya tidak mengurangi efektivitas pelaksanaan fungsi tersebut bagi kepentingan nasional dan kebebasan setiap anggota masyarakat dari rasa takut.

Pengawasan yang efektif dan menyeluruh terhadap fungsi intelijen dikenal dengan sebutan "pengawasan berlapis" atau *multi-layered oversight*. Yang dimaksud dengan pengawasan berlapis adalah sistem pengawasan konsentrik yang dilakukan oleh berbagai dinas atau instansi di mana secara berurutan pengawasan yang dilakukan oleh sebuah dinas menjadi cakupan pengawasan lapisan dinas berikutnya.

Pengawasan berlapis seperti ini dilakukan dengan menempatkan pengawasan terhadap intelijen negara di titik pusat lingkaran dengan tujuan menjamin dan meningkatkan akuntabilitas politik, hukum dan keuangan. Intelijen negara diharapkan dapat mengurangi resiko penyalahgunaan wewenang baik oleh pribadi maupun kelompok. Perlu diingat bahwa pengawasan ini tidak hanya dilakukan oleh dinas-dinas resmi pemerintah tetapi juga oleh civil society sehingga menjamin perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan sipil warganegara.

Pengawasan pada lapisan yang *pertama* dilakukan melalui mekanisme pengawasan melekat di dalam dinas intelijen itu sendiri sebagai suatu unit birokrasi pemerintahan. Seluruh dinas intelijen harus ditata melalui kontrol internal dalam bentuk aturan hukum yang dibuat legislatif untuk mengatur fungsi-fungsinya dengan tujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Sebuah dinas intelijen harus bekerja dalam batas-batas mandat yang ditetapkan oleh Undang-Undang.

Pengawasan internal meliputi isu-isu seperti penerapan hukum dan implementasi kebijakan pemerintah secara benar, wewenang dan fungsi kepala atau pimpinan dinas intelijen, penanganan informasi dan penyimpanan data yang sistematis, penggunaan wewenang khusus dinas intelijen sesuai hukum yang berlaku, dan arah kebijakan internal yang telah ditetapkan oleh pimpinan. Prosedur pelaksanaan pengawasan internal ini kemudian menjadi titik tolak pengawasan eksternal oleh kekuasaan eksekutif, parlemen, dan dinas-dinas independen. Termasuk di dalam pengawasan internal adalah tersedianya peluang untuk melaporkan kegiatan-kegiatan ilegal (*reporting on illegal action*) serta perlindungan terhadap petugas yang memberikan laporan. Selain itu perlu ada ketentuan yang jelas yang memberikan peluang kepada seorang petugas intelijen untuk mempersoalkan atau bahkan menolak perintah atasan yang bertentangan dengan hukum (nota keberatan intelijen). Nota keberatan intelijen ini dapat diajukan oleh anggota intelijen jika anggota intelijen meragukan otoritas, keabsahan, dan moralitas penugasan yang diberikan kepadanya, anggota yang bersangkutan berhak mengajukan nota keberatan kepada atasan yang memberikan penugasan.

Dalam melaksanakan tugas yang mengandung resiko tinggi dan melibatkan kepentingan banyak orang diperlukan adanya standard perilaku berupa kode etik profesi intelijen: yaitu seperangkat aturan perilaku yang dianggap perlu untuk melaksanakan suatu tugas atau

fungsi berdasarkan azas kepatutan moral dan kejujuran. Kode etik profesi intelijen bisa mencakup hal-hal seperti pernyataan kesetiaan kepada negara dan konstitusi, setia dan tunduk di bawah hukum yang berlaku, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan HAM, setia pada janji menjaga kerahasiaan profesi, netralitas politik (non-partisanship), memiliki integritas, obyektivitas dan ketidakberpihakan dalam mengevaluasi informasi, dan menjaga saling percaya antara pembuat kebijakan dengan pejabat intelijen.

Di lapisan *kedua*, perlu digaris-bawahi pentingnya kesadaran bahwa dinas intelijen adalah bagian dari kekuasaan eksekutif dan karena itu berada di bawah kendali eksekutif sebagai bagian dari fungsi pemerintahan dalam rangka memberikan rasa aman dan menjamin kebebasan warga negara dari segala macam bentuk ancaman. Dinas intelijen memberikan informasi yang akurat tentang hakekat ancaman terhadap keamanan nasional baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar. Dengan demikian informasi intelijen sangat berguna untuk perumusan kebijakan pertahanan, keamanan dan politik luar negeri. Karena badan legislatif hanya dapat mengawasi penggunaan wewenang dan pengeluaran dinas intelijen secara *ex post facto*, maka tetap diperlukan mekanisme pengawasan oleh kekuasaan eksekutif itu sendiri (oleh presiden kalau langsung bertanggungjawab kepada president atau kepada menteri yang membawahi dinas intelijen).

Pengawasan oleh kekuasaan eksekutif mencakup pemberian tugas (*tasking*) dan pelaporan (*reporting*) serta penentuan prioritas pemerintah dan perlunya kekuasaan eksekutif mendapatkan informasi tentang pelaksanaan fungsi intelijen, pengendalian terhadap operasi-operasi rahasia/tertutup, kontrol terhadap kerjasaman intelijen dengan pihak asing/internasional, dan pencegahan terhadap penyalahgunaan wewenang. Seluruh dinas-dinas intelijen harus memberikan laporan baik secara berkala maupun atas permintaan kepada kepala pemerintahan. Di samping itu suatu laporan yang dianggap rahasia (*classified report*) dapat dikirimkan ke komite intelijen di parlemen untuk dibahas dalam rapat tertutup.

Di lapisan *ketiga*, pengawasan terhadap lembaga intelijen didasari pada prinsip bahwa pelaksanaan tugas atau fungsi intelijen harus merupakan penjabaran dari mandat yang diberikan dalam Undang-Undang dan diawasi pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang tersebut. DPR secara khusus berkepentingan dengan tetap tegaknya prinsip *rule of law* dalam pelaksaan tugas dinas intelijen dan sekaligus memiliki tanggung

jawab timbal balik yang berkaitan dengan masalah keamanan nasional. Selain itu, DPR juga menjalankan pengawasan terhadap anggaran yang digunakan oleh dinas intelijen sehingga sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam anggaran negara. Pengawasan ini dilakukan dPR dengan membentuk sub-komisi khusus di dalam Dewan Perwakilan Rakyat yang secara khusus bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen.

Mandat dari sub-komisi khusus dalam DPR yang mengawasi dinas intelijen bisa menggunakan pendekatan fungsional atau institusional. Pendekatan fungsional artinya badan tersebut mengawasi semua dinas intelijen yang ada sehingga bisa dilakukan secara terpadu. Pendekatan institusional mengacu pada ketentuan adanya badan khusus untuk setiap fungsi intelijen.

Komposisi sub-komisi khusus DPR harus mencakup semua komisi-komisi yang relevan dengan masalah keamanan nasional sekaligus mewakili perimbangan semua kekuatan atau partai politik dalam DPR dan bersikap non-partisan dalam menjalan fungsi pengawasan. Anggota sub-komisi khusus DPR wajib mengambil sumpah untuk menjaga kerahasiaan negara dan menjadi subyek hukum dari pelanggaran atas sumpah tersebut.

Sub-komisi khusus memiliki kewenangan untuk meminta Presiden menangguhkan kewenangan khusus lembaga dan dinas intelijen negara yang secara nyata telah melanggar peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan kode etik intelijen. Sub-komisi khusus juga memiliki kewenangan untuk membuka produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup bagi akses publik untuk kepentingan-kepentingan proses penegakan hukum, proses pengungkapan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan atau proses penyingkapan penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga dan dinas-dinas intelijen.

Karena fungsi dan operasi intelijen dibiayai oleh negara DPR mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran oleh pemerintah atau dinas intelijen. DPR dapat meminta pertanggungjawaban bila ditemukan adanya penyimpangan dalam penggunaan anggaran tersebut.

Pengawasan di lapisan *keempat* dilakukan oleh masyarakat melalui lembaga-lembaga sampiran negara serta organisasi-organisasi masyarakat sipil. Lembaga-lembaga sampiran negara tersebut meliputi

dan tidak terbatas pada Ombudsman, Komnas HAM, Komnas Anak, Komnas Perempuan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Keempat mekanisme pengawasan berlapis yang telah dijabarkan di atas tidak menghilangkan hak warga negara dan *civil society* untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga intelijen dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan. Keempat lapisan pengawasan terhadap lembaga-lembaga intelijen dapat bermuara kepada penangguhan hak khusus intelijen. Jika kegiatan intelijen justru memperlemah sendi-sendi demokrasi, negara bisa menangguhkan hak-hak khusus yang diberikan kepada dinas intelijen dan meminta pertanggung jawaban politik pimpinan badan tersebut. Penangguhan atau penolakan hak-hak khusus dilakukan oleh Presiden atas permintaan DPR.

RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG 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
Rudy Satriyo Mukantardjo

PACIVIS
Departemen Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia
Jakarta, 23 Agustus 2005

RANCANGAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ..... TAHUN.....

TENTANG

INTELIJEN NEGARA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang:

a. bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, adil, demokratis, dan tenteram;
b. bahwa tujuan tersebut di atas mengharuskan pemerintah untuk mengatasi berbagai ancaman terhadap keamanan nasional;
c. bahwa untuk itu pemerintah menyelenggarakan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis yang dilaksanakan oleh komunitas intelijen negara;
d. bahwa penyelenggaraan fungsi intelijen negara harus ditata berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi manusia dan kebebasan sipil;
e. bahwa belum ada Undang-Undang yang mengatur penyelenggaraan fungsi intelijen negara;
f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud di dalam huruf a, b, c, d, e dan f dibutuhkan sebuah Undang-Undang Intelijen Negara.

Mengingat:

a. Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 30 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Pasal 11, Pasal 15, dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian;
c. Pasal 1 butir 1, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan;

d. Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;
e. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional;
f. Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia;
g. Pasal 5 ayat (1), Pasal 13, Pasal 14 ayat (1), Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
h. Pasal 15 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara;
i. Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang;
j. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
k. Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;

Dengan persetujuan bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN :
Menetapkan :
UNDANG-UNDANG TENTANG INTELIJEN NEGARA

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Keamanan nasional adalah kondisi terselenggaranya kelangsungan hidup bangsa maupun negara sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah-darah Indonesia, serta ikut serta dalam menciptakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi.
2. Ancaman keamanan nasional adalah setiap usaha dan kegiatan, baik dari dalam maupun luar negeri, militer maupun non-militer yang disertai dengan kemungkinan penggunaan kekerasan yang mengganggu kedaulatan negara, keutuhan wilayah negara, keselamatan segenap bangsa dan warga negara.
3. Hak-hak dasar adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam kondisi apapun yang meliputi: (a) hak untuk hidup; (b) hak untuk bebas dari penyiksaan; (c) hak untuk bebas dari perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi; (d) hak untuk bebas dari perbudakan; (e) hak untuk mendapatkan pengakuan yang sama sebagai individu di depan hukum; (f) hak untuk memiliki kebebasan berpikir, keyakinan nurani dan beragama.
4. Kebebasan sipil adalah hak-hak warga negara yang berkaitan dengan kebebasan individu sebagaimana tertuang dalam Konvensi Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik.
5. Intelijen negara adalah institusi sipil (dengan pengecualian intelijen militer) yang menjadi bagian integral dari sistem keamanan nasional yang memiliki kompetensi utama untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen dalam rangka pengembangan sistem peringatan dini dan sistem analisa strategis.
6. Kegiatan Intelijen adalah kegiatan negara yang dilakukan secara rahasia dan tertutup untuk menghasilkan berbagai produk intelijen yang dapat meningkatkan kesiagaan stratejik negara dalam rangka keamanan nasional.
7. Kesiagaan stratejik adalah kegiatan pemberian peringatan stratejik bagi pembuat kebijakan yang dilakukan untuk menghilangkan dan atau mengurangi kemungkinan terjadinya perkembangan tak terduga yang mempunyai potensi merusak atau melemahkan sistem keamanan nasional.

8. Produk intelijen adalah akumulasi informasi secara eksklusif yang komprehensif, tepat waktu, terkini dan akurat bagi kepentingan pengambilan keputusan di bidang keamanan nasional.
9. Komunitas intelijen nasional adalah kumpulan dari seluruh dinas intelijen negara yang bekerja dalam suatu sistem jaringan kerja dan struktur koordinasi melingkar *Cakra Byuha* yang terkait dengan masalah keamanan nasional.
10. Dinas-dinas intelijen negara adalah seluruh organisasi intelijen negara yang menjadi bagian dari empat tipe organisasi intelijen, yaitu intelijen nasional, intelijen strategis, intelijen militer dan intelijen instansional.
11. Cakra Byuha adalah model koordinasi melingkar yang menempatkan LKIN di titik pusat lingkaran dan berfungsi sebagai koordinator kerja sama lintas dinas intelijen.
12. Lembaga Koordinasi Intelijen Negara (LKIN) adalah lembaga yang dibentuk dan bertanggung-jawab kepada Presiden yang berfungsi untuk melakukan koordinasi antar dinas intelijen yang menjadi bagian dari komunitas intelijen negara.
13. Kepala Lembaga Koordinasi Intelijen Negara adalah pimpinan LKIN yang merupakan pejabat setingkat menteri yang diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada Presiden dan berkedudukan sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen negara.
14. Intelijen nasional adalah Badan Intelijen Negara.
15. Badan Intelijen Negara (BIN) adalah satu-satunya organisasi intelijen yang bertanggungjawab dalam menjalankan fungsi-fungsi intelijen untuk mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri.
16. Kepala Badan Intelijen Negara adalah pimpinan Badan Intelijen Negara.
17. Kompartemen Intelijen Negara adalah pengorganisasian Badan Intelijen Negara ke dalam wilayah-wilayah kerja yang semata-mata dibentuk berdasarkan atas hakekat, jenis, dan sumber ancaman.
18. Biro Badan Intelijen Negara adalah organisasi Badan Intelijen Negara dalam wilayah kompartemen intelijen.
19. Intelijen strategis adalah Badan Intelijen Strategis.
20. Badan Intelijen Strategis adalah satu-satunya organisasi intelijen yang bertanggungjawab dalam menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri untuk mengantisipasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal.

21. Kepala Badan Intelijen Strategis adalah pimpinan Badan Intelijen Strategis.
22. Kompartemen Intelijen Stratejik adalah wilayah kerja Badan Intelijen Strategis yang dibentuk berdasarkan atas analisa lingkungan strategis.
23. Biro Badan Intelijen Strategis adalah organisasi Badan Intelijen Strategis dalam kompartemen strategis.
24. Intelijen Militer adalah satuan-satuan intelijen yang menjalankan fungsi intelijen tempur dan melekat pada organisasi Tentara Nasional Indonesia yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan operasi militer.
25. Intelijen instansional adalah intelijen yang melekat pada instansi-instansi pemerintah yang menjalankan fungsi intelijen kriminal dan yustisia.
26. Lembaga-lembaga penunjang intelijen adalah lembaga-lembaga pemerintah yang fungsinya terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional yang dapat digunakan untuk membantu pencapaian fungsi intelijen.
27. Anggota intelijen adalah warga negara Indonesia yang direkrut menjadi aparat negara dalam dinas keintelijenan.
28. Nota keberatan intelijen adalah dokumen tertulis yang memuat keberatan anggota intelijen terhadap penugasan yang diberikan oleh atasannya.
29. Kode etik intelijen adalah seperangkat norma yang mengikat anggota intelijen yang meliputi: kesetiaan kepada negara dan konstitusi, setia dan tunduk di bawah hukum yang berlaku, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan HAM, setia pada janji menjaga kerahasiaan profesi, netralitas politik, memiliki integritas, obyektivitas dan ketidakberpihakan dalam mengevaluasi informasi, dan menjaga saling percaya antara pembuat kebijakan dengan pejabat intelijen.
30. Pengawasan berlapis terhadap intelijen negara adalah mekanisme pengawasan konsentrik yang menempatkan pengawasan internal intelijen negara di titik pusat lingkaran pengawasan yang kemudian secara konsentrik diperkuat oleh pengawasan eksekutif, DPR dan masyarakat sipil dengan tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas politik, hukum dan keuangan intelijen negara.
31. Kerja sama intelijen internasional adalah kerja sama yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dengan negara lain dan atau organisasi internasional dalam bidang intelijen.

32. Sub-komisi khusus intelijen adalah sub-komisi khusus DPR yang mengawasi dinas intelijen, yang anggota-anggotanya berasal dari komisi-komisi yang relevan dengan masalah keamanan nasional.
33. Komisi-komisi independen adalah lembaga sampiran negara yang antara lain meliputi Ombudsman, Komnas HAM, Komnas Perlindungan Anak, Komnas Perempuan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

BAB II
HAKEKAT DAN TUJUAN

Pasal 2

(1) Intelijen negara merupakan institusi sipil yang menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif yang berfungsi untuk menjamin keamanan nasional serta keberadaan masyarakat demokratik.

(2) Intelijen negara menjadi bagian integral dari sistem keamanan nasional yang memiliki kompetensi utama untuk mengembangkan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis.
(3) Intelijen negara tunduk pada otoritas politik dan terikat pada prinsip akuntabilitas hukum, politik serta finansial.
(4) Intelijen negara merupakan institusi yang bersifat non-partisan, tidak untuk kepentingan pribadi dan kelompok.
(5) Intelijen negara terikat kepada etos profesional yang terwujud dalam kode etik intelijen.

Pasal 3

a. Organisasi intelijen negara dibentuk untuk menciptakan sistem kedinasan yang memiliki kapasitas, integritas dan profesionalisme dalam melakukan kegiatannya.

b. Kapasitas intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi segenap jaringan kerja, metode-metode kerja, serta anggota intelilen yang dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan-kegiatan intelijen.
c. Integritas dan profesionalisme sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan melalui pembentukan etos kerja profesional, yang meliputi:
    a. sikap ketaatan terhadap negara dan konstitusi negara, serta kepada lembaga-lembaga negara,

b. ketaatan pada hukum dan peraturan perundang-undangan,
c. penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia,
d. dedikasi untuk pelayanan publik dan melaksanakan tugas-tugasnya secara efisien dan efektif,
e. menjaga kerahasiaan,
f. netralitas politik,
g. tidak melakukan tindakan represif tidak melaksanakan fungsi polisi, dan tindakan-tindakan pemaksaan, kecuali atas dasar keputusan pengadilan atau diberi wewenang untuk itu oleh hukum,
h. tidak mempengaruhi dan dipengaruhi oleh partai politik, aparat negara, individu, kelompok, media, organisasi sosial kemasyarakatan, dan lembaga-lembaga perekonomian untuk tujuan-tujuan di luar kewenangannya,
i. tidak menjadi anggota organisasi apapun di luar intelijen,
j. tidak bekerja atas dasar sentimen ras, agama, ideologi kelompok atau karena keanggotaannya dalam suatu organisasi,
k. tidak menyalahgunakan kekuasaannya dan menghindarkan penggunaaan dana-dana publik secara semena-mena,

d. Etos kerja profesional intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dirumuskan dalam bentuk Kode Etik Intelijen yang ditetapkan oleh Kepala Lembaga Koordinasi Intelijen Negara.

Pasal 4

(1) Kegiatan intelijen merupakan garis pertama pertahanan dan keamanan negara untuk menghadapi berbagai bentuk dan sifat ancaman yang berasal dari para aktor individu, kelompok ataupun negara, baik dari dalam maupun luar negeri

(2) Kegiatan intelijen merupakan instrumen eksklusif negara yang dilakukan melalui metode kerja rahasia dan tertutup yang dapat diuji ketepatannya yang memanfaatkan sumber-sumber informasi, baik yang bersifat terbuka maupun tertutup.

Pasal 5

(1) Kegiatan intelijen terdiri dari kegiatan intelijen positif dan kegiatan intelijen agresif.

(2) Kegiatan intelijen positif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpusat pada pengumpulan, pengolahan, analisa dan penyajian informasi yang digunakan untuk memperkuat sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis.
(3) Kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk menghadapi tindakan dari elemen-elemen asing yang mengancam keamanan nasional.
(4) Kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan menggelar operasi kontraintelijen dan/atau operasi kontraspionase dengan tujuan untuk mengungkapkan kegiatan sejenis yang dilancarkan oleh pihak asing.
(5) Kegiatan intelijen agresif untuk menghadapi kemungkinan musuh atau ancaman dalam negeri hanya dapat ditujukan kepada tindakan-tindakan yang memenuhi paling tidak satu dari empat syarat sebagai berikut:
    a. bekerja bagi kepentingan negara asing atau musuh;
    b. menunjukkan permusuhan terhadap keseluruhan bangunan konstitusi dan sendi-sendi ketatanegaraan yang diwujudkan melalui cara-cara kekerasan;
    c. mendorong terjadinya konflik kekerasan primordial;
    d. menggunakan cara-cara kekerasan untuk melakukan suatu perubahan sosial politik.
(6) Kegiatan-kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada ayat (8) hanya dapat dilaksanakan oleh dinas-dinas intelijen nasional serta intelijen pertahanan dan luar negeri setelah mendapat persetujuan dari pejabat negara yang berwenang.
(7) Kegiatan-kegiatan intelijen tidak boleh melanggar hak-hak dasar yang tidak dapat dikurangi yang meliputi hak-hak dasar yaitu:
    a. hak untuk hidup;
    b. hak untuk bebas dari penyiksaan;
    c. hak untuk bebas dari perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi;
    d. hak untuk bebas dari perbudakan;
    e. hak untuk mendapatkan pengakuan yang sama sebagai individu di depan hukum;
    f. hak untuk memiliki kebebasan berpikir, keyakinan nurani dan beragama.

Pasal 6

(1) Kegiatan-kegiatan intelijen sebagaimana yang dimaksud pada pasal 4 dan pasal 5 ditujukan untuk menghasilkan informasi strategis yang eksklusif dan memenuhi syarat "*velox et exactus*", yaitu komprehensif, tepat waktu, terkini dan akurat.

(2) Informasi strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam suatu Pusat Data Intelijen Strategis yang menjadi dasar bagi penguatan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis bidang keamanan nasional.

(3) Kegiatan intelijen dilakukan untuk untuk menghasilkan berbagai produk intelijen yang dapat meningkatkan kesiagaan stratejik negara.

(4) Kesiagaan stratekjik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditujukan untuk menghilangkan dan/atau mengurangi kemungkinan terjadinya kejutan-kejutan stratejik, operasional dan taktis dari elemen-elemen musuh, serta untuk menghilangkan atau mengurangi niat musuh untuk mengambil langkah-langkah permusuhan.

(5) Kesiagaan stratejik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diwujudkan melalui pemberian peringatan stratejik bagi pembuatan kebijakan yang didapat melalui rangkaian kegiatan intelijen.

Pasal 7

(1) Produk Intelijen dihasilkan melalui pengolahan atas informasi-informasi intelijen yang diperoleh dari sumber-sumber yang bersifat terbuka, tertutup, dan tak terduga.

(2) Produk intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diklasifikasikan ke dalam beberapa tingkat nilai akurasi sesuai persyaratan "velox et exactus".

(3) Tata cara dan prosedur penentuan tingkat nilai akurasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan melalui keputusan Kepala LKIN.

(4) Produk intelijen sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diklasifikasikan ke dalam beberapa tingkat kerahasiaan.

(5) Tata cara dan prosedur pengukuran untuk menentukan tingkat kerahasiaan sebuah produk intelijen ditetapkan melalui keputusan Kepala LKIN

(6) Pemanfaatan produk intelijen disesuaikan dengan tingkat nilai akurasi dan kerahasiaan produk intelijen.

Pasal 8

(1) Seluruh produk intelijen yang dihasilkan melalui kegiatan-kegiatan intelijen tidak boleh dimusnahkan dan wajib didokumentasikan, disimpan serta dipelihara dalam berbagai bentuk penyimpanan data, baik secara manual maupun elektronik.

(2) Produk-produk intelijen yang disimpan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dinyatakan tertutup untuk akses publik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan keamanan nasional.

(3) Penutupan produk intelijen untuk akses publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan melalui keputusan Kepala LKIN sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku mengenai informasi publik dan rahasia negara.

(4) Keputusan Kepala LKIN tentang penutupan produk intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan secara tertulis dan menyatakan secara jelas:
   a. alasan penutupan produk intelijen untuk akses publik;
   b. jangka waktu penutupan produk intelijen;
   c. bentuk penyimpanan produk intelijen;
   d. lembaga negara yang bertanggung-jawab untuk menyimpan produk intelijen.

(5) Produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat dibuka dan dinyatakan sebagai informasi publik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku mengenai informasi publik dan rahasia negara.

BAB III
ORGANISASI, KEWENANGAN, FUNGSI DAN TUGAS INTELIJEN NEGARA

Pasal 9

(1) Seluruh dinas-dinas intelijen menjadi bagian dari komunitas intelijen nasional.

(2) Komunitas intelijen nasional ditata dalam satu model koordinasi melingkar *cakra byuha* yang menempatkan Lembaga Koordinasi Intelijen Negara (LKIN) di titik pusat lingkaran dan berfungsi sebagai koordinator kerja sama lintas lembaga.
(3) Komunitas intelijen nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan sistem jaringan kerja dan koordinasi seluruh dinas intelijen negara yang terkait dengan masalah keamanan nasional.
(4) Dalam model koordinasi melingkar *cakra byuha*, anggota komunitas intelijen nasional terdiri dari dinas-dinas intelijen yang tergabung dalam lima tipe organisasi:
    a. intelijen nasional yang menjalankan fungsi-fungsi intelijen untuk mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Negara (BIN);
    b. intelijen stratejik yang menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri untuk mengantisipasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Strategis (BIS);
    c. intelijen-intelijen militer yang melekat pada satuan-satuan TNI;
    d. intelijen instansional yang menjalankan fungsi intelijen yustisia dan intelijen kriminal yang dilakukan oleh intelijen kepolisian, intelijen bea cukai, intelijen imigrasi, serta intelijen kejaksaan;
    e. lembaga-lembaga pemerintahan yang fungsinya menunjang dan atau terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional seperti Lembaga Sandi Negara, Badan SAR Nasional, Badan Narkotika Nasional, Badan Meteorologi dan Geofisika, Badan Pusat Statistik (BPS), lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pengintaian dan pengindraan, Lembaga Elektronika Nasional, Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional, serta Badan Tenaga Atom Nasional.
(5) Masing-masing dinas intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf (a), (b), (c), dan (d) memiliki ruang lingkup kerja, fungsi, dan misi khusus, serta tetap menjadi satu kesatuan sistem kerja dan koordinasi di dalam koordinasi LKIN.

Pasal 10

(1) Lembaga Koordinasi Intelijen Nasional (LKIN) sebagaimana dimaksud pada pasal 9 ayat (2) dibentuk oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden.

(2) LKIN merupakan lembaga pemerintah non-departemen.
(3) LKIN merupakan lembaga sipil yang menjadi bagian dari sistem keamanan nasional.
(4) LKIN berfungsi untuk melakukan koordinasi antar dinas intelijen yang menjadi bagian dari komunitas intelijen negara.
(5) LKIN tidak memiliki wewenang dan kapasitas operasional untuk secara langsung melakukan kegiatan-kegiatan intelijen.
(6) Struktur Organisasi LKIN terdiri atas seorang Kepala yang dibantu oleh:
    a. Satu orang sekretaris utama yang bertanggung jawab untuk mengelola administrasi dan keuangan LKIN;
    b. Satu orang deputi bidang analisa intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan semua informasi intelijen yang didapat dari kegiatan-kegiatan intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen negara untuk kepentingan pengambilan keputusan oleh Presiden;
    c. Satu orang deputi bidang operasi intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan kegiatan operasi intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen negara yang didasarkan atas penugasan dari Presiden; dan
    d. Satu orang deputi bidang pengembangan kapasitas kelembagaan intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pengembangan informasi, teknologi dan sumber daya manusia antara LKIN dengan semua dinas-dinas intelijen.
(7) Struktur organisasi dan tata kerja LKIN sebagaimana dimaksud pada ayat (6) ditetapkan oleh Presiden melalui keputusan Presiden.

Pasal 11

(1) Kepala LKIN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
(2) Kepala LKIN diangkat oleh Presiden untuk masa jabatan selama-lamanya lima tahun dan tidak dapat diangkat kembali untuk menduduki jabatan yang sama.
(3) Kepala LKIN merupakan pejabat negara setingkat menteri.
(4) Untuk dapat diangkat menjadi Kepala LKIN, seseorang harus memenuhi syarat-syarat umum sebagai berikut:
    a. Memiliki pengalaman kerja dalam bidang intelijen dan atau pertahanan negara dan atau keamanan nasional, dan atau diplomasi sekurang-kurangnya 20 tahun,

b. Memiliki pengetahuan yang luas dalam bidang intelijen negara,
c. Memilki integritas pribadi dan standar moral yang tinggi.

(5) Tata cara pengangkatan dan pemberhentian, serta persyaratan calon kepala LKIN ditetapkan oleh Presiden melalui keputusan Presiden.

Pasal 12

(1) Kepala LKIN merupakan anggota tetap dewan keamanan nasional dalam kedudukannya sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen.
(2) Sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen, Kepala LKIN berkedudukan sebagai Analis Pratama yang memiliki kewajiban untuk memberikan taklimat kebijakan tentang masalah-masalah keamanan nasional secara langsung kepada Presiden ataupun dalam forum dewan keamanan nasional.
(3) Kepala LKIN bertanggung jawab kepada Presiden atas terselenggaranya seluruh kegiatan koordinasi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3) di atas.
(4) Sebagai penanggungjawab terselenggaranya koordinasi intelijen, Kepala LKIN memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat-pejabat di lingkungan LKIN.
(5) Tata cara pengangkatan dan pemberhentian, serta persyaratan calon-calon pejabat di lingkungan LKIN ditetapkan oleh Kepala LKIN sesuai dengan persyaratan pegawai negeri sipil.
(6) Kepala LKIN secara berkala melaporkan penyelenggaraan koordinasi kegiatan-kegiatan komunitas intelijen kepada Presiden.
(7) Kepala LKIN memberikan laporan pertanggungjawaban minimal satu kali di akhir masa jabatan Kepala LKIN dan dituangkan dalam dokumen serah terima jabatan ke Kepala LKIN yang baru.

Pasal 13

(1) Organisasi intelijen nasional sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 9 ayat (4)(a) terdiri dari satu organisasi tunggal, yaitu Badan Intelijen Negara.
(2) BIN hanya menjalankan fungsi intelijen keamanan dalam negeri.
(3) Dalam menjalankan fungsinya, BIN melakukan kegiatan-kegiatan intelijen positif yang mengarah kepada pembentukan sistem peringatan dini serta sistim analisa informasi strategis untuk menghadapi ancaman keamanan nasional.

(4) BIN diletakkan di bawah suatu kementerian negara yang bertanggung-jawab atas fungsi keamanan dalam negeri.

Pasal 14

(1) Dalam hal BIN membutuhkan metode kerja khusus untuk mendapatkan informasi-informasi yang berkaitan dengan masalah-masalah keamanan nasional, BIN dapat diberi kewenangan-kewenangan khusus yang sifatnya dapat mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil.

(2) Kewenangan khusus diberikan:
    a. setelah mendapat persetujuan dari Jaksa Agung
    b. melalui surat perintah khusus yang dikeluarkan oleh Kepala LKIN
    c. kepada satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIN untuk menjalankan satu penugasan spesifik
    d. untuk digunakan secara proporsional

(3) Surat perintah khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2)(b) mengatur:
    a. Jenis metode kerja intelijen khusus yang dapat digunakan;
    b. Sasaran dari operasi intelijen khusus;
    c. Batas waktu pelaksanaan operasi intelijen khusus;

(4) Batas waktu pelaksanaan operasi intelijen khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (3)(c) dapat diperpanjang atau diperpendek sesuai dengan pertimbangan Kepala LKIN.

(5) Kepala BIN wajib menyampaikan laporan kepada Kepala LKIN setelah tugas operasi intelijen khusus dilaksanakan.

Pasal 15

(1) Untuk menghadapi hakekat ancaman yang memenuhi empat kriteria sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (5), BIN dapat melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif di wilayah kedaulatan hukum nasional.

(2) Dalam melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif, BIN tidak boleh melanggar hak-hak dasar sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (7) undang-undang ini.

(3) Untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BIN harus mendapatkan persetujuan dari Kepala LKIN dan Menteri Negara yang membawahi BIN.

(4) Mekanisme persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dan ditetapkan secara tertulis oleh Kepala LKIN dan Menteri Negara yang membawahi BIN.
(5) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan kepada suatu satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIN untuk menjalankan satu penugasan spefisik untuk menjalankan suatu kegiatan intelijen agresif.
(6) Kepala BIN memberikan laporan tertulis pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen agresif kepada Kepala LKIN dan Menteri Negara yang membawahi BIN di akhir pelaksanaan setiap kegiatan intelijen agresif.

Pasal 16

(1) BIN dipimpin oleh seorang Kepala BIN yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Negara yang membawahi BIN untuk masa jabatan selama-lamanya lima tahun dan tidak dapat diangkat kembali untuk menduduki jabatan yang sama.
(2) Kepala BIN bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Negara yang membawahi BIN.
(3) Untuk dapat diangkat menjadi Kepala BIN, seseorang harus memenuhi syarat-syarat umum sebagai berikut:
    a. Memiliki pengalaman kerja dalam bidang intelijen dan atau pertahanan dan keamanan nasional, sekurang-kurangnya 15 tahun,
    b. Memiliki pengetahuan yang luas dalam bidang intelijen negara,
    c. Memilki integritas pribadi dan standar moral yang tinggi.
(4) Syarat-syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian seorang Kepala BIN diatur melalui keputusan Presiden.

Pasal 17

(1) Kepala BIN bertugas untuk:
    a. Memimpin organisasi BIN;
    b. Menyusun rencana kerja dan menetapkan prioritas kerja organisasi BIN;
    c. Memberikan arah kegiatan intelijen nasional;
    d. Menyusun pedoman kerja dan mekanisme penugasan bagi anggota BIN;

e. Melakukan kontrol atas kualitas informasi dan produk intelijen yang dihasilkan oleh anggota BIN;
f. Melakukan kontrol atas metode kerja anggota BIN;
g. Mengembangkan sistem penghargaan dan hukuman untuk anggota BIN;
h. Melakukan koordinasi dengan Kepala LKIN;
i. Meningkatkan kemampuan organisasional, teknologi dan sumber daya manusia bagi kepentingan negara;
j. Melakukan rekruitmen,pendidikan, pelatihan dan pembinaan;
k. Menyusun rencana anggaran operasional BIN.

(2) Kepala BIN secara berkala melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada menteri.
(3) Kepala BIN memberikan laporan pertanggungjawaban kepada menteri minimal satu kali di akhir masa jabatan Kepala BIN dan dituangkan dalam dokumen serah terima jabatan ke Kepala BIN yang baru.

Pasal 18

(1) Dalam menjalankan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (3) dan (4), BIN diorganisir ke dalam wilayah-wilayah kompartemen intelijen.
(2) Penentuan wilayah-wilayah kompartemen intelijen sebagaimana diatur pada ayat (1) tidak mengikuti struktur pemerintahan daerah.
(3) Penentuan wilayah-wilayah kompartemen intelijen sebagaimana diatur pada ayat (1) semata-mata didasarkan pada hakekat, jenis, serta sumber ancaman.
(4) Penentuan dan pembentukan wilayah-wilayah kompartemen intelijen ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan rekomendasi Kepala LKIN.
(5) Organisasi BIN dalam wilayah kompartemen intelijen disebut sebagai biro dan dipimpin oleh seorang kepala biro.
(6) Biro-biro BIN sebagaiaman dimaksud pada ayat (4) tidak menjadi bagian dari organisasi dan bukan merupakan instrumen dari pemerintah daerah.
(7) Kepala biro BIN sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertanggung jawab kepada Kepala BIN.
(8) Kepala biro BIN sebagaimana dimaksud pada ayat (6) merangkap perwakilan LKIN di wilayah kompartemen intelijen tersebut.

(9) Sebagai perwakilan LKIN, kepala biro BIN menjalankan fungsi koordinasi bagi seluruh kegiatan komunitas intelijen yang berada di wilayah kompartemen intelijen tersebut.

Pasal 19

(1) Organisasi intelijen stratejik sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 9 ayat (4)(b) terdiri dari satu organisasi tunggal, yaitu Badan Intelijen Strategis.

(2) BIS hanya menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri dan diletakkan di bawah Departemen Pertahanan.

(3) Dalam menjalankan fungsinya, BIS melakukan kegiatan-kegiatan intelijen positif yang mengarah kepada pembentukan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis untuk menghadapi ancaman keamanan yang bersifat eksternal.

Pasal 20

(1) Dalam hal BIS membutuhkan metode kerja khusus untuk mendapatkan informasi-informasi yang berkaitan dengan masalah-masalah keamanan nasional, BIN dapat diberi kewenangan-kewenangan khusus yang sifatnya dapat mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil.

(2) Kewenangan khusus diberikan:
   a. melalui surat perintah khusus yang dikeluarkan oleh Kepala LKIN
   b. kepada satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIS untuk menjalankan satu penugasan spesifik
   c. untuk digunakan secara proporsional

(3) Kepala BIS wajib menyampaikan laporan kepada Kepala LKIN setelah tugas operasi intelijen khusus dilaksanakan.

Pasal 21

(1) BIS hanya dapat melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif untuk menghadapi elemen-elemen asing yang menghadirkan ancaman terhadap pertahanan negara.

(2) Kegiatan-kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditujukan untuk mengungkap, mengikuti, mencegah, menekan, mencegat kegiatan intelijen asing yang ditujukan terhadap lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi pertahanan.
(3) Dalam melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif, BIS tidak boleh melanggar hak-hak dasar sebagaimana diatur pada Pasal 5 ayat (7) undang-undang ini.
(4) Untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada ayat (2), BIS harus mendapatkan persetujuan dari Kepala LKIN dan Menteri Pertahanan.
(5) Mekanisme persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dan ditetapkan secara tertulis oleh Kepala LKIN dan Menteri Pertahanan.
(6) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberikan kepada suatu satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIS untuk menjalankan satu penugasan spefisik untuk menjalankan suatu kegiatan intelijen agresif.
(7) Kepala BIS memberikan laporan tertulis pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen agresif kepada Kepala LKIN dan Menteri Pertahanan di akhir pelaksanaan setiap kegiatan intelijen agresif.

Pasal 22

(1) BIS dipimpin oleh seorang Kepala BIS yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Pertahanan untuk masa jabatan selama-lamanya lima tahun dan tidak dapat diangkat kembali untuk menduduki jabatan yang sama.
(2) Kepala BIS bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Pertahanan.
(3) Untuk dapat diangkat menjadi Kepala BIS, seseorang harus memenuhi syarat-syarat umum sebagai berikut:
    a. Memiliki pengalaman kerja dalam bidang intelijen dan atau pertahanan dan keamanan nasional, dan atau diplomasi sekurang-kurangnya 15 tahun;
    b. Memiliki pengetahuan yang luas dalam bidang intelijen negara;
    c. Memilki integritas pribadi dan standar moral yang tinggi.
(4) Syarat-syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian seorang Kepala BIS diatur melalui keputusan Presiden.

Pasal 23

(1) Kepala BIS bertugas untuk:
    a. Memimpin organisasi BIS;
    b. Menyusun rencana kerja dan menetapkan prioritas kerja organisasi BIS;
    c. Memberikan arah kegiatan intelijen pertahanan dan luar negeri;
    d. Menyusun pedoman kerja dan mekanisme penugasan bagi anggota BIS;
    e. Melakukan kontrol atas kualitas informasi dan produk intelijen yang dihasilkan oleh anggota BIS;
    f. Melakukan kontrol atas metode kerja anggota BIS;
    g. Mengembangkan sistem penghargaan dan hukuman untuk anggota BIS;
    h. Melakukan koordinasi dengan atase-atase pertahanan dan penasehat militer di perwakilan tetap RI di luar negeri;
    i. Melakukan koordinasi dengan Kepala LKIN;
    j. Meningkatkan kemampuan organisasional, teknologi dan sumber daya manusia bagi kepentingan negara;
    k. Melakukan rekruitmen,pendidikan, pelatihan dan pembinaan;
    l. Menyusun rencana anggaran operasional BIS.
(2) Kepala BIS secara berkala melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Menteri Pertahanan
(3) Kepala BIS memberikan laporan pertanggungjawaban kepada Menteri Pertahanan minimal satu kali di akhir masa jabatan Kepala BIS dan dituangkan dalam dokumen serah terima jabatan ke Kepala BIS yang baru.

Pasal 24

(1) Dalam menjalankan fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) dan (3), BIS diorganisir ke dalam wilayah-wilayah kompartemen intelijen stratejik.
(2) Penentuan wilayah-wilayah kompartemen intelijen stratejik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada analisa lingkungan strategis.
(3) Penentuan dan pembentukan wilayah-wilayah kompartemen intelijen stratejik ditetapkan oleh Presiden dengan memperhatikan rekomendasi Kepala LKIN.
(4) Organisasi BIS dalam wilayah kompartemen intelijen stratejik disebut sebagai biro dan dipimpin oleh seorang kepala biro

(5) Kepala biro BIS sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dijabat oleh salah satu atase pertahanan yang bertugas di kompartemen intelijen stratejik tersebut.
(6) Kepala biro BIS sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bertanggung jawab kepada Kepala BIS
(7) Kepala biro BIS sebagaimana dimaksud pada ayat (4) di angkat dan diberhentikan oleh Kepala BIS dan bertugas melakukan koordinasi terhadap kegiatan-kegatan intelijen stratejik di kompartemen intelijen stratejik tersebut.
(8) Kepala biro BIS sebagaimana dimaksud pada ayat (6) merangkap perwakilan LKIN di wilayah kompartemen intelijen stratejik tersebut.
(9) Dalam kedudukan sebagai perwakilan LKIN, kepala biro BIS menjalankan fungsi koordinasi seluruh kegiatan komunitas intelijen dalam wilayah kompartemen intelijen stratejik masing-masing.

Pasal 25

(1) Dinas intelijen militer sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 9 ayat (4)(c) merupakan bagian dari intelijen negara yang memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari institusi sipil
(2) Dinas intelijen militer terdiri dari berbagai satuan-satuan intelijen-intelijen militer yang melekat pada organisasi Tentara Nasional Indonesia yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan operasi militer.
(3) Satuan-satuan intelijen militer sebagaimana disebut pada ayat (1) dikoordinir oleh seorang Asisten Intelijen di tingkat Markas Besar Tentara Nasional Indonesia.
(4) Asisten Intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi wakil dari organisasi intelijen militer di dalam LKIN.

Pasal 26

(1) Dinas intelijen militer bertugas untuk:
    a. Mengumpulkan, menganalisa, menilai dan memberikan data serta informasi mengenai ancaman-ancaman potensial dan nyata, kegiatan-kegiatan, rencana, atau maksud negara asing dan kekuatan militer mereka, organisasi internasional dan organisasi asing, kelompok-kelompok dan individu yang ditujukan terhadap organisasi-organisasi dan fasilitas-fasilitas pertahanan negara;

b. mengungkap, mengikuti, mencegah, menekan, mencegat kegiatan intelijen asing yang ditujukan terhadap pusat-pusat komando militer, unit-unit tempur, dan organisasi Tentara Nasional Indonesia;
c. mengungkap, mengikuti, mencegah, menekan, mencegat kegiatan-kegiatan militer yang dapat menimbulkan pelanggaran HAM berat dan pelanggaran terhadap hukum humaniter;
d. membuat dokumen tindakan-tindakan kriminal yang menjadi kompetensi peradilan militer, yang mencakup:
   i. tindakan kriminal melawan konstitusi dan lembaga-lembaga negara
   ii. pelanggaran HAM berat dan pelanggaran terhadap hukum humaniter.
e. membuat dokumentasi tindakan-tindakan kriminal yang dilakukan oleh anggota TNI yang menjadi kompetensi peradilan HAM;
f. membuat dokumentasi tindakan-tindakan pelanggaran hukum berat yang dilakukan oleh kelompok kriminal transnasional yang terorganisasi.

(2) Tugas intelijen militer sebagaimana dimaksud pada ayat (1)(b) dan (c) merupakan bagian dari intelijen tempur dan semata-mata dilakukan untuk tujuan-tujuan militer.
(3) Pelaksanaan tugas intelijen militer sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan agen intelijen militer yang tergabung dalam suatu satuan tugas intelijen militer yang mendapat perintah penugasan khusus yang diberikan secara tertulis oleh perwira intelijen di satuan-satuan intelijen militer.
(4) Pelaporan pelaksanaan tugas intelijen militer oleh satuan tugas intelijen militer sebagaimana diatur pada ayat (2) dilakukan oleh komandan satuan tugas intelijen militer kepada perwira intelijen yang memberikan perintah penugasan.
(5) Laporan pelaksanaan tugas intelijen militer sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan secara tertulis oleh perwira intelijen yang memberikan perintah penugasan kepada Asisten Intelijen di tingkat Markas Besar Tentara Nasional Indonesia di akhir masa penugasan.

(6) Tata cara dan prosedur perintah penugasan khusus, dan pelaporan pelaksanaan tugas intelijen militer sebagaimana dimaksud pada ayat (3), (4) dan (5) ditetapkan oleh Asisten Intelijen di tingkat Mabes TNI.

Pasal 27

(1) Dinas-dinas intelijen instansional sebagaimana dimaksud pada pasal 9 ayat 4(d) menjalankan fungsi intelijen yustisia dan kriminal, serta menjadi bagian dari instansi atau departemen pemerintah.
(2) Dalam pelaksanaan fungsi intelijen yang terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional, dinas-dinas intelijen instansional harus melakukan koordinasi dengan LKIN.
(3) Intelijen instansional tidak memiliki kewenangan untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (3), (4) dan (5) dalam undang-undang ini.
(4) Fungsi dan tata kerja intelijen instansional diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk masing-masing instansi tersebut

Pasal 28

(1) Dalam rangka menunjang kegiatan intelijen, LKIN dapat meminta bantuan lembaga-lembaga pemerintah yang fungsinya terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional.
(2) Bantuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa informasi, keahlian, teknologi, jaringan kelembagaan dan sumber daya manusia.
(3) Lembaga-lembaga penunjang wajib memenuhi permintaan bantuan dari LKIN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2).
(4) Lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud ayat (1) antara lain meliputi:
    a. Lembaga Sandi Negara,
    b. Badan SAR Nasional,
    c. Badan Narkotika Nasional,
    d. Badan Meteorologi dan Geofisika,
    e. Badan Pusat Statistik (BPS),
    f. lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pengintaian dan pengindraan
    g. Lembaga Elektronika Nasional,
    h. Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional,
    i. Badan Tenaga Atom Nasional.

(5) Tata cara dan prosedur permintaan dan penerimaan bantuan ditetapkan bersama oleh Kepala LKIN dengan pimpinan masing-masing lembaga yang bersangkutan.

Pasa 29

(1) Kapasitas kelembagaan intelijen negara dikembangkan untuk meningkatkan kualitas produk intelijen dalam rangka pembentukan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi.
(2) Kapasitas kelembagaan intelijen dikembangkan dengan meningkatkan tiga komponen kapasitas intelijen yaitu jaringan kerja, teknologi, serta kemampuan aparat intelijen.
(3) Pengembangan kemampuan aparat intelijen dilakukan melalui pembinaan profesionalisme, penyesuaian dan pengembangan metode kerja, dan pengembangan mekanisme.
(4) Pembinaan profesionalisme anggota intelijen negara dilakukan melalui pembinaan etika profesi, pengembangan pengetahuan dan pengalaman di bidang teknis intelijen.
(5) Pembinaan profesionalisme didukung dengan pemgembangan sistem rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, serta pengkajian penelitian dan pengembangan ilmu dan teknologi.
(6) Pengembangan kemampuan anggota intelijen negara harus memperhatikan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta hakekat ancaman terhadap keamanan nasional.

Pasal 30

(1) Dalam merangka meningkatkan kemampuan anggota intelijen pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang dibutuhkan.
(2) Penyediaan sarana dan prasarana dilakukan oleh menteri-menteri terkait dan atau Kepala LKIN dengan memperhatikan kebutuhan yang diajukan.
(3) Menteri-menteri terkait dan Kepala LKIN menetapkan mekanisme pengadaan sarana dan prasarana intelijen yang memprioritaskan penggunaan produk industri dalam negeri.
(4) Pembiayaan untuk pengadaan sarana dan prasarana intelijen sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) harus memprioritaskan sumber-sumber pembiayaan dalam negeri

BAB IV
ANGGOTA INTELIJEN

Pasal 31

(1) Anggota intelijen negara terdiri dari analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen.
(2) Analis intelijen menjalankan fungsi klasifikasi, analisis, evaluasi, interpretasi dan menyusun rekomendasi-rekomendasi kebijakan.
(3) Pelaksana operasi intelijen menjalankan fungsi pengumpulan informasi baik dari sumber-sumber terbuka, tertutup maupun tak terduga dan melaksanakan tugas-tugas khusus sesuai dengan penugasan yang diberikan.
(4) Analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen terdiri dari beberapa jenjang keahlian yang ditetapkan oleh masing-masing dinas intelijen sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku

Pasal 32

(1) Pelaksanaan operasional tugas-tugas hanya dapat dilakukan atas dasar penugasan atasan langsung dan dipertanggung-jawabkan kepada pemberi tugas.
(2) Pelaksana operasional dalam menjalankan tugas operasi di lapangan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 31 ayat (3) wajib tunduk pada seluruh ketentuan dalam undang-undang ini.
(3) Tata cara dan prosedur kerja dalam menjalankan tugas analisis dan tugas operasi di lapangan di atur oleh masing-masing lembaga intelijen.

Pasal 33

(1) Warga negara Indonesia yang memenuhi syarat dapat menjadi anggota intelijen negara.
(2) Proses rekrutmen anggota intelijen dilakukan melalui berbagai mekanisme untuk mendapatkan anggota intelijen yang memiliki kualifikasi tinggi.
(3) Syarat-syarat dan tata cara untuk menjadi anggota intelijen negara diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Pasal 34

(1) Pemerintah wajib mengembangkan kemampuan profesionalisme anggota intelijen negara.
(2) Pengembangan kemampuan profesionalisme anggota intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pendidikan, pembinaan, dan pelatihan yang bersifat komprehensif dan berjenjang

Pasal 35

(1) Setiap anggota intelijen negara berhak memperoleh penghasilan yang layak yang seluruhnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
(2) Penghasilan yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan secara rutin setiap bulan kepada anggota intelijen negara terdiri dari:
    a. gaji pokok;
    b. tunjangan dinas, sebesar minimal satu kali gaji pokok;
    c. tunjangan operasional;
    d. tunjangan pangan;
    e. tunjangan keluarga, yang tediri dari tunjangan istri/suami dan tunjangan anak;
    f. tunjangan jabatan;
(3) Penghasilan yang layak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didukung dengan pemberian jaminan sosial kesejahteraan yang antara lain terdiri dari:
    a. asuransi kesehatan;
    b. fasilitas perumahan;
    c. tunjangan pendidikan anak;
    d. tunjangan jaminan hari tua.
(4) Ketentuan mengenai gaji, tunjangan dan hak-hak lainnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1),ayat (2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 36

(1) Hak anggota intelijen yang gugur diberikan kepada ahli warisnya.
(2) Hak anggota intelijen yang menyandang cacat yang diakibatkan karena pelaksanaan tugas operasi di lapangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 32 ayat (1) sepenuhnya dijamin oleh negara.

(3) Hak anggota intelijen yang diberhentikan dengan hormat sepenuhnya dijamin oleh negara.
(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 37

Anggota intelijen negara melaksanakan dinas keintelijenan sampai usia paling tinggi 60 tahun.

Pasal 38

(1) Anggota intelijen dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak hormat.
(2) Anggota intelijen diberhentikan dengan hormat dari dinas intelijen karena:
    a. Atas permintaan sendiri;
    b. Menjalani masa pensiun;
    c. Tidak memenuhi persyaratan jasmani atau rohani;
    d. Gugur atau meninggal dunia;
    e. Menduduki jabatan yang tidak dapat diduduki oleh seorang anggota intelijen;
    f. Berdasarkan pertimbangan khusus untuk kepentingan dinas.
(3) Anggota intelijen yang telah memiliki masa dinas paling sedikit 20 (dua puluh) tahun, berdasarkan pertimbangan khusus sebagaimana diatur pada ayat (2) huruf (f), dapat dipensiun dini dan kepadanya diberikan hak pensiun secara penuh.
(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) diatur oleh Peraturan Pemerintah
(5) Anggota intelijen diberhentikan dengan tidak hormat karena:
    a. Melanggar kode etik intelijen
    b. Melanggar tata cara, mekanisme dan prosedur penugasan intelijen
    c. Melakukan metode kerja dan kewenangan khusus tanpa mendapatkan persetujuan dan atau surat perintah khusus dari pejabat yang berwenang
    d. Bekerja untuk kepentingan asing
    e. mempunyai tabiat dan atau perbuatan yang nyata-nyata merugikan etos kerja intelijen profesional
(6) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilaksanakan setelah mempertimbangkan dewan kode etik intelijen.

(7) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan (6) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 39

(1) Anggota intelijen yang dalam melaksanakan tugas tidak kembali bergabung dengan kedinasannya sebagai akibat dari atau hampir dapat dipastikan diakibatkan oleh tindakan musuh dinyatakan hilang dalam tugas, wajib terus dicari.
(2) Anggota intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila setelah 1 (satu) tahun tidak ada kepastian atas dirinya, diberhentikan dengan hormat dan kepada ahli warisnya diberikan hak sebagaimana hak anggota intelijen yang gugur.
(3) Anggota intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang kemudian ditemukan kembali dan masih hidup, diangkat kembali sesuai dengan status sebelum dinyatakan hilang dan diberikan hak rawatan dinas penuh selama dinyatakan hilang, dengan memperhitungkan hak yang telah diterima oleh ahli warisnya.
(4) Pernyataan hilang atau pembatalannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), (2) dan (3) diatur dengan keputusan Kepala LKIN.

Pasal 40

(1) Setiap anggota intelijen negara berhak mendapatkan perlindungan atas identitas diri dan keluarga.
(2) Pengungkapan identitas anggota intelijen negara hanya dapat dilakukan atas perintah pengadilan.
(3) Setiap anggota intelijen negara berhak mendapatkan perlindungan atas keamanan diri dan keluarga.
(4) Perlindungan atas keamanan diri dan keluarga anggota intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disediakan oleh pemerintah dengan menetapkan prosedur tetap pengamanan terhadap anggota intelijen yang dinilai memiliki resiko keamanan tertentu.
(5) Prosedur tetap pengamanan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan melalui keputusan pimpinan lembaga-lembaga intelijen negara.

Pasal 41

(1) Anggota intelijen negara dilarang:
    a. menjadi pengurus dan atau anggota partai politik;
    b. menjalankan kegiatan politik praktis, seperti:

i. kegiatan untuk dipilih menjadi anggota legislatif dan anggota Dewan Perwakilan Daerah melalui proses pemilihan umum;
ii. kegiatan untuk dipilih dalam jabatan politis melalui proses pemilihan umum, yaitu Presiden, Wakil Presiden dan Kepala Daerah.

c. menjalankan kegiatan bisnis;
d. memiliki jabatan rangkap dalam struktur birokrasi pemerintahan.

(2) Anggota intelijen yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara otomatis kehilangan status dan hak sebagai anggota intelijen.

Pasal 42

(1) Setiap anggota intelijen wajib untuk melaksanakan penugasan yang diberikan kepadanya.
(2) Dalam hal anggota intelijen meragukan otoritas, keabsahan, dan moralitas penugasan yang diberikan kepadanya, anggota yang bersangkutan berhak mengajukan nota keberatan intelijen disertai alasannya kepada atasan yang memberikan penugasan.
(3) Dalam hal atasan yang memerintahkan penugasan tetap memberikan penugasan yang sama, anggota yang bersangkutan berhak mengajukan pertanyaan sebanyak dua kali kepada atasan tersebut.
(4) Dalam hal atasan yang memerintahkan penugasan tetap memberikan penugasan yang sama, anggota yang bersangkutan berhak mengajukan pertanyaan kepada atasan langsung dari atasan yang memerintahkan penugasan.
(5) Dalam hal anggota intelijen harus tetap melakukan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tanggung jawab dan konsekuensi hukum dari penugasan tersebut berada di tangan atasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).
(6) Dalam hal anggota intelijen harus tetap melakukan penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dan jenis penugasannya nyata-nyata melanggar hak-hak dasar sebagaimana diatur pada pasal 5 ayat (7) undang-undang ini, tanggung jawab dan konsekuensi hukum dari penugasan tersebut berada di tangan anggota intelijen yang bersangkutan dan di tangan atasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4).

Pasal 43

(1) Anggota intelijen negara tunduk kepada kekuasaan peradilan umum.
(2) Anggota intelijen negara yang berstatus sebagai prajurit TNI tunduk kepada ketentuan hukum sebagaimana diatur oleh Pasal 65 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

BAB V
KODE ETIK INTELIJEN

Pasal 44

(1) Anggota intelijen dalam menjalankan tugasnya terikat pada Kode Etik Intelijen.
(2) Penegakan Kode Etik Intelijen dilakukan oleh Dewan Kode Etik Intelijen yang dibentuk oleh Kepala LKIN.
(3) Ketentuan kode etik dan pembentukan Dewan Kode Etik Intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) diatur lebih lanjut dengan keputusan Kepala LKIN

Pasal 45

(1) Pelantikan menjadi anggota intelijen dilaksanakan dengan mengucapkan sumpah atau janji jabatan anggota intelijen, sebagai berikut:

Sumpah jabatan anggota intelijen:

Demi Allah saya bersumpah:
bahwa saya akan setia kepada negara kesatuan Republik Indonesia, ideologi negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
bahwa saya akan tunduk dan menjunjung tinggi segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, hak-hak asasi manusia, dan kode etik intelijen negara;
bahwa saya akan taat kepada tata cara, mekanisme dan prosedur penugasan intelijen yang diberikan oleh atasan;
bahwa saya akan menjalankan segala kewajiban secara profesional dengan penuh rasa tanggung jawab;
bahwa saya akan memegang segala rahasia negara sekeras-kerasnya;
bahwa saya akan menjaga integritas pribadi, moralitas dan kehormatan sebagai anggota intelijen negara.

Janji jabatan anggota intelijen:

Saya berjanji:

bahwa saya akan setia kepada negara kesatuan Republik Indonesia, ideologi negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

bahwa saya akan tunduk dan menjunjung tinggi segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, hak-hak asasi manusia, dan kode etik intelijen negara;

bahwa saya akan taat kepada tata cara, mekanisme dan prosedur penugasan intelijen yang diberikan oleh atasan;

bahwa saya akan menjalankan segala kewajiban secara profesional dengan penuh rasa tanggung jawab;

bahwa saya akan memegang segala rahasia negara sekeras-kerasnya;

bahwa saya akan menjaga integritas pribadi, moralitas dan kehormatan sebagai anggota intelijen negara.

(2) Ketentuan mengenai tata cara pelantikan dan pengambilan sumpah sebagaimana diatur pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan keputusan kepala LKIN.

BAB VI
PEMBIAYAAN INTELIJEN NEGARA

Pasal 46

Pembiayaan kegiatan intelijen negara merupakan bagian integral dari pembiayaan publik yang tunduk kepada prinsip transparansi dan akuntabilitas publik menurut ketentuan sistem keuangan negara

Pasal 47

(1) Seluruh kebutuhan intelijen negara dibiayai sepenuhnya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
(2) Menteri-menteri terkait dan kepala LKIN merencanakan seluruh kebutuhan anggaran bagi kepentingan pembiayaan kegiatan intelijen negara yang dilakukan oleh masing-masing lembaga di bawahnya
(3) Pembiayaan intelijen negara ditujukan untuk membangun, memelihara, mengembangkan, dan menggunakan intelijen negara.

(4) Seluruh dana kontingensi bagi kegiatan-kegiatan intelijen negara dibiayai sepenuhnya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

BAB VII
PENGAWASAN TERHADAP INTELIJEN NEGARA

Pasal 48

Pengawasan terhadap lembaga dan dinas-dinas intelijen negara dilakukan secara berlapis melalui suatu mekanisme pengawasan konsentrik yang dilakukan oleh:

a. Lembaga atau dinas intelijen itu sendiri,
b. Presiden, Menteri dan Kepala LKIN,
c. Dewan Perwakilan Rakyat,
d. Masyarakat sipil.

Pasal 49

(1) Pimpinan lembaga dan dinas-dinas intelijen melakukan pengawasan melekat terhadap pelaksanaan fungsi dan kegiatan intelijen di lingkungan internal masing-masing.
(2) Pengawasan melekat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
    a. penetapan tata cara, mekanisme dan prosedur penugasan bagi anggota-anggota intelijen;
    b. penetapan tata cara, mekanisme dan prosedur pelaporan bagi anggota-anggota intelijen;
    c. penegakan kode etik intelijen;
    d. penerapan sistem penghargaan dan hukuman bagi anggota intelijen;
    e. penetapan tata cara, mekanisme dan prosedur pengaduan terhadap kegiatan-kegiatan intelijen yang bertentangan dengan hukum.

Pasal 50

(1) Presiden melakukan pengawasan terhadap Kepala LKIN.
(2) Presiden, Menteri-menteri terkait dan Kepala LKIN melakukan pengawasan eksekutif terhadap keseluruhan pelaksanaan fungsi intelijen.
(3) Pengawasan eksekutif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui:

a. penetapan prioritas keamanan nasional yang harus dilaksanakan oleh lembaga dan dinas-dinas intelijen negara;
b. perumusan kebijakan negara tentang keamanan dan intelijen nasional;
c. penetapan alokasi anggaran bagi kegiatan-kegiatan intelijen;
d. pemberian tugas bagi lembaga dan dinas-dinas intelijen negara;
e. penetapan tata cara, mekanisme dan prosedur penyampaian produk; intelijen dari lembaga dan dinas-dinas intelijen negara;
f. pemberian persetujuan bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen agresif dan operasi-operasi intelijen khusus;
g. penetapan tata cara, mekanisme dan prosedur pertanggungjawaban dari pimpinan lembaga dan dinas-dinas intelijen negara;
h. penetapan tata cara, mekanisme dan prosedur kerjasama intelijen dengan pihak asing/internasional.

Pasal 51

(1) Dewan Perwakilan Rakyat melakukan pengawasan parlemen terhadap pelaksanaan fungsi intelijen.
(2) Pengawasan parlemen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
    a. Pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang ini oleh lembaga dan dinas-dinas intelijen;
    b. Persetujuan alokasi anggaran pendapatan dan belanja negara untuk kegiatan-kegiatan intelijen;
    c. Pembentukan sub-komisi khusus di dalam Dewan Perwakilan Rakyat yang secara khusus bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen.
(3) Sub-komisi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2)(c) memiliki kewenangan untuk meminta keterangan dari Kepala LKIN mengenai pelaksanaan fungsi intelijen negara.
(4) Sub-komisi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2)(c) memiliki kewenangan untuk meminta Presiden menangguhkan kewenangan khusus lembaga dan dinas intelijen negara yang secara nyata telah melanggar peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan kode etik intelijen.

(5) Sub-komisi khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2)(c) memiliki kewenangan untuk membuka produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup bagi akses publik untuk kepentingan-kepentingan proses penegakan hukum, proses pengungkapan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan atau proses penyingkapan penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga dan dinas-dinas intelijen.

(6) Sub-komisi khusus DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2)(c) terdiri dari 7 (tujuh) anggota DPR yang berasal dari komisi-komisi yang membidangi masalah pertahanan dan keamanan negara,politik luar negeri, hukum dan politik dalam negeri, serta keuangan.

(7) Pemilihan dan penetapan anggota DPR untuk menjadi anggota sub-komisi khusus diatur melalui peraturan tata tertib DPR.

(8) Anggota sub-komisi khusus DPR wajib mengucapkan sumpah atau janji untuk menjaga kerahasiaan negara serta identitas anggota-anggota intelijen negara, sebagai berikut:

Sumpah anggota sub-komisi khusus intelijen DPR:

Demi Allah saya bersumpah:
bahwa saya akan memegang segala rahasia negara sekeras-kerasnya;
bahwa saya tidak akan mengungkapkan identitas anggota-anggota intelijen negara untuk kepentingan dan alasan apapun;
bahwa saya tidak akan mengungkapkan setiap informasi yang diperoleh dari lembaga, badan, dan dinas intelijen yang karena sifatnya dinyatakan tertutup untuk akses publik untuk kepentingan dan alasan apapun.

Janji anggota sub-komisi khusus intelijen DPR:

Saya berjanji:
bahwa saya akan memegang segala rahasia negara sekeras-kerasnya;
bahwa saya tidak akan mengungkapkan identitas anggota-anggota intelijen negara untuk kepentingan dan alasan apapun;
bahwa saya tidak akan mengungkapkan setiap informasi yang diperoleh dari lembaga, badan, dan dinas intelijen yang karena sifatnya dinyatakan tertutup untuk akses publik untuk kepentingan dan alasan apapun.

(9) Pelanggaran atas sumpah sebagaimana dimaksud pada ayat (8) merupakan pelanggaran terhadap kerahasiaan dan keamanan negara yang harus diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 52

(1) Masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja dinas intelijen dan lembaga-lembaga pengawas intelijen.
(2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui lembaga-lembaga sampiran negara serta organisasi-organisasi masyarakat sipil.
(3) Lembaga-lembaga sampiran negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi dan tidak terbatas pada Ombudsman, Komnas HAM, Komnas Anak, Komnas Perempuan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi

BAB VIII
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 53

(1) Keberadaan dan fungsi lembaga, badan maupun dinas intelijen yang ada tetap berlangsung sampai dengan terbentuknya lembaga, badan maupun dinas intelijen berdasarkan Undang-Undang ini.
(2) Untuk pertama kali, Kepala BIN karena jabatannya menjalankan fungsi Kepala LKIN sampai terbentuknya LKIN dan ditetapkannya Kepala LKIN berdasarkan Undang-Undang ini.
(3) Dalam waktu selambat-lambatnya 1 tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini, Presiden harus sudah membentuk LKIN lengkap dengan segala perangkatnya.
(4) Dalam waktu selambat-lambatnya 1 tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini, Presiden harus menyesuaikan organisasi, fungsi, ruang lingkup, tata kerja dan tugas dari lembaga, badan, dinas intelijen negara yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.
(5) Dalam waktu selambat-lambatnya dua kali masa persidangan DPR sejak berlakunya Undang-Undang ini, DPR harus sudah membentuk sub-komisi khusus intelijen yang dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Pasal 54

Laporan intelijen dapat digunakan oleh penyidik kasus tindak pidana terorisme sebagai bukti permulaan, sebagaimana dimaksud pada Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme *juncto* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang, dengan memenuhi persyaratan tingkat akurasi dan kerahasiaan produk intelijen sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang ini.

BAB IX
KETENTUAN PENUTUP

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta.

Pada Tanggal …….

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta,
Pada Tanggal……

Sekretaris Negara Republik Indonesia

PENJELASAN

RANCANGAN
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ..... TAHUN.....

TENTANG
INTELIJEN NEGARA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

I. UMUM

1. Ada tiga pertimbangan utama yang melandasi kebutuhan untuk menyusun regulasi politik tentang intelijen negara. Pertimbangan *pertama* bersifat strategik dan substantif, yaitu adanya kebutuhan mendesak (*urgent*) untuk mengembangkan intelijen negara yang profesional dalam mengatasi berkembangnya ancaman terhadap keamanan nasional (*national security*) yang makin kompleks. Kompleksitas ancaman tersebut memerlukan suatu penyesuaian strategik terhadap kegiatan dan kedinasan intelijen, yang sesungguhnya dirancang sebagai sistem peringatan dini dalam menanggulangi ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional. Pertimbangan strategik-substantif juga merupakan keniscayaan dilihat dari perkembangan informasi yang begitu cepat dan beragam, yang harus dikelola dan dianalisis oleh intelijen negara untuk dapat digunakan sebagai salah satu faktor penentu dalam pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan tentang keamanan nasional. Dalam konteks seperti ini, peran intelijen sangat strategis. Dengan demikian penyesuaian terhadap kegiatan dan kedinasan intelijen negara, yang pada dasarnya adalah penyesuaian tentang hakikat dan tujuan intelijen itu sendiri,

merupakan kebutuhan bersama suatu bangsa dan negara yang mengalami perubahan-perubahan demokratik.

Pertimbangan *kedua* bersifat politik. Pertimbangan ini menempatkan tindakan dan kedinasan intelijen negara dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia, yang memungkinkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keseluruhan sistem intelijen negara. Sistem intelijen negara harus diubah, dari watak dinas intelijen negara yang tertutup, represif dan melayani kepentingan rezim, ke watak yang lebih terbuka dan akuntabel, responsif terhadap kompleksitas keamanan nasional, serta melayani kepentingan seluruh warga masyarakat (bangsa) Indonesia. Perubahan ini mengharuskan adanya ukuran-ukuran (*governance effectiveness*) yang semakin jelas untuk menilai kinerja sistem intelijen negara bagi keamanan nasional. Sistem intelijen negara yang efektif mengharuskan adanya (1) spesialisasi fungsi antar berbagai aktor intelijen, (2) mekanisme koordinasi antar berbagai aktor intelijen, dan (3) pengumpulan, pengolahan dan penilaian informasi tentang ancaman terhadap keamanan nasional secara objektif. Apabila kedua langkah di atas diabaikan, akan memunculkan kebijakan intelijen yang bersifat arbitrer (sewenang-wenang) sehingga hasil seluruh kegiatan intelijen tidak dapat dijadikan dasar bagi pengambilan keputusan. Oleh karena itu, sistem intelijen negara juga harus ditata kembali agar tetap berfungsi secara profesional dan proporsional dalam konteks keamanan nasional dan konsolidasi demokrasi.

Alasan terakhir (*ketiga*) yaitu pertimbangan hukum yang menghendaki adanya pengaturan lebih tegas tetapi terbatas terhadap kewenangan spesifik intelijen negara. Kewenangan spesifik tersebut terutama mencakup metode kerja dinas-dinas intelijen yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang secara signifikan dapat mengancam keberadaan masyarakat demokratik dan hak asasi manusia. Kerahasiaan dan ketertutupan kegiatan intelijen berlawanan dengan prinsip keterbukaan, kebebasan dan hak-hak sipil warga negara dalam masyarakat yang demokratik. Karena itu, kewenangan khusus dinas-dinas intelijen harus diatur dalam suatu regulasi politik berbentuk undang-undang yang di dalamnya mengatur secara tegas dan terbatas tentang: (1) hakekat dan tujuan intelijen negara; (2) ruang lingkup intelijen negara; (3) tugas, fungsi serta wewenang intelijen negara;

(4) organisasi dan prinsip-prinsip pengaturan kedinasan intelijen negara, termasuk hubungan antar-dinas; (5) pembiayaan kegiatan dan dinas intelijen negara; serta (6) mekanisme pengawasan terhadap kegiatan dan dinas intelijen negara, termasuk perlindungan terhadap petugas intelijen dan kerahasiaan informasi intelijen.

2. Hakekat regulasi politik di bidang intelijen negara harus menjamin terciptanya keseimbangan antara keamanan nasional dan demokrasi serta hak-hak sipil, yaitu: dinas intelijen negara tetap diperlukan untuk mengantisipasi munculnya ancaman bagi keamanan nasional, sementara kerangka kerja demokratik harus tetap menjadi dasar bagi pengaturan tugas, fungsi, organisasi, serta kegiatan dinas-dinas intelijen. Kerangka kerja demokratik bagi intelijen negara diawali dengan menempatkan seluruh dinas intelijen (kecuali intelijen tempur yang melekat pada satuan-satuan TNI) sebagai institusi sipil yang menjadi bagian dari sistem keamanan nasional.

3. Sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif (institusi sipil), dinas-dinas intelijen tetap harus memiliki akuntabilitas politik. Akuntabilitas politik bagi dinas intelijen diperlukan terutama untuk mendapatkan kepercayaan publik bahwa hak-hak khusus yang diberikan kepada dinas intelijen akan selalu dipergunakan secara proporsional dan profesional untuk tujuan-tujuan yang sah. Negara harus menjamin penerapan asas proporsionalitas tersebut untuk mencegah akumulasi kekuasaan di tangan satu orang atau satu kelompok intelijen.

4. Kerangka kerja demokratik seperti yang telah dijabarkan diatas harus menjadi dasar pembentukan sistem intelijen negara. Sistem intelijen negara adalah kesatuan proses dan kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan dan anggota-anggota intelijen negara yang bertanggung jawab untuk mengumpulkan, mengolah, dan menyebarluaskan informasi untuk menjamin keamanan nasional serta keberadaan masyarakat demokratik. Kegiatan-kegiatan intelijen dipandang sebagai kegiatan penalaran yang dilakukan secara rahasia dan tertutup. Kegiatan-kegiatan intelijen merupakan instrumen eksklusif negara yang digunakan untuk menggantikan ketakutan, keacuhan, dan kecurigaan dengan pengetahuan dan kepercayaan. Dengan kata lain, kegiatan-kegiatan intelijen merupakan garis pertama pertahanan dan keamanan negara dari

berbagai bentuk dan sifat ancaman yang berasal dari para aktor individu, kelompok ataupun negara, baik dari dalam maupun luar negeri.

5. Secara ideal, sistem intelijen negara diwujudkan melalui pembentukan dan bekerjanya dinas-dinas intelijen yang dalam kerangka sistem politik demokratis memiliki enam karakter utama. Pertama, tunduk kepada otoritas politik. Kedua, terikat kepada prinsip akuntabilitas hukum, politik, serta finansial. Ketiga, dikembangkan sebagai institusi profesional yang bersifat non-partisan, dan atau tidak untuk kepentingan pribadi dan yang memiliki moralitas dan integritas institusi yang kuat. Keempat, memiliki suatu etos profesional yang terwujud dalam kode etik intelijen negara. Kelima, menjalankan fungsi spesifik. Terakhir, keenam, memiliki kompetensi-kompetisi utama dan teknis yang spesifik sehingga dapat secara efektif menjadi bagian dari sistem peringatan dini negara dan pertahanan negara.

6. Tujuan dari pembentukan dinas-dinas intelijen negara adalah menciptakan sistem kedinasan yang memiliki kapasitas, integritas dan profesionalisme untuk melakukan kegiatan intelijen. Dinas-dinas intelijen harus mampu bekerja secara rahasia untuk memperoleh, menganalisis, dan menilai informasi-informasi yang sahih dan terkini mengenai kegiatan-kegiatan musuh. Dinas-dinas intelijen harus memiliki etos kerja profesional yang dirumuskan dalam bentuk Kode Etik Intelijen. Etos kerja tersebut meliputi:

   a. sikap ketaatan terhadap negara dan konstitusi negara, serta kepada lembaga-lembaga negara,
   b. ketaatan pada hukum dan peraturan perundang-undangan,
   c. penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia,
   d. dedikasi untuk pelayanan publik dan melaksanakan tugas-tugasnya secara efisien dan efektif,
   e. menjaga kerahasiaan,
   f. netralitas politik,
   g. tidak melakukan tindakan represif tidak melaksanakan fungsi polisi, dan tindakan-tindakan pemaksaan, kecuali atas dasar keputusan pengadilan atau diberi wewenang untuk itu oleh hukum,

h. tidak mempengaruhi dan dipengaruhi oleh partai politik, aparat negara, individu, kelompok, media, organisasi sosial kemasyarakatan, dan lembaga-lembaga perekonomian untuk tujuan-tujuan di luar kewenangannya,
i. tidak menjadi anggota organisasi apapun di luar intelijen,
j. tidak bekerja atas dasar sentimen ras, agama, ideologi kelompok atau karena keanggotaannya dalam suatu organisasi,
k. tidak menyalahgunakan kekuasaannya dan menghindarkan penggunaaan dana-dana publik secara semena-mena,

7. Dinas-dinas intelijen harus didukung oleh manajemen sumber daya manusia yang profesional, yang didasarkan pada semua kemungkinan rekrutmen dan sistem promosi yang berdasarkan pada prestasi. Kapasitas kelembagaan intelijen negara dikembangkan untuk meningkatkan kualitas produk intelijen dalam rangka pembentukan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi.Kapasitas kelembagaan intelijen dikembangkan dengan meningkatkan tiga komponen kapasitas intelijen yaitu jaringan kerja, teknologi, serta kemampuan aparat intelijen. Pengembangan kemampuan aparat intelijen dilakukan melalui pembinaan profesionalisme, penyesuaian dan pengembangan metode kerja, dan pengembangan mekanisme. Pembinaan profesionalisme anggota intelijen negara dilakukan melalui pembinaan etika profesi, pengembangan pengetahuan dan pengalaman di bidang teknis intelijen. Pembinaan profesionalisme didukung dengan pemgembangan sistem rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, serta pengkajian penelitian dan pengembangan ilmu dan teknologi. Pengembangan kemampuan anggota intelijen negara harus memperhatikan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta hakekat ancaman terhadap keamanan nasional.

8. Kegiatan intelijen dilakukan untuk untuk menghasilkan berbagai produk intelijen yang dapat meningkatkan kesiagaan stratejik negara. Kesiagaan stratekjik negara ditingkatkan untuk untuk menghilangkan dan/atau mengurangi kemungkinan terjadinya kejutan-kejutan stratejik, operasional dan taktis dari elemen-elemen musuh. Kejutan-kejutan stratejik ini merupakan suatu perkembangan tak terduga yang mempunyai potensi merusak atau melemahkan sistem keamanan nasional. Kesiagaan stratejik negara juga ditingkatkan untuk menghilangkan atau mengurangi niat musuh untuk mengambil langkah-langkah permusuhan. Kesiagaan

stratejik diwujudkan melalui pemberian peringatan stratejik bagi pembuatan kebijakan yang didapat melalui rangkaian kegiatan intelijen.

9. Penguatan sistem peringatan dini dan sistem informasi strategis berguna untuk mengisi kekosongan informasi dari pengambil kebijakan dan sebagai alternatif kebijakan. Karenanya, kegiatan-kegiatan intelijen memiliki perbedaan mendasar dengan kegiatan penghimpunan, analisis dan presentasi informasi yang dilakukan komunitas lainnya. Perbedaan-perbedaan tersebut meliputi, baik sumber, metode maupun penyajian informasi. Sumber-sumber informasi intelijen merupakan kombinasi antara sumber-sumber terbuka dan tertutup. Sementara metode kerja intelijen bersifat rahasia, dan pola penyajian informasi umumnya membedakan secara tegas antara aktor pengumpul informasi, analis dan penyaji informasi. Hal-hal di atas bertentangan dengan prinsip-prinsip kebebasan informasi dan bahkan dari sudut kepentingan penguasa, sebuah produk informasi intejen tidak harus mendukung atau sejalan dengan kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini terutama karena fungsi pokok intejen lebih ditujukan untuk eksistensi negara secara keseluruhan, dan tidak semata-mata untuk mempersenjatai pemerintah yang sedang berkuasa dengan informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan.

10. Intelijen juga menjalankan kegiatan yang sering disebutkan sebagai intelijen agresif yang melibatkan penyebaran disinformasi dan misinformasi pada organisasi-organisasi subversif, menyebarkan isu tak berdasar, memutar balikkan fakta, dan berbagai siasat dan muslihat lainnya, atau yang melibatkan serangkaian metode yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan kebebasan warga negara, seperti pengintaian yang pada dasarnya melibatkan penyadapan dengan menggunakan antara lain teknologi-teknologi penyadapan. Dan teknik penyadapan alat-alat telekomunikasi yang secara teknis berbeda dengan pengintaian karena dimaksudkan untuk mendapatkan informasi tentang jaringan telekomunikasi lawan.

    Kegiatan-kegiatan intelijen agresif untuk menghadapi kemungkinan musuh atau ancaman dalam negeri hanya dapat ditujukan kepada elemen-elemen yang memenuhi empat syarat berikut ini: (1) bekerja bagi kepentingan negara asing atau musuh seperti espionase; (2) menunjukkan permusuhan terhadap

keseluruhan konstitusi dan sendi-sendi kehidupan bernegara seperti separatisme dan ekstremisme ideologis menggunakan cara kekerasan atau tidak demokratis; (3) mendorong terjadinya konflik kekerasan primordial; dan (4) menggunakan cara-cara kekerasan untuk melakukan suatu perubahan seperti terorisme dan pemberontakan bersenjata.

11. Fungsi intelijen dilakukan oleh beragam lembaga intelijen di tiga tataran. Pada tataran strategis, dinas intelijen, pada dasarnya, adalah suatu bentuk atau struktur kedinasan yang mengkhususkan diri pada upaya perolehan informasi yang kelak dapat dipergunakan untuk memberi dasar acuan bagi pemutus kebijakan politik. Suatu informasi yang didapat secara dini dan akurat dan mendahului proses politik antar pemerintahan, secara strategik menciptakan keuntungan maksimal, yang pada akhirnya memungkinkan suatu pemerintahan pemanfaat mengantisipasi langkah-langkah politik dalam penyelenggaraan negara.

    Di tataran ini harus ada pemisahan antara dinas-dinas intelijen yang bergerak pada tataran domestik dan luar negeri. Intelijen domestik yang antara lain terdiri dari intelijen kriminal, kejaksaan agung, bea cukai dan imigrasi dan Badan Intelijen Negara (BIN) secara organisasi harus terpisah dengan dinas-dinas intelijen luar negeri dan tidak melakukan kegiatan intelijen luar negeri. Intelijen luar negeri dapat ditempatkan di bawah Departemen Pertahanan yang diberi kewenangan khusus untuk melakukan melakukan kegiatan kontra intelijen untuk menangkal elemen-elemen asing (baik negara maupun non-negara) yang nyata-nyata melakukan serangkaian aksi yang mengancam keamanan nasional. Kewenangan khusus untuk melakukan kontra intelijen ini tidak dapat diberikan kepada komunitas intelijen domestik. Dinas-dinas intelijen harus dilarang melakukan kegiatan kontra intelijen dalam negeri. Intelijen negara tidak boleh memata-matai rakyatnya sendiri. Terlebih lagi, intelijen negara tidak boleh menjadi intelijen politik yang digunakan penguasa untuk memata-matai lawan-lawan politiknya.

    Pemisahan lain yang perlu dilakukan di tataran strategis adalah antara intelijen sipil dan intelijen militer. Intelijen sipil merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara yang ditempatkan dibawah departemen-departemen teknis yang relevan. Intelijen militer melakukan kegiatan intelijen tempur yang melekat pada

satuan-satuan tempur TNI yang memiliki kewenangan untuk melakukan *tactical intelligence. Tactical intelligence* ini hanya dilakukan dalam suatu situasi pertempuran dan tidak dapat digelar dalam masa damai.

Pada tataran strategis, fungsi intelijen juga harus secara tegas terpisah dengan fungsi penegakan hukum. Intelijen [dalam negeri] merupakan bagian dari sistem peringatan dini yang tidak memiliki kewenangan penindakan. Fungsi penegakan hukum tetap dipegang oleh aparat yustisi (antara lain POLRI dan Kejaksaaan Agung) dan fungsi ini tidak dapat dialihkan ke anggota intelijen. Kebutuhan operasional anggota intelijen untuk melakukan penindakan dini ditengarai dengan pembentukan mekanisme koordinasi kerja yang lebih efektif, bukan dengan memberikan kewenangan ekstra di bidang penegakan hukum bagi anggota intelijen.

Pada tataran operasional, kegiatan intelijen merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara dan sistem pertahanan negara yang memungkinkan pembuat kebijakan memiliki *kewaskitaan* (kewaspadaan dini) atau *foreknowledge*. Sebagai bagian dari sistem peringatan dini, kegiatan intelijen ditujukan untuk mengumpulkan, mengolah dan menilai informasi-informasi yang berkaitan dengan sumber-sumber ancaman terhadap keamanan nasional. Sebagai bagian dari sistem pertahanan negara, kegiatan intelijen ditujukan untuk menghasilkan pusat data melalui suatu analisis strategis yang mendalam mengenai motif, tujuan, identitas, struktur organisasi, sumber dukungan dan kelemahan dari sumber-sumber ancaman potensial.

Pada tataran taktis, kegiatan intelijen terbagi atas intelijen positif dan intelijen agresif. Intelijen positif terkait dengan tugas-tugas pengumpulan data bernilai strategik yang diperoleh melalui suatu kegiatan intelijen. Hasil dari kegiatan intelijen tersebut kemudian diolah melalui suatu proses analisis (*data analysis*) dan teknik pengiraan (*assessment*). Intelijen agresif pada dasarnya menyangkut tugas-tugas kontra intelijen dan kontra spionase, yaitu suatu kegiatan intelijen yang bertujuan mengungkap kegiatan sejenis yang dilancarkan oleh pihak asing. Dalam hal ini, kegiatan intelijen seperti itu dapat berarti juga suatu kegiatan intelijen di wilayah asing untuk tujuan pengungkapan kegiatan intelijen pihak asing.

Kegiatan intelijen di tataran taktis dapat pula terbagi berdasarkan wilayah operasi intelijen. Dinas intelijen yang terkait dengan urusan-urusan operasi terselubung di dalam negeri harus dihubungkan dengan pembidangan yang spesifik. Di dalam pengertian ini, badan-badan intelijen termaksud bergerak di kekhususan-kekhususan, misalnya kejaksaan agung, bea-cukai dan imigrasi serta dinas intelijen yang bertanggung jawab atas keseluruhan keamanan dalam negeri. Instansi terakhir tersebut mengendalikan seluruh operasi intelijen yang berlangsung di dalam wilayah hukum Indonesia, dan diberi nama Badan Intelijen Negara (BIN).

Untuk menangani masalah perolehan informasi strategik demi keuntungan pelaksana penyelenggaraan pemerintahan nasional, intelijen negara melancarkan operasi intelijen terpadu di luar dan di dalam wilayah hukum negara Indonesia dengan sasaran obyek maupun subyek informasi asing, baik sipil maupun militer. Kegiatan intelijen tersebut dikoordinasikan oleh Departemen Pertahanan dengan nama Badan Intelijen Strategik. Sedangkan kegiatan intelijen yang terkait langsung dengan operasi militer disebut intelijen tempur yang tugas-tugasnya melekat pada kesatuan-kesatuan tempur TNI sekaligus menjalankan intelijen taktis (*tactical intelligence*).

12. Produk-produk intelijen dihasilkan melalui pengolahan atas informasi-informasi intelijen yang diperoleh dari sumber-sumber yang bersifat terbuka, tertutup, dan tak terduga. Produk intelijen tersebut harus dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa tingkat nilai akurasi sesuai persyaratan "velox et exactus" sehingga bisa dimunculkan klasifikasi sangat bisa dipercaya, bisa dipercaya, diragukan, tidak dapat diterima, ataupun tidak jelas akurasinya. Selain itu, produk intelijen juga perlu dipipah ke dalam beberapa tingkat kerahasiaan seperti sangat rahasia, rahasia, terbatas, dan biasa. Tingkat akurasi dan tingkat kerahasihaan perlu ditetapkan secara jelas agar para pengambil kebijakan dapat menggunakan produk intelijen secara lebih rasional dan proporsional.

    Hasil kerja badan-badan intelijen negara akan mengarah kepada akumulasi secara eksklusif informasi yang komprehensif, tepat waktu, terkini dan akurat yang memiliki nilai strategis untuk (1) melayani kepentingan nasional terutama dan tidak terbatas pada bidang pertahanan dan keamanan yang diperoleh melalui metode

kerja rahasia dan tertutup; serta (2) menghilangkan kejutan-kejutan strategik, operasional, dan taktis dari elemen-elemen musuh baik dari dalam maupun luar negeri dan/atau dari para aktor internal maupun eksternal, sebagai akibat dari adanya pemberian peringatan strategik bagi pembuat kebijakan yang didapat melalui rangkaian kegiatan yang dilakukan secara rahasia dan tertutup. Seluruh produk intelijen yang dihasilkan melalui kegiatan-kegiatan intelijen tidak boleh dimusnahkan dan wajib didokumentasikan, disimpan serta dipelihara dalam berbagai bentuk penyimpanan data, baik secara manual maupun elektronik. Produk-produk intelijen yang disimpan tersebut dapat dinyatakan tertutup untuk akses publik berdasarkan pertimbangan-pertimbangan keamanan nasional. Namun, produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup dapat dibuka dan dinyatakan sebagai informasi publik jika ada kebutuhan lain di luar masalah intelijen (seperti masalah penegakan hukum) yang membutuhkan akses publik ke produk intelijen. Produk-produk intelijen yang dihasilkan pada dasarnya merupakan suatu informasi strategis yang eksklusif dan memenuhi syarat "*velox et exactus*", yaitu komprehensif, tepat waktu, terkini dan akurat. Informasi strategis tersebut diwujudkan dalam suatu pusat data intelijen strategis yang menjadi dasar bagi penguatan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis bidang keamanan nasional.

13. Seluruh lembaga yang menjalankan fungsi intelijen harus tergabung dalam suatu mekanisme koordinasi terpadu. Komunitas intelijen nasional adalah kumpulan dari seluruh dinas intelijen negara yang bekerja dalam suatu sistem jaringan kerja dan struktur koordinasi melingkar *Cakra Byuha* yang terkait dengan masalah keamanan nasional yang menempatkan Lembaga Koordinasi Intelijen Negara (LKIN) di titik pusat lingkaran dan berfungsi sebagai koordinator kerja sama lintas lembaga. Sebagai lembaga koordinator, LKIN tidak memiliki wewenang dan kapasitas operasional untuk secara langsung melakukan kegiatan-kegiatan intelijen. Lembaga-lembaga intelijen instansional tetap menjadi bagian dari organisasi induk seperti departemen, kepolisian negara, dan kejaksaan.

Bagan 1. CAKRA BYUHA Intelijen Negara



Bagan 2. Komunitas Intelijen Negara



14. LKIN dibentuk dan bertanggung-jawab kepada Presiden agar tercipta koordinasi antar lembaga yang efektif untuk menghindari benturan antar anggota intelijen di lapangan yang terjadi karena adanya penugasan dan kewenangan yang tumpang tindih. Selain itu, koordinasi juga dibutuhkan untuk menghilangkan *loophole* (wilayah yang tidak ditangani*)* di bidang keamanan nasional.

    LKIN dipimpin oleh seorang Kepala LKIN yang merupakan seorang pejabat politik yang memegang akuntabilitas politik. Kepala LKIN bukanlah pejabat karir birokrasi yang memiliki kewenangan eksekusi fungsi dan tugas intelijen. Kewenangan eksekusi fungsi dan tugas intelijen tetap berada pada pimpinan-pimpinan dinas-dinas intelijen.

    Kepala LKIN merupakan pejabat setingkat menteri yang diangkat, diberhentikan dan bertanggung jawab kepada Presiden berkedudukan sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen negara. Sebagai penasihat utama Presiden dalam bidang intelijen, pimpinan LKIN otomatis berkedudukan sebagai anggota tetap Dewan Keamanan Nasional. Sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen, Kepala LKIN berkedudukan sebagai Analis Pratama (*analyst-in-chief)* yang memiliki kewajiban untuk memberikan taklimat kebijakan tentang masalah-masalah keamanan nasional secara langsung kepada Presiden ataupun dalam forum dewan keamanan nasional.

    Kepala LKIN didukung oleh suatu organisasi yang terdiri dari: (a) satu orang sekretaris utama yang bertanggung jawab untuk mengelola administrasi dan keuangan LKIN; (b) satu orang deputi bidang analisa intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan semua informasi intelijen yang didapat dari kegiatan-kegiatan intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen negara untuk kepentingan pengambilan keputusan oleh Presiden; (c) satu orang deputi bidang operasi intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan kegiatan operasi intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen negara yang didasarkan atas penugasan dari Presiden; dan (d) satu orang deputi bidang pengembangan kapasitas kelembagaan intelijen yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan perencanaan dan pengembangan informasi, teknologi dan sumber daya manusia antara LKIN dengan semua dinas-dinas intelijen.

15. Keberadaan LKIN sebagai lembaga koordinator kegiatan intelijen mensyaratkan adanya perubahan struktur intelijen negara. Perubahan struktur pertama adalah penciptaan model koordinasi melingkar *cakra byuha* yang membagi anggota komunitas intelijen nasional dalam lima tipe organisasi, yaitu: (a) intelijen nasional yang menjalankan fungsi-fungsi intelijen untuk mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Negara (BIN); (b) intelijen stratejik yang menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri untuk mengatasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal yang hanya terdiri dari satu organisasi, yaitu Badan Intelijen Strategis (BIS); (c) intelijen-intelijen militer yang melekat pada satuan-satuan TNI; (d) intelijen instansional yang menjalankan fungsi intelijen yustisia dan intelijen kriminal yang dilakukan oleh intelijen kepolisian, intelijen bea cukai, intelijen imigrasi, serta intelijen kejaksaan; dan (e) lembaga-lembaga pemerintahan yang fungsinya menunjang dan atau terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional seperti Lembaga Sandi Negara, Badan SAR Nasional, Badan Narkotika Nasional, Badan Meteorologi dan Geofisika, Badan Pusat Statistik (BPS), lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pengintaian dan pengindraan *(surveillance and reconnaissance)*, Lembaga Elektronika Nasional, Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional, serta Badan Tenaga Atom Nasional. Masing-masing dinas intelijen memiliki ruang lingkup kerja, fungsi, dan misi khusus, serta tetap menjadi satu kesatuan sistem kerja dan koordinasi di dalam koordinasi LKIN.

    Pembagian lima tipe organisasi di atas dimaksudkan agar (1) lembaga-lembaga intelijen dapat diorganisasi menurut prinsip satu lembaga menjalankan satu fungsi khusus guna meningkatkan profesionalisme dan sekaligus menghindari adanya akumulasi kekuasaan pada satu lembaga dapat ditegakan; (2) pengawasan demokratik (*democratic oversight*) atas lembaga, aktor, dan kegiatan intelijen dapat lebih optimal dijalankan. Dengan cara seperti ini, keseimbangan antara kebutuhan untuk mempunyai lembaga intelijen yang dapat efektivitas menjalankan fungsinya dengan kebutuhan untuk melindungi hak-hak demokratik warga negara sebagaimana diharuskan dalam sistem politik demokratik yang bebas dapat dicapai.

Pembagian lima tipe organisasi tersebut diperkuat dengan pembatasan pemberian kapabilitas kelembagaan sehingga hanya dinas intelijen tertentu yang mampu melakukan metode kerja khusus intelijen. Pembatasan kapabilitas tersebut dilakukan dengan membatasi pengembangan kapasitas teknis dari dinas intelijen sehingga sesuai dengan tingkat sofistikasi (kerumitan, keruwetan, kecanggihan, kemutakhiran) ancaman yang perlu dihadapi suatu lembaga.

16. Walaupun dinas-dinas selain BIN dan BIS merupakan bagian dari komunitas intelijen negara dan dapat menjalankan fungsi intelijen, lembaga-lembaga tersebut tidak dapat menggunakan kewenangan khusus intelijen. Kewenangan khusus intelijen, terutama yang terkait dengan kegiatan intelijen agresif, hanya dapat dilakukan oleh Badan Intelijen Nasional (BIN), Badan Intelijen Strategis (BIS) dan intelijen-intelijen tempur. Intelijen kriminal dan yustisia tidak dapat melakukan kegiatan intelijen agresif. Kegiatan intelijen agresif hanya bisa dilakukan oleh BIS dan intelijen-intelijen tempur untuk menghadapi elemen-elemen asing yang mengancam keamanan nasional yang telah memenuhi empat kriteria yang telah dijabarkan sebelumnya. Kewenangan khusus inelijen yang diberikan kepada BIN dan BIS mengacu pada kewenangan anggota intelijen yang pelaksanaannya secara langsung mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil. Kewenangan khusus hanya dapat diberikan jika BIN dan BIS memerlukan suatu informasi yang hanya dapat diperoleh melalui penggunaan metode yang secara langsung mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil. Kewenangan khusus diberikan kepada BIN dan BIS melalui suatu surat perintah khusus yang dikeluarkan oleh Kepala LKIN. Surat perintah khusus tersebut diberikan kepada suatu satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIN atau Kepala BIS untuk menjalankan satu penugasan spefisik.

17. BIN dan BIS juga dapat melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif terutama untuk menghadapi hakekat ancaman yang memenuhi empat kriteria yang telah dijabarkan sebelumnya. Namun, dalam melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif, BIN dan BIS tidak boleh melanggar hak-hak dasar (*non-derogable rights*) meliputi: (a) hak untuk hidup; (b) hak untuk bebas dari penyiksaan; (c) hak untuk bebas dari perlakuan atau hukuman yang tidak

manusiawi; (d) hak untuk bebas dari perbudakan; (e) hak untuk mendapatkan pengakuan yang sama sebagai individu di depan hukum; (f) hak untuk memiliki kebebasan berpikir, keyakinan nurani dan beragama. Untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen agresif, BIN dan BIS harus mendapatkan otorisasi dari Kepala LKIN dan Menteri Negara yang membawahi kedua badan intelijen ini. Otorisasi tersebut mengatur: (a) Jenis metode kerja intelijen khusus yang dapat digunakan; (b) Sasaran dari operasi intelijen khusus; serta (c) batas waktu pelaksanaan operasi intelijen khusus. Otorisasi tersebut diberikan kepada suatu satuan tugas intelijen yang dibentuk oleh Kepala BIN atau Kepala BIS untuk menjalankan satu penugasan spefisik untuk menjalankan suatu kegiatan intelijen agresif.

Pemberian kewenangan khusus kepada BIN, BIS dan intelijen tempur ini diimbangi dengan adanya pembatasan kewenangan sehingga BIN, BIS, dan intelijen tempur tidak memiliki kewenangan eksekusi yang terkait dengan penegakan hukum. Kewenangan eksekusi di bidang penegakan hukum tetap berada di tangan aparat yustisi dan aparat penegak hukum.

18. Perubahan struktural kedua adalah restrukturisasi Badan Intelijen Negara (BIN) sehingga BIN hanya menjalankan fungsi intelijen keamanan dalam negeri dan diletakkan di bawah suatu kementrian negara yang bertanggung jawab untuk mengatasi masalah-masalah keamanan dalam negeri. Dalam menjalankan fungsinya, BIN melakukan kegiatan-kegiatan intelijen positif yang mengarah kepada pembentukan sistem peringatan dini serta sistim analisa informasi strategis untuk menghadapi ancaman keamanan nasional. BIN memiliki biro-biro di daerah yang disebar dalam kompartemen-kompartemen yang dibentuk semata-mata berdasarkan pada hakekat, jenis, serta sumber ancaman. Kepala biro BIN di daerah merangkap perwakilan LKIN di daerah tersebut yang menjalankan fungsi koordinasi bagi seluruh komunitas intelijen yang berada di daerah. Biro-biro tersebut dibentuk untuk (1) menjaga karakter informasi intelijen yang tetap harus bersifat tertutup dan eksklusif sehingga tidak dapat dibagikan kepada banyak pihak; (2) menjaga karakter metode kerja intelijen yang bersifat rahasia dan terselubung yang tidak bisa dilaksanakan oleh lembaga-lembaga lain seperti kepolisian, kejaksaan di tingkat daerah. Biro-biro ditempatkan dalam kompartemen-kompartemen

stratejik yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan rekomendasi LKIN. Kompartemen-kompartemen stratejik merupakan pengelompokan daerah-daerah sesuai dengan hakekat ancaman dan tidak boleh paralel dengan struktur pemerintahan daerah.

19. Perubahan struktural ketiga adalah penggabungan kegiatan intelijen luar negeri dan intelijen pertahanan dalam Badan Intelijen Strategis (BIS) yang bertugas untuk menjalankan kegiatan intelijen strategis untuk mengantisipasi ancaman keamanan yang bersifat eksternal. BIS hanya menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri. Dalam menjalankan fungsinya, BIS melakukan kegiatan-kegiatan intelijen positif yang mengarah kepada pembentukan sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis untuk menghadapi ancaman keamanan yang bersifat eksternal. Perubahan ketiga ini menuntut adanya likuidasi BAIS menjadi BIS dengan tujuan memberikan watak sipil pada institusi serta mempertegas posisi kebijakan pertahanan sebagai bagian dari politik luar negeri. Dengan demikian, BIS ditempatkan di dalam organisasi Departemen Pertahanan dan membawahi atase-atase pertahanan dan penasehat militer di PTRI Jenewa dan New York. BIS dipimpin oleh seorang Kepala BIS yang bertanggung jawab langsung kepada Menteri Pertahanan dan tetap berada di bawah koordinasi LKIN.

    Intelijen militer tidak merupakan bagian dari BIS, tetap merupakan bagian dari organisasi TNI. Intelijen militer hanya menjalankan fungsi intelijen tempur dan melekat pada satuan-satuan tempur. Dinas intelijen militer terdiri dari berbagai satuan-satuan intelijen-intelijen militer yang melekat pada organisasi Tentara Nasional Indonesia yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan operasi militer dan dikoordinir oleh seorang Asisten Intelijen di tingkat Markas Besar Tentara Nasional Indonesia.

20. Dinas-dinas intelijen negara merupakan wadah organisasi bagi para anggota intelijen negara yang terdiri dari analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen. Analis intelijen menjalankan fungsi klasifikasi, analisis, evaluasi, interpretasi dan menyusun rekomendasi-rekomendasi kebijakan. Pelaksana operasi intelijen menjalankan fungsi pengumpulan informasi baik dari sumber-sumber terbuka, tertutup maupun tak terduga dan melaksanakan tugas-tugas khusus sesuai dengan penugasan yang diberikan. Analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen terdiri dari beberapa

jenjang keahlian sehingga pelaksanaan operasional kegiatan intelijen dapat dilakukan secara efektif dan profesional.

21. Salah satu faktor penentu profesionalitas anggota intelijen adalah pemenuhan hak-hak anggota intelijen. Hak-hak tersebut meliputi hak untuk memperoleh penghasilan yang layak yang seluruhnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu, setiap anggota intelijen negara berhak mendapatkan perlindungan atas identitas diri dan keluarga. Perlindungan atas keamanan diri dan keluarga anggota intelijen disediakan oleh pemerintah dengan menetapkan prosedur tetap pengamanan terhadap anggota intelijen yang dinilai memiliki resiko keamanan tertentu.

    Profesionalitas anggota intelijen juga dijaga dengan mencegah terjadinya deviasi funsi intelijen negara. Untuk itu, anggota intelijen negara dilarang untuk (a) menjadi pengurus dan atau anggota partai politik; (b) menjalankan kegiatan politik praktis; (c) menjalankan kegiatan bisnis; dan (d) menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan. Anggota intelijen yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan larangan tersebut harus secara otomatis kehilangan status dan hak sebagai anggota intelijen.

22. Pembiayaan kegiatan intelijen diletakkan sebagai anggaran publik yang harus sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Walaupun, anggaran negara dapat dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan intelijen yang dirahasiakan, implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas harus diterapkan sejak proses penyiapan, persetujuan, penggunaan, pelaporan dan pemeriksaan anggaran. Prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat ditegakkan secara optimal jika seluruh pembiayaan kegiatan-kegiatan intelijen harus didanai oleh negara berdasarkan APBN. Pembiayaan kegiatan-kegiatan intelijen tidak boleh bersifat otonom dan tidak boleh didanai dari sumber-sumber diluar APBN. Pengaturan ini juga meliputi anggaran kontingensi kegiatan intelijen yang harus tetap berasal dari sumber-sumber APBN.

    Alokasi APBN untuk kegiatan intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen nasional seluruhnya disalurkan melalui pembiayaan program intelijen yang seluruhnya diserahkan kepada LKIN. Dengan demikian anggaran-anggaran rutin dan operasional yang dibutuhkan oleh masing-masing dinas atau lembaga yang tergabung dalam Komunitas Intelijen Nasional dikeluarkan dari

pos anggaran masing-masing departemen. Pembiayaan bagi kegiatan intelijen tempur dan lembaga penunjang tetap disalurkan melalui organisasi-organisasi induknya, tidak disalurkan melalui LKIN.

23. Hakekat fungsi dinas intelijen yang bekerja secara rahasia sangat rentan terhadap penyalahgunaan untuk kepentingan kekuasaan dan pelanggaran hak azasi manusia. Karena itu pengawasan terhadap seluruh kegiatan dinas intelijen merupakan keharusan dalam setiap negara demokrasi. Pengawasan yang efektif dan menyeluruh terhadap fungsi intelijen dikenal dengan sebutan "pengawasan berlapis" atau *multi-layered oversight*. Yang dimaksud dengan pengawasan berlapis adalah sistem pengawasan konsentrik yang dilakukan oleh berbagai dinas atau instansi di mana secara berurutan pengawasan yang dilakukan oleh sebuah dinas menjadi cakupan pengawasan lapisan dinas berikutnya. Pengawasan berlapis seperti ini dilakukan dengan menempatkan pengawasan terhadap intelijen negara di titik pusat lingkaran dengan tujuan menjamin dan meningkatkan akuntabilitas politik, hukum dan keuangan. Intelijen negara diharapkan dapat mengurangi resiko penyalahgunaan wewenang baik oleh pribadi maupun kelompok. Perlu diingat bahwa pengawasan ini tidak hanya dilakukan oleh dinas-dinas resmi pemerintah tetapi juga oleh civil society sehingga menjamin perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan sipil warganegara.

    Pengawasan pada lapisan yang *pertama* dilakukan melalui mekanisme pengawasan melekat di dalam dinas intelijen itu sendiri sebagai suatu unit birokrasi pemerintahan. Seluruh dinas intelijen harus ditata melalui kontrol internal dalam bentuk aturan hukum yang dibuat legislatif untuk mengatur fungsi-fungsinya dengan tujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Sebuah dinas intelijen harus bekerja dalam batas-batas mandat yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Pengawasan internal meliputi isu-isu seperti penerapan hukum dan implementasi kebijakan pemerintah secara benar, wewenang dan fungsi kepala atau pimpinan dinas intelijen, penanganan informasi dan penyimpanan data yang sistematis, penggunaan wewenang khusus dinas intelijen sesuai hukum yang berlaku, dan arah kebijakan internal yang telah ditetapkan oleh pimpinan. Prosedur pelaksanaan pengawasan internal ini kemudian menjadi titik tolak

pengawasan eksternal oleh kekuasaan eksekutif, parlemen, dan dinas-dinas independen. Termasuk di dalam pengawasan internal adalah tersedianya peluang untuk melaporkan kegiatan-kegiatan ilegal (*reporting on illegal action*) serta perlindungan terhadap petugas yang memberikan laporan. Selain itu perlu ada ketentuan yang jelas yang memberikan peluang kepada seorang petugas intelijen untuk mempersoalkan atau bahkan menolak perintah atasan yang bertentangan dengan hukum (nota keberatan intelijen). Nota keberatan intelijen ini dapat diajukan oleh anggota intelijen jika anggota intelijen meragukan otoritas, keabsahan, dan moralitas penugasan yang diberikan kepadanya, anggota yang bersangkutan berhak mengajukan nota keberatan kepada atasan yang memberikan penugasan.

Dalam melaksanakan tugas yang mengandung resiko tinggi dan melibatkan kepentingan banyak orang diperlukan adanya standard perilaku berupa kode etik profesi intelijen: yaitu seperangkat aturan perilaku yang dianggap perlu untuk melaksanakan suatu tugas atau fungsi berdasarkan azas kepatutan moral dan kejujuran. Kode etik profesi intelijen bisa mencakup hal-hal seperti pernyataan kesetiaan kepada negara dan konstitusi, setia dan tunduk di bawah hukum yang berlaku, menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan HAM, setia pada janji menjaga kerahasiaan profesi, netralitas politik (non-partisanship), memiliki integritas, obyektivitas dan ketidakberpihakan dalam mengevaluasi informasi, dan menjaga saling percaya antara pembuat kebijakan dengan pejabat intelijen.

Di lapisan *kedua*, perlu digaris-bawahi pentingnya kesadaran bahwa dinas intelijen adalah bagian dari kekuasaan eksekutif dan karena itu berada di bawah kendali eksekutif sebagai bagian dari fungsi pemerintahan dalam rangka memberikan rasa aman dan menjamin kebebasan warga negara dari segala macam bentuk ancaman. Dinas intelijen memberikan informasi yang akurat tentang hakekat ancaman terhadap keamanan nasional baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar. Dengan demikian informasi intelijen sangat berguna untuk perumusan kebijakan pertahanan, keamanan dan politik luar negeri. Karena badan legislatif hanya dapat mengawasi penggunaan wewenang dan pengeluaran dinas intelijen secara *ex post facto*, maka tetap diperlukan mekanisme pengawasan oleh kekuasaan eksekutif itu sendiri (oleh presiden

kalau langsung bertanggungjawab kepada president atau kepada menteri yang membawahi dinas intelijen).

Pengawasan oleh kekuasaan eksekutif mencakup pemberian tugas (*tasking*) dan pelaporan (*reporting*) serta penentuan prioritas pemerintah dan perlunya kekuasaan eksekutif mendapatkan informasi tentang pelaksanaan fungsi intelijen, pengendalian terhadap operasi-operasi rahasia/tertutup, kontrol terhadap kerjasaman intelijen dengan pihak asing/internasional, dan pencegahan terhadap penyalahgunaan wewenang. Seluruh dinas-dinas intelijen harus memberikan laporan baik secara berkala maupun atas permintaan kepada kepala pemerintahan. Di samping itu suatu laporan yang dianggap rahasia (*classified report*) dapat dikirimkan ke komite intelijen di parlemen untuk dibahas dalam rapat tertutup.

Di lapisan *ketiga*, pengawasan terhadap lembaga intelijen didasari pada prinsip bahwa pelaksanaan tugas atau fungsi intelijen harus merupakan penjabaran dari mandat yang diberikan dalam Undang-Undang dan diawasi pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang tersebut. DPR secara khusus berkepentingan dengan tetap tegaknya prinsip *rule of law* dalam pelaksaan tugas dinas intelijen dan sekaligus memiliki tanggung jawab timbal balik yang berkaitan dengan masalah keamanan nasional. Selain itu, DPR juga menjalankan pengawasan terhadap anggaran yang digunakan oleh dinas intelijen sehingga sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya dalam anggaran negara. Pengawasan ini dilakukan dPR dengan membentuk sub-komisi khusus di dalam Dewan Perwakilan Rakyat yang secara khusus bertugas untuk mengawasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen. Mandat dari sub-komisi khusus dalam DPR yang mengawasi dinas intelijen bisa menggunakan pendekatan fungsional atau institusional. Pendekatan fungsional artinya badan tersebut mengawasi semua dinas intelijen yang ada sehingga bisa dilakukan secara terpadu. Pendekatan institusional mengacu pada ketentuan adanya badan khusus untuk setiap fungsi intelijen. Komposisi sub-komisi khusus DPR harus mencakup semua komisi-komisi yang relevan dengan masalah keamanan nasional sekaligus mewakili perimbangan semua kekuatan atau partai politik dalam DPR dan bersikap non-partisan dalam menjalan fungsi pengawasan. Anggota sub-komisi khusus DPR wajib mengambil sumpah untuk menjaga kerahasiaan

negara dan menjadi subyek hukum dari pelanggaran atas sumpah tersebut. Sub-komisi khusus memiliki kewenangan untuk meminta Presiden menangguhkan kewenangan khusus lembaga dan dinas intelijen negara yang secara nyata telah melanggar peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan kode etik intelijen. Sub-komisi khusus juga memiliki kewenangan untuk membuka produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup bagi akses publik untuk kepentingan-kepentingan proses penegakan hukum, proses pengungkapan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan atau proses penyingkapan penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga dan dinas-dinas intelijen. Karena fungsi dan operasi intelijen dibiayai oleh negara DPR mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran oleh pemerintah atau dinas intelijen. DPR dapat meminta pertanggungjawaban bila ditemukan adanya penyimpangan dalam penggunaan anggaran tersebut.

Pengawasan di lapisan *keempat* dilakukan oleh masyarakat melalui lembaga-lembaga sampiran negara serta organisasi-organisasi masyarakat sipil. Lembaga-lembaga sampiran negara tersebut meliputi dan tidak terbatas pada Ombudsman, Komnas HAM, Komnas Anak, Komnas Perempuan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Keempat lapisan pengawasan terhadap lembaga-lembaga intelijen dapat bermuara kepada penangguhan hak khusus intelijen. Jika kegiatan intelijen justru memperlemah sendi-sendi demokrasi, negara bisa menangguhkan hak-hak khusus yang diberikan kepada dinas intelijen dan meminta pertanggung jawaban politik pimpinan badan tersebut. Penangguhan atau penolakan hak-hak khusus dilakukan oleh Presiden atas permintaan DPR.

II. PASAL DEMI PASAL:

Pasal 1
Cukup jelas

Pasal 2

(1) Institusi sipil adalah instansi pemerintah yang memiliki otoritas politik untuk menjalankan fungsinya dan terpisah secara tegas dari institusi militer yang menjalankan fungsi tempur.
(2) Sistem peringatan dini dan sistem analisa informasi strategis merupakan bagian dari sistem keamanan nasional yang berfungsi sebagai penyedia informasi awal, pemberi rekomendasi kebijakan alternatif, dan pemberi langkah-langkah antisipasi alternatif untuk mencegah terjadinya perkembangan tak terduga yang dapat mengancam keamanan nasional.
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas

Pasal 3

(1) Sistem kedinasan adalah organisasi, mekanisme, prosedur dan tata kerja yang menjadi wadah bagi para anggota intelijen untuk menjalankan fungsi dan tugas profesionalnya.
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas

Pasal 4

(1) Cukup jelas
(2) Kegiatan intelijen dipandang sebagai kegiatan penalaran yang juga melibatkan imajinasi dan intuisi untuk menganalisis informasi secara komprehensif, akurat, dan kontekstual untuk mencapai kesimpulan yang sahih tentang ancaman yang akan terjadi. Dengan demikian, kegiatan intelijen dilakukan untuk menggantikan ketakutan, keacuhan dan kecurigaan dengan pengetahuan dan kepercayaan.

Pasal 5
Cukup jelas

Pasal 6

(1) Cukup jelas
(2) Cukup jelas
(3) Kesiagaan stratejik merupakan kesiapan negara untuk mengantisipasi terjadinya kejutan stratejik.
(4) Kejutan stratejik merupakan suatu perkembangan tak terduga yang mempunyai potensi merusak atau melemahkan sistem keamanan nasional.
(5) Pemberian peringatan stratejik dilakukan oleh Kepala LKIN sebagai Analis Pratama kepada Presiden.

Pasal 7

(1) Sumber terbuka adalah informasi intelijen yang tersedia dan dapat diakses oleh publik. Sumber tertutup adalah informasi intelijen yang hanya dapat diperoleh oleh anggota intelijen melalui kegiatan-kegiatan yang bersifat rahasia. Sumber tak terduga adalah informasi intelijen yang didapat oleh anggota intelijen tanpa direncanakan terlebih dahulu.
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas

Pasal 8
Cukup jelas

Pasal 9

(1) Cukup jelas
(2) Model koordinasi melingkar Cakra Byuha merupakan penegasan bahwa komunitas intelijen nasional bukanlah organisasi yang bersifat hierarkis.
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas

Pasal 10
Cukup jelas

Pasal 11

(1) Pengangkatan dan pemberhentian Kepala LKIN merupakan hak prerogatif Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil.
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas

Pasal 12

(1) Cukup jelas
(2) Kedudukan LKIN sebagai Analis Pratama diberikan untuk mempertegas posisinya sebagai satu-satunya saluran penyampaian produk intelijen kepada Presiden.
(3) Pertanggungjawaban Kepala LKIN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan bentuk akuntabilitas politik Kepala LKIN sebagai pejabat politik.
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas
(6) Cukup jelas
(7) Cukup jelas

Pasal 13
Cukup jelas

Pasal 14

(1) Metode kerja intelijen khusus meliputi kegiatan-kegiatan seperti mengintai, menyadap; memasuki dan menggeledah bangunan, gedung, tanah pekarangan dan kendaraan milik pribadi; serta menggeledah dan membuka barang-barang milik pribadi
(2) Persetujuan oleh Jaksa Agung dimaksudkan sebagai mekanisme pengawasan dari segi hukum dan untuk menghindari kemungkinan lembaga intelijen menafsirkan secara sepihak kebutuhan penggunaan metode khusus yang dapat mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil.

(3) Cukup jelas

Pasal 15

(1) Cukup jelas
(2) Cukup jelas
(3) Persetujuan oleh Kepala LKIN dimaksudkan sebagai mekanisme pengawasan internal dan untuk menghindari kemungkinan BIN sebagai intelijen nasional menafsirkan secara sepihak kebutuhan penggunaan metode khusus yang dapat mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil.
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas
(6) Cukup jelas

Pasal 16
Cukup jelas

Pasal 17
Cukup jelas

Pasal 18
Cukup jelas

Pasal 19
Cukup jelas

Pasal 20

(1) Cukup jelas
(2) Persetujuan oleh Kepala LKIN dimaksudkan sebagai mekanisme pengawasan internal dan untuk menghindari kemungkinan BIS sebagai intelijen strategis menafsirkan secara sepihak kebutuhan penggunaan metode khusus yang dapat mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil.
(3) Cukup jelas

Pasal 21

(1) Cukup jelas
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas
(4) Persetujuan oleh Kepala LKIN dan Menteri Pertahanan dimaksudkan sebagai mekanisme pengawasan internal dan eksekutif untuk menghindari kemungkinan BIS sebagai intelijen strategis menafsirkan secara sepihak kebutuhan penggunaan metode khusus yang dapat mengancam, membatasi dan atau menghilangkan kebebasan-kebebasan sipil.
(5) Cukup jelas
(6) Cukup jelas
(7) Cukup jelas

Pasal 22
Cukup jelas

Pasal 23
Cukup jelas

Pasal 24
Cukup jelas

Pasal 25
Cukup jelas

Pasal 26
Cukup jelas

Pasal 27

(1) Dinas-dinas intelijen instansional meliputi namun tidak terbatas pada intelijen kepolisian, intelijen kejaksaan, intelijen imigrasi, dan intelijen bea cukai
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas

Pasal 28

(1) Cukup jelas

(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas
(4) Lembaga-lembaga penunjang merupakan bagian dari komunitas intelijen nasional yang memiliki kewajiban untuk mendukung terselenggaranya fungsi intelijen, namun tidak menjalankan fungsi dan kegiatan-kegiatan intelijen.
(5) Cukup jelas

Pasal 29
Cukup jelas

Pasal 30
Cukup jelas

Pasal 31
Cukup Jelas

Pasal 32
Cukup jelas

Pasal 33
Cukup jelas

Pasal 34
Cukup jelas

Pasal 35
Cukup jelas

Pasal 36
Cukup jelas

Pasal 37
Cukup jelas

Pasal 38
Cukup jelas

Pasal 39
Cukup jelas

Pasal 40
Cukup jelas

Pasal 41
Cukup jelas

Pasal 42

(1) Cukup jelas
(2) Moralitas penugasan merujuk pada Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang ini.
(3) Cukup jelas
(4) Cukup jelas
(5) Cukup jelas
(6) Cukup jelas

Pasal 43
Cukup jelas

Pasal 44

(1) Kode Etik Intelijen mengacu pada pembentukan etos kerja profesional sebagaimana dimaksud pada Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang ini.
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas

Pasal 45
Cukup jelas

Pasal 46
Cukup jelas

Pasal 47

(1) Cukup jelas
(2) Menteri-menteri terkait adalah menteri-menteri yang membawahi dinas-dinas intelijen yang tergabung dalam komunitas intelijen negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang ini.
(3) Cukup jelas

(4) Dana kontingensi adalah dana yang digunakan oleh intelijen negara untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang tidak termasuk ke dalam daftar usulan kegiatan atau daftar isian proyek yang telah direncanakan sebelumnya.

Pasal 48
Cukup jelas

Pasal 49
Cukup jelas

Pasal 50

(1) Cukup jelas
(2) Menteri-menteri terkait adalah menteri-menteri yang membawahi dinas-dinas intelijen yang tergabung dalam komunitas intelijen negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang ini.
(3) Cukup jelas

Pasal 51
Cukup jelas

Pasal 52

(1) Pengawasan oleh masyarakat merupakan bagian dari pengawasan konsentrik yang mencakup seluruh lapisan pengawasan yang dilakukan secara internal, oleh eksekutif, maupun oleh DPR.
(2) Cukup jelas
(3) Cukup jelas

Pasal 53
Cukup jelas

Pasal 54
Cukup jelas