

**PELATIHAN SSR IV  
ADVOKASI MASYARAKAT SIPIL  
UNTUK REFORMASI  
SEKTOR KEAMANAN**

**HOTEL CEMARA, 1 - 5 DESEMBER 2008**

**KOL SUMARNO - BIN**

**REFORMASI INTERNAL SEKTOR KEAMANAN**

  
**imparsial**  
THE INDOONESIAN HUMAN RIGHTS MONITOR

**FEDERASI  
KontraS**

**infid**

 **IDSPPS**  
Institute for Defence Security and Peace Studies

# REFORMASI INTERNAL SEKTOR KEAMANAN DI BIDANG INTELIJEN



## I. AWAL DAN PERKEMBANGAN INTELIJEN

Ketika gerakan reformasi berhasil menggulingkan pemerintahan Orde Baru, hampir semua menyambut kemenangan ini dengan gegap gempita di seluruh penjuru tanah air, harapan akan kebebasan dan kehidupan yang lebih baik menguak hampir pada setiap insan Indonesia. Tetapi harapan itu secara perlahan-lahan layu, ketika menyaksikan keadaan yang jauh dari harapan. Kekacauan terjadi dimana-mana, kriminalitas meningkat dan penjarahan merajalela.

Keadaan ini hampir melumpuhkan kehidupan rakyat dan kecemasan mulai menggantung pada setiapwajah bangsa Indonesia. Dalam keadaan seperti ini, lalu muncul tuduhan ke arah intelijen Indonesia yang dianggap tidak mampu melaksanakan fungsinya, sehingga perlu dilaksanakan perombakan terhadap intelijen Indonesia.

Ketika bom meledak di Legian – Bali pada 12 Oktober 2001, tuduhan dan kecurigaan terhadap intelijen yang mengatakan peledakan bom di Bali terjadi krena kelemahan intelijen sehingga tidak mampu memberi peringatan dan pendeteksian dini, tetapi juga meragukan apakah ini terjadi karena intelijen yang buruk atau karena ada personal intelijen yang terlibat.



Meskipun tuduhan itu masih dapat diperdebatkan, namun yang penting adalah menjadikan tuduhan itu sebagai ajakan untuk interospeksi dan ada baiknya tuduhan ini dijadikan titik awal untuk memberi informasi kepada masyarakat luas tentang intelijen dan segala persoalan yang dihadapi intelijen dalam melaksanakan fungsi azasnya, dan sebagai bahan validasi apakah intelijen Indonesia perlu diperbaharui. Tudingan ini mengingatkan kita akan ucapan Presiden John F. Kennedy – pada tahun 1961 di Langley – Virginia ketika meresmikan Markas Besar CIA yang mengatakan “*keberhasilanmu tidak akan digembar-gemborkan, kegagalanmu akan disebarluaskan*”.

Bila membicarakan Intelijen yang terbayangkan bagi kebanyakan adalah agen-agen yang berwajah angker, berpenampilan dingin, berkemampuan luar biasa dan dikelilingi wanita cantik tapi berbahaya. Ada juga yang menilai intelijen itu berbahaya, tetapi tidak sedikit yang membutuhkan intelijen.

Lalu apa intelijen itu sebenarnya ?

Intelijen itu berfungsi sebagai dasar pembuatan kebijakan (*policy*). Fungsi lain adalah memberi peringatan dini atau *early warning* dan perkiraan keadaan (estimasi) tentang berbagai perkembangan yang mungkin terjadi.



Perkembangan Intelijen hampir di semua negara dipelopori oleh intelijen militer dalam memenangkan konflik bersenjata atau perang. Fungsi intelijen pada awalnya hanya memasok kebutuhan komandan dalam mengambil keputusan baik yang bersifat taktis, operasional maupun strategik.

Penggunaan intelijen oleh Angkatan Perang diseluruh dunia sudah setua sejarah perang itu sendiri. Tidak ada seorang komandan pun yang akan maju ke medan perang tanpa pengetahuan tentang musuh, cuaca dan medan karena menyadari risiko yang akan dihadapinya baik bagi dirinya maupun bagi pasukannya, terutama nasib bangsa dan negaranya. Setiap komandan harus memahami betul keadaan yang akan dihadapinya. Dia harus mempelajari berbagai aspek yang berhubungan dengan musuh, cuaca dan keadaan medan, juga cara bertindak yang mungkin dilakukan musuh.

Sebenarnya bagi Indonesia keberadaan Intelijen Negara sudah sejak lama ada. Hal ini sekaligus membuktikan bahwa ada kebutuhan untuk membentuk suatu badan atau organisasi intelijen untuk mendukung dan menjaga keamanan negara. Dari sejarahnya pun Indonesia dalam merebut kemerdekaan sudah menggunakan organisasi intelijen. Namun dari perjalanan sejarah pembentukan Intelijen Negara tidak satupun yang di atur dengan peraturan setingkat undang-undangtetapi hanya melalui Peraturan di bawah undang-undang, yaitu :



## 1. **BRANI** (Badan Rahasia Negara Indonesia).

BRANI dibentuk pada tanggal 7 Mei 1943, oleh cikal bakal Angkatan Perang Indonesia, dan fungsinya sebagai organisasi payung bagi unit-unit *ad hoc* yang menyebar dan dibentuk oleh para komandan lapangan di seluruh Jawa.

## 2. **BKI** ( Badan Koordinasi Intelijen )

Dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 64 Tahun 1958, pada tanggal 5 Desember 1958. Tugas pokok BKI yang sudah lebih bagus dibanding sebelumnya dan mempunyai tugas pokok :

- 1) Menyelenggarakan koordinasi antara badan-badan sipil dan militer yang mempunyai fungsi dan tugas intelijen;
- 2) Mengumpulkan, mempelajari, membahas keterangan, dan laporan-laporan dalam laporan intelijen;
- 3) Menyampaikan kepada dewan menteri melalui perdana menteri hasil-hasil intelijen yang perlu guna keselamatan, kesejahteraan, dan keamanan negara.

Sedang fungsi utama adalah mengolah, menyaring, dan mengadakan pencocokan atas semua keterangan-keterangan yang akan disampaikan kepada pemerintah.



### 3. **BPI** ( Badan Pelaksana Intelijen )

Dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor: 8 tahun 1959, pada tanggal 10 November 1959. tugas pokok BPI :

- 1) Memberikan laporan kepada pimpinan dan menyelenggarakan koordinasi antara badan-badan sipil dan militer yang mempunyai tugas intelijen.
- 2) Mengumpulkan, mempelajari, membahas, dan menilai keterangan-keterangan dan laporan dalam laporan intelijen.
- 3) Menyampaikan kepada Perdana Menteri/Presiden/Panglima Tertinggi angkatan Perang, hasil-hasil intelijen yang perlu guna keselamatan, kesejahteraan, dan kemanan negara.

Fungsi utama BPI adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban dalam negeri, pemeliharaan kelangsungan kewibawaan dan kekuasaan pemerintah, pemeliharaan rahasia-rahasia negara dan pengamanan keselamatan negara dari bahaya-bahaya yang mengancam dari luar.



#### 4. **KIN** ( Komando Intelijen Negara )

Dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor: 181 Tahun 1966, pada tanggal 22 Agustus 1966. Yang tugas pokok KIN adalah melaksanakan segala kegiatan intelijen negara RI demi keselamatan dan keamanan jalannya pemerintahan dan revolusi Indonesia. Sedang Fungsi Utama adalah mengumpulkan, mengolah, dan menyajikan intelijen politik, ekonomi, sosial budaya, teknologi, militer keamanan dalam negeri dan luar negeri, menyelenggarakan riset dan analisis masalah dan pengalaman secara ilmiah, menyelenggarakan dokumentasi dan *filling* intelijen, dan menyelenggarakan koordinasi dan integrasi kegiatan dan operasi intelijen dari badan-badan intelijen departemen dan lembaga-lembaga serta melakukan fungsi-fungsi pengawasan.

#### 5. **BAKIN** ( Badan Koordinasi Intelijen Negara )

Dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor: 70 Tahun 1967, pada tanggal 22 Mei 1967. Tugas Pokok adalah membantu presiden dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah negara di bidang intelijen, dan membantu presiden mengamankan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah negara. Sedang Fungsi Utama :

- 1) Menyelenggarakan operasi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan intelijen dalam dan luar negeri;
- 2) Menyelenggarakan koordinasi intelijen dan pembinaan teknis terhadap kegiatan dan operasi intelijen yang dilakukan oleh badan-badan intelijen diluar BAKIN;
- 3) Pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas-tugas intelijen; dan merumuskan kebijakan intelijen.



## 6. **BIN**

Dibentuk Keputusan Presiden Nomor: 166 Tahun 2000, yang dilengkapi dengan beberapa peraturan yaitu :

- 1) Keputusan Presiden Nomor 62 Tahun 2003, BADAN INTELIJEN NEGARA terdiri dari 7 Deputi dan Staf Ahli.
- 2) Keputusan Presiden: Nomor 9 Tahun 2004, BADAN INTELIJEN NEGARA dimungkinkan membentuk pos wilayah dan kelompok kerja.
- 3) Instruksi Presiden Nomor: 5 Tahun 2002, BADAN INTELIJEN NEGARA mengkoordinasikan kegiatan pelaksanaan intelijen instansi pemerintah.
- 4) Penetapan Presiden Nomor: 52 Tahun 2005, BADAN INTELIJEN NEGARA terdiri dari 5 Deputi, Sekretaris Utama, Inspektorat Utama, dan 5 Staf Ahli.
- 5) Berdasarkan Keputusan KA BIN nomor: Kpts-031 Tahun 2001 tentang organisasi dan tata kerja BADAN INTELIJEN NEGARA sebagaimana diubah dengan keputusan KA BIN Nomor: Kpts-1284 Tahun 2001.



6. Kepala BADAN INTELIJEN NEGARA:

Kedudukan BIN berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dan sesuai Instruksi Presiden Nomor: 5 Tahun 2002, BIN mengkoordinasikan kegiatan pelaksanaan intelijen instansi pemerintah. Dengan kedudukan tersebut BIN mempunyai beberapa kewenangan :

- a) Mengumpulkan, menganalisa serta menyajikan informasi intelijen baik dalam maupun luar negeri
- b) Menciptakan situasi dan kondisi yang aman bagi negara
- c) Memberikan saran kepada Presiden berkaitan dengan aspek keamanan
- d) Mengkoordinasi operasional intelijen seluruh instansi intelijen yang ada.



Pengalaman Indonesia menghadapi pemberontakan G30S/PKI dan keperluan untuk mencegah terulangnya kembali peristiwa serupa, Indonesia menyempurnakan Doktrin Intelijennya. Sebelum peristiwa G30S/PKI, doktrin intelijen Indonesia hampir tidak berbeda dengan doktrin intelijen pada umumnya, yang membagi kegiatan intelijen menjadi dua kegiatan utama yaitu *Intelligence* ( Intelijen ) dan *Counter Intelligence* ( Kontra Intelijen ).

Doktrin Intelijen Indonesia yang disesuaikan membagi kegiatan intelijen menjadi tiga kegiatan utama yaitu, *Penyelidikan, Pengamanan dan Penggalangan*. Kalau dipadankan kira-kira *Intelligence* mencakup kegiatan penyelidikan dan penggalangan, sedangkan *counter intelligence* mencakup kegiatan pengamanan. Perubahan doktrin ini membawa implikasi pada penyusunan organisasi intelijen pada berbagai tingkatan baik nasional maupun pada tingkat Departemen dan Angkatan Bersenjata.



## II. ORGANISASI DAN PEMBATAS INTELIJEN

### Kewenangan Intelijen

Sejarah perkembangan intelijen di berbagai negara mencatat hal yang hampir sama yaitu persoalan batas kewenangan antara intelijen dan pembuat kebijakan. Ada berbagai pendapat, satu pihak menyatakan bahwa kewenangan intelijen terbatas pada pengumpulan, pengolahan bahan keterangan menjadi intelijen dan menyampaikannya kepada pengguna intelijen. Tidak lebih dari itu, sehingga membuat kesimpulan dan kemungkinan cara bertindak pun bukan merupakan keharusan intelijen. Yang terpenting bagi intelijen adalah memberikan *latar belakang* kepada pengguna intelijen untuk menetapkan suatu keputusan atau kebijakan.

Mashab ini memberi ruang yang ketat dan sempit kepada intelijen, dan berpegang pada suatu asumsi yaitu: "*bila intelijen diberi satu inchi, maka mereka akan minta satu mil*". Pengikut aliran ini sering melihat intelijen dengan kaca mata curuga, apabila sudah menyentuh masalah kebijakan.

Dalam hubungan yang lebih spesifik, yang dimaksud dengan *latar belakang* adalah fungsi perkiraan ( *estimation* ) dan peringatan dini ( *early warning* ). Disisi lain para pembuat kebijakan dilarang terlibat dalam proses pengumpulan dan pengolahan data atau bahkan keterangan. Alasan bagi kelompok mashab ini adalah kemungkinan terjadinya bias dalam kebijakan.



Bila pembuat kebijakan terlibat dalam pengumpulan dan pengolahan bahan keterangan, ada kemungkinan mereka mendirikan *menara gading* artinya hanya akan memilih intelijen yang dapat menegakkan kebijakan atau keputusan yang dibuatnya. Sebaliknya bila intelijen terlibat dalam pembuatan kebijakan atau keputusan mereka akan membuat keputusan yang membenarkan intelijen yang dibuatnya.

Mashab lain berpendapat bahwa antara intelijen dan pengguna intelijen terdapat hubungan yang erat dan berada dalam satu siklus. Intelijen bertugas mengumpulkan, mengolah bahan keterangan menjadi intelijen, yang digunakan sebagai dasar untuk mendukung pemecahan masalah yang sering dihadapi. Sedangkan pengguna intelijen yang ada hubungannya dengan masalah yang dihadapi.

sebelum suatu kebijakan dirumuskan, pengguna intelijen memberikan Unsur Utama Keterangan ( UUK ) atau *Essential Element of Information* ( EEI ) untuk dicarikan jawabannya oleh intelijen. Dalam pandangan aliran ini tidak keliru apabila intelijen membuat satu kesimpulan dan memberi gambaran cara bertindak yang mungkin dilakukan musuh atau bakal musuh. Memberikan kesimpulan tentang cara bertindak sendiri memang bukan kewenangan intelijen.

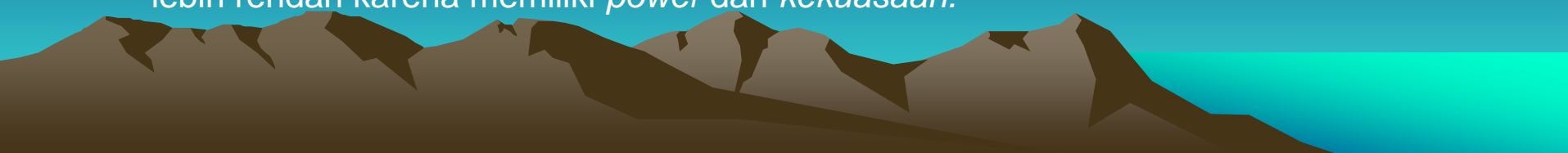


Pada masa Orde Baru, peranan BAIS-ABRI ( Badan Intelijen Strategis ABRI ) dalam penentuan kebijaksanaan dalam tubuh ABRI dan nasional cukup menonjol. Ini terjadi karena adanya perangkapan jabatan Kepala BAIS-ABRI oleh Panglima ABRI serta kepercayaan Pimpinan Nasional.

Pembenahan cukup mendasar terjadi ketika Jenderal TNI Try Sutrisno menjabat Panglima ABRI. Meskipun masih ada perangkapan jabatan Panglima ABRI dengan Kepala BAIS-ABRI, kegiatan dan kewenangan BAIS-ABRI sepenuhnya dijalankan oleh Wakil Kepala BAIS-ABRI meskipun tanggung jawab tetap berada pada Kepala BAIS-ABRI. Staf Umum Panglima ABRI dan BAIS-ABRI dikembalikan kepada peran dan fungsi azasnya sebagai perancang kebijakan ABRI, sedangkan BAIS-ABRI sebagai pemasok intelijen.

Pemikiran dari mashab kedua didasarkan pada kaidah pengambilan keputusan, artinya intelijen wajib untuk menyampaikan intelijen kepada pengguna intelijen atau pengambil keputusan baik diminta maupun tidak, tetapi pengguna intelijen tidak mutlak harus menggunakan laporan intelijen yang disampaikan oleh badan intelijen. Pemikiran ini berwujud kepada tidak perlunya intelijen dan pembuat keputusan dipisah kewenangannya secara hitam putih.

Kesimpulan dari gambaran diatas, dalam praktiknya tidak ada suatu rumusan baku tentang pemisahan kewenangan secara mutlak anantara intelijen dan pembuat keputuasn atau penentu kebijakan maupun toleransi terhadap kewenangan intelijen untuk ikut dalam penentuan suatu kebijakan. Hal yang pasti, sangat ditentukan oleh sikap pimpinan tertinggi organisasi baik tingkat nasionalo maupun pada tataran yang lebih rendah karena memiliki *power* dan *kekuasaan*.



## Fungsi Intelijen

Terjadinya peristiwa besar seperti penyerangan Pearl Harbour oleh Jepang, serangan China ke Korea, Blokade Berlin, serangan teroris ke gedung WTC pada 11 Spetember 2001, bom Bali I dan bom Bali II dan peristiwa lainnya hampir selalu menyalahkan intelijen yang tidak mampu melakukan fungsinya yaitu memberi peringatan dan perkiraan. Berbagai tim yang dibentuk untuk menyelidiki peristiwa besar tersebut menyimpulkan hal itu terjadi karena intelijen yang lemah sehingga usul tim tersebut selalu pada penataan intelijen.

Persoalan ini menjadi dilematis bagi dunia intelijen, karena fungsi peringatan dini dan perkiraan sudah lama menjadi kontroversi dan perdebatan panjang. Apakah benar merupakan fungsi intelijen atau porsi pembuat kebijakan, meskipun akhirnya seperti tuduhan banyak pihak, fungsi peringatan dini dan perkiraan menjadi *domain* intelijen.

Banyak penulis intelijen terkenal menyatakan, bahwa fungsi peringatan dini dan perkiraan, merupakan fungsi dasar intelijen. Intelijen yang efektif akan dapat memberikan peringatan sebelum peristiwa-peristiwa besar itu terjadi. Hanya saja sering terjadi, para pengambil keputusan akan segera menindaklanjuti kalau peringatan dini ini disampaikan oleh hasil kegiatan rahasia dan sebaliknya akan lamban dan nampak tidak yakin bila peringatan dini ini disampaikan sebagai hasil suatu riset dan analisis.



Alasan yang dikemukakan adalah bahwa orang-orang intelijen tidak memiliki pengalaman yang dibutuhkan untuk membuat "*peringatan*" dan "*perkiraan*", hanya orang-orang yang bergelut dengan penyusunan kebijakan yang memiliki pengalaman dan pengetahuan untuk itu. Selain itu hanya orang-orang yang berhubungan dengan pembuatan kebijakan saja yang memahami arti sebuah fakta dan merekalah yang paling mengerti pikiran pengambil keputusan sehingga mereka yang dapat meyakinkan pengambil keputusan. Pimpinan atau pengambil keputusan bukan diberi *peringatan* tetapi harus diyakinkan.

Dalam perkembangannya fungsi peringatan dini dan perkiraan akhirnya menjadi fungsi intelijen. Meletakkan fungsi ini kepada intelijen bukan hasil suatu proses akademik dan intelektual tetapi lebih kepada hasil pengalaman sejarah dan kecenderungan manusia untuk menghindari dari beban berat ketika peristiwa besar itu terjadi.

Apapun prosesnya, nampaknya harus sepakat bahwa fungsi peringatan dini dan perkiraan menjadi fungsi intelijen dan intelijen harus siap menanggung beban dan konsekuensinya. *Dalam kalimat yang lebih arif dirumuskan bahwa fungsi intelijen adalah menyampaikan fakta-fakta dan meyakinkan para pengambil keputusan.*



## Postur Intelijen

Untuk menggambarkan postur intelijen yang ideal hampir tidak ada satu ukuran yang seragam, umumnya ditentukan oleh latar belakang pemikiran pimpinan intelijen, terhadap fungsi intelijen dalam memenuhi kebutuhan pengguna terhadap intelijen sebagai bahan dalam proses pengambilan keputusan.

R. Hilsman menulis pemikiran-pemikiran tokoh intelijen Amerika Serikat tentang postur intelijen yang baik. Jenderal William J. Donovan, pimpinan OSS pada PD II berpendapat bahwa organisasi intelijen yang ideal adalah yang mampu mengumpulkan bahan keterangan, mengolahnya menjadi intelijen, kemudian menyajikannya kepada pengguna. Untuk menopang fungsi ini maka perlu ada "*Badan Pengumpul*" dan ada "*Bahan Pengolah*". Kegiatan pengumpulan dan analisis mempunyai hubungan yang erat, pengumpulan tidak memiliki arti tanpa analisis, demikian juga sebaliknya. Tetapi antara badan pengumpul dan badan pengolah terdapat perbedaan yang besar. Pada awalnya fungsi pengumpulan informasi lebih dibebankan pada kegiatan spionase dan pengolahan menjadi tugas Riset dan Analisis, yang mengolahnya menjadi intelijen. Fungsi Riset dan Analisis selain mengolah dari hasil kegiatan tertutup ( spionase ) melakukan juga riset dan analisis dari sumber-sumber terbuka seperti majalah, koran dan publikasi lainnya.

Dalam pemikiran Donovan, intelijen tidak boleh terlibat dalam perencanaan, demikian juga tidak boleh menyarankan suatu kebijakan atau cara bertindak. Intelijen hanya menyajikan *knowledge of the facts*, atau pengetahuan berdasarkan fakta-fakta yang telah teruji. Yang dimaksud dengan fakta-fakta adalah kemampuan lawan atau bakal lawan ( *the enemy's intention* ), dan kebijakan lawan atau bakal lawan ( *the policies of other nation* ).




Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas yaitu *obtain sound intelligence* maka dapat dihasilkan suatu *sound decision*. Organisasi intelijen harus independen dan diorganisasikan secara terpusat yang melayani semua kepentingan pemerintah.

Dalam pemikirannya organisasi intelijen yang sentralistik dapat melakukan pengumpulan fakta-fakta serta menganalisisnya secara objektif dan badan intelijen adalah badan khusus yang dapat mengerjakan pekerjaan curang (*dirty work*) kalau diperlukan, yang tidak mungkin dilakukan badan pemerintah yang lain. Kemandirian sangat penting bagi organisasi intelijen untuk menghindarkan pembiasan dan benturan kepentingan. Donovan menulis: “...*intelijen harus terbebas dari orang-orang yang dilayaninya, sehingga bahan-bahan yang diperolehnya tidak akan disimpangkan atau dibiaskan oleh pandangan orang-orang yang mengendalikan operasi.*”

Sering juga dikatakan, “*Good intelligence Officers should wear crystal clear eyeglass*”, yang artinya seorang intelijen dalam melakukan penilaian dan analisis harus bersikap netral, jernih, dan hanya berpegang pada fakta-fakta yang telah dinilai tingkat kebenarannya maupun tingkat kepercayaan terhadap sumbernya.

Untuk alasan-alasan ini, intelijen yang terpusat dan bersifat strategis harus diletakkan langsung di bawah Presiden sebagai operator. Penempatan intelijen strategis di bawah departemen akan berbahaya, karena mereka akan lebih loyal kepada departemennya. Dalam perkembangannya pemikiran untuk lebih menyempurnakan dan membentuk postur organisasi intelijen yang ideal, kadang-kadang didorong oleh kegagalan intelijen maupun karena sifat, bentuk dan besaran tantangan yang berubah.



Di Indonesia pada masa sebelum reformasi, intelijen nasional disiapkan oleh BAKIN, tetapi BAKIN tidak menjalankan kewenangannya secara utuh karena tidak melakukan operasi intelijen secara komprehensif meskipun ada kewenangannya. BAKIN lebih menekankan kegiatan *Strategic Intelligence Assesment*. BAKIN lebih memanfaatkan badan intelijen lain seperti BAIS-ABRI, dan badan intelijen lainnya melalui jalur koordinasi. Ini nampak dan tidak tereksposnya keterlibatan BAKIN di beberapa daerah konflik seperti Timor-Timur, Aceh, maupun Papua. Di tempat tersebut seolah-olah hanya BAIS-ABRI yang melakukan operasi.

Disamping itu ada beberapa hal yang penting yaitu :

Pertama: Kebutuhan akan intelijen dan kemampuan badan intelijen untuk kegiatan pengumpulan, pengolahan dan penyebaran tetap merupakan hal kritis. Tujuan utama intelijen adalah meningkatkan keamanan nasional dengan memberikan intelijen yang bermutu pada perumus kebijakan dan membantu operasi militer, dan menyampaikannya tepat waktu. Hal ini mengindikasikan bahwa kaidah penyusunan organisasi tetap tidak berubah dan berorientasi pada siklus intelijen yaitu pengumpulan, pengolahan, dan penyebaran. Perencanaan tidak spesifik disinggung karena sudah secara eksplisit tercermin dari kegiatan lainnya.

Kedua: Sumber Daya Manusia tetap merupakan hal yang penting. Ini nampak dari laporannya yang menyatakan sebaik apapun rancang bangun organisasi, dan peraturan, tidak akan menghasilkan apapun tanpa didukung oleh kualitas manusia serta kepemimpinan yang kuat



Kedua unsur ini akan menentukan mutu intelijen yang akan meningkatkan efektivitas kinerja dalam berbagai bidang baik politik ekonomi, diplomasi maupun militer. Intelijen yang baik belum tentu menghasilkan kebijakan yang baik, karena tergantung kualitas penentu kebijakan, tetapi sebaliknya intelijen yang jelek sudah pasti akan menyebabkan kegagalan suatu kebijakan.

### Pembatas Intelijen

Meskipun kemampuan intelijen meningkat karena didorong oleh kemajuan teknologi, namun ada beberapa hal yang membatasi efektivitas kegiatan, mutu dan manfaat intelijen.

Pertama, *daya tolak sasaran*. Kemampuan sasaran untuk menggagalkan usaha lawan adalah pembatas intelijen yang paling utama. Setiap negara melakukan upaya melindungi keterangan rahasia maupun objek-objek rahasia, seperti mengaburkan signal-signal komunikasi dan elektromagnetik lainnya dengan menggunakan peralatan canggih, demikian juga dalam sistem persandian, atau penerapan prosedur-prosedur tertentu. Pengamanan lainnya adalah penggunaan “*double agents*” atau teknik-teknik disinformasi yang dapat menyesatkan lawan. Hampir semua negara memiliki unit-unit kontra intelijen untuk menggagalkan setiap upaya penyusupan.



Kedua, *kesulitan meramal*. Intelijen yang baik adalah yang mampu memberikan perkiraan dan ramalan yang baik terhadap berbagai kemungkinan. Perkiraan intelijen sering-sering berada dalam posisi “*harus*” dalam mencoba membuat ramalan sebelum sebuah keputusan di buat. Peristiwa-peristiwa internasional sangat kompleks, terutama ketika “*keputusan manusia terlibat didalamnya*”.

ketiga, *keterbatasan sumber*. Kurangnya sumber-sumber keterangan sangat mempengaruhi produk intelijen yang dihasilkan. Meskipun kita berada dalam era teknologi informasi, tidak mungkin dapat mengumpulkan dan menganalisis tanpa kecukupan bahan-bahan yang dibutuhkan. Keadaan ini lebih dipersulit dengan *tidak tersedianya human intelligence yang terdidik dan terlatih*.

Keempat, *tekanan ideologi dan politik*. Distorsi ideologi dan politik terjadi karena pertimbangan intelijen hanya digunakan untuk mencocokkan atau melengkapi pandangan pengguna intelijen. Distorsi juga bisa terjadi karena intelijen diabaikan atau informasi yang disampaikan kepada pengguna intelijen belum dianalisis dan ditegaskan validitasnya sesuai prosedur dan proses intelijen yang benar. Dalam hirarki organisasi, badan intelijen kadang-kadang tergoda memasok intelijen hanya untuk memperkuat persepsi atau kesimpulan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Keadaan ini sering digambarkan sebagai “*mengolah intelijen hanya untuk melengkapi kepentingan pengguna intelijen*”. Selain itu kegiatan intelijen dapat juga terhambat oleh pertimbangan politik dan etika yang menimbulkan keraguan dan keengganan.



Kelima, *sikap pengguna*. Intelijen yang dihasilkan sering tidak digunakan karena tidak dipercaya atau apabila dirasakan bertentangan dengan persepsi pengguna. Jenderal TNI (Purn) L.B, Moerdani ketika menjabat menteri pertahanan dan keamanan pernah mengungkapkan bahwa Presiden Soeharto ketika itu sudah menurun kepercayaannya kepada lembaga BAKIN dan BAIS-ABRI. Presiden Soeharto lebih mempercayai sumber lain. Meskipun demikian Jenderal TNI (Purn) L.B, Moerdani tidak menyalahkan karena Presiden mempunyai kekuasaan untuk menentukan keputusan berdasarkan keterangan dari manapun asalnya, bahkan atas analisisnya sendiri. Risiko sebuah keputusan adalah tanggung jawab pembuat keputusan. Moerdani juga menekankan sebagai lembaga intelijen resmi BAKIN dan BAIS-ABRI harus tetap bekerja profesional dan tetap menyajikan intelijen melalui saluran yang telah ditetapkan.

Keenam, *hambatan birokrasi*. Hal yang paling rawan dalam proses intelijen terjadi sesudah tahap pengumpulan, analisis dan produksi selesai. Para pembuat keputusan harus menentukan mana dari tumpukkan laporan intelijen yang harus didahulukan untuk dipelajari, diyakini, dan ditindaklanjuti. Sering terjadi keputusannya lebih banyak hanya ditentukan berdasarkan laporan intelijen dari badan yang lebih dikenalnya dan mengabaikan laporan intelijen lainnya.

Prosedur birokrasi juga dapat menurunkan nilai intelijen. Rantai birokrasi yang panjang, rumit dan kaku akan memperlambat intelijen sampai ke meja pembuat keputusan.



Ketujuh, *problem komunikasi*. Kegagalan komunikasi sering menyebabkan kegagalan dalam membuat keputusan yang tepat. Meskipun intelijen yang penting dan memiliki nilai yang tinggi telah disampaikan, sering diterima pembuat keputusan tidak tepat waktu. Komunikasi merupakan perekat antara badan intelijen dan pembuat keputusan dalam membangun kebersamaan untuk menyelesaikan suatu masalah. Komunikasi dua arah yang baik akan membentuk saling pengertian, yang berujung pada pengambilan keputusan yang tepat dan terukur dengan risiko yang telah diperhitungkan. Komunikasi dibangun secara formal maupun informal, dan dalam situasi krisis kadang-kadang komunikasi informal dapat lebih efektif.

Kedelapan, *hambatan psikologi*. Munculnya tekanan psikologi sangat berpengaruh terhadap proses kognitif, terutama dalam waktu krisis. Ada kecenderungan manusia untuk menyampingkan atau menolak informasi baru, apabila telah terbentuk satu keyakinan, sehingga dapat menimbulkan distorsi dalam menganalisis informasi baru. Ketika sebuah keyakinan sudah terbentuk, semua informasi baru yang diterima hanya diinterpretasikan yang dapat mendukung keyakinan tersebut.

Krisis dapat menimbulkan stress secara signifikan yang dapat mempengaruhi proses intelijen. Intelijen dalam waktu krisis mendapat beban dan tekanan yang lebih besar dibandingkan dalam keadaan biasa.



### III. APRESIASI TERHADAP INTELIJEN

Ada enam faktor penting yang telah mendorong makin pentingnya Intelijen.

Pertama, *Meningkatnya kebutuhan untuk mengetahui ( the need to know )*.

Intelijen tentang asset dan niat lawan atau bakal lawan selalu mempunyai nilai yang sangat penting. Perkembangan yang terjadi dalam hubungan antar negara serta kemajuan teknologi menyebabkan makin intensnya saling ketergantungan satu dengan yang lainnya sehingga kebutuhan terhadap intelijen menjadi sangat krusial.

Kedua, *Kemampuan pengumpulan informasi ( the ability to gather information )*

Kemajuan teknologi telah melipatgandakan kemampuan dan teknik pengumpulan informasi. Alat penyadap yang makin sensitif, alat pengindra sinar infra merah, alat komunikasi dan komputer yang makin canggih serta alat-alat lainnya, telah membawa perubahan yang revolusioner dalam bidang pengumpulan informasi.

Ketiga, *Kemampuan untuk memanipulasi ( the ability to manipulate )*

aspek kemampuan manipulasi didorong oleh penggunaan teknologi maju dan perkembangan pengetahuan teknologi. Penemuan media elektronik, telah mengurangi kemampuan negara untuk membendung arus informasi baik yang benar maupun yang bersifat propaganda.



Keempat, *perluasan jaringan kontak ( increased contact )*

perluasan jaringan kontak pada sisi lain akan meningkatkan sisi diplomatik. Petugas-petugas intelijen yang menggunakan samaran diplomatik merupakan bagian integral dari misi diplomatik dari banyak negara.

Kelima, *pendapat umum ( public opinion )*

Meningkatnya peran opini publik terutama dalam politik luar negeri telah menempatkan peran intelijen yang semakin mengemuka. Peran opini publik yang makin luas akan makin membuka peluang intelijen dalam memainkan perannya untuk mempengaruhi kebijakan negara lain.

Keenam, *penerimaan diam-diam terhadap kegiatan spionase.*

Kemampuan untuk mengumpulkan informasi makin meningkat oleh munculnya pengakuan secara diam-diam terhadap kegiatan spionase. Kegiatan spionase dengan samaran diplomatik ditolerir selama tidak dilakukan secara kasar.



## IV. PAYUNG HUKUM

Rencana undang-undang intelijen yang akan digunakan sebagai payung hukum oleh insan intelijen di Indonesia hingga saat ini masih menghadapi kontroversi, dalam salah satu klausul yang memberi kewenangan kepada BIN untuk menahan dan menginterogasi seseorang yang dicurigai sebagai teroris selama 4 kali 24 jam. Para pemerhati hukum pada umumnya menolak kewenangan tersebut karena khawatir akan menimbulkan akses negatif dan menimbulkan *“abused of power”*. Atau penyalahgunaan kekuasaan tetapi ada pula yang memahami kewenangan tersebut yang diperlukan dalam upaya pencegahan. Indonesia pernah memiliki perangkat undang-undang yang memberi kewenangan kepada aparat keamanan dan hukum untuk menahan orang-orang yang dicurigai melakukan kegiatan suversi atau kegiatan lainnya yang dianggap membahayakan keamanan negara yaitu undang-undang suversi. Namun undang-undang tersebut sudah dicabut karena dianggap sudah tidak sesuai.

Melihat negara tetangga Malaysia dan Singapore memiliki internal security act yang memberi keleluasaan kepada aparat hukum untuk menahan orang-orang yang dicurigai melakukan tindakan kejahatan yang dapat membahayakan keamanan negara, cukup hanya dengan bukti-bukti awal yang berupa indikasi-indikasi. Amerika Serikat yang sudah mengesahkan undang-undang penyiksaan, undang-undang ini mengizinkan badan amerika serikat CIA mengoperasikan penjara rahasia diluar amerika Serikat dan juga mengizinkan CIA menggunakan kekerasan dalam melakukan interogasi dalam upaya mendapatkan keterangan serta penahanan tersangka teroris tanpa batas waktu.



Teknik penggunaan kekerasan dalam interogasi sebenarnya bukan hal baru dalam dunia intelijen, meskipun teknik ini sudah banyak ditinggalkan karena bertentangan dengan HAM. Diharapkan payung hukum ini segera dapat disahkan agar supaya dapat digunakan sebagai landasan intelijen dalam melaksanakan tugas yang dibebankan oleh negara dan bangsa dalam menciptakan keamanan nasional yang kondusif dapat dilakukan dengan baik.



## V. PENUTUP

Demikian diharapkan dengan penjelasan yang saya paparkan diatas dapat memberikan gambaran bagaimana intelijen dalam melaksanakan reformasi internal di sektor keamanan dapat dipahami agar tidak timbul suatu persepsi yang berbeda antara masyarakat dan institusi intelijen / aparat keamanan lain dalam mengemban keutuhan NKRI yang kita cita-citakan bersama.

