



**GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL
OF ARMED FORCES (DCAF)**

**PRAKTEK-PRAKTEK INTELIJEN
DAN PENGAWASAN DEMOKRATIS -
PANDANGAN PRAKTISI**

Kelompok Kerja Intelijen DCAF

Editor: Aleksius Jemadu

**Publikasi DCAF - FES SSR Vol. II
Jakarta, 2007**



Makalah Tidak Berkala DCAF terdiri dari penelitian-penelitian yang ditujukan untuk mendorong refleksi dan diskusi tentang hubungan militer-sipil dan isu-isu kendali demokrasi terhadap sektor pertahanan dan keamanan. Penelitian-penelitian ini dilaksanakan atas permintaan *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.

Pandangan dan pendapat yang diungkapkan adalah tanggungjawab (para) penulis dan tidak selalu mencerminkan pendapat dan pandangan *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*.

Versi Indonesia diterbitkan atas kerjasama DCAF, Friedrich-Ebert-Stiftung Kantor Perwakilan Indonesia dan Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman, Jakarta Juni 2007

Diterjemahkan : Aviva Nababan

Editor dan Kata Pengantar versi Indonesia: Aleksius Jemadu

Dicetak: Sumber Rezeki -- Tel/Fax: 021-478 66 358

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, termasuk fotokopi, tanpa ijin tertulis dari penebit



Daftar Isi

Pengantar.....	5
1. Pendahuluan.....	11
2. Fungsi Badan Intelijen	15
2.1 Tujuan Intelijen.....	15
2.2 Mengatasi Resiko, Bahaya, dan Ancaman Baru.....	17
2.3 Kerjasama Internasional.....	19
2.4 Kategori-kategori Intelijen.....	22
2.5 Fungsi-fungsi Intelijen.....	23
2.5.1 Pengumpulan.....	23
2.5.2 Analisa.....	24
2.5.3 Kontra-Intelijen.....	25
2.5.4 Operasi Rahasia (<i>covert action</i>).....	26
2.6 Siklus Intelijen.....	27
2.7 Kerahasiaan.....	29
2.8 Misi Badan Intelijen.....	31
2.8.1 Misi Badan Intelijen Internal.....	32
2.8.2 Misi Badan Intelijen Eksternal.....	32
2.9 Organisasi Badan Intelijen.....	37
3. Kerangka Hukum.....	40
4. Kendali Demokrasi Pelayanan Intelijen.....	44
4.1 Pengendalian dan Pertanggungjawaban Eksekutif.....	46
4.2 Pengawasan Legislatif.....	53
4.3 Kendali dan Pengawasan Yudisial.....	59
4.4 Pengawasan Publik secara Informal dan Tidak Langsung	62
5. Transformasi dan Reformasi Badan Intelijen.....	65
5.1 Tantangan Negara dalam Masa Transisi Ketika Mereformasi Badan Intelijennya.....	65
5.2 Menggantikan Sistem Lama dengan Badan Intelijen yang Baru dan Dikendalikan Secara Demokratis.....	68
5.2.1 Panduan Jelas dan Koordinasi Badan Intelijen.....	70
5.2.2 Pengendalian, Pembinaan dan Pengawasan Badan Intelijen.....	70
5.2.3 Profesionalisasi Badan Intelijen.....	71
5.2.4 Penguatan Hubungan antara Undang-Undang dan Reformasi.....	72
5.2.5 Langkah-langkah Praktis untuk Memperkuat Program Perubahan dan Reformasi.....	72
5.3 Ancaman Keamanan dan Dampak 11 September 2001.....	73
6. Ringkasan Kesimpulan.....	78
Daftar Pustaka.....	79





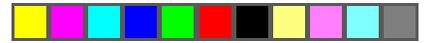
Pengantar

Demokrasi adalah mekanisme politik untuk mencapai tujuan bersama seperti terciptanya ketertiban umum dan kesejahteraan sosial. Karena itu demokrasi bukanlah tujuan dalam dirinya sendiri (*an end in itself*) tetapi instrumen bagi dunia beradab (*civilized world*) untuk mengorganisasikan kekuasaan yang menjunjung tinggi hak azasi manusia dan keadilan sosial.

Sejak jatuhnya rezim otoriter Presiden Soeharto bulan Mei 1998, Indonesia telah dua kali menyelenggarakan pemilihan umum (1999 dan 2004) yang relatif lebih demokratis dibandingkan dengan rangkaian pemilihan umum sebelumnya. Melalui pemilihan umum tersebut telah tercipta pemerintahan yang memiliki legitimasi formal yang kuat. Apalagi melalui pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung kedudukan pemerintah sekarang ini mendapat kepercayaan yang cukup besar dari mayoritas rakyat Indonesia. Langkah selanjutnya yang diperlukan adalah bagaimana menguatkan konsolidasi demokrasi yang ada melalui transformasi semua lembaga politik yang memiliki otoritas publik agar pelaksanaan fungsinya dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik mandat kedaulatan.

Intelijen atau dinas rahasia (*secret service*) adalah bagian yang integral dari fungsi pemerintahan yang penting untuk setiap negara demokrasi modern. Apalagi tantangan keamanan nasional dan internasional pada abad 21 ini semakin kompleks sehingga memerlukan intelijen yang profesional namun tetap dalam koridor supremasi hukum negara demokrasi. Paradoks yang terjadi antara demokrasi yang mempromosikan keterbukaan informasi kepada publik dan hakekat fungsi intelijen yang meniscayakan kerahasiaan merupakan tantangan permanen yang harus disikapi secara cerdas dan bijak oleh para pembuat dan pelaksana kebijakan publik khususnya dalam sektor keamanan.

Sayangnya, setelah kurang lebih sembilan tahun Indonesia beralih ke demokrasi, intelijen sebagai unsur penting dalam reformasi sektor keamanan (Security Sector Reform atau SSR) belum memiliki payung hukum yang solid dan komprehensif sebagai perwujudan dari prinsip *rule of law*. Ketentuan hukum yang secara spesifik mengatur pelaksanaan fungsi intelijen saat ini adalah Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Non-departemen. Pengaturan tentang pelaksanaan tugas



pemerintahan di bidang intelijen oleh Badan Intelijen Negara (BIN) disebutkan dalam pasal 34. Selain itu ada juga Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2002 yang isinya tentang koordinasi seluruh fungsi intelijen oleh BIN.

Dua ketentuan hukum di atas tentu saja tidak memadai sebagai payung hukum untuk fungsi pemerintahan di bidang intelijen yang semakin kompleks. Indonesia memerlukan Undang Undang Intelijen Negara sebagaimana negara demokrasi lainnya. Alasan yang mengatakan bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh personil intelijen bisa dijerat dengan hukum lainnya tidak dapat diterima karena hakekat pekerjaan intelijen yang unik dan resiko pelanggaran hak azasi manusia dan kebebasan sipil warganegara yang terkandung di dalamnya. Pelanggaran hak azasi manusia oleh dinas intelijen pada masa lalu justru mempertegas urgensi tentang perlunya Undang Undang khusus dan menyeluruh yang mengatur bidang tersebut. Ketiadaan legislasi di bidang intelijen dikhawatirkan dapat mencipatkan peluang terulangnya praktek-praktek pelanggaran hak azasi manusia. Dalam kenyataannya saat ini BIN masih menjadi sorotan publik bukan saja karena kegagalan pemerintah dalam menjamin keamanan nasional tetapi juga adanya berbagai kasus hukum yang diduga secara langsung atau tidak langsung melibatkan lembaga tersebut atau pejabat individual yang bertindak atas namanya. Selain itu kasus penculikan dan penghilangan aktivis yang masih menjadi misteri sampai saat ini juga menjadi catatan bagi para pejuang hak azasi manusia betapa budaya *impunity* masih bertahan di negeri ini.

Dalam konteks yang dikemukakan di atas publikasi yang dihasilkan oleh Kelompok Kerja Intelijen yang berafiliasi dengan *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) dapat menjadi sumber bacaan yang penting bagi semua pihak yang berkaitan dengan reformasi intelijen di Indonesia. Tidak dapat disangkal bahwa akan terus terjadi tarik-menarik dan perdebatan yang tajam antara pemerintah yang mengutamakan keamanan nasional dan kelompok *civil society* yang ingin memperoleh jaminan bahwa legislasi di bidang intelijen tidak akan mengarah pada legalisasi pelanggaran hak azasi manusia dan pengebirian kebebasan sipil. Perdebatan ini sangat wajar dalam demokrasi. Publikasi ini sangat bermanfaat bagi kedua pihak untuk mengembangkan sikap saling menghargai dan mencarikan formula legislasi yang bisa mengakomodasi baik kepentingan keamanan nasional maupun demokrasi.

Meskipun publikasi ini ditulis oleh orang-orang yang tidak mengikuti perkembangan intelijen di Indonesia, namun pemikirannya tetap relevan untuk kondisi kita. Baik pemerintah maupun masyarakat luas memerlukan bacaan yang kritis tentang pengorganisasian dan pelaksanaan fungsi intelijen dalam suatu negara yang sedang dalam proses mengkonsolidasi demokrasinya. Ada beberapa unsur dari konsolidasi demokrasi yang kiranya patut mendapat perhatian kita semua sehingga tidak diabaikan begitu saja ketika kita secara sungguh ingin merumuskan legislasi di bidang intelijen yang selaras (*compatible*) dengan tujuan menciptakan negara demokrasi yang modern.¹

¹ Lihat Aleksius Jemadu. 2007. "Terrorism, Intelligence Reform and the Protection of Civil Liberties in Indonesia" dalam Bob S. Hadiwinata and Christoph Schuck (eds.) *Democracy in Indonesia: The Challenge of Consolidation*. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. hal. 301–304.



Pertama, akibat dominasi pada masa lalu telah berkembang *mindset* yang salah di Indonesia di mana intelijen diasosiasikan dengan militer yang bisa menangkap orang tanpa proses pengadilan dan secara rahasia melakukan berbagai rekayasa sosial politik demi kepentingan penguasa. Cara berpikir seperti ini berkembang dalam masyarakat karena praktek-praktek penangkapan dan bahkan penghilangan orang secara paksa merupakan hal yang biasa pada masa lalu dan tidak satu kekuatan pun dalam masyarakat yang mampu mencegah praktek tersebut. Meskipun kita mengakui bahwa unsur kerahasiaan dalam intelijen sangat penting namun tidak itu berarti bahwa intelijen harus dikaitkan dengan tentara. Kecuali intelijen tempur yang memang melekat pada struktur komando tentara, intelijen adalah lembaga sipil yang tunduk pada prinsip *civilian supremacy*. Memang pada masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto dan bahkan sampai sekarang badan intelijen Indonesia selalu dipimpin oleh mantan tentara (TNI). Tetapi praktek itu tidak perlu dianggap sebagai ketentuan yang harus selalu diikuti. Tidak ada keharusan hukum maupun profesional bahwa intelijen harus dipimpin oleh mantan tentara. Efek negatif lain dari praktek di atas adalah minimnya orang-orang sipil yang menjadi profesional dalam bidang intelijen. Ketergantungan kepada mantan tentara harus segera diakhiri sehingga Indonesia dapat mengembangkan intelijen profesional sesuai standar umum yang berlaku di negara demokrasi.

Kedua, karena telah begitu lama intelijen di Indonesia dijadikan alat oleh penguasa untuk melestarikan kepentingannya sendiri, maka segala aturan yang berkaitan dengan intelijen datangnya hanya dari kekuasaan eksekutif. Demikianpun penentuan pimpinan badan intelijen selalu mengikuti selera penguasa tanpa ada keterlibatan wakil rakyat maupun masyarakat sipil secara luas. Belum berkembang di lingkungan kita suatu budaya untuk melihat suatu jabatan publik sebagai persoalan yang harus disepakati antara penguasa dan yang dikuasai sehingga unsur pertanggungjawaban publik terjamin. Intelijen sebagai bagian dari fungsi pemerintahan terlalu penting untuk dipayungi secara hukum hanya melalui keputusan atau instruksi presiden. Buku ini secara rinci menginformasikan kepada kita hal-hal pokok apa saja yang harus ada dalam legislasi intelijen sehingga tidak memberikan peluang diterapkannya mekanisme *self-tasking* yang justru membahayakan demokrasi, hak azasi manusia dan kebebasan sipil. Apalagi di Indonesia ada mental feodal di kalangan pejabat yang selalu berusaha menyenangkan pemimpinnya meskipun untuk itu ia harus melakukan penindasan terhadap orang lain.

Ketiga, karena tidak adanya legislasi yang jelas tentang pelaksanaan fungsi intelijen, maka koordinasi menjadi kelemahan yang menonjol. Di samping itu terjadi tumpang tindih otoritas antara intelijen dengan fungsi pemerintah lainnya. Salah satu prinsip yang ditekankan dalam buku ini adalah pemisahan yang tegas antara intelijen dengan fungsi *law enforcement* yang biasanya dilakukan oleh kepolisian dan didukung oleh lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Pemisahan fungsi yang tegas ini membawa implikasi yang luas dalam masyarakat karena masyarakat mendapatkan kepastian hukum bahwa mereka tidak mungkin ditangkap oleh aparat intelijen tanpa melalui prosedur hukum yang berlaku. Karena kompleksnya tantangan keamanan nasional yang datang dari jaringan terorisme global dan mengingat adanya peluang untuk



penahanan orang yang dicurigai terlibat dalam tindakan terorisme yang diberikan oleh legislasi intelijen di sejumlah negara tertentu, maka diperkirakan bahwa topik tentang kewenangan intelijen untuk melakukan penahanan ini akan menjadi topik perdebatan yang hangat antara pemerintah dengan *civil society*. Buku ini mengakui bahwa isu ini adalah persoalan yang pelik yang juga dihadapi oleh negara maju. Dalam rangka menemukan formula yang bisa diterima semua pihak baik pemerintah maupun badan legislatif perlu ada dialog yang jujur dan aspirasi dari semua pemangku kepentingan harus dipertimbangkan secara sungguh-sungguh. Sejauh ini beberapa komponen *civil society* yang dimotori oleh Kelompok Kerja untuk Reformasi Intelijen di Indonesia di bawah koordinasi Pacivis dari Universitas Indonesia telah menyusun draft Rancangan Undang Undang Intelijen Negara, tetapi tampaknya ide yang dituangkan dalam dokumen tersebut tidak mendapat tanggapan yang positif dari pemerintah Indonesia. Hal ini tampak dari perbedaan yang mencolok antara draft yang diajukan oleh Pacivis dan draft yang diajukan oleh pemerintah. Pemerintah tampaknya masih berkeyakinan bahwa dalam rangka menghadapi ancaman terorisme di Indonesia badan intelijen perlu diberikan wewenang untuk melakukan penahanan orang yang diduga terlibat dalam tindak pidana terorisme.

Di bawah ini akan diuraikan beberapa bagian penting dari buku ini yang kiranya memberikan masukan yang berharga bagi semua pihak untuk mencermati perkembangan wacana tentang reformasi bidang intelijen di Indonesia khususnya proses pembahasan Rancangan Undang Undang Intelijen Negara yang akan menjadi agenda parlemen. Meskipun model legislasi intelijen di negara-negara lain tidak dengan sendirinya dapat diterapkan untuk kondisi Indonesia, namun ada beberapa prinsip-prinsip dasar yang perlu kita adopsi dalam rangka mencari keseimbangan yang dinamis antara keamanan nasional dan demokrasi.

Pertama, menyadari bahwa transisi dari pemerintahan yang otoriter menuju demokrasi yang terkonsolidasi bukanlah proses yang mudah, maka buku ini memberikan penjelasan khusus tentang masalah-masalah apa saja yang dihadapi oleh negara-negara demokrasi baru khususnya dalam reformasi di bidang intelijen. Tujuannya adalah untuk membangun kesadaran bahwa reformasi intelijen lebih dari sekadar kemauan politik penguasa untuk membawa perubahan dalam sektor keamanan. Dibutuhkan juga keberanian politik untuk membangun jarak yang nyata dengan masa lalu sehingga warisan-warisan dari periode sebelumnya harus ditanggalkan. Intelijen dan birokrasi pada umumnya di Indonesia merupakan lembaga yang relatif belum tersentuh oleh reformasi yang digembar-gemborkan. Sinyalemen ini didasarkan pada kenyataan bahwa kualitas pelayanan publik di berbagai sektor belum mengalami perubahan yang signifikan. Secara umum dapat dikatakan bahwa reformasi politik di Indonesia masih terbatas pada ide-ide besar tentang partai politik dan pemilihan umum. Tetapi bagaimana ide-ide besar ini diterjemahkan ke dalam perilaku masih tanda tanya besar. Salah satu sebabnya adalah masih berpengaruhnya warisan-warisan birokrasi dan kelembagaan dari rezim sebelumnya. Tidaklah mengherankan kalau kasus demi kasus diungkapkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan tampaknya daftar perkara yang ditangani tidak ada habisnya. Dalam konteks itulah uraian tentang warisan dari rezim lama dalam



bidang intelijen perlu dicermati sebelum kita menentukan langkah untuk mengatasinya. Tantangan utama yang diuraikan dalam buku ini antara lain bagaimana membiasakan badan intelijen untuk melaksanakan tugasnya dalam kerangka hukum yang berlaku. Pada masa lalu hakekat kerahasiaan intelijen telah dijadikan sebagai pembenaran untuk melakukan apa saja di luar hukum tanpa ada pengawasan baik dari lembaga-lembaga formal pemerintahan maupun masyarakat. Bahkan kerahasiaan dokumen negara nyaris tanpa batas karena secara arbitrer penguasa mendefinisikan sendiri kategori informasi yang dirahasiakan. Di samping kelemahan ini ada daftar tantangan yang sedikit banyak relevan dengan kondisi yang dihadapi oleh Indonesia saat ini.

Hal penting kedua yang diuraikan secara panjang lebar dalam buku ini berkaitan dengan pengawasan terhadap lembaga intelijen demi menjamin profesionalitas dan akuntabilitas dari lembaga tersebut. Tampak jelas bahwa penulis menyadari bahwa intelijen rentan terhadap pelanggaran hukum yang membahayakan demokrasi dan kebebasan warga negara. Kesadaran itu mendorong diciptakannya sistem pengawasan yang komprehensif terhadap fungsi intelijen tanpa mengurangi efektifitasnya mengingat kompleksitas tantangan keamanan nasional dewasa ini. Ada tiga hal penting yang menjadi ukuran keberhasilan dalam pengawasan terhadap kinerja intelijen. Ketiga hal tersebut adalah jaminan adanya kepatuhan kepada hukum (*assurance of legality*), proporsionalitas tindakan (*proportionality*) dan ukuran kepatutan (*propriety*) dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat rahasia. Pemerintah di negara-negara demokrasi baru seperti Indonesia bisa menganggap kriteria ini sebagai kendala untuk menjamin efektifitas kerja intelijen tetapi pada saat yang sama demokrasi dan hak azasi manusia hanya bisa dilindungi melalui penggunaan prinsip-prinsip di atas. Dari pengalaman negara-negara demokrasi maju, sekurang-kurangnya ada empat jenis atau lapisan pengendalian atau pengawasan yang dilakukan terhadap kinerja intelijen. Keempat jenis pengendalian atau pengawasan itu dilakukan oleh eksekutif, legislatif, pengadilan serta pengawasan informal dan tidak langsung oleh publik. Tetapi perlu juga dicatat bahwa pengawasan yang kaku dan berlebihan terhadap intelijen dalam menghadapi kompleksitas ancaman terhadap keamanan nasional bisa menjadi kendala untuk melakukan tindakan pencegahan sebelum sebuah ancaman menjadi kejutan strategis yang fatal sifatnya.

Buku ini memberi catatan khusus tentang tantangan dunia intelijen menghadapi ancaman terorisme global pasca peristiwa 11 September 2001 yang oleh banyak kalangan dinilai sebagai contoh kegagalan intelijen AS dalam melakukan *assessment* yang akurat terhadap kemampuan kelompok teroris pimpinan Osama bin Laden. Mengingat rangkaian serangan teroris yang terjadi secara beruntun di Indonesia sejak bom Bali 12 Oktober 2002 dan meluasnya jaringan terorisme dan radikalisme atas nama agama di Indonesia belakangan ini catatan khusus di atas sangat relevan dengan reformasi intelijen di Indonesia. Pemerintah Indonesia khususnya dari kalangan intelijen pada umumnya berpendapat bahwa Indonesia harus mencontohi praktek perluasan kewenangan intelijen yang dilakukan oleh negara-negara maju seperti AS, Inggris dan Australia. Buku ini menunjukkan contoh Patriot Act yang berlaku sejak tahun 2001 di mana tersangka teroris yang bukan warga negara AS (*non-citizen terrorist suspects*)



bisa ditahan sampai tujuh hari tanpa proses *hearing* berdasarkan hukum. Niat untuk meniru hal yang sama dalam legislasi intelijen di Indonesia tentu saja mendapat reaksi keras dari berbagai kalangan khususnya aktivis hak azasi manusia. Sampai saat ini belum ditemukan formula yang bisa diterima semua pihak untuk mengatasi dilema yang rumit ini. Buku ini sangat membantu pembaca di Indonesia untuk meningkatkan wisdom yang sangat dibutuhkan ketika kita menghadapi pilihan yang tidak mudah demi terciptanya keamanan insani (*human security*) bagi seluruh rakyat Indonesia. Selamat membaca.

Bandung, April 2007.

Aleksius Jemadu, Ph.D



PRAKTEK-PRAKTEK INTELIJEN DAN PENGAWASAN DEMOKRATIS – PANDANGAN PRAKTISI

Kelompok Kerja Intelijen DCAF

1. Pendahuluan

Demokrasi dilandaskan pada hak tiap warga negara untuk berperanserta dalam pengelolaan urusan-urusan publik. Hal ini memerlukan kehadiran lembaga-lembaga perwakilan di tiap tingkatan. Parlemen merupakan landasan utama yang menjadi wadah dimana seluruh komponen masyarakat diwakili dan memiliki kekuasaan dan cara yang diperlukan untuk menyatakan keinginan rakyat dengan mengatur serta mengawasi tindakan pemerintah.¹

Suatu negara yang demokratis harus menjamin hak-hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial warganya. Karena itu demokrasi juga memerlukan pemerintah yang efektif, jujur dan transparan yang dipilih secara bebas dan bertanggungjawab atas pengelolaan urusan publik yang dilakukannya. Berdasarkan rancangan konstitusional demokrasi, cabang eksekutif diwajibkan untuk berbagi kekuasaan dengan cabang legislatif dan yudikatif. Walaupun hal ini dapat menciptakan frustrasi dan ketidakefisienan, namun manfaatnya terletak dalam hal adanya tanggungjawab yang dijamin oleh pembangian kekuasaan tersebut.²

Semua orang yang memiliki kewenangan publik, apakah karena dipilih atau diangkat, wajib memberikan pertanggungjawaban publik. Pertanggungjawaban memiliki *tujuan politik* untuk mengawasi dan membatasi kewenangan eksekutif, sehingga meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan. *Tujuan operasional* pertanggungjawaban adalah untuk membantu memastikan pemerintah beroperasi secara efektif dan efisien³. Mendapatkan dan mempertahankan persetujuan publik terhadap organisasi dan kegiatan negara dan pemerintah merupakan dalil dasar teori demokrasi. Oleh karena itu tidak ada lembaga, fungsi, dan tindakan negara dan tidak ada organisasi maupun kegiatan pemerintah yang dapat dikecualikan dari pengawasan parlemen. Semua komponen *sektor keamanan* negara juga tercakup di dalamnya. Komponen-komponen

¹ *Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?* Bodmin, Cornwall: MPG Books Ltd., hal. 1-8; dan, Held, David. 1999. *Models of Democracy*, 2nd ed. Oxford: Polity Press, hal. 108.

² Definisi standar dari demokrasi saat ini adalah: demokrasi politik modern adalah sistem pemerintahan dimana penguasa dimintakan pertanggungjawabannya atas tindakan-tindakannya di ranah publik oleh warga negara secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dari wakil-wakilnya yang terpilih. Lihat Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

³ Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. Houndmills: Palgrave, hal. 375.

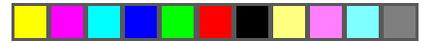


tersebut secara luas mencakup semua lembaga yang secara sah diberi kewenangan untuk menggunakan atau memerintahkan penggunaan kekuatan pemaksa demi perlindungan negara dan rakyatnya dan untuk menjaga kepentingan nasional, masyarakat serta kebebasan warganegara. Organisasi-organisasi tersebut meliputi angkatan bersenjata, kekuatan paramiliter, penjaga perbatasan dan bea cukai, badan keamanan, badan intelijen, polisi, sistem judicial dan pemidanaan (lembaga permasyarakatan), serta pihak-pihak berwenang sipil yang diberi mandat untuk mengendalikan dan mengawasi lembaga-lembaga ini.⁴

Di antara organisasi-organisasi ini, badan intelijen selalu menonjol sebagai pengecualian dari peraturan di atas, dalam artian ia memiliki kekebalan yang lebih besar dalam hal pertanggungjawaban dan pengawasan yang ketat dibanding yang lainnya. Dibanding organisasi-organisasi lainnya di sektor keamanan, badan intelijen memang memiliki keunikan yang menyulitkan pengendalian dan permintaan pertanggungjawaban dari badan tersebut. Kerumitan utama dari suatu badan intelijen adalah kebutuhannya untuk menjaga kerahasiaan agar dapat berfungsi secara efektif. Bila lembaga intelijen membuka kegiatan-kegiatannya kepada publik maka tindakannya itu sama dengan membongkar rahasianya kepada target-target operasinya. Lembaga intelijen harus menjaga kerahasiaan anggaran, operasi serta hasil maupun prestasi kerjanya. Karena itu pekerjaan lembaga intelijen tidak diperdebatkan secara terbuka atau di parlemen seintensif perdebatan tentang bagian-bagian fungsi pemerintah lainnya yang diawasi secara cermat oleh media. Tingkat kerahasiaan tentang masalah-masalah intelijen selalu dijaga dalam tubuh pemerintahan dan hal ini menimbulkan konflik yang tak terselesaikan dengan gagasan demokrasi. Akibatnya lembaga intelijen tetap menjadi entitas yang paling sulit dan paling sedikit dikendalikan.

Sebagai alat negara, lembaga intelijen dapat digunakan untuk tujuan yang baik maupun buruk. Sejarah abad yang lalu penuh dengan contoh dari keduanya. Pada satu sisi sejarah menunjukkan penyalahgunaan badan intelijen oleh diktator-diktator seperti Lenin, Stalin, Hitler dan Mussolini untuk memakasakan rezim totaliter mereka, mengendalikan rakyatnya, dan menyiapkan serta mendukung ekspansi melalui penaklukan dan penundukan negara-negara lain serta perbudakan masyarakatnya. Salah satu pelajaran yang paling berat dari Perang Dingin adalah bahwa badan-badan intelijen dan dinas keamanan yang memiliki kewenangan tanpa tandingan untuk mengawasi dan menindas pemberontakan dalam bentuk apapun telah menjadi tiang penyangga utama negara-negara otoriter. KGB memiliki cakupan kewenangan yang jauh lebih besar dibanding intelijen dan dinas keamanan negara-negara barat manapun terutama karena perang yang dilakukannya secara menyeluruh melawan "subversi ideologis". Sebagaimana diketahui jumlah informan *Staatssicherheits-dienst* GDR 7 kali lipat lebih besar dari rezim Nazi Jerman. Terlepas dari perbedaan ideologi yang ada antara Nazi, komunis, apartheid, fasis-kleriko, dan militerisme-nasionalis dari Jerman di bawah Hitler, dominasi imperium Soviet, supremasi Kulit Putih Afrika Selatan, rezim fundamentalis di bawah

⁴ Untuk penjelasan lebih lanjut tentang definisi sektor keamanan lihat: Hendrickson and Karkoszka. 2002. The challenges of security sector reform. In: *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmaments and International Security*. Oxford: Oxford University Press, hal. 179.



para Ayatollah di Iran dan pengikut Partai Baath di Irak serta junta militer di Amerika Latin, mereka memiliki kesamaan dalam hal penggunaan metode-metode tanpa batas untuk melawan oposisi domestik. Sampai sekarang penggunaan cara-cara seperti itu merupakan jaringan pendukung utama yang tak tergantikan untuk mempertahankan rezim-rezim yang paling tidak disukai di seluruh dunia. Di sisi lain, banyak pengalaman yang menunjukkan pentingnya peranan badan intelijen dalam membantu kekuatan-kekuatan demokratis untuk mengalahkan rezim Nazi Jerman, membendung penyebaran ideologi komunis dengan kekerasan, mencegah Perang Dingin berkembang menjadi perang terbuka dan pencegahan perang nuklir. Di samping itu melalui monitoring pelaksanaan pengawasan senjata dengan penggunaan IMINT⁵, ELINT⁶ dan TELINT⁷ telah dicegah perlombaan persenjataan oleh para negara adikuasa secara tak terkendali. Dalam perang global melawan terorisme sekarang ini pelajaran penting yang dapat ditarik adalah: intelijen telah terbukti sebagai senjata paling efektif untuk melawan terorisme dan tidak ada yang dapat menggantikan fungsi badan intelijen.⁸

Hal penting yang dapat disimak dari pengalaman-pengalaman di atas adalah bangkitnya kesadaran akan pentingnya melakukan pengawasan demokratis terhadap badan-badan intelijen dalam rangka melindungi demokrasi. Dalam negara demokrasi, badan intelijen harus berusaha untuk bekerja secara efektif, netral dan non-partisan serta mematuhi etika profesional dan beroperasi sesuai dengan mandat legalnya selaras dengan norma-norma legal-konstitusional serta praktek-praktek negara demokrasi.⁹

Syarat yang harus dipenuhi agar pengawasan demokratis dapat berjalan adalah pengetahuan yang mendalam tentang tujuan, peranan, fungsi dan misi badan intelijen. Pengetahuan dan pemahaman seperti itu juga dibutuhkan untuk membuat intelijen lebih cerdas dan agar reformasi apapun menyangkut badan intilejen dilakukan sesuai dengan norma dan standar demokrasi.

Jadi makalah ini akan membahas kegiatan, tempat dan fungsi dari badan intelijen dalam masyarakat yang terbuka dan bebas. Makalah ini akan menguraikan berbagai elemen yang dibutuhkan untuk menciptakan struktur intelijen sipil yang terkoordinasi yang mencerminkan kebutuhan negara demokrasi serta ancaman terhadap negara. Selain itu akan ditampilkan juga kriteria utama bagi pengendalian, pembinaan, pertanggungjawaban dan pengawasan secara demokratis terhadap kegiatan mereka. Sehubungan dengan itu, makalah ini juga menampilkan kerangka hukum, peranan,

⁵ *Imagery Intelligence (Intelijen Gambar)*, pada umumnya dengan menggunakan satelit, UAV, atau pesawat.

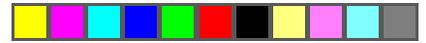
⁶ *Electronics Intelligence [Intelijen Elektronik]*, bersama dengan Communications Intelligence [Intelijen Komunikasi] (COMINT), merupakan bagian utama dari Signals Intelligence [intelijen sinyal] (SIGINT)

⁷ *Telemetry Intelligence [Intelijen Telemetris]*: jenis khusus SIGINT 8 United States Congress Committee on Foreign Relations. 2000. *Countering the changing threat of international terrorism*. Washington D.C.: US GPO.

⁸ United States Congress Committee on Foreign Relations. 2000. *Countering the changing threat of international terrorism*. Washington D.C.: US GPO.

⁹ Gill, Peter. 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. Geneva, January 2003. Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces. Working Paper No. 103.





fungsi dan prosedur pengendalian dan pembinaan oleh badan eksekutif dan judisial serta pengawasan demokratis oleh lembaga legislatif. Dalam makalah ini juga dibahas beberapa masalah utama yang dihadapi negara-negara dalam masa transisi yang sedang membangun pengendalian demokratis dan reformasi terhadap badan intelijennya.

Namun apakah intelijen itu? Ada banyak definisi yang tersedia.¹⁰ Dalam penggunaan umum, intelijen berkenaan dengan tiga hal (1) pengetahuan *khusus*, (2) jenis organisasi yang menghasilkan pengetahuan tersebut dan (3) kegiatan yang dilakukan oleh organisasi tersebut¹¹. Dalam artian yang lebih sempit, intelijen adalah bagian dari suatu kategori informasi yang lebih luas yang, dalam hirarki teori manajemen informasi modern, merupakan satu langkah dalam rantai penciptaan nilai, diawali dengan data yang kemudian menjadi informasi, dan selanjutnya pengetahuan serta akhirnya berpuncak pada kebijaksanaan. Karena pengetahuan ada pada pengguna dan bukan pada sekumpulan informasi, hanya manusia yang dapat mengambil peranan kunci dalam pembuatan pengetahuan. Informasi, yang selalu tersedia lebih banyak sehingga lebih murah, telah menjadi satu-satunya faktor produksi¹² yang nilainya meningkat melalui penggunaannya.

Selanjutnya, semakin banyak orang yang bekerja dengan data dan informasi yang sama semakin besar pula nilai pengetahuan yang mereka bisa dapatkan dari data dan informasi tersebut. Jadi, bila informasi adalah apapun yang dapat diketahui, terlepas dari cara untuk mendapatkannya, intelijen mengacu pada pengetahuan yang memenuhi kebutuhan yang dinyatakan atau dipahami dari para pembuat kebijakan dan pada keseluruhan proses dimana data dan informasi diidentifikasi, didapatkan dan dianalisa untuk menanggapi kebutuhan-kebutuhan tersebut. Sebagian besar keluaran (output) intelijen memiliki elemen pengolahan (*processing*) yang signifikan, dan hal inilah yang tercermin dalam perbedaan di kalangan militer antara “data yang belum diolah dari berbagai uraian”, yang didefinisikan sebagai informasi, dan “produk yang dihasilkan dari pengolahan informasi tersebut”, yang didefinisikan sebagai intelijen.¹³ Jadi semua intelijen adalah informasi, namun tidak semua informasi adalah intelijen.¹⁴ Dibanding dengan berbagai informasi dari sumber-sumber diplomatik atau lainnya, intelijen bekerja lebih banyak dengan *mendorong* daripada *menarik* dan pengolahannya memberikan *nilai tambah* kepada bukti yang dikumpulkan. Konsekuensi dari hal ini adalah kecenderungan intelijen untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sulit dimana di dalamnya juga terdapat elemen penyembunyian atau penipuan. Tingkat pengolahannya beragam. Banyak dokumen yang diperoleh dan pesan yang disadap secara rahasia

¹⁰ Untuk berbagai definisi lihat: http://intellit.muskingum.edu/whatis_folder/whatisintelintro.html

¹¹ Kent, Sherman. 1965. *Strategic Intelligence for US World Policy*. Hamden: Archon Books, hal. xxiii.

¹² Tanah, tenaga kerja dan modal, yakni faktor-faktor produksi yang tradisional, tidak hilang namun menjadi sekunder dibanding pengetahuan. Perusahaan yang lahir dalam bentuk maya di Net, seperti *.etoys*. dan *.amazon.com* telah mendapatkan berkali lipat nilai dibanding dengan perusahaan lain di “dunia nyata” walaupun investasinya terbatas dalam hal faktor-faktor produksi tradisional.

¹³ *British Joint Operational Intelligence*. 2000. Joint Warfare Publication 2-00; Annex 1A, hal. 1.

¹⁴ Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence: From Secrets to Policy*. 2nd ed. Washington D.C.: CQPress, hal 2.



masih perlu ditafsirkan secara hati-hati. Beberapa di antaranya cukup transparan, namun inipun membutuhkan penafsiran lebih lanjut. Apalagi mengingat informasi intelijen adalah keluaran yang dirangkai dari berbagai sumber (*tailored output*) untuk memenuhi kebutuhan pengguna yang spesifik, intelijen harus membujuk konsumennya melalui *ketrampilan penyampaian secara analitik (analytic tradecraft)* berupa rangkaian bukti, asumsi, dan kesimpulan. Lebih jauh lagi *analisis kesempatan (opportunity analysis)* digunakan untuk mengidentifikasi kesempatan atau kerentanan yang dapat dimanfaatkan dalam rangka mengusulkan suatu kebijakan, merencanakan suatu intervensi, atau melakukan operasi gabungan. Jadi yang membedakan intelijen dari informasi yang sifatnya hanya melaporkan dan memberitakan adalah tekanannya pada analisis, presentasi dan persuasi. Selain itu, penekanan dalam pengolahan ini diperkuat pula oleh peranannya untuk membuat perkiraan ke depan karena nilai terbesar intelijen adalah sebagai pemandu dalam memahami masa depan¹⁵.

Dengan demikian intelijen itu ibarat arkeologi, yakni bagaimana menafsirkan bukti dan menemukannya.¹⁶ Kecerdasan dalam arti luas membedakan intelijen dari informasi dan data- walaupun intelijen yang terbaik sekalipun tidak menjamin adanya kebijaksanaan. Kendati demikian gagasan intelijen sebagai pertimbangan dan ramalan yang obyektif harus mendapat pengakuan dan posisi penting, bukan hanya dalam konsep tatanan liberal internasional tetapi lebih dari itu dalam cakupan multilateral kerjasama internasional.

2. Fungsi Badan Intelijen

2.1. Tujuan Intelijen

Tujuan intelijen adalah untuk memberi informasi kepada pemerintah: *menyatakan kebenaran kepada kekuasaan*. Intelijen melayani dan berada di bawah pembuatan kebijakan. Intelijen ada untuk (1)menghindari kejutan-kejutan strategis (2) menyediakan keahlian jangka panjang (3) mendukung proses kebijakan dan (4) menjaga kerahasiaan informasi, kebutuhan, sumber, dan metode¹⁷. Intelijen juga merupakan tenaga ahli pemerintah dalam hal metode pengumpulan dan eksploitasi data dan informasi, tetapi pada saat yang sama dalam tingkatan tertentu berfungsi sebagai ahli tentang masalah-masalah tertentu, dan peranannya mencari keseimbangan yang rumit di antara keduanya. Secara formal, cakupan intelijen tampaknya tidak terbatas karena hanya ada sedikit panduan tentang pokok masalah yang tidak boleh ditanganinya. Namun, ada batasan-batasan tentang hal-hal dimana ia memiliki kewenangan. Ini adalah wilayah dimana intelijen memiliki keunggulan dibanding sumber pengetahuan lainnya, dan ini cenderung terdiri dari gagasan-gagasan yang sumir namun dapat dikenali perihal "*keamanan nasional*". Dalam konteks keamanan nasional inilah wilayah hirauan utama

¹⁵ Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London & Portland, OR: Frank Cass Publishers, hal. 7-9.

¹⁶ Ibid. hal. 10.

¹⁷ Ibid. hal. 2-5.



intelijen mencakup resiko aktual maupun potensial tentang adanya perubahan dengan kekerasan, ancaman tentang bahaya tersebut, ketidakstabilan, dan situasi-situasi di mana semua ini terjadi, termasuk semua cara dan metode konflik, penggunaan atau tujuan di balik penggunaannya, kemampuan yang tercakup di dalamnya, cakupan pengembangannya dan ancaman yang ditimbulkannya. .

Jadi, jika digunakan dengan benar sebagai *garis pertama pertahanan*, badan intelijen memberi kontribusi pada kemampuan demokrasi dalam menjaga keamanan dan kesejahteraan bangsa dan rakyatnya, untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, dan agar fungsi negara dapat dijalankan dengan efektif serta efisien. Di tangan pemimpin demokrasi yang bertanggungjawab, intelijen adalah salah satu pendukung utama agar negara dapat menjalankan kewajibannya yang mutlak terhadap rakyat untuk menjamin bahwa ancaman terhadap keamanan dapat diketahui secara dini untuk menghadapinya sehingga, cedera, kematian dan kerusakan dapat dicegah.¹⁸

Dunia pada abad ke 21 kemungkinan besar akan penuh dengan bahaya-bahaya baru, ditambah lagi dengan banyak hal yang tidak pasti dan tak terduga di banding periode apapun dalam sejarah. Kepemimpinan menjadi lebih rumit dengan banyaknya aktor, sumber krisis, dan cara konflik, semakin meningkatnya interdependensi ekonomi, perkembangan teknologi yang pesat serta keterkaitan yang semakin meningkat dari informasi dan komunikasi, serta dinamika dan kerentanan-kerentanan baru yang ditimbulkannya. Pemerintah harus memahami hal ini agar dapat menanggapinya. Seringkali ketersediaan pilihan tergantung pada seberapa cepat masalah dapat diidentifikasi. Selanjutnya menentukan pilihan yang tepat tergantung pada pengetahuan tentang kemungkinan konsekuensi dari pilihan tersebut. Begitu suatu rangkaian tindakan dipilih, sangat penting untuk mengetahui kemungkinan dampak-dampak keputusan tersebut, sehingga penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan dapat dilakukan. Bagaimanapun juga, membuat pilihan yang benar akan tergantung pada kualitas informasi yang tersedia. Jadi, pembuatan keputusan dan kebijakan yang berbasis informasi membutuhkan intelijen, penilaian dan peringatan yang memadai. Hanya bila pembuat keputusan dan kebijakan eksekutif puncak -beserta para penasihat dan penyusun rencananya- benar-benar memiliki informasi yang memadai tentang keadaan dunia, kemungkinan perkembangan yang terjadi dan ancaman yang nyata dan potensial, bahaya, resiko serta kesempatan yang tersedia, barulah mereka dapat diharapkan untuk membuat pertimbangan yang baik tentang keamanan internal dan eksternal, pertahanan nasional dan hubungan luar negeri.

Pengetahuan yang mendalam tentang situasi strategis, perkembangan yang mungkin dan berpeluang besar terjadi, resiko, bahaya, ancaman dan kesempatan, merupakan prasyarat untuk (1) mendefinisikan kepentingan nasional (2) mengembangkan kebijakan keamanan yang tangguh dan strategi nasional dan militer yang baik (3) menentukan misi angkatan bersenjata dan pasukan keamanan dan (4) menetapkan doktrin serta penerjemahannya dalam operasi. Lebih jauh lagi, pengetahuan, rencana

¹⁸ Lustgarten, Laurence dan Leigh, Ian. 1994. *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford: Clarendon Press.



darurat, dan peringatan tepat waktu adalah prasyarat untuk pengelolaan krisis nasional yang efektif dan efisien.

Badan intelijen menyediakan dasar untuk pengetahuan di atas. Mereka juga setiap saat harus dapat memberi peringatan tentang krisis yang mengancam dan mendeteksi kemungkinan kejutan, bahaya, ancaman maupun serangan sebelum terjadi. Untuk kekuatan militer yang kecil, fungsi peringatan ini menjadi semakin penting. Waktu yang cukup dibutuhkan untuk menyesuaikan kekuatan pertahanan, bilamana rekonstitusi penuh akan diperlukan lagi. Peringatan yang sangat dini menjadi suatu kebutuhan. Perkembangan yang cepat dari lingkungan strategis, politis dan ekonomi sejak Perang Dingin berakhir telah mendorong usaha pencarian informasi tentang isu keamanan yang memang harus dilakukan oleh pemerintah. Dengan berkurangnya ancaman militer konvensional, bahaya dan resiko baru sehubungan dengan proliferasi, globalisasi dan destabilisasi telah meningkatkan tantangan-tantangan keamanan, membuat penilaian menjadi semakin rumit, perkembangan lebih tidak dapat diduga, dan krisis serta konflik lebih sulit untuk diperkirakan. Dengan meningkatnya resiko dan bahaya transnasional, keamanan nasional semakin tergantung pada stabilitas regional dan global serta solidaritas antar bangsa-bangsa yang berpikiran sama. Karena jarak geografis tidak lagi menjamin keamanan yang diperlukan, negara-negara harus mempengaruhi konflik dan krisis dan semakin memusatkan perhatian pada kebijakan keamanan dan luar negeri demi pencegahan konflik, pengelolaan krisis, tanggapan terhadap krisis serta pemeliharaan perdamaian sambil berkoalisi dengan mereka yang mampu dan mau.

2.2. Mengatasi Resiko, Bahaya dan Ancaman Baru

Tugas yang diberikan kepada badan intelijen lebih rumit, lebih tidak stabil dan lebih beragam dibanding pada masa Perang Dingin. Perubahan dramatis dialami badan intelijen dalam hal jumlah dan keragaman resiko, bahaya dan ancaman: selain dari ketidaksetaraan antar negara, dimana untuk sebagian dari mereka kedaulatan hanyalah sekedar mitos atau bahkan kemunafikan,¹⁹ ada negara-negara dengan pemerintahan buruk (*rogue government*) yang mendorong destabilisasi dalam lingkungan strategis mereka, memproduksi senjata pemusnah massal (*weapons of mass destruction*) melindungi teroris dan mensponsori pembunuhan penentang politik mereka di luar negeri; dan ada juga negara-negara gagal yang memicu konflik endemis dan migrasi massal. Sementara itu meningkat juga jumlah entitas non-negara yang memiliki kekuatan. Memang ada banyak perusahaan multinasional dan organisasi non-pemerintah yang bergerak dalam bidang amal patut dihargai, tetapi yang lain bersama dengan lembaga keuangan dan organisasi media monopolistik perlu dipertanyakan keberadaannya. Jenis yang berbeda lagi adalah organisasi teroris, ekstrimis ideologi, suku maupun agama, mafia dan organisasi kejahatan besar, yang menciptakan ancaman yang serius dan berbahaya bagi semua masyarakat. Dengan memanfaatkan terbukanya perbatasan dan dengan penuh keahlian menggunakan kesenjangan antar hukum nasional serta prosedur dari berbagai negara, teroris, ekstrimis, penjahat perang,

¹⁹ Krasner, Stephen D. 1994. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.



pedagang barang ilegal, pengedar senjata dan narkoba, penyelundup, dan ahli pencucian uang atau pembuangan limbah beracun secara rahasia dapat melakukan kegiatannya tanpa dihukum dan mereka hidup makmur. Selama struktur penegakan hukum tetap tidak efektif, tentunya kemenangan tetap ada di tangan para penjahat dan bukan hukum. Apalagi, dengan adanya beberapa badan intelijen baru dan karena sekarang ini ada kecenderungan umum untuk menolak negara yang birokratis dan terjadinya pengalihan tugas kepada sektor swasta demi efisiensi dan pengurangan biaya, semua jenis organisasi keamanan dan intelijen swasta perlu dimonitor.

Banyaknya aktor tersebut di atas, terlebih lagi ketika para pelanggar melakukan *hacking* dan perang informasi, telah menciptakan kerumitan dalam menduga gerakan dan target mereka selanjutnya. Semua cara pengumpulan harus dilakukan secara sistematis demi upaya untuk mendapatkan intelijen dan bukti-bukti, terutama perihal maksud, rencana dan kemampuan serta gerakan dari kelompok-kelompok yang sangat beragam ini. Peraturan penugasan badan intelijen selama ini adalah untuk mendapatkan apa yang tidak bisa diperoleh dengan cara lain yang lebih baik, aman, atau murah. Metode pengumpulan sudah berubah secara dramatis selama abad ke 20: pencitraan melalui satelit dan penyadapan elektronik merupakan bukti yang paling jelas tentang hal ini dan telah menjadi alat yang paling sering dipilih. Namun kecenderungan lain yang mempengaruhi badan intelijen di luar AS, termasuk pemotongan anggaran karena keadaan fiskal, kemajuan teknologi yang membantu target intelijen dalam melindungi rahasia mereka, dan kebutuhan untuk melayani klien pemerintah yang lebih luas dengan semakin banyaknya jenis kebutuhan intelijen.

Karena intelijen adalah sumber daya yang terbatas, permintaan dan pasokan harus disesuaikan dengan cara menentukan seberapa besar pemborosan sumberdaya dan ketidakefisienan dapat terjadi. Sementara para profesional intelijen dan sistem modern dapat melakukan banyak hal, mereka tidak dapat melakukan semuanya. Permintaan selalu melampaui pasokan. Dalam dunia industri, dua pendekatan yang telah berkembang untuk mengatasi tantangan ini adalah perencanaan terpusat dari atas ke bawah dan pasar bebas yang dikendalikan konsumen dari bawah ke atas. Dalam menanggapi tuntutan Perang Dingin, badan-badan intelijen Barat memilih perencanaan terpusat untuk menyelesaikan masalah alokasi. Namun kemubaziran dan ketidakefisienan perencanaan terpusat tidak dapat ditanggung lagi biayanya. Intelijen yang efektif dari segi biaya membutuhkan daya tahan dan disiplin dalam dunia praktek. Ini terlebih lagi karena tantangan dan kesempatan militer, sosial, ekonomi dan politik global, regional dan transisional yang beragam mengharuskan negara untuk mengalihkan fokusnya dari *penghindaran resiko* menjadi *manajemen resiko*.

Aspek lainnya yang sangat penting terutama untuk negara yang lebih kecil meskipun sering diabaikan adalah kesinambungan. Terputusnya kompetensi tidak dapat dipulihkan kembali dengan sukses beberapa tahun setelah itu terjadi. Para politisi dan pejabat yang tidak terbiasa dengan produksi intelijen sering berpikir bahwa "pekerjaan intelijen dapat menghimpun kompetensi dan tetap mempertahankannya pada masa-masa sulit. Dalam banyak kasus ini tidaklah mungkin. Bahkan orang tidak mengerti fakta bahwa bila intelijen tidak siap menghadapi munculnya teknologi baru, maka sulit dan bahkan



sering mustahil baginya untuk mengatasi ketertinggalannya kemudian.. Jika intelijen tidak mengikuti perkembangan yang terjadi di bidang teknis, maka ia akan ketinggalan sendirian dalam jangka waktu yang lama meskipun pemerintah mau mengeluarkan uang dalam jumlah yang besar.²⁰ Karena itu yang dibutuhkan untuk menjamin kesuksesan adalah kesinambungan dan peningkatan kerjasama internasional antara badan-badan intelijen.

2.3. Kerjasama Internasional

Dalam sejarahnya, negara akan bekerjasama ketika mereka memiliki kepentingan dan hirauan intelijen yang sama.²¹ Umumnya hubungan semacam ini telah terbukti akan saling menguntungkan.²² Bahkan ketika kepentingannya tidak sepenuhnya sama, intelijen seringkali dapat menyediakan apa yang dibutuhkan pihak lain sebagai imbalan karena telah mendapatkan bantuan dari mitranya.. Kerjasama bilateral umumnya mencakup pembagian informasi dan analisis intelijen tentang topik-topik yang merupakan kepentingan bersama. Namun hubungan bilateral semacam itu hanya dapat dipertahankan dan diteruskan bila kedua negara dengan ketat menghormati perjanjian yang menjadi dasar pertukaran informasi intelijen tersebut: bahwa asal dan rincian intelijen yang disediakan oleh badan mitra akan dilindungi sesuai dengan klasifikasinya dan tidak akan diserahkan kepada pihak ketiga.²³

Walaupun negara-negara dengan sumber daya intelijen yang lebih kecil tidak selalu dapat memberikan kemampuan yang setara dengan badan-badan yang lebih besar, mereka dapat melakukan pertukaran dengan cara lain. Dalam beberapa kasus, suatu negara dapat menyediakan akses geografis dan yang lainnya yang tidak akan tersedia tanpa bantuan tersebut. Dalam kasus-kasus lainnya, badan intelijen negara yang lebih kecil dapat menyediakan keterampilan, keahlian, dan kefasihan bahasa yang akan menyita waktu kalau badan intelijen yang lebih besar harus mengembangkannya sendiri. Sementara beberapa negara memang mengeluarkan anggaran yang lebih besar untuk intelijen daripada yang lainnya, sangatlah tidak masuk akal untuk mengharapkan keseimbangan secara kuantitatif dalam hubungan semacam itu.

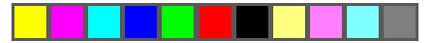
Selain akses dan kemampuan yang dapat disediakan suatu negara terkadang ada keuntungan dalam memiliki sekutu yang dekat dan bertahan lama yang dapat dipercaya dalam situasi yang sulit. Badan intelijen merupakan perekat yang nyata untuk hubungan keamanan semacam ini. Karena kebutuhan intelijen dari para pembuat kepentingan pemerintahan semakin berhubungan dengan hal-hal yang bersifat global maupun transnasional, hubungan intelijen dengan negara lain semakin meluas. Salah satu alasannya adalah karena tidak ada satu-pun badan intelijen yang dapat secara efektif

²⁰ Kettis, Par, Ambassador. 2000. The Future of Covert Intelligence. In: Shukman, Harold, ed. *Agents For Change. Intelligence Services in the 21st Century*. London: St Ermin.s Press; pp. 83-84.

²¹ Richelson, Jeffrey T. 1999. *The U.S. Intelligence Community. Exchange and Liaison Arrangements*. 4th ed. Boulder: Westview Press.

²² Lihat, misalnya: Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age. Norway as an Intelligence Ally*. London & Portland, ATAU: Frank Cass Publishers, hal. 139-146.

²³ Seringkali dirujuk sebagai '*Peraturan Pihak Ketiga*'.



menjangkau semua tempat dimana suatu kegiatan dapat terjadi di seluruh dunia. Selain itu, berbagai forum khusus terdapat di seluruh dunia untuk menangani subyek-subyek spesifik dengan mengumpulkan badan-badan intelijen dari berbagai negara dan yang sedikit banyak diketahui.²⁴

Resiko dan ancaman non militer baru, intervensi internasional yang meluas, dan operasi perdamaian multinasional menjadi sebab perluasan yang cepat dari kebutuhan akan kontribusi intelijen terhadap keamanan internasional. Pada saat yang sama, alasan-alasan tersebut membuka jalan untuk kerja sama yang lebih tinggi antara keamanan dan organisasi intelijen dari negara-negara yang berpartisipasi dan berkepentingan dengan kerjasama tersebut. Kerjasama yang seluas mungkin antar berbagai negara menjadi semakin penting karena adanya ancaman yang serius dari terorisme internasional dan bahaya bangkitnya terorisme internal.

Operasi perdamaian di Bosnia dan Kosovo telah memberikan gambaran tentang apa yang tampaknya telah menjadi pola baru dukungan intelijen untuk berbagai macam intervensi internasional. Semua yang bertanggung jawab atas operasi semacam itu, mulai dari Sekretaris Jenderal PBB ke bawah, telah menekankan pentingnya intelijen yang baik. PBB²⁵, Uni Eropa²⁶, NATO²⁷, dan organisasi supranasional lainnya, serta

²⁴ Salah satu yang terkenal di Eropa adalah "*Kelompok TREVI Group*", yang didirikan pada tahun 1975, mempertemukan menteri-menteri kehakiman dan dalam negeri dari negara-negara Uni Eropa dalam perlawanan terhadap *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale*, pilar ketiga Perjanjian Maastricht "mencakup imigrasi dan pemberian suaka politik, kepolisian, kerjasama cukai dan hukum" melampaui *TREVI* dan memandatkan penciptaan Kantor Polisi Eropa (Europol) yang bersifat multinasional, yang beroperasi sejak tahun 1998; contoh lainnya adalah *Klub Berne*., dibentuk pada tahun 1971 untuk pertemuan-pertemuan tematis untuk penanganan masalah terkini, yang terdiri dari 19 Negara Uni Eropa; contoh ketiga adalah *Kilowatt Group*., yang didirikan pada tahun 1977 dan terdiri dari 15 negara; keempat adalah *Conference of Western Mediterranean Interior Ministers* yang didirikan pada tahun 1982 di Roma untuk memerangi fundamentalisme Islam dan kejahatan terorganisir, terdiri dari 6 negara. Satu lagi contoh adalah *Le Groupe Informel Européen de Coopération dans le Domaine de la Lutte Contre le Terrorisme*. (GIECLCT) yang terdiri dari pimpinan tim operasional kontra-terorisme dari negara-negara anggota Uni Eropa bersama dengan mitranya dari Swedia dan Norwegia. Ada juga *Cross-Channel Intelligence Conference* yang didirikan pada awal tahun 1970 oleh 4 negara yang berada di tepi selat Inggris. Sebagai tambahan, ada *NATO Special Committee* yang mempertemukan badan-badan intelijen negara anggota NATO. Klub badan intelijen lainnya yang memberikan kontribusi pada pembatasan senjata pemusnah masal bertemu secara teratur dalam kerangka *The Missile Technology Control Regime (MTCR)*, *the Nuclear Suppliers' Group*, *the Wassenaar Agreement*, dan kelompok-kelompok lainnya. Selain itu ada kerjasama antara Uni Eropa dan Rusia yang sedang berkembang dengan tujuan memerangi terorisme dan berbagi intelijen dalam Perjanjian Kemitraan dan Kerjasama (PCA).

²⁵ Banyak kegagalan dalam sejarah operasi lapangan PBB dapat dihindari bila saja PBB telah mengambil pendekatan yang lebih gamblang terhadap intelijen dan bila badan tersebut memiliki mandat yang besar untuk mengumpulkan informasi. Walaupun pandangan yang tercerahkan akan melihat keamanan internasional sebagai syarat utama keamanan nasional dan PBB sebagai institusi internasional yang membutuhkan penguatan, termasuk dengan meningkatkan kapasitasnya dalam mengumpulkan dan menganalisa intelijen, negara-negara besar enggan untuk memberikan PBB mandat intelijen yang lebih luas. Kebanyakan dari mereka memegang teguh hal tersebut karena intelijen adalah kekuasaan dan karena mereka merasa kekuasaan mereka sendiri akan terancam bila PBB memiliki intelijen yang sebenarnya, terutama bila intelijen itu adalah sesuatu yang tidak mereka punya. Lihat: Dorn, Walter A. *The Cloak and the Blue Beret: The Limits of Intelligence-Gathering in UN Peacekeeping*, di: http://www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn16_e.html

²⁶ Uni Eropa sedang berusaha membangun organisasi intelijennya sendiri, lihat: Baker, Charles. *The search for a European intelligence policy*. Cetakan elektronik, di: <http://www.fas.org/irp/eprint/>





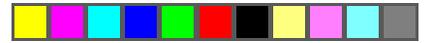
tindakan-tindakan yang diambilnya masih bergantung pada masukan dari intelijen nasional. Intelijen nasional diharapkan dapat mengisi kesenjangan, menguji keabsahan sumber-sumber lain dan yang terpenting lagi memberikan penilaian. Organisasi-organisasi internasional ini pada akhirnya akan membentuk suatu mesin penilaian intelijen supranasional, namun hal ini akan diwujudkan dalam proses yang memakan waktu dan harus dibangun berdasarkan pertukaran antar negara. Sejak beberapa tahun yang lalu, Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya telah berkomitmen untuk memberikan dukungan intelijen bagi organisasi-organisasi internasional.²⁸ Dalam batas tertentu, hal ini sudah menjadi landasan de facto dari masyarakat internasional.

Keamanan telah meluas secara pesat ke berbagai arah di dalam pemikiran organisasi internasional, pemerintah, dan publik sejak akhir Perang Dingin sehingga mulai mencakup pertimbangan-pertimbangan ketertiban, keadilan dan kemanusiaan internasional. Sebagaimana angkatan bersenjata, intelijen nasional semakin hirau dengan keamanan masyarakat lain, dan tidak lagi hanya terbatas pada masyarakat negaranya sendiri. Kekuatan-kekuatan koalisi yang dikirimkan dalam operasi-operasi perdamaian membutuhkan dukungan intelijen masa perang yang sepenuhnya. Konsep penggunaan kekuatan lanjutan, serangan operasi, korban jumlah rendah dan kerusakan yang tak dapat dihindari dalam skala minimum sangatlah bergantung pada intelijen. Operasi Kekuatan Sekutu terhadap Republik Federal Yugoslavia tahun 1999 telah mendemonstrasikan paradoks dari operasi internasional yang sangat terbuka bagi publik tetapi pada saat yang sama sangat bergantung pada intelijen rahasia. Namun kebutuhan yang semakin besar akan kontribusi intelijen untuk keamanan internasional tidak terbatas pada pencegahan konflik, pengelolaan krisis, reaksi krisis, operasi perdamaian, operasi informasi dan perundingan perjanjian damai, namun juga mencakup berbagai kelompok lain di seluruh dunia dan juga isu-isu keamanan jangka panjang. Perlawanan terhadap terorisme, di mana intelijen merupakan sumberdaya yang paling penting, adalah salah satu contoh dalam hal ini. Contoh lainnya adalah pembatasan senjata pemusnah massal dan penyebaran senjata lainnya. Kategori ketiga adalah dukungan terhadap berbagai perjanjian yang sudah disepakati tentang pengendalian senjata dan langkah-langkah pembangunan kepercayaan lainnya. Sanksi internasional merupakan kategori keempat

baker.html. Dan: Becher, Klaus; Molard, Bernhard; Oberson, Frédéric; Politi, Alessandro. 1998. *Vers une politique européenne de renseignement*. Institut d'études de sécurité. Paris: Cahier de Chaillot No. 34. hal. 58

²⁷ Tidak ada badan intelijen yang terintegrasi di dalam Aliansi NATO. NATO harus meninggalkan gagasan untuk membuat sel semacam itu karena kekhawatiran badan-badan intelijen internasional terhadap keamanan dokumennya. Selama sejarah NATO, intelijen, tidak seperti aspek-aspek pertahanan lainnya, belum diorganisasi dalam struktur yang benar-benar terintegrasi di dalam aliansi ini. Elemen intelijen NATO yang terbatas telah menghasilkan penilaian yang terhamonisasi antara resiko, bahaya dan ancaman militer terhadap wilayah pakta tersebut, yang didukung dengan gerbang-gerbang formal kepada, dan juga input informal oleh, badan-badan intelijen negara-negara anggotanya. Pengaturan ini dilihat sebagai terlalu rumit dan kurang fleksibel untuk menjadikan NATO sebagai jejaring intelijen strategis yang cepat tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan kebijakan keamanan internasional di masa depan. Ada rencana untuk meromformasi bentuk intelijen NATO yang menggunakan pendekatan yang lebih luas tentang intelijen, lihat: van Rensen, Peter. 1997. *Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union*. Ebenhausen: SWP Paper IP 3046, hal. 27-29 dan 44.

²⁸ Intelijen AS adalah kontributor utama untuk operasi PBB dan NATO. Selama IFOR/SFOR dan operasi Kosovo di mantan Republik Yugoslavia, AS menyediakan paling banyak intelijen yang dibutuhkan.



dari kerja sama yang dipicu intelijen yang berskala luas.²⁹ Kategori kelima adalah bantuan untuk penegakan hukum dalam perlawanan terhadap perdagangan narkoba, pencucian uang dan bentuk-bentuk kejahatan terorganisir internasional lainnya. Kategori keenam adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Intervensi untuk membantu bencana alam atau bencana lainnya dan pemberian bantuan kemanusiaan merupakan kategori ketujuh. Terlebih lagi, telah ada kebutuhan yang semakin meningkat atas kerja sama intelijen internasional guna melindungi infrastruktur nasional yang penting dan untuk mempertahankan diri terhadap serangan cyber.

2.4 Kategori Intelijen

Intelijen dapat dikelompokkan dengan berbagai cara. Pada umumnya ada dua kategori umum intelijen:

- *Intelijen keamanan*, yang merupakan informasi yang relevan untuk keamanan dalam negeri: untuk perlindungan negara, wilayah dan masyarakat dari kegiatan yang dipengaruhi kekuatan asing, seperti subversi dan spionase, atau kekerasan yang bermotivasi politik. Hal ini dikumpulkan oleh badan intelijen dalam negeri untuk menjaga keamanan publik dan menjamin keamanan dalam negeri.³⁰
- *Intelijen luar negeri*, yakni informasi yang relevan dengan keamanan eksternal dan untuk tujuan peringatan. Pemeliharaan keamanan eksternal membutuhkan pengetahuan tentang resiko, bahaya, ancaman serta kesempatan dan kemungkinan kejadian dan akibat dari kejadian tersebut. Jadi informasi dibutuhkan berkenaan dengan maksud, kemampuan dan kegiatan kekuatan, organisasi, dan kelompok non-negara asing serta agen-agennya yang memunculkan resiko, bahaya atau ancaman baik yang nyata maupun yang potensial terhadap negara tersebut serta kepentingannya di luar negeri. Informasi ini dikumpulkan oleh badan intelijen luar negeri untuk membantu memajukan dan menjaga kepentingan nasional termasuk kepentingan politik, ekonomi, militer, keilmuan, sosial dan keamanan.

Tujuan dan target pengumpulan intelijen luar negeri dan intelijen keamanan berbeda. Demikian juga dengan sifat serta cakupan risikonya. Sangatlah penting untuk memastikan langkah-langkah pengendalian dan pertanggungjawaban yang mencerminkan perbedaan ini. Karena hakekat dari kekuatan intelijen dalam negeri yang bersifat intrusif dan karena adanya fakta bahwa pengumpulan dilakukan di dalam negeri terhadap warga negaranya sendiri, fungsinya harus dikendalikan secara ketat agar keamanan dan keselamatan internal seimbang dengan hak warga negara dan penduduk.³¹

²⁹ Pengaturan internasional antar badan intelijen merupakan landasan perjanjian politik berkenaan dengan empat kategori ini. Intelijen nasional memberikan informasi pada negara yang berkerja sama atau menggunakannya agar mereka tidak mundur dari kesepakatan.

³⁰ Misalnya, Badan Keamanan Inggris (MI5), adalah badan intelijen keamanan yang juga memiliki misi untuk menjaga kesejahteraan Inggris terhadap ancaman dari luar negeri. Lihat: <http://www.mi5.gov.uk/function.htm>

³¹ Johnson, Loch K. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. Bab. 9. Balancing Liberty and Security. New York: New York University Press. hal. 199-222.



2.5 Fungsi Intelijen

Pada umumnya badan intelijen memiliki tiga fungsi dasar: *pengumpulan*, *analisis* dan, ciri yang melekat pada seluruh proses intelijen adalah *kontra intelijen*. Fungsi keempat yang agak jarang dilakukan oleh badan intelijen luar negeri adalah *tindakan tertutup* yang semakin sering diperdebatkan apakah hal tersebut merupakan fungsi intelijen yang pantas dalam negara demokrasi moderen.³²

2.5.1. Pengumpulan

Pengumpulan merupakan prinsip dasar dari intelijen, yakni upaya untuk mendapatkan informasi tentang orang, tempat, kejadian dan kegiatan yang dibutuhkan oleh pemerintah namun tidak dapat diperoleh melalui sumber-sumber yang terdapat secara luas dalam masyarakat, jalur diplomatik, maupun melalui kontak-kontak lainnya. Tanpa pengumpulan, intelijen hanyalah merupakan perkiraan³³ belaka. Sistem pengelolaan pengumpulan digunakan untuk masing-masing dari ketiga metode utama pengumpulan: *intelijen manusia* (HUMINT) yakni informasi yang dikumpulkan oleh manusia seperti mata-mata, agen, orang dalam, atau diambil dari pembelot, pengadu, informan, diplomat, pelaku bisnis, pelaku perjalanan dan media, dan lain-lain; *intelijen sinyal* (SIGINT) terdiri dari data dan informasi yang dikumpulkan melalui penyadapan radio, radar, atau pancaran elektronik lainnya termasuk laser, cahaya yang terlihat dan optik elektronik;³⁴ dan intelijen gambar (IMINT) yang merupakan data dan informasi yang dikumpulkan melalui foto, atau teknologi pengambilan gambar secara elektronik, infra-merah, ultra-violet dari darat, angkasa, ataupun luar angkasa.³⁵

Intelijen manusia dapat dipecah lagi menjadi pengumpulan terbuka dan rahasia. Keterampilan dan teknik intelijen manusia secara rahasia sangat berbeda dengan yang dibutuhkan untuk pengumpulan intelijen manusia secara terbuka³⁶ dan karena itu pengaturan dan tanggungjawabnya juga berbeda. Demikianpun dalam pengaturan pelaporan dan penyebaran intelijen yang dikumpulkan melalui setiap metode yang berbeda. Karena kartografi dan pemetaan sekarang sudah sangat bergantung pada

³² Caparini, Marina. 2002. Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). hal. 2.

³³ Lowenthal, Mark M. op. cit. hal. 54-86.

³⁴ Untuk pembahasan yang paling baik lihat: Bamford, James. 2001. *Body of Secrets: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency – From the Cold War through the Dawn of a New Century*. New York: Doubleday. Dan: Bamford. 1982. *The Puzzle Palace: a Report on America's Most Secret Agency*. Boston: Viking.

³⁵ Untuk informasi tentang pengambilan gambar dari udara dan satelit lihat US National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office. November 14, 2000. *Report: The National Commission for the Review of the National Reconnaissance Office*. Washington D.C.: GPO. Juga ada di: <http://www.nrocommission.com> Dan: Best, Richard A. 2000. *Airborne Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance (ISR): The U-2 Aircraft and Global Hawk UAV Programs*. Washington D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress. Juga: *Space Reconnaissance and the Management of Technical Collection*. di: <http://www.fas.org/irp/offdocs/int015.html>

³⁶ Steele, Robert David. 1996. Open Source Intelligence: What Is It? Why Is It Important to the Military? *American Intelligence Journal*. Vol. 17, no. 1 dan 2; halaman. 35-41.





pengambilan gambar atau pencitraan, maka ada alasan yang cukup kuat untuk memasukkan pemetaan militer atau yang lainnya ke dalam metode ini.³⁷

Secara teoritis, semua kemampuan pengumpulan³⁸ harus dilakukan terhadap target yang sama untuk memastikan konfirmasi fakta yang independen terhadap hasil yang diperoleh melalui penggunaan satu metode. Karena berbagai kerumitan dan kebutuhan yang berbeda, ini tidaklah selalu praktis untuk dilakukan dan terkadang sangatlah mahal. Jadi sumber terbuka atau informasi yang tersedia secara publik dibutuhkan untuk mengenali kesenjangan pengetahuan, mengkonfirmasi bahwa informasi hanya bisa diperoleh dengan menggunakan metode intelijen tertentu, dan untuk memastikan bahwa kebutuhan yang ada memang membenarkan penggunaan kemampuan pengumpulan yang mahal atau beresiko, dan baru sesudah itu tugas diberikan kepada pengumpul intelijen.

Sistem pengumpulan intelijen tidak boleh digunakan untuk mengumpulkan informasi yang tersedia secara luas dalam masyarakat. Walaupun mungkin akan terkumpul sebagai produk sampingan selama pengumpulan intelijen, informasi publik harusnya didapatkan dengan cara lain tanpa menggunakan cara-cara rahasia. Kemampuan pengumpulan intelijen yang berbeda-beda seharusnya digunakan hanya untuk mengumpulkan informasi yang secara masuk akal dapat ditetapkan atau sebelumnya telah divalidasi sebagai sesuatu yang penting bagi pembuat kebijakan atau pengguna intelijen. Lebih jauh lagi, biaya politik yang mungkin ada harus betul-betul diperhitungkan dengan keuntungan potensialnya. Dengan demikian pejabat kebijakan senior haruslah terlibat dalam proses ini.

2.5.2. Analisa

Analisa adalah istilah yang digunakan untuk proses pencocokan, penguraian, dan evaluasi informasi mentah dan dari berbagai sumber diolah menjadi produk intelijen: dalam bentuk peringatan dan laporan situasi, analisa, penilaian, perkiraan, dan kertas *briefing*.³⁹ Analisa dan produksi sebaiknya dilakukan dalam kedekatan dengan para pengguna produk intelijen. Dalam mengelola pengumpulan, analisa dapat bertumpu pada metode-metode pengumpulan untuk menyediakan informasi mentah maupun olahan untuk dievaluasi dan kemudian membentuk produk agar sesuai dengan kebutuhan pengguna. Produk ini harus mencakup apa yang diketahui (fakta), bagaimana hal itu diketahui (sumber), dasar pertimbangan (asumsi kunci), dampak dari perubahan

³⁷ Odom, William W. 2003. *Fixing Intelligence. For a more Secure America*. New Haven and London: Yale University Press; hal 137-138.

³⁸ Untuk metode pengumpulan lainnya lihat: USAF Intelligence Targeting Guide. February 1998. Air Force Pamphlet 14-210 Intelligence; Lampiran 3: Sources of Intelligence, di: http://www.fas.org/irp/doddir/usaf/afpam14-210/part_16.htm

³⁹ Untuk cakupan analisa yang baik: MacEachin, Douglas J. 1994. *The Tradecraft of Analysis: Challenge and Change in the CIA*. Washington D.C.: Consortium for the Study of Intelligence. Dan: Johnson, Loch K. Oktober 1996. Analysis for a New Age. *Intelligence and National Security*, 11, hal 657-671. Juga: *Analysis. Directorate of Intelligence in the 21st Century. Strategic Plan*. Agustus 1996. Washington D.C.: CIA; Tidak Rahasia; Untuk Konsumsi Publik. Dan: Nielson, Harold. Oktober 1995. The German Analysis and Assessment System. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; hal 4-71.



dasar pertimbangan (hasil-hasil alternatif), dan apa yang tetap tidak diketahui. Tujuan utamanya adalah untuk meminimalisasi ketidakpastian yang harus dihadapi oleh para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan tentang keamanan nasional dan kebijakan luar negeri. Analisa juga harus membantu dalam memaknakan isu-isu yang rumit dan menggugah perhatian ke masalah-masalah atau ancaman-ancaman yang akan muncul terhadap kepentingan nasional. Jadi yang penting bukan hanya untuk menentukan apa yang akurat melainkan juga apa yang relevan untuk kebutuhan pembuat kebijakan.⁴⁰

Badan-badan Intelijen tidak boleh memenuhi permintaan analisa bila sebelumnya mereka mengetahui bahwa informasi yang didapatkan melalui intelijen hanya sedikit tingkat relevansinya terhadap analisa keseluruhan dari subyek tersebut. Mereka juga tidak boleh menerima permintaan analisa ketika hal itu dapat dicapai menggunakan sumber-sumber publik yang tersedia kecuali bila para analist atau badan intelijen tersebut dapat memberikan bobot tambahan yang signifikan terhadap analisa materi dari sumber-sumber terbuka.

2.5.3. Kontra Intelijen

Kontra Intelijen adalah usaha nasional untuk mencegah badan intelijen asing dan gerakan politik yang dikendalikan kekuatan serta kelompok asing, yang sering kali didukung oleh badan intelijen lainnya agar tidak melakukan infiltrasi ke dalam lembaga negara, struktur angkatan bersenjata dan departemen sipil di dalam maupun luar negeri melalui kegiatan sponiase, subversi dan sabotase.⁴¹ Apalagi targetnya bisa mencakup warga negara atau penduduk yang tidak memiliki afiliasi secara formal dengan pemerintah. Kontra intelijen juga menangani tindakan terorisme apakah itu diawali di dalam maupun luar negeri. Jadi kontra intelijen melintasi batas-batas domestik dan luar negeri. Kontra intelijen terdiri dari langkah-langkah yang bersifat ofensif dan defensif. Langkah defensif dilakukan melalui pencarian informasi dan menggali informasi dari pegawai negeri sipil dan pekerja, melalui penyelidikan, pemantauan atas agen-agen yang diketahui atau dicurigai, serta kegiatan-kegiatan pengintaian untuk mendeteksi dan menetralsir kehadiran badan intelijen asing. Langkah ofensif dilakukan melalui pencocokan informasi tentang badan intelijen asing dengan modus operandinya, melalui perekrutan agen, dan memulai operasi untuk mempenetrasi, mengganggu, mengecoh dan memanipulasi badan-badan serta organisasi-organisasi terkait demi kepentingannya sendiri.

Kontra intelijen adalah bagian integral dari keseluruhan proses intelijen yang dirancang guna memastikan apa yang dikumpulkan adalah benar, melalui evaluasi yang

⁴⁰ Davis, Jack. 1996. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol.38, no. 5; hal 7-15. Di: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>

⁴¹ Untuk pendalaman tentang kontra intelijen lihat: Johnson, William R. 1994. *Thwarting Enemies at Home and Abroad: How to Be a Counterintelligence Officer*. Bethesda, Md.: Stone Trail Press. Dan: Zuehlke, Arthur A. 1980. What is Counterintelligence? In: *Intelligence Requirements for the 1980s: Counterintelligence*. Godson, Roy S; ed. Washington D.C.: National Strategy Information Center. Juga: Olson, James M. 2001. *A Never-Ending Necessity. The Ten Commandments of Counterintelligence*. Washington D.C.: *Studies in Intelligence*. CIA. Di:http://www.odci.gov/csi/studies/fall_winter_2001/article08.html



berkelanjutan dari sumber dan informasi yang ada. Ini berbeda dari pengumpulan intelijen dimana kontra intelijen ada untuk menghadapi suatu ancaman, apakah itu dari badan intelijen musuh atau dari kelompok non negara, sehingga sampai sekala tertentu ia bersifat reaktif. Hasil kontra intelijen pada umumnya tidak diproduksi dalam jangka pendek dan walaupun ada beberapa pengecualian penyidikan kontra intelijen tidak dapat dibatasi oleh suatu periode waktu yang ditentukan.

Karena spionase itu adalah tindak pidana, beberapa kontra intelijen akan memicu operasi penegakan hukum. Namun, menangkap mata-mata dan mengungkap kemampuan pengumpulan teknis negara asing merupakan kegiatan yang lebih rumit dari sekedar menangkap penjahat domestik dan asing. Motivasi dan sumber daya yang mendukung penjahat biasa berbeda dengan apa yang digunakan untuk mendukung badan intelijen asing. Karena itu keterampilan penyelidikan pidana seringkali tidak berfungsi dalam operasi kontra intelijen.⁴² Sebagai akibatnya, ada argumen yang kuat untuk mendukung penyatuan intelijen manusia yang ofensif dan kontra intelijen ke dalam satu organisasi tunggal, tidak ada argumen yang meyakinkan untuk mencampurkan antara kontra intelijen dan penegakkan hukum. Apalagi bila kita kaitkan dengan pendekatan multidisipliner dalam hal pengumpulan, yakni penggunaan SIGINT dan IMINT, yang menjadi sangat penting dalam memenuhi kebutuhan kontra intelijen saat ini.

2.5.4. Operasi Rahasia

Tindakan tertutup atau operasi rahasia, yang sampai batas tertentu dapat dibandingkan dengan *langkah-langkah aktif* yang dilakukan oleh badan-badan intelijen Soviet dan negara Pakta Warsawa lainnya, adalah tindakan yang digunakan untuk mempengaruhi kondisi dan situasi politik, militer atau ekonomi di luar negeri dimana peranan pemerintahnya sendiri diupayakan agar tidak akan terlihat atau diakui secara publik.⁴³ Hal ini dapat mencakup langkah-langkah propaganda, dukungan kepada faksi politik atau militer dalam suatu negara tertentu, bantuan teknis dan logistik kepada pemerintah lain untuk menangani masalah di dalam negerinya, atau tindakan-tindakan untuk mengganggu kegiatan tersembunyi yang dapat mengancam kepentingan nasionalnya sendiri seperti terorisme, kejahatan yang terorganisir atau perdagangan narkoba.

Operasi rahasia adalah suatu pilihan sebelum melakukan tindakan militer untuk mencapai suatu tujuan yang tidak dapat dicapai hanya melalui jalur diplomasi saja.⁴⁴ Operasi rahasia non militer kemungkinan besar tidak mempunyai alasan organisasional

⁴² Hulnick, Arthur S. Fall 1997. Intelligence and Law Enforcement: The .Spies Are Not Cops. Problem. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 10, no. 3; hal. 269-286. Dan: Baker, Stewart L. Winter 1994/1995. Should Spies be Cops? *Foreign Policy*. No. 97; hal. 36-52.

⁴³ CIA mendefinisikan operasi rahasia sebagai suatu operasi yang dirancang untuk mempengaruhi pemerintahan, kejadian organisasi atau individu untuk mendukung kebijakan luar negeri dengan cara yang tidak harus dikaitkan dengan kekuasaan yang mensponsorinya.

⁴⁴ Untuk pembahasan yang jelas tentang masalah ini lihat: Berkowitz, Bruce D., & Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth*, Bab 5: Covert Action in the Information Age. New Haven and London: Yale University Press, hal.124-146.



logis lainnya kecuali dalam pengaturan pengumpulan intelijen manusia secara rahasia.⁴⁵ Bagaimanapun juga, kegunaan operasi rahasia adalah isu yang sering diperdebatkan.⁴⁶ Operasi rahasia seharusnya hanya dapat dilakukan untuk mendukung tujuan kebijakan luar negeri yang jelas bila ingin dilakukan. Tindakan semacam itu harus mendukung dan menjadi tambahan kepada tindakan militer, diplomasi atau sanksi dagang.

Sementara operasi rahasia hanya menghabiskan sebagian kecil dari anggaran intelijen umumnya tiap operasi membutuhkan pengaturan dan pengawasan yang sangat besar. Masalah utamanya adalah operasi ini lebih sering menimbulkan masalah daripada memecahkannya. Jadi biaya yang timbul akibat pengungkapan dan kehilangan muka harus betul-betul diperhitungkan, dan ketika biaya politisnya sangat besar, operasi rahasia seharusnya hanya dimulai oleh suatu negara demokrasi dalam situasi-situasi yang benar-benar mendesak yakni ketika keamanan suatu negara secara langsung terancam, ketika alat-alat negara secara nyata tidak berfungsi, dan ketika dampak buruk potensial dari suatu tindakan tidak melampaui manfaat yang mungkin diperoleh.

2.6. Siklus Intelijen

Dua tindakan utama yang dilakukan intelijen, yakni pengumpulan dan analisa, harus dilihat dari sudut pandang yang lebih luas yakni yang menghubungkan kegiatan-kegiatan tersebut dengan kebutuhan pembuat keputusan dan penggunaan dari produk intelijen yang sudah rampung. Ini dilakukan melalui konsep siklus intelijen yakni suatu proses dimana informasi didapatkan, diubah menjadi produk intelijen dan dibuat disajikan kepada pembuat kebijakan.⁴⁷ Siklus intelijen umumnya terdiri dari lima langkah: (1) perencanaan dan pengarahan; (2) pengumpulan; (3) pengolahan; (4) produksi dan analisa; dan (5) penyebaran.

(1) *Perencanaan dan pengarahan* mencakup pengelolaan seluruh usaha intelijen, mulai dari identifikasi kebutuhan data yang disimpulkan dari penilaian tentang ancaman atau daftar prioritas dari isu strategis dan kebijakan yang sampai sekarang belum dipecahkan, memutuskan negara atau kelompok mana di dalam dan di luar negeri yang harus dipantau oleh intelijen, sampai dengan penyajian produk intelijen kepada pengguna. Keseluruhan proses ini diawali dari permintaan atau kebutuhan atas intelijen mengenai subyek tertentu berdasarkan kebutuhan dari pengguna apakah itu presiden, perdana menteri, dewan keamanan nasional, menteri atau badan pemerintahan lainnya. Dalam berbagai kasus, permintaan dan kebutuhan sudah terlembaga.

(2) *Pengumpulan* melibatkan pengumpulan data mentah yang diolah menjadi produk intelijen. Proses pengumpulan mencakup sumber terbuka, sumber rahasia,

⁴⁵ Odom, William E. 2003. *Fixing Intelligence. For a more Secure America*. New Haven and London: Yale University Press, hal. 24-26

⁴⁶ Church, Frank. January/February 1976. Covert Action: Swamp of American Foreign Policy. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 52, no. 1; hal. 7-11. Lefever, Ernest W. Spring 1980. Can Covert Action Be Just? *Policy Review*. No. 12; hal. 115-122. Rudgers, David F. April 2000. The Origins of Covert Action. *Journal of Contemporary History*. Vol. 35, no. 2; hal. 249-262.

⁴⁷ Johnson, Loch K. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press. hal. 187



seperti agen dan pembelot yang memberikan informasi yang tidak dapat didapatkan dengan cara atau metode pengumpulan lainnya.

(3) *Pengolahan* berkenaan dengan perubahan sejumlah besar informasi yang masuk ke dalam sistem menjadi produk intelijen akhir, seperti penerjemahan bahasa dan pemaknaan sandi. Informasi yang tidak langsung diserahkan kepada analist dipilah dan disimpan dalam komputer agar sewaktu-waktu dengan mudah dapat digunakan kembali. Dengan demikian pengolahan mengacu pada pemilahan berdasarkan subyek dan juga pengurangan data, serta penafsiran dari informasi yang disimpan dalam film dan pita melalui penggunaan proses fotografi dan elektronik lanjutan.

(4) *Produksi dan analisa* mengacu pada perubahan informasi dasar menjadi intelijen akhir. Ini mencakup integrasi, evaluasi dan analisa semua data yang tersedia dan penyiapan beragam produk intelijen. Produk atau perkiraan semacam itu dapat disajikan sebagai *briefing*, laporan singkat atau uraian yang lebih panjang. *Intelijen mentah*, yang dikumpulkan sering kali terpisah-pisah dan terkadang saling bertentangan, sehingga membutuhkan ahli khusus untuk menentukan arti dan pengaruhnya. Jadi, analisa yang baik bergantung pada penggabungan berbagai pemikiran terbaik untuk mengevaluasi kejadian dan kondisi, menggunakan rangkaian pengetahuan publik maupun rahasia yang didapatkan dari musuh. Subyek-subyek yang terkait dapat mencakup kejadian, kemampuan atau perkembangan masa depan yang mungkin terjadi, atau berbagai wilayah dan masalah atau tokoh-tokoh dalam berbagai konteks, apakah itu politik, geografis, ekonomi, keilmuan, militer atau biografis.

(5) *Penyebaran*, langkah terakhir dari siklus ini, yang mencakup penanganan dan distribusi intelijen akhir kepada pengguna intelijen, yakni pembuat kebijakan yang sama yang kebutuhannya telah memicu jalannya siklus pada awalnya. Ini merupakan tahap yang penuh dengan kemungkinan akan terjadinya kesalahan. Informasi yang tersaji harus memiliki lima karakter penting agar dapat berguna: relevansi, tepat waktu, akurat, cakupan, dan murni- artinya informasi tersebut bebas dari manipulasi politik (informasi yang salah, propaganda, penipuan, dll.).

Dua frasa yang seringkali diabaikan dalam proses ini: penggunaan dan umpan balik. Isu-ius penting termasuk bagaimana dan dalam bentuk apa, pembuat kebijakan menggunakan intelijen dan sampai sejauh mana intelijen tersebut digunakan. Hubungan dengan para pembuat kebijakan harusnya aktif dan bukannya pasif. Namun objektivitas membutuhkan jarak tertentu dan kemauan untuk menimbang semua variabel – bukan hanya yang dianggap penting oleh analist atau penggunanya pada masa lalu.⁴⁸ Walaupun umpan balik tidak dilakukan sesering yang diinginkan oleh badan intelijen, suatu dialog antara pengguna dan produsen intelijen harus terjadi setelah intelijen tersebut diterima. Jadi pembuat kebijakan harus memberikan penjelasan kepada

⁴⁸ Hulnick, Arthur S. May 1986. The Intelligence Producer . Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security Journal*, Vol. 1, no. 2, hal. 212-233. Dan: Haass, Richard N. 2002. Policymakers and the Intelligence Community: Support US Foreign Policy in the Post-9/11 World. *Studies in Intelligence*. Vol. 46, no. 3; hal. 1-13.



pengguna apakah kebutuhan mereka telah dipenuhi dengan baik serta mendiskusikan penyesuaian yang mungkin dibutuhkan dalam bagian manapun dari proses tersebut.⁴⁹ Sebagaimana model pada umumnya, gambaran siklus intelijen ini merupakan penyederhanaan dari apa yang terjadi di dunia nyata. Syarat-syarat tertentu dapat menjadi ketentuan. Pembuat kebijakan jarang mau untuk menspesifikasi rincian informasi. Melainkan, mereka akan mengindikasikan suatu keinginan akan laporan tentang situasi atau perkembangan tertentu, dan membiarkan tanggung jawab untuk menentukan bagaimana informasi yang dibutuhkan akan didapatkan guna menyiapkan laporan semacam itu kepada badan intelijen. Lebih jauh lagi, badan intelijen pasti memiliki kebutuhan internal untuk mendapatkan informasi guna memastikan keberlangsungan operasi mereka: yaitu intelijen yang akan berguna dalam operasi potensial di masa depan atau yang terkait dengan kontra intelijen dan keamanan. Penyebaran adalah aspek siklus intelijen yang paling sulit untuk ditangani secara tepat. Berbagi intelijen, bahkan dalam suatu pemerintahan, adalah sulit karena kebutuhan untuk merahasiakan metode dan sumber intelijen tersebut. Namun menyebarkan intelijen ke sebanyak mungkin pejabat yang bertanggung jawab adalah penting untuk memastikan keamanan dan keselamatan yang efektif.

2.7. Kerahasiaan

Transparansi pemerintah, administrasi negara dan kegiatan semua badan adalah penting dalam suatu demokrasi bila pemerintah tersebut ingin mempertahankan legitimasi, penerimaan dan dukungan dari publik, massa pemilih dan pembayar pajak.⁵⁰ Namun, untuk mendapatkan informasi yang akan disangkal atau dirahasiakan pihak lain, pemerintah harus bergantung pada badan intelijen yang membutuhkan kemampuan serta kewenangan yang tidak dimiliki badan pemerintah lainnya. Badan intelijen seharusnya tidak hanya menggunakan teknik-teknik penyusupan namun juga harus memiliki kewenangan hukum dalam menggunakannya. Lebih jauh lagi, mereka harus melakukan kebanyakan kegiatan pengumpulan dan analisa mereka dalam kerahasiaan.⁵¹ Jadi, kerahasiaan adalah sumber daya yang sangat berharga. Kebutuhan akan kerahasiaan berarti kegiatan dan kinerja badan intelijen tidak dapat setransparan badan pemerintahan lainnya, dan mereka juga tidak dapat dikenakan pengawasan dan debat publik seketat pada umumnya. Penerbitan informasi tentang alokasi sumber daya dan kesuksesan badan intelijen akan memiliki resiko mengungkapkan kemampuan dan target mereka, dan dengan demikian mungkin akan merusak keefektifan mereka. Jadi agar badan intelijen dapat melakukan pekerjaannya dengan efektif, ada beberapa ranah kegiatan yang rentan yang harus tetap dijaga kerahasiaannya.⁵² Dalam demokrasi, pada umumnya disepakati ada tiga hal yang sensitif berkenaan dengan intelijen:

⁴⁹ Untuk "kenyataan" pengelolaan siklus dan konsumsi serta umpan balik lihat: Lowenthal. op. cit., hal. 50-51.

⁵⁰ Hulnick, Arthur S. Winter 1999. Openness: Being Public About Secret Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 12, no. 2; hal. 463-483. Robertson, K. G. 1999. *Secrecy and Open Government*. New York: Macmillan. And: Turner, Stansfield. 1985. *Secrecy and Democracy*. Boston: Houghton Mifflin.

⁵¹ Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age*. London & Portland, Atau: Frank Cass, hal. 4-6.

⁵² Di AS, berdasarkan Undang-Undang Keamanan Nasional (NSA), DCI secara pribadi bertanggung jawab melindungi sumber dan metode badan intelijen AS.



1. Semua informasi berkenaan dengan sumber, operasi, metode, prosedur dan cara pengumpulan.
2. Kerahasiaan identitas staf operasional dan perlindungan terhadap pengetahuan dan informasinya.
3. Asal dan rincian intelijen yang disediakan oleh badan intelijen asing secara rahasia.

Semua badan intelijen membutuhkan penjagaan kerahasiaan tentang isu-isu tersebut. Mereka harus dapat menjamin perlindungan identitas sumber serta informasi rahasia yang diterima. Ini bukan hanya untuk dirinya sendiri atau untuk perlindungan personelnnya, namun juga bagi pihak-pihak asing yang berkerja sama dengan badan tersebut. Kerahasiaan dibutuhkan karena ini adalah satu-satunya cara untuk memastikan keselamatan sumber-sumber aktual maupun potensial. Tidak ada orang yang mau bekerja untuk sebuah badan intelijen yang tidak mampu melindungi sumber-sumbernya dari pengungkapan kepada publik.

Kebutuhan kerahasiaan identitas dari staf operasional badan tersebut berakar dari hal pertama: sumber, operasi, metode, prosedur dan cara pengumpulan tidak dapat dipertahankan kerahasiaannya bila individu yang terlibat dalam operasi tersebut diketahui oleh publik.

Pengetahuan dan informasi badan intelijen harus dilindungi karena pengungkapannya akan membuka maksud, target khusus usaha pengumpulan, dan juga kemampuan sistem pengumpulan. Dengan kata lain ini dapat memicu langkah perlawanan yang efektif dan tepat, gangguan operasi dan penutupan akses serta kegagalan pengumpulan di masa depan. Sering kali kesuksesan intelijen harus tetap dirahasiakan agar dapat memastikan keberlangsungan kesuksesan pengumpulan intelijen. Bila pemerintah tertarik pada dan menginginkan kerja sama antara badan intelijennya dengan badan intelijen negara lain,⁵³ penjagaan kerahasiaan asal dan isi informasi, intelijen dan penilaian yang disediakan adalah sangat penting. Semua dokumen dan pembawa intelijen tetap menjadi hak milik negara yang menyediakannya dan tidak dapat disebarkan lebih lanjut tanpa izin. Karena informasi intelijen harus tersedia untuk badan-badan asing sesuai dengan aturan pembagian atau pertukaran intelijen tersebut, penjagaan kerahasiaan secara timbal balik diharapkan dari badan-badan asing itu. Jadi sangatlah penting untuk menetapkan panduan dan peraturan yang jelas dalam hal klasifikasi, distribusi dan pengarsipan serta akses kepada intelijen, dalam hubungannya dengan warga negara, badan intelijen negara tersebut dan badan-badan pemerintahan asing. Namun, tidak semua hal harus dilindungi dan dirahasiakan. Hanya sampai sejauh ketika pengungkapan membahayakan atau merusak sumber-sumber dan metode intelijen yang sensitif maka pengungkapan intelijen hanya akan menjadi bumerang. Ketika

⁵³ Richelson, Jeffrey T. & Ball, Desmond. 1985. *The Ties That Bind: Intelligence Cooperation among the UKUSA Countries*. Boston: Allen & Unwin. Dan: Wylie, Neville. July 1996. *Keeping the Swiss Sweet: Intelligence as a factor in British Policy towards Switzerland during the Second World War Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 3; hal. 442-467.



publisitas tentang intelijen, baik itu faktual maupun fiktional terjadi secara luas, di negara-negara demokrasi liberal publik tetap yakin bahwa pemerintahnya masih merahasiakan terlalu banyak dokumen dan menyimpan terlalu banyak rahasia pada umumnya. Dalam suatu masyarakat yang terbuka, kehendak rakyat tidak dapat dihalangi terlalu lama tanpa konsekuensi tertentu. Cara yang paling efektif untuk mencapai tujuan pendidikan publik adalah dengan membiarkan publik mendapatkan keuntungan langsung dari produk, informasi dan penilaian intelijen. Jadi sekarang ini publikasi intelijen resmi AS, beberapa di antaranya sangat berharga, tersedia untuk dibeli oleh publik. Banyak badan intelijen memiliki situs di internet dengan isi semakin berkembang.⁵⁴ Negara yang memiliki kode etik tetap untuk badan intelijennya menayangkan ini di situsnya. Jelas bahwa tidak semua badan intelijen dapat menawarkan kepada publik data seperti *World Fact Book* CIA di situs resminya⁵⁵, walaupun hal itu sering kali digunakan dan sangat dihargai di dunia akademis: hanya badan-badan besar yang memiliki sumber daya untuk secara berkala memperbaharui data tersebut.

Bagaimanapun juga, bahkan lembaga yang kecil sekalipun dapat mensanitasi beberapa produk dan penilaiannya tentang kepentingan terkini dan membukanya terhadap publik, terutama ketika publikasi semacam itu dapat membantu dalam memperjelas secara faktual isu-isu, perkembangan, kejadian dan posisi pemerintah yang kontroversial.

Di samping sikap publik yang mendukung intelijen, yang diinginkan dan dibutuhkan oleh negara demokrasi manapun, kerjasama dengan publik juga penting. Dengan menyediakan kepada publik nomer telepon, faks dan alamat surat elektronik yang dapat dihubungi, badan-badan ini dapat mendorong dukungan publik yang lebih besar.

2.8. Misi Badan Intelijen

Secara tradisional, negara demokratis memisahkan keamanan *internal* dan *eksternal*, dan karena itu juga memisahkan antara badan intelijen internal dan eksternal. Hak ini dapat dibenarkan dengan kategori intelijen yang berbeda, dengan fakta bahwa peraturan dan undang-undang yang berbeda mengatur operasi di wilayah dalam dan luar negeri dan oleh misi-misi yang berbeda pula.

2.8.1. Misi Badan Intelijen Internal

Sementara tugas intelijen internal pada umumnya adalah untuk mendapatkan, menghubungkan dan mengevaluasi intelijen yang relevan dengan dengan keamanan internal, misi-misi yang dijalankan mungkin berbeda dari satu ke negara lainnya. Hampir semua badan intelijen internal memiliki misi utama yang sama yakni untuk menyediakan

⁵⁴ Lihat sebagai contoh: Badan Intelijen Pusat AS [CIA] (<http://www.cia.gov/>). Badan Keamanan Inggris (MI5) (<http://www.mi5.gov.uk/>). Bundesnachrichtendienst Jerman (<http://www.bundesnachrichtendienst.de/start.htm>). Badan Keamanan dan Intelijen Kanada (<http://www.csis-scrs.gc.ca/>) dan Badan Intelijen Rusia (<http://www.fsb.ru/>).

⁵⁵ Lihat: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/goes/af.html>





dukungan dan bantuan kepada polisi dan badan penegakan hukum lainnya, pengadilan pidana, cukai, dan penjaga perbatasan serta badan pengatur lainnya dari negara tersebut. Ini dicapai dengan mengumpulkan *intelijen keamanan* dan membangun suatu kumpulan pengetahuan yang terperinci demi tindakan pencegahan dan perlawanan terhadap ancaman, tindakan dan kegiatan yang terorganisir secara rahasia di wilayah-wilayah berikut ini:

- Spionase⁵⁶
- Sabotase dan subversi⁵⁷
- Terorisme
- Ekstrimisme politik, suku, dan agama
- Kejahatan terorganisir⁵⁸
- Produksi dan perdagangan narkoba
- Pemalsuan dan pencucian uang
- Proliferasi senjata pemusnah masal
- Penjualan senjata ilegal
- Imigrasi ilegal
- Penyelundupan senjata dan barang lainnya
- Serangan elektronik, *hacking*, dan penyeberan ponografi anak, dll.

Seringkali badan intelijen internal juga memiliki misi untuk melakukan pengecekan keamanan latar belakang, atau untuk menggali informasi tentang, calon-calon yang akan menduduki posisi pemerintahan yang sensitif.

Dalam melaksanakan misinya, badan keamanan internal menggunakan sumber-sumber utama intelijen rahasia berikut ini: (1) penyadapan komunikasi, (2) menguping, yaitu secara rahasia memonitor ucapan para target yang sedang disidik, (3) agen-agen sendiri yang berada di dalam organisasi target dan (4) pengintaian.

2.8.2. Misi Badan Intelijen Eksternal

Sementara tugas dari intelijen eksternal pada umumnya untuk mencari, menghubungkan dan mengevaluasi intelijen asing yang relevan dengan keamanan eksternal dan untuk tujuan peringatan, misinya beragam dari satu negara ke negara lain. Intelijen eksternal harus mempertimbangkan kebutuhan dan aspirasi yang berubah dari pemerintah, dan juga kenyataan dan kebutuhan nasional. Namun, misi inti tertentu adalah sama untuk hampir semua badan intelijen. Hal ini mencakup:

⁵⁶ Termasuk spionase ekonomi, yang dapat didefinisikan sebagai penggunaan, fasilitasi dari atau penerapan cara ilegal, rahasia, pemaksaan atau penipuan yang dilakukan oleh pemerintahan asing atau kaki tangannya untuk mendapatkan intelijen ekonomi. Spionase ekonomi menyebabkan perusahaan-perusahaan negara yang menjadi target dirugikan, mengancam lapangan kerja, daya saing negara, dan menghambat investasi untuk penelitian dan pengembangan.

⁵⁷ Termasuk tindakan-tindakan rahasia yang melanggar hukum yang ditujukan pada kehancuran atau penggulingan sistem pemerintahan yang ditetapkan secara konstitusional dan kegiatan yang ditujukan terhadapnya dengan cara-cara yang tidak konstitusional

⁵⁸ PBB memperkirakan tempat dan biaya berbagai tindakan kejahatan transnasional di negara maju merupakan 2% Pendapatan Kotor Negara (GNP)nya yang, pada tahun 1998, telah membuat kejahatan terorganisir disebut sebagai salah satu dari 3 tantangan besar yang harus dihadapi dunia saat ini.



Dukungan kepada Kebijakan Keamanan dan Kebijakan Luar Negeri

Dukungan kepada keamanan dan kebijakan luar negeri dari pembuat kebijakan akan selalu menjadi misi utama dari badan intelijen eksternal. Ini mencakup menyediakan peringatan dini terhadap perkembangan-perkembangan yang akan atau dapat mempengaruhi keamanan atau kepentingan nasional secara tepat waktu untuk memberikan tanggapan yang sesuai dan, secara khusus, untuk menghindari krisis dan konflik yang mungkin membutuhkan penggunaan intervensi angkatan bersenjata. Intelijen eksternal sangatlah penting dalam menentukan pilihan, langkah serta tindakan yang paling efektif dalam mencapai keamanan nasional dan tujuan kebijakan luar negeri.⁵⁹ Intelijen eksternal juga sangat berperan dalam membantu inisiatif diplomasi dalam negosiasi perjanjian multilateral dan bilateral.

Deteksi Kegiatan di Luar Negeri yang Mengancam Keamanan dan Kepentingan Nasional

Misi yang sama pentingnya dari intelijen eksternal adalah untuk berfokus pada identifikasi resiko, bahaya, dan kesempatan di luar negeri yang ada atau sedang berkembang, terutama kegiatan transnasional, yang dapat mengancam kehidupan bangsa, jalur transportasi dan instalasi di luar negeri, dan kepentingan nasional. Intelijen di luar negeri yang baik dan tepat waktu, terutama dalam hal kegiatan kelompok teroris, proliferasi (penyebarkan)⁶⁰, kejahatan internasional terorganisir, dan produsen dan pedagang narkoba, dapat menjadi dasar inisiatif diplomatik, tanggapan nasional lainnya atau kontra tanggapan. Lebih jauh lagi hal ini sering kali menjadi kunci usaha pemerintah lainnya untuk mengganggu kegiatan tersebut atau untuk mengendalikannya.⁶¹

Perang Informasi

Intelijen eksternal menjadi semakin penting untuk mendukung tugas pemastian superioritas, bila tidak didominasi, dalam perang informasi,⁶² dan juga untuk menyediakan perlindungan terhadap serangan elektronik. Misi ini telah berkembang dengan ledakan sistem informasi dan teknologi informasi dan akan menjadi semakin penting. Perang informasi merujuk pada kegiatan penyerangan atau mempertahankan diri yang dilakukan oleh pemerintah, kelompok atau individu guna mendapatkan akses elektronik terhadap sistem informasi di negara lain, apakah itu untuk mendapatkan data dari sistem itu atau memanipulasi atau menciptakan data semacam itu, atau menghancurkan

⁵⁹ Lihat: Shpiro, Shlomo. Desember 2002. Stabilität im Nahen Osten? Der Beitrag der Geheimdienste zur Konflikt-prävention. *Internationale Politik*; No.12, hal. 39-44.

⁶⁰ Sokolski, Henry. Spring 1994. Fighting Proliferation with Intelligence. *Orbis*. Vol. 38, no. 2; hal. 245-260.

⁶¹ Johnson, Loch K. 2002. *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs. Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press; hal. 19-22.

⁶² *Information Operations*. 15 Juni 2000. US Army Field Manual FM 100-6. Washington D.C.: US Department of the Army. Dan: Fairbanks, Walter P. June 1999. *Information Superiority: What Is It? How to Achieve It?* Research Report. Cambridge MA: Harvard University. Center for Information Policy Research.



sistemnya, serta juga perlindungan terhadap kegiatan semacam itu.⁶³ Sistem telekomunikasi, transportasi, transfer dana, air, energi, pasokan listrik, dan industri milik pemerintah dan publik lainnya telah sangat bergantung pada seperangkat informasi otomatis dan sistem kendali yang saling berhubungan dan rumit. Banyak dari sistem ini secara potensial rentan terhadap gangguan, manipulasi atau korupsi berbasis komputer yang dilakukan oleh individu, kelompok atau negara musuh.⁶⁴ Sementara cakupan tindakan yang dibutuhkan untuk menangani perlindungan jaringan komputer di ranah publik maupun swasta akan melampaui kemampuan badan intelijen, pengumpulan intelijen tentang ancaman perang informasi dari luar negeri adalah dasar dalam membangun struktur pemerintah yang efektif untuk mengkoordinasikan usaha demi perlindungan infrastruktur nasional yang penting.⁶⁵

Dukungan terhadap Perencanaan Pertahanan

Intelijen eksternal akan terus mendukung adanya perencanaan pertahanan, yang berguna untuk menyediakan intelijen mengenai kapasitas negara asing dengan tujuan untuk membentuk ukuran, hakekat dan disposisi dari angkatan bersenjata dan untuk memandu penelitian dan pengembangan militer serta pengambilan keputusan militer di masa depan yang lebih memadai.⁶⁶ Ini juga mencakup kepentingan akan adanya intelijen mengenai doktrin militer luar negeri, operasi, taktik, teknik tempur, dan kemampuan menggunakan senjata untuk melatih dan melindungi angkatan bersenjata.

Dukungan untuk Operasi-Operasi Militer

Satu misi tradisional dari intelijen eksternal adalah untuk menyediakan dukungan bagi operasi-operasi angkatan bersenjata, yang meliputi tidak hanya untuk memberikan peringatan akan adanya serangan terhadap wilayah udara, darat dan infrastruktur, tetapi juga menyediakan intelijen yang diperlukan untuk perencanaan dan pelaksanaan operasi militer dalam berbagai bentuknya. Pada masa lalu sebagian besar intelijen eksternal hanya mencakup penyediaan informasi taktik perang dari tentara musuh, misi ini telah bertumbuh menjadi tugas yang lebih rumit. Karena hakekat perang yang berkembang

⁶³ Arquilla, John. Summer 1994. Strategic Implications of Information Dominance. *Strategic Review*. Vol. 22, no. 3; hal. 24-30.

⁶⁴ House of Commons. Defence Committee. 24 Juli 2002. *Defence and Security in the UK*. Sixth Report of Session 2001-02. Volume I: Report and Proceedings of the Committee. London: The Stationary Office Limited. 93 hal.

⁶⁵ Ada isu-isu legal dan etika yang masih harus dituntaskan, termasuk bagaimana untuk bisa melihat perbedaan antara serangan *cyber* internasional dan domestik. Perbedaan-perbedaan ini menentukan jenis intelijen atau badan keamanan apa yang mungkin akan menanggapi serta aturan untuk tanggapan tersebut. Dalam kebanyakan negara-negara barat, baik pembuat maupun pelaksana kebijakan sedang berpikir keras tentang aspek-aspek hukum dan aturan keterlibatan yang mengatur operasi informasi. Salah satu isu yang penting adalah bagaimana menjalankan serangan jaringan komputer sambil membatasi dampak potensial yang tidak dikehendaki yang merugikan orang-orang yang tidak bersalah. Ini merupakan kendala utama di bawah hukum internasional. Bagaimanapun, pertahanan yang sesungguhnya terhadap serangan teroris melalui *cyber* tidak mungkin dilakukan kecuali bila sistem yang dilindungi mampu melakukan serangan balik begitu terdeteksi ada ancaman yang segera menyerang. Lowenthal. *op.cit.* hal. 200.

⁶⁶ Herman, Michael. December 1998. Where Hath our Intelligence Been? The Revolution in Military Affairs. *RUSI Journal*, No. 143.





pesat, tujuan utama dari intelijen eksternal telah difokuskan pada upaya untuk memastikan transparansi wilayah peperangan dan sasaran untuk dukungan senjata cadangan dengan tingkat akurasi yang tinggi dengan maksud untuk memenangi perang lebih cepat. Keperluan ini cenderung memperkuat proses intelijen yang mengalihkan sumber daya dan perhatian kepada dukungan bagi para pejuang di medan tempur sambil mengabaikan masalah-masalah kritis dan berjangka panjang. Ini memunculkan pertanyaan tentang pentingnya keseimbangan antara strategi intelijen yang ditujukan untuk mencegah ancaman-ancaman seperti terorisme, dan intelijen tempur yang mendukung militer secara langsung. Perlindungan dan dukungan bagi tentara di dalam pertempuran atau berpeluang untuk ikut dalam pertempuran memang menjadi prioritas utama dan di masa depan akan menjadi lebih penting untuk memiliki intelijen yang membantu untuk pencapaian tujuan peperangan, dan juga untuk menghindari adanya keharusan untuk menggunakan angkatan bersenjata – sehingga bisa dikatakan, kemenangan tanpa perang. Tuntutan yang lebih berat lagi datang dari peperangan generasi keempat⁶⁷ yang tampil dalam bentuk musuh-musuh yang sangat terkotak-kotak, menggunakan jaringan selular dan sifatnya yang memusnahkan. Koalisi yang longgar antara teroris, pelaku kriminal, gerilyawan, pemimpin pemberontakan serta rezim yang jahat akan menjadi tantangan bagi kemampuan keamanan nasional yang dirancang untuk beroperasi dalam kerangka seperti itu. Operasi dalam kota, kejahatan dan terorisme akan menjadi bagian dari lingkungan operasi yang sama. Peperangan generasi keempat yang muncul dan berubah bentuk sehingga mengaburkan perbedaan antara keadaan damai, perang, kejahatan, sipil dan kriminal, pasukan tempur dan warga sipil menunjukkan bahwa peperangan seperti itu lebih daripada sekadar masalah terorisme. Ini berarti bahwa terorisme akan mengambil manfaat dari tipe peperangan seperti itu dengan tiga cirinya yaitu: hilangnya monopoli negara bangsa dalam soal perang; muncul kembalinya konflik budaya dan negara bangsa, dan perpecahan internal mengikuti garis etnik, agama serta kepentingan khusus lainnya dalam masyarakat. Fenomena ini akan menambah kerumitan ancaman. Intelijen akan menjadi landasan untuk menentukan jenis perang yang mungkin akan dihadapi oleh suatu negara dan bagaimana negara tersebut menggagalkan usaha mereka yang merusak keamanan nasional dan internasional.

Intelijen Ekonomi

Pengumpulan data dan analisa ekonomi adalah salah satu tujuan dari pada badan intelijen luar negeri.⁶⁸ Karena kebijakan dan praktek demokrasi liberal melarang kegiatan-kegiatan badan intelijen seperti beroperasi dalam spionase industri dan

⁶⁷ Lind, William S.; Schmitt, John F., Major, and Wilson, Gary I., Colonel. Desember 1994. Fourth Generation War-fare: Another Look. *Marine Corps Gazette*; hal. 34-37. Dan: Gould, Harold A. & Spinney, Franklin C. Oktober 15, 2001. Fourth-Generation Warfare Is Here. *Defense Week*. Also: Richards, Chester W. Mei 2001. A Swift, Elusive Sword. What if Sun Tzu and John Boyd did a National Defense Review? Washington D.C.: Center for Defense Information.

⁶⁸ Porteous, Samuel D. Fall 1995. Economic/Commercial Interests and the World's Intelligence Services: A Canadian Perspective. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 8, no. 3; hal. 275-306. Dan: Zelikow, Philip. Januari 1997. American Economic Intelligence: Past Practice and Future Principles. *Intelligence and National Security*. Vol. 12, no. 1; hal. 164-177. Juga: Johnson. Op. cit. hal. 32-41.



mengumpulkan secara terselubung rahasia dagang dan informasi yang dimiliki perusahaan komersial swasta asing dengan tujuan menguntungkan perusahaan swasta di negaranya sendiri⁶⁹, maka kegiatannya harus dikonsentrasikan pada hal-hal yang akan berdampak terhadap kepentingan negaranya sendiri. Ini mencakup energi dan sumber daya lainnya yang berhubungan dengan permasalahan ekonomi, potensi dan kondisi ekonomi negara asing, kecenderungan ekonomi global, dan juga untuk mendapatkan intelijen yang mendukung negosiasi perdagangan.

Walaupun banyak data sekarang yang tersebar luas, ada beberapa negara dimana informasi seperti ini masih terbatas, tidak tersedia atau tidak dapat dipercaya.

Terlebih lagi, ada situasi di negara lain dimana ketersediaan sumber daya energi dan stabilitas mata uang negara dapat dipengaruhi oleh tindakan dari negara atau kelompok asing, atau dimana daya saing perusahaan swasta dari negara itu sangat dirugikan oleh pemerintah negara asing dalam mendapatkan kontrak. Hal kedua yang disebut di kalimat sebelumnya seringkali merupakan hasil dari praktek perdagangan yang tidak adil atau tindakan yang tidak bermoral seperti penyuaipan dan “uang balas jasa” yang dilakukan oleh pesaing asing, atau oleh suatu negara asing yang terlibat dalam transaksi itu sendiri. Dalam kasus seperti ini, intelijen dapat menjadi sangat penting dalam pembuatan keputusan dan tindakan diplomasi dengan negara-negara terkait dengan tujuan untuk memperbaiki situasi. Mengenali situasi dan kegiatan seperti ini di luar negeri ialah misi yang sah untuk badan intelijen luar negeri. Namun, pengumpulan data dan analisa intelijen ekonomi tetap menjadi misi yang memerlukan koordinasi yang erat antara produsen dan pengguna intelijen itu sendiri dengan tujuan untuk memastikan bahwa kontribusi intelijen sebenarnya berguna.⁷⁰

Dukungan untuk Memonitor Pakta dan Perjanjian Lainnya

Intelijen eksternal juga penting untuk pemantauan pakta, perjanjian⁷¹ dan semua jenis komitmen dimana negara tersebut merupakan negara pihak atau dimana hal tersebut penting bagi kepentingan nasional serta guna mengukur keefektifannya. Ini melibatkan pelacakan kegiatan setiap perusahaan perdagangan dan angkutan asing, termasuk hubungan mereka dengan bank internasional dan penggunaan berbagai saluran informasi yang mereka lakukan.⁷²

Untuk menjalani mandat mereka, badan intelijen eksternal menggunakan semua sumber daya yang ada dan tersedia serta semua teknik-teknik intelijen rahasia.

⁶⁹ Augustini, Jeff. Winter 1995. From Goldfinger to Butterfinger: The Legal and Policy Issues Surrounding Proposals to Use the CIA For Economic Espionage. *Law and Policy in International Business*. Vol. 26, no. 2; hal. 459-496.

⁷⁰ Porteous, Samuel D. Fall 1996. Looking Out For Economic Interests: An Increased Role For Intelligence. *The Washington Quarterly*. Vol. 19, no. 4; hal. 191-206. Dan: Lowenthal. op.cit. hal. 196-197.

⁷¹ Scalingi, Paula L. Oktober 1995. Proliferation and Arms Control. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no.4; hal. 149-161.

⁷² Shulsky, Abram N. 1987. Intelligence and Arms Control Policy. *Comparative Strategy*. Vol. 6, no. 2; hal. 145-164. Dan: Lowenthal. Op. cit. hal. 159.



2.9. Organisasi Badan Intelijen

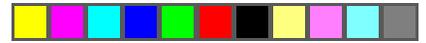
Secara historis negara-negara demokrasi telah berusaha memastikan adanya perbedaan antara keamanan eksternal dan internal. Konsep dasarnya ialah tantangan internal dapat, dan, demi menjaga sistem demokrasi, harus ditangani oleh institusi dan diproses oleh hal-hal yang diatur di dalam undang-undang. Lembaga dan proses dimaksud harus diterima secara umum oleh masyarakat dan dilihat sebagai sesuatu yang membatasi pemerintah dan masyarakat- dan dikendalikan akuntabilitas dan keterbukaan publik.

Bagi intelijen internal, norma pengawasan dan penyelidikan dalam masyarakat bebas ialah isu kekerasan. Intelijen internal diperbolehkan untuk menargetkan suatu organisasi, atau pengaruh dari organisasi itu hanya bila organisasi atau pengaruh organisasi tersebut telah mengarah kepada penggunaan kekerasan, atau bila ada kemungkinan akan menimbulkan kekerasan. Namun, penerapan hukum dan kewenangan eksekutif melawan kekerasan adalah tanggungjawab penegakan hukum saja. Koordinasi dan kerja sama antar organisasi-organisasi ini harus dipastikan pada tingkat kementerian. Sementara perbedaan antara badan intelijen internal dan eksternal tidak selalu berlaku mutlak, dan sementara beberapa ancaman –seperti terorisme, kejahatan terorganisir, perdagangan narkoba dan peyelundupan- telah lama diketahui sebagai gabungan elemen domestik dan asing, salah satu karakter khusus demokrasi konstitusional telah membatasi peranan dan metode kerja badan intelijen eksternal serta metode kerja yang menjadi sifatnya, yakni dalam hal penegakan hukum internal dan kehidupan politik di negaranya sendiri. Ketentuan ini berlaku justru karena tindakan badan intelijen eksternal dapat merusak intelijen internal yang bekerja berdasarkan norma-norma hukum.

Kontra intelijen ialah suatu misi yang melekat pada kedua badan intelijen itu. Tidak diperlukan adanya badan kontra intelijen yang independen,⁷³ yang mungkin dapat menjadi struktur birokrasi baru yang mencampuri, memperlambat, mengganggu dan mencoba mengambil alih fungsi kontra intelijen dari kedua badan ini. Namun, mungkin ada baiknya untuk membuat program kontraintelijen terpusat, dengan tujuan untuk menggabungkan, mempromosikan dan mengkoordinasikan operasi, penyelidikan dan penelitian kontra intelijen dalam kedua badan itu.

Kerja sama yang erat antara badan intelijen internal dan eksternal sangat dibutuhkan, untuk mengefektifkan kontra intelijen. Sebagai contoh, satu kelompok ekstrimis berencana untuk melakukan serangan bersenjata dalam negaranya sendiri dan hendak mengembangkan operasi intelijen untuk mendukung keputusan ini (intelijen internal), tetapi mungkin juga mendapatkan dukungan dari negara tetangga dimana kelompok ini melakukan pelatihan dan perencanaan (intelijen eksternal). Program kontra intelijen yang terpusat yang menentukan koordinasi dan kerjasama antara badan intelijen internal dan eksternal dalam isu kontra intelijen, yang dalam situasi ini memang harus dilakukan

⁷³ Untuk pandangan yang lain, lihat: Odom. Op.cit.pp. 167-184.



secara lintas batas, akan menjaga garis batas yuridiksi yang sah antara tanggung jawab kontra intelijen domestik dan eksternal.

Kebutuhan intelijen yang berbeda seringkali mendorong pembentukan beberapa dinas intelijen dan bukannya satu organisasi yang komprehensif. Kementerian Pertahanan sering mempunyai badan intelijennya sendiri⁷⁴, yang menangani isu-isu yang lebih teknis seperti penilaian potensi kekuatan militer negara tetangga, industri pertahanan, tokoh-tokoh militer, dll. Untuk menentukan kebutuhan senjatanya, intelijen kementerian pertahanan harus mengetahui sifat dari tentara musuh potensial dan juga karakter dari markas yang ditargetkan.⁷⁵ Ukuran, kemampuan, lokasi dan kesiapan tentara harus terus dimonitor –apakah sebagai panduan dalam merencanakan apa saja yang dibutuhkan ataupun sebagai cara peringatan akan adanya kemungkinan serangan. Banyak dari informasi ini juga penting dalam negosiasi dan untuk memonitor jumlah senjata berdasarkan perjanjian pengendalian senjata yang sudah dibuat. Dengan demikian Intelijen Pertahanan atau Militer juga dapat dilihat sebagai cabang alamiah ketiga sebagai tambahan terhadap intelijen luar negeri dan internal.⁷⁶

Metode pengumpulan data yang berbeda, terutama yang menggunakan cara teknis yang canggih, dapat juga memicu pembentukan suatu organisasi intelijen khusus. Ini mencakup badan intelijen pengambilan gambar (*imagery*), sinyal dan pemecahan sandi. NSA di AS⁷⁷, FAPSI⁷⁸ di Rusia dan GCHQ⁷⁹ di Inggris, adalah badan intelijen terbesar dan mungkin yang paling mahal.

Karena cakupan dan dampak resiko, bahaya, dan ancaman semakin transnasional, semakin banyak informasi tentang subyek yang sama dikumpulkan dengan banyak cara oleh berbagai badan intelijen yang berbeda. Batasan tradisional antara intelijen eksternal, internal dan intelijen kepolisian menjadi semakin kabur. Misi dan tujuannya saling tumpang tindih, sehingga membuka peluang untuk kesalahpahaman dan pertentangan antara satu badan dengan yang lainnya. Telah terjadi konvergensi, terutama dalam memerangi terorisme dan kejahatan terorganisir. Oleh karena itu,

⁷⁴ Eberbach, Heinz-Eugen. 2002. Neuorientierung des Militärischen Nachrichtenwesens der Bundeswehr. *Europäische Sicherheit*. No. 10; hal. 13-21.

⁷⁵ Lihat: *Vision 2010. A Strategic Plan for the Defense Intelligence Agency*.

⁷⁶ Odom. Op. cit. hal. 89-114. And: Schmitt, Gary. Juni 24-30, 1996. Pentagon Needs Own Spies: Military Requires Personal Intelligence Touch. *Defense News*; hal. 45.

⁷⁷ Badan Keamanan Nasional, mempunyai jaringan computer yang terbesar dan paling canggih di dunia di markasnya di Fort Meade, Maryland. . Lihat: Bamford, James. 2001. *Body of Secret: Anatomy of the Ultra-Secret National Security Agency – From the Cold War through the Dawn of a New Century*. New York:Doubleday. And: Aid, Matthew M. Autumn 2000. The Time of Troubles: The US National Security Agency in the Twenty-First Century. *Intelligence and National Security*. Vol. 15, no 3; hal. 1-32.

⁷⁸ Pengganti organisasi SIGINT di Soviet baik dari KGB maupun GRU, yang terdiri dari 40 rejimen SIGINT, 170 batalion SIGINT dan lebih dari 700 perusahaan SIGINT, yang menggunakan satelit SIGINT, lebih dari 60 kapal laut, berbagai macam pesawat tempur dan sekitar 500 markas darat SIGINT, dan mempekerjakan sekitar 350.000 operator, pembaca kode, pengolah, analist sandi dan tenaga spesialis teknis teknisi lainnya dan kebanyakan dari mereka adalah anggota militer. Baru-baru ini telah direorganisasi kembali.

⁷⁹ Markas Besar Komunikasi Pemerintahan terletak di Cheltenham dengan dua misi: SIGINT dan Pelayanan Informasi. Lihat juga: About GCHQ>FAQ. *Frequently Asked Question*. Di: <http://www.gchq.gov.uk/about/index.html>





pemisahan antar badan intelijen internal dan eksternal menjadi semakin artifisial dan patut dipertanyakan. Tampaknya diperlukan suatu tipe kerjasama yang lain pada tingkat Eropa dan internasional.

Sementara pemisahan mungkin masih menjadi solusi yang terbaik untuk negara besar yang mempunyai banyak badan intelijen besar, namun selain itu masih dibutuhkan usaha untuk memastikan koordinasi dan pengendalian, akses terhadap informasi satu sama lainnya yang lebih teratur, dan menjamin produksi *penilaian bersama*. Ini adalah alasan mengapa negara-negara yang lebih kecil dengan sumber daya yang lebih sedikit akan lebih memilih untuk hanya mempunyai satu organisasi intelijen. Ini akan menghindari pemborosan upaya, sumber dana dan waktu; juga mencegah resiko adanya kompetisi tidak sehat antar organisasi; memudahkan kontak, pertukaran informasi dan kerja sama dengan badan intelijen asing; memfasilitasi tingkat subordinasi yang tinggi dari intelijen dalam hirarki pemerintahan dan pada akhirnya kerja sama dan koordinasi dengan kementerian dan badan pemerintah lainnya; dan juga mempermudah pengendalian serta pengawasan intelijen itu sendiri. Dar banyak contoh lainnya dapat disebutkan di sini, Spanyol dengan CNI-nya⁸⁰ dan AIDV⁸¹ di Belanda, adalah contoh badan intelijen “gabungan” yang dikendalikan secara demokratis, yang telah menemukan pemecahan masalahnya sendiri dalam hal berbagai aturan dan hukum yang berbeda untuk operasinya di dalam dan luar negeri.

Bagaimanapun juga, aturan yang menyatakan bahwa intelijen harus dipisahkan dari penegakan hukum, adalah sesuatu yang baik. Penegakan hukum dan badan intelijen mempunyai tujuan yang secara mendasar berbeda. Sementara tujuan dari penegakan hukum ialah untuk mendapatkan putusan hukum dalam kasus pidana tertentu, tugas dari intelijen internal ialah untuk mengumpulkan sebanyak mungkin informasi mengenai ancaman potensial terhadap pemerintahan dan masyarakat. Oleh karena itu, intelijen internal mungkin akan menolak untuk menangkap seorang penjahat yang telah diidentifikasi, bila ini akan membahayakan kapasitasnya dalam mengumpulkan informasi lebih lanjut. Badan intelijen juga mungkin tidak akan membuka rahasia informasi mereka dalam proses pengadilan terbuka karena mereka tidak mau membuka sumber informasi mereka.

Namun fungsi intelijen kriminal membutuhkan keahlian yang hampir sama dengan semua yang digunakan oleh badan intelijen lainnya. Dalam situasi tertentu, target dari badan intelijen internal juga terlibat dalam kejahatan terorganisir sehingga kepentingan kedua organisasi akan tumpang tindih. Akan tetapi badan intelijen umumnya tidak mempunyai otoritas untuk mengadakan penyidikan pidana, kewenangan untuk menahan, dan kewenangan untuk menggeledah rumah pribadi. Jadi, sewaktu diketahui bahwa kejahatan telah terjadi, pengumpulan bukti dan penangkapan harus dilakukan oleh badan kepolisian yang khusus.

⁸⁰ Yang dulunya *Centro Superior de Información de la Defensa (CESID)*, Sekarang menjadi *Centro Nacional de Inteligencia (CNI)*

⁸¹ *Algemene Inlichtingen - en Veiligheidsdienst*



Akan tetapi, kebutuhan keamanan nasional dan perlindungan terhadap negara akan tampak bertentangan dengan konsep privasi, kebebasan sipil dan hak sipil yang diberikan negara itu sendiri kepada warga negaranya.⁸² Jelas, apabila badan intelijen domestik tidak mempunyai kewenangan yang khusus, mereka akan menemui kesulitan dalam melindungi negaranya. Sebaliknya, badan domestik yang punya kuasa yang tak terbatas akan lebih mudah dalam melindungi negara, tapi ini juga akan mengakibatkan pelanggaran hak-hak dan kebebasan sipil serta privasi warga negara yang tidak dapat diterima.

Dalam negara yang demokratis, pertimbangan untung dan rugi sebagai solusi dari tujuan-tujuan yang bertentangan ini harus dapat dicapai dengan cara yang benar secara politik dan hukum. Ini berarti suatu pengambilan keputusan secara sadar mengenai apa yang diperbolehkan dan apa yang tidak. Karena itu pemerintah harus menentukan prinsip-prinsip umum mengenai apa yang bisa diterima, memastikan bahwa prinsip ini transparan, diketahui oleh publik, dan diikuti oleh badan-badan intelijen. Pertimbangan yang sama dapat diterapkan dengan cara yang berbeda dalam badan intelijen luar negeri.

3. Kerangka Hukum

Kemampuan untuk mengendalikan informasi ialah kekuatan yang penting dalam suatu negara, baik yang demokratis maupun yang otoriter. Karena pengumpulan informasi yang tak dapat dikumpulkan dengan cara lain, penyebaran informasi itu dibatasi secara ketat, dan operasi secara rahasia merupakan karakter utama badan intelijen, badan seperti itu akan selalu dicurigai mempunyai potensi sebagai ancaman terhadap pemerintahan dan aktor lainnya dalam negara demokrasi. Badan intelijen dapat menyediakan cara untuk mendeteksi dan mencegah situasi yang bahaya, tetapi mereka juga dapat disalahgunakan untuk secara rahasia menciptakan tekanan yang sulit ditanggung. Oleh karena itu, adalah penting untuk mengendalikan dan mengawasi intelijen secara efektif.⁸³

Dalam masyarakat demokratis yang moderen, ada kebutuhan akan sistem pengawasan yang memastikan kepatuhan kepada hukum yang mengatur kegiatan badan intelijen.⁸⁴ Sementara tugas dari kekuasaan eksekutif ialah untuk mengawasi manajemen badan intelijen dan tugas dari kekuasaan yudikatif untuk menghukum tiap pelanggaran hukum, kekuasaan legislatif bertanggungjawab untuk menyediakan kerangka kerja legal bagi intelijen dan untuk memeriksa dengan teliti kepatuhan mereka kepada undang-undang tersebut.⁸⁵

⁸² Strickland, Lee S. 2003. Civil Liberties vs. Intelligence Collection: The Secret Foreign Intelligence Surveillance Act Court Speaks in Public. *Government Information Quarterly*. Vol. 20, no. 1; hal. 1-12.

⁸³ *Sed quis custodiet ipso custodes?*,"tetapi siapa yang akan menjadi penjaga untuk penjaga?". Pada masa kerajaan Romawi kuno penyair dan satiris Juvenal mengajukan pertanyaan ini. Juga: : Dedijer, Stevan. Juni 1978. Watching the Watchmen: Parliaments and National Intelligence Services. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 34, no. 5; hal. 40-43

⁸⁴ Webster, William H. September 1988. The Role of Intelligence in a Free Society. *University of Miami Law Review*. Vol. 43; hal. 155-162.

⁸⁵ Ini adalah suatu masalah yang menarik perhatian negara-negara Eropa dalam KTT OSCE di



Kendali demokratis terhadap badan intelijen seharusnya dimulai dengan pemberlakuan suatu kerangka kerja legal yang jelas dan eksplisit. Karena dalam demokrasi pengawasan⁸⁶ adalah tanggung jawab bersama dan karena konsep pengawasan legislatif biasanya ditetapkan dalam konstitusi negara, alangkah baiknya bila tugas intelijen juga didefinisikan dalam konstitusi yang merepresentasikan puncak dari sistem ini.

Inti dari pengawasan legislatif adalah kemampuan untuk mengakses informasi yang biasanya dipegang oleh eksekutif, yang relevan dengan fungsi pemerintahan. Keadaan spesifik dari tiap negara menentukan tipe pengawasan yang dilakukan parlemen.⁸⁷ Komisi dalam parlemen memiliki kewenangan dalam hal informasi dan pengawasan, yang memperbolehkan mereka untuk mengawasi kegiatan pemerintah. Pengendalian terhadap anggaran pemerintahan ialah kekuatan yang paling mendasar dalam pengawasan yang dilakukan oleh legislatif. Dalam meninjau anggaran yang diserahkan dan menentukan perubahan atau variasi, badan legislatif dapat memeriksa ukuran dan bentuk tiap kementerian dan badan, rincian program mereka, dan rencana pengeluaran uangnya. Tidak ada kegiatan lain yang membuka akses sebesar atau memberikan gambaran selengkap itu. Kewenangan lainnya dapat berbentuk hak untuk mempertanyakan, mengeluarkan resolusi, melakukan inspeksi dan penyelidikan, atau mempelajari misi-misi. Metode pengawasan klasik seperti tersebut di atas dapat ditemukan dalam parlemen modern di negara yang benar-benar demokratis. Kewenangan ini ditetapkan dalam aturan prosedur badan legislatif, dan dapat diterapkan dalam sesi terbuka atau tertutup. Di Eropa, Majelis Uni Eropa Barat (WEU) mengadopsi suatu rekomendasi yang meminta "pendefinisian kebijakan Intelijen Eropa yang tepat, dan terhadap kebijakan itu negara-negara anggota harus menetapkan kebijakan nasional yang harmonis dengannya dan membentuk struktur struktur intelijen nasional yang serupa."⁸⁸

Budapest tahun 1994, ketika negara-negara Eropa Timur sedang dalam proses mendirikan lembaga-lembaga demokrasi di mana negara-negara yang menandatangani Code of Conduct tentang aspek politik-militer dari keamanan mengakui "pengendalian politik yang demokratis terhadap kekuatan militer, paramiliter, keamanan internal, badan intelijen dan polisi merupakan hal yang mutlak bagi stabilitas dan keamanan". Lihat juga : Leigh, Ian. Agustus 2002. *Democratic Control of Security and Intelligence Services: A Legal Framework*. DCAF Makalah no. 115. Di: http://www.dcaf.ch/publications/Worling_Papers/115.pdf And: Born, Hans & Tuler, Matias. 2002 *Parliamentary Democracy and Intelligence. Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey and South Africa*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

⁸⁶ Pengawasan memiliki dua definisi yang berbeda dan mungkin berlawanan: (1) supervisi atau pengamatan dengan penuh perhatian seperti dalam kalimat "kita melakukan pengawasan terhadap kegiatan itu" (2) kegagalan untuk melihat atau mempertimbangkan, seperti dalam kalimat "kita kehilangan hal itu, itu suatu kelalaian". Dalam mengawasi intelijen badan eksekutif dan legislatif berusaha untuk bertindak dalam pengertian yang pertama dan menghindari pengertian yang kedua. Lihat: Lowenthal. Op. cit. .A Linguistic Aside: The Two Meanings of Oversight.. hal. 154.

⁸⁷ Farson, Stuart. Summer 2000. *Parliament and Its Service: Their Role in Scrutinizing Canadian Intelligence. Intelligence and National Security*. Vol. 15, no. 2; hal. 225-258.

⁸⁸ Rekomendasi 707 disahkan pada bulan Juni 2002. Untuk pengambilan bahan lihat juga: WEU.



Agar dapat membangun organisasi intelijen di dalam statuta negara, undang-undang nasional harusnya ditetapkan guna menentukan:

- Misi-misi dasar badan intelijen⁸⁹
- Cakupan tanggung jawab badan tersebut,
- Batasan wewenang mereka
- Metode operasi dan batasan-batasan yang berlaku pada kegiatan mereka⁹⁰;
- Struktur organisasi pada umumnya
- Hubungan antara badan intelijen dan keamanan yang terkait dengan komunitas intelijen
- Alat untuk pengendalian dan pemberian pertanggungjawaban oleh badan intelijen;⁹¹
- Mekanisme pengawasan eksekutif dan judisial serta legislatif, dan juga,
- Jalur dan cara hukum yang tersedia untuk menangani keluhan ketika terjadi pelanggaran hak azasi manusia.

Undang-undang ini harus menciptakan batasan dimana, selain dalam hal perlindungan data dan hukum terapan lainnya, dapat menciptakan keseimbangan antara keamanan dan kebebasan individual, antara kepentingan masyarakat kolektif dan perlindungan hak warga negara,⁹² dan perolehan informasi yang penting. Idealnya, undang-undang tersebut tidak dipahami sebagai pemberian wewenang untuk melakukan tindakan ilegal apapun bila memungkinkan tidak juga memberikan pengecualian kepada kepatuhan terhadap undang-undang lainnya.

Karena ketergantungannya terhadap subordinasi badan intelijen, presiden, perdana menteri atau menteri-menteri harus mempunyai tanggung jawab di bawah hukum. Selain itu, setiap badan intelijen harus mempunyai hubungan dengan para atasannya yang disahkan undang-undang dan posisi badan intelijen terhadap mereka harus ditentukan secara legal.

Karena hukum tidak dapat seringkali diubah, dan, akan jarang dengan cepat dimodifikasi di dalam suatu sistem demokrasi, undang-undang seharusnya hanya mengatur aspek-aspek jangka panjang dari suatu badan intelijen. Namun, suatu sistem pengaturan, pengawasan dan pengendalian yang ditetapkan undang-undang dibutuhkan untuk memandu kinerja intelijen.

4 Desember 2002. *Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform*. Paris. Forty-Eighth Session. Document A/1801.

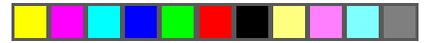
⁸⁹ Bowman, M. E. Fall 1995. Intelligence and International Law. *International Journal of Intelligence and Counter-intelligence*. Vol. 8, no. 3; hal. 321-335. And: Damarest, Geoffrey B. Spring 1996. Espionage in International Law. *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 24, no. 2/3; hal. 29-51.

⁹⁰ Lihat: Recommendation by the Council of Europe Parliamentary Assembly (1402/1999) yang menyatakan bahwa hukum harus mengatur “jenis kegiatan operasional apa yang mengandung resiko tinggi terhadap pelanggaran hak-hak individu dan dapat digunakan dalam situasi apa (...)”.

⁹¹ Lihat juga proyek mengenai hukum yang menjadi model untuk pengawasan intelijen yang sedang dipersiapkan oleh Dr. Hans Born, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) dan akan dijabarkan dari suatu seminar internasional tentang pengawasan intelijen di Parlemen Norwegia, Oslo, 19-20 September 2003. Di: www.dcaf.ch/legal/intro.htm. Hukum yang menjadi model ini akan membandingkan mekanisme pengawasan legislatif dan eksekutif di Argentina, Jerman, Norwegia, Polandia, Afrika Selatan, Korea Selatan, AS dan Inggris.

⁹² Salinas, Carlos M. 1998. Human Rights and Intelligence Reform. *Foreign Policy in Focus*. Vol. 3, no. 20; hal. 1-4.





Rezim perundangan tersebut sebaiknya tidak hanya mengatur bagaimana badan itu mengumpulkan dan menata intelijennya tetapi juga cara mereka menggunakan intelijen. Badan-badan ini harus bisa dimintakan pertanggungjawabannya tentang bagaimana mereka menggunakan intelijen. Peraturan perundangan harus menjelaskan informasi apa yang sensitif, klasifikasi tingkat kerahasiaan dan wewenang,⁹³ penurunan tingkat kerahasiaan dan pencabutan status rahasia, pemeliharaan dan pengarsipan⁹⁴ informasi rahasia, dll. Terlebih lagi, badan intelijen harus melindungi sumber dan metode dari pengungkapan dari pihak yang tak berwenang apabila pengungkapan itu akan berdampak pada hilangnya nyawa, atau hilangnya kemampuan intelijen. Apa yang penting adalah adanya standar yang dapat dipertanggungjawabkan dalam merahasiakan informasi, dan standar itu harus tetap terbuka untuk ditinjau kembali secara hukum (*judicial review*).

Selain undang-undang, *perintah eksekutif* atau *aturan turunannya* (keputusan presiden atau keputusan instansi di bawah presiden) dapat digunakan untuk menegaskan fungsi, hal-hal yang berhubungan dengan organisasi, daftar tugas-tugas dan tanggung jawab khusus, penetapan prosedur, langkah-langkah koordinasi, menentukan dan merincikan bantuan, kerjasama dan keterkaitan antara badan intelijen dan keamanan dan juga dengan kementerian, institusi dan badan intelijen asing, mengatur tentang menentukan informasi apa yang harus diketahui, penyebaran dan pembagian intelijen, dan menetapkan pembatasan akses ke badan-badan tersebut, dll.

Selanjutnya ada kebutuhan untuk ketentuan dan peraturan kementerian atau badan tentang semua subyek yang cenderung seringkali harus dimodifikasi seperti:

- Kebutuhan pengumpulan dan analisa data;
- Prioritas dan tujuan badan intelijen;
- Perencanaan dan program;
- Pelatihan, kunjungan dan perjalanan; dan,
- Alokasi sumber daya, dll.

Ketentuan dan peraturan kementerian atau badan seperti itu dapat dibuat dengan dua tipe berbeda: *unclassified* (tidak rahasia) dan –bila dibutuhkan- *classified* (dokumen rahasia). Akhirnya, undang-undang kebebasan informasi mungkin akan dibutuhkan, agar ada aturan mengenai hak publik dalam mengakses informasi.⁹⁵

⁹³ Di AS, pengklasifikasian saat ini didasarkan pada Perintah Eksekutif 12958. "Informasi Keamanan Nasional yang Dirahasiakan" dikeluarkan pada bulan April 1995, disempurnakan dengan Perintah Eksekutif 13142 pada bulan November 1999. di : http://www.archives.gov/isoo/rules_and_regulations/executive_order_12958.html

⁹⁴ Aldrich, Richard J. 1995. British and American Policy on Intelligence Archives. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; hal. 17-26. Dan: Wark, Wesley K. Maret 1992. In Never-Never Land?: The British Archives on Intelligence. *The Historical Journal*. Vol. 35, no. 1; hal. 195-204.

⁹⁵ Lihat: Freedom of Information Act in the US and in Canada. And: Wark, Wesley K. Prof. Oktober 2002. *Canada's Access to Information Act and the Canadian Security and Intelligence Community*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).



4. Pengawasan Demokrasi terhadap Badan Intelijen

Sistem pengawasan demokrasi suatu negara adalah hasil dari sistem pemerintahan, politik, sejarah dan kebudayaannya sendiri. Pengaturan yang sesuai dengan tradisi undang-undang dan konstitusi negara itu sendiri dibutuhkan, dan bukan sekedar dipilih karena terlihat lebih menarik dibanding lainnya. Sebagaimana sistem politik dan kebudayaan yang sangat beragam, demikian juga terdapat berbagai macam norma dan praktek pengendalian demokratis.⁹⁶ Model pengawasan demokrasi tidak tunggal, dan tidak ada pula satu model normatif yang berlaku bagi semua pengendalian demokrasi terhadap intelijen. Apapun bentuk pengendalian yang diadopsi oleh suatu demokrasi, pengendalian demokratis yang langsung dan paling relevan terhadap badan intelijen dan kegiatannya dilakukan oleh lembaga eksekutif, legislatif dan judicial. Setiap elemen memainkan peran tersendiri dalam keseluruhan paket yang terdiri dari pengendalian, akuntabilitas, pengawasan dan penilikan, yang bertujuan untuk memastikan adanya kepastian hukum, proporsionalitas, dan kepatutan tindakan yang memang penting untuk dilakukan secara rahasia.⁹⁷

Dalam hal ini, pengendalian dan pengawasan eksekutif memainkan peranan penting. Semakin tinggi posisi atau tingkat eselon yang memegang pengendalian dan pengawasan eksekutif, dan semakin serius mereka menangani tugasnya, akan berdampak kepada berkurangnya kemungkinan menumpuknya masalah yang akan dialami pemerintah dalam pengawasan yang dilakukan oleh yudikatif dan legislatif. Badan eksekutiflah yang sepenuhnya bertanggung jawab atas pengendalian dan audit yang baik dari badan intelijen, dengan demikian menciptakan dasar yang diperlukan untuk transparansi dan pengawasan parlemen.

Negara-negara yang dipengaruhi tradisi hukum *Common Law* Inggris cenderung menekankan aspek pengendalian yudisial, sementara Eropa daratan dan negara-negara yang telah pernah mengalami penindasan yang dilakukan oleh badan intelijennya sendiri lebih mendahulukan pengawasan legislatif. Kebanyakan demokrasi telah menerapkan semacam produk pengawasan legislatif sampai tingkatan tertentu. Beberapa parlemen negara-negara demokrasi melakukan fungsi-fungsi pengawasan secara aktif, meminta laporan dan laporan singkat (*briefing*), sementara yang lain hanya menerima laporan kementerian atau hanya diberikan keterangan singkat dalam konteks pengambilan suara untuk anggaran tahunan, atau mungkin tidak sama sekali. Sementara beberapa negara mendekati pengawasan legislatif seperti yang dilakukan oleh AS dan Jerman, Prancis masih belum membiarkan perlemennya untuk berpartisipasi dalam mengawasi badan intelijen.⁹⁸ Lain halnya dengan negara-negara

⁹⁶ Rindskopf, Elizabeth R. 1988. Intelligence Oversight in a Democracy. *Houston Journal of International Law*. Vol. 11, no. 1; hal. 21-30.

⁹⁷ Caparini, Marina. 2002. *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the emocratic Control of Armed Forces (DCAF).

⁹⁸ Pengawasan parlemen akan segera dibentuk. Lihat: Faupin, Alain, Major General (ret). 2002. Reformasi Badan Intelijen Perancis setelah Perang Dingin. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang



seperti Norwegia yang mempunyai komisi independen untuk memonitor dan mengawasi badan intelijen, pengawasan dan keamanan⁹⁹, yang mana anggota-anggota dari komisi ini dipilih oleh parlemen. Komisi ini memberikan laporan tahunan dan laporan khusus kepada parlemen. Badan ini juga menangani keluhan perorangan dan organisasi yang yakin bahwa badan intelijen telah melakukan ketidakadilan terhadap mereka. Keikutsertaan parlemen di Kanada juga dibatasi. Satu-satunya badan yang dirancang dan ditugaskan khusus untuk melakukan peninjauan eksternal secara terus menerus terhadap kinerja komunitas intelijen ialah Komisi Peninjauan Intelijen Keamanan (*Security Intelligence Review Committee*) yang terdiri dari tidak kurang dari tiga dan tidak lebih dari lima Anggota Komisi Rahasia (*Privy Councillors*), yang tidak mempunyai kedudukan dalam parlemen. Mereka memiliki dua mandat yaitu: untuk menyiapkan laporan peninjauan eksternal Badan Keamanan Intelijen Kanada (CSIS), dan untuk memeriksa pengaduan tentang pengecekan keamanan (*security clearances*), imigrasi, kewarganegaraan dan hal lainnya yang berkaitan dengan penyidikan CSIS.

Beberapa negara telah menciptakan lembaga Ombudsman,¹⁰⁰ yaitu suatu metode untuk mengendalikan administrasi, yang umumnya bergantung kepada badan legislatif agar dapat beroperasi secara efektif; dan seringkali diangkat dan bertanggungjawab kepada parlemen. Ombudsman dapat diberi kewenangan untuk menyidik kasus pelanggaran hak asasi manusia yang mungkin dilakukan oleh badan intelijen, untuk melakukan negosiasi dengan pegawai negeri, untuk melapor kepada badan legislatif, dan memberitahukan hasil penyidikannya kepada publik. Walaupun ia umumnya tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan keputusan yang mengikat kepada administrator, Ombudsman dapat membuat usulan tindak lanjut kepada badan legislatif, misalnya dengan memberikan ganti rugi pada warga negara berkenaan dengan aduan mereka yang terbukti benar, atau menyarankan perbaikan prosedur dan kebijakan. Walaupun Ombudsman adalah lembaga yang dibentuk secara resmi, biasanya ia bebas dari kebanyakan halangan dan keterbatasan birokrasi, dan juga mempunyai akses dan dipercaya oleh badan pemerintahan lainnya, dan menyediakan suatu dasar tindakan bagi rakyat. Sebagai tambahan, media yang independen, aktif dan bertanggungjawab serta masyarakat sipil juga memiliki peranan dalam hal ini, walaupun lebih sebagai mekanisme pengawasan secara informal.

dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Dan: Denécé, Eric. Mars 2001. Le contrôle parlementaire des services de renseignement. Interview d.Arthur Paecht, député du Var, vice-président de la Commission de la Défense et des Forces armées à l'Assemblée nationale. Paris : L.Harmattan. *Renseignement & Opérations Spéciales*. No. 7; hal. 21-28.

⁹⁹ Komisi Pemantau Intelijen, Dinas Pengawasan dan Keamanan, bertanggung jawab untuk pengawasan Badan Polisi Rahasia Norwegia, Staf Pertahanan Keamanan Norwegia dan Badan Intelijen Norwegia = lembaga-lembaga EOS. Ke 7 anggota menjalankan pekerjaannya secara bebas dari pengaruh parlemen dan anggota parlemen tidak diperbolehkan untuk menjadi anggota.

¹⁰⁰ Ombudsman awalnya dibentuk di negara-negara Skandinavia. Sekarang Ombudsman bisa ditemukan di negara lainnya seperti: Hungaria dan Polandia; Inggris dan Selandia Baru; Israel;India;Jepang. Di Kanada khususnya, ada beberapa Ombudsman khusus; Penjara, Transportasi, Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Keleluasaan Pribadi dan Komisi Bahasa Resmi. Di AS, Ombudsmen juga ditemukan dalam tingkat pemerintahan negara bagian dan provinsi. Lihat: Caparini, Marina. 2002. Setting up Mechanisms for Democratic Oversight (of the Security Sector). Session on Accountability. Tools for Accountability. Hal. 6.





Organisasi dan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas eksekutif berkaitan dengan pengawasan legislatif dan pengendalian dan pengawasan yudikatif akan dijelaskan dan peranan pengawasan informal dan tidak langsung dari publik akan dibahas secara garis besar. Tidak akan ada jawaban yang pasti untuk pertanyaan seperti: Seberapa intelijen dapat dikatakan cukup? Seberapa banyak pengawasan yang dibutuhkan? Apa keseimbangan yang patut antara kebebasan, pertahanan dan keamanan? Kapan badan legislatif, media atau publik dapat mendukung atau mengkritik secara terbuka operasi badan intelijen? Jawaban-jawaban itu akan selalu bergantung kepada ciri dan kondisi suatu masa.

4.1. Pengendalian dan Pertanggungjawaban Eksekutif

Walaupun kerahasiaan sangat penting dan dibutuhkan untuk kegiatan intelijen, namun hal tersebut juga menciptakan suatu skenario bagi potensi atau pandangan tentang penyalahgunaan kekuasaan oleh badan intelijen, dan juga anggapan tentang kurangnya perhatian yang ditujukan untuk memastikan hasil yang didapatkan sesuai dengan dana yang telah dikeluarkan. Untuk mendapatkan keuntungan dan menghindari resiko, aturan-aturan pengendalian dan pertanggungjawaban harus dapat menyeimbangkan dan secara nyata dapat dilihat memang telah menyeimbangkan antara kebutuhan untuk melindungi dan memajukan kepentingan nasional dengan penjagaan hak dan kebebasan individu. Pada waktu yang sama, pengaturan seperti ini harus memastikan fokus yang tepat untuk mendapatkan hasil yang diinginkan.

Pengendalian, pada hakekatnya, bertujuan untuk memastikan kepatuhan pada suatu prosedur. Dalam artian yang lebih luas, *pengendalian* bertujuan untuk menciptakan syarat-syarat agar suatu standar kinerja dapat tercapai, mencakup hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap hukum dan kebijakan.¹⁰¹ Pengendalian juga dapat dilakukan dengan cara formal maupun informal. Pada umumnya, cara formal digunakan untuk memastikan kesesuaian kegiatan intelijen dengan kebijakan dan prosedur, pemberian kewenangan yang sesuai, pendanaan, audit anggaran belanja, dan peninjauan, sementara kebutuhan informal lebih terfokus kepada permasalahan etika,¹⁰² nilai-nilai dan kepemimpinan, dll.

Pertanggungjawaban atau akuntabilitas mengacu pada hubungan yang didasarkan pada kewajiban untuk menunjukkan dan bertanggung jawab terhadap suatu kinerja yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang telah disepakati. Di antara syarat-syarat dari pertanggungjawaban yang efektif adalah:

- Peran dan tanggungjawab yang jelas dan disepakati;
- Harapan yang jelas dan disepakati tentang apa yang harus dilakukan dan bagaimana caranya, atau apa saja yang harus dihindari dan semua tujuan yang harus diraih;

¹⁰¹ Hastedt, Glenn. 1986. Controlling Intelligence: The Role of the DCI. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. No. 1; hal. 25-40.

¹⁰² Ericson, Paul G. 1992. The Need for Ethical Norms. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no.5; hal. 15-18. Dan: Godfrey, Drexel E. Jr. April 1978. Ethics and intelligence. *Foreign Affairs*. No. 56; hal. 624-642. Juga: Hulnick, Arthur S. & Mattausch, David D. Spring 1983. Ethics and Morality in United States Secret Intelligence. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; hal. 509-522.



- Harapan kinerja yang diimbangi dengan kapasitas yang relevan dari pihak-pihak terkait—misalnya kapasitas kewenangan, keterampilan dan sumber daya;
- Pelaporan yang tepat waktu dan dapat dipercaya dari kinerja yang telah dicapai yang dibandingkan dengan harapan yang ditetapkan,
- Peninjauan ulang dan umpan balik dari kinerja yang telah dilaporkan, sehingga prestasi dapat diakui dan perbaikan-perbaikan yang dibutuhkan dapat dilakukan.

Pengaturan *pengendalian* dan *pertanggungjawaban* dapat dilakukan sepenuhnya di dalam ranah eksekutif, atau dapat terdiri dari elemen-elemen yang apakah itu secara sebagian atau sepenuhnya berada di luar pemerintahan. Aspek yang paling penting dalam pengendalian eksekutif adalah kebutuhan akan pembinaan politik yang kompeten bagi badan intelijen dari pihak-pihak yang mereka layani.¹⁰³ Dengan demikian, arahan dari pembuat kebijakan harus menjadi dasar dan katalisator untuk menentukan pola kerja intelijen. Apabila intelijen tidak mendapatkan arahan, akan ada kemungkinan meningkatnya penyalahgunaan dan pemborosan sumber daya secara sia-sia. Badan intelijen harus tahu informasi apa yang harus dikumpulkan dan kapan informasi itu dibutuhkan. Mereka harus tahu apabila suatu produk itu berguna dan bagaimana mereka dapat memperbaiki kinerjanya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik bagi pembuat keputusan. Panduan harus datang dari atas. Oleh karena itu, pembuat kebijakan harus dapat menghargai apa yang badan intelijen dapat tawarkan kepada mereka dan lebih terlibat secara langsung dalam menentukan cara-cara bagaimana kemampuan intelijen dapat digunakan.

Sebagai perpanjangan tangan pemerintah, badan intelijen harus bertindak sesuai dengan keputusan yang diambil oleh pemerintahan saat itu dan demi mencapai tujuan yang relevan dengan kebijakan-kebijakan itu.

Namun, bila ada hubungan antara intelijen dan kebijakan yang terlalu dekat, sebagai contoh, kalau badan intelijen menjadi kendaraan kebijakan atau mungkin ada campur tangan politis dalam kegiatan-kegiatan operasinya,¹⁰⁴ badan intelijen menjadi rentan untuk digunakan pemain politik sebagai aparatus mereka guna mempertahankan kekuasaan dan juga untuk menjatuhkan atau mencemari nama baik oposisinya. Oleh karena itu hal ini harus bisa dihindari, yakni penyalahgunaan badan intelijen —yang mempunyai kekuasaan yang luar biasa- oleh pemerintah terpilih untuk keperluan pribadi politiknya. Untuk tujuan itu, badan intelijen harus menjaga jarak tertentu dengan pembuat kebijakan, tidak berafiliasi dengan partai politik, dan harus tetap netral dan tidak dipengaruhi politik.

¹⁰³ Davis, Jack. 1995. A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. *Studies in Intelligence*. Vol. 38, no. 5; pp. 7-15. Didalam: <http://www.cia.gov/csi/studies/95unclass/Davis.html>. And: Knott, Stephen. Summer 1998. Executive Power and the Control of American Intelligence. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; hal. 171-176. Juga: Sciaroni, Bretton G. Spring 1989. The Theory and Practice of Executive Branch Intelligence Oversight. *Harvard Journal of Law & Public Policy*. Vol. 12, no. 2; pp. 397- 432. And: Lowenthal, Mark M. Winter 1992. Tribal Tongues: Intelligence Consumers – Intelligence Producers. *The Washington Quarterly*. Vol. 15, no. 1; hal. 157-168.

¹⁰⁴ Gates, Robert M. 1992. Guarding Against Politicization. *Studies in Intelligence*. Vol. 36, no. 5; pp. 5-13. Dan: Leadbetter, Wyland F. Jr. & Stephen, Bury J. Spring 1993. Prelude to Desert Storm: The Politicization of Intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 6, no. 1; hal. 43-56.





Hubungan antara mereka yang mengumpulkan dan mengevaluasi intelijen dengan badan yang menggunakannya untuk membantu pembuatan kebijakan negara – yaitu hubungan antara produsen dengan pengguna - sangatlah penting.¹⁰⁵ Berbagai negara dengan berbagai kebutuhannya yang berbeda mengatur hubungan antara badan intelijen dan pemerintahan secara berbeda pula.¹⁰⁶ Fungsi siklus intelijen AS pada prakteknya turut berubah sesuai dengan pergantian pemerintahan dan presidennya. Sementara Truman tidak terlalu mengerti tentang intelijen dan selalu berprasangka buruk pada spionase, pengalaman masa perang di bawah kepemimpinan Eisenhower membuat presiden ini sangat antusias menggunakan intelijen dalam berbagai bentuk dalam masa damai, yang sangat penting dalam menstabilkan keadaan sewaktu Perang Dingin antara pertengahan tahun 1950 dan awal 1960an.¹⁰⁷ Pergantian dari Bush ke Clinton juga begitu dramatis. Bush selalu menghubungi kantor CIA dan menyediakan umpan balik yang dibutuhkan oleh suatu badan intelijen dari para pembuat kebijakan agar dapat menjalani tugasnya secara maksimal. Namun Clinton tidak terlalu memperhatikan intelijen dan selalu mengalami kesulitan dalam menemukan kandidat yang sesuai yang mau menduduki posisi DCI. Bila saja Clinton lebih menjaga semangat dalam badan-badan intelijen pada masa kepemimpinannya, maka rahasia besarnya itu tidak akan bocor seperti yang telah terjadi. Sebagaimana yang telah diketahui, Churchill sangat antusias dengan intelijen dan menunjukkan semangat yang sangat besar terhadap ULTRA selama masa perang.¹⁰⁸ Semangat besar ini sama dengan yang dimiliki oleh Thatcher tentang intelijen. Banyak contoh lainnya yang menunjukkan secara jelas, bahwa pemimpin politik yang memiliki ketertarikan kepada dan pemahaman tentang intelijen sebelum mereka menduduki posisinya, hanya dengan sedikit pengencualan, akan dapat menangani permasalahan seputar intelijen lebih baik dibanding pemimpin politik yang baru diperkenalkan dengan intelijen ketika mereka menjadi pemimpin.

Karena kepribadian tokoh memainkan peran yang tidak dapat diduga sebelumnya,¹⁰⁹ langkah baiknya bila ada beberapa unsur pencegah ditetapkan—yakni fungsi-fungsi kelembagaan yang konsisten yang tidak akan berubah walaupun pemerintahannya berubah yang dapat menyebabkan panduan yang tidak konsisten dan tidak teratur,

¹⁰⁵ Heymann, Hans Jr. Winter 1984. The Intelligence . Policy Relationship. *Studies in Intelligence*. Juga: Hulnick, Arthur S. Mei 1986. The Intelligence Producer . Policy Consumer Linkage: A Theoretical Approach. *Intelligence and National Security*. Vol. 1, no. 2; hal. 212-233. Juga: Betts, Richard K. January 1988. Policy-Makers and Intelligence Analysts: Love, Hate or Indifference? *Intelligence and National Security*. Vol. 3, no.1; hal. 184-189. dan juga: Davies, Philip H. J. October 1995. Organizational Politics and the Development of Britain.s Intelligence Producer/Consumer Interface. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; hal. 113-132. And: Timmerman, Kenneth R. Desember 1999/Januari 2000. Shoot the Messenger. *The American pectator*. Vol. 32, no. 12; hal. 68-70.

¹⁰⁶ Gardiner, Keith L. January 1991. Squaring the Circle: Dealing with Intelligence . Policy Breakdowns. *Intelligence and National Security*. Vol. 6, no. 1; hal. 141-153.

¹⁰⁷ Andrew, Christopher. 1996. *For the President's Eyes Only. Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. London: Harper Collins Publishers. And: Andrew. October 1995. American Presidents and their Communities. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; hal. 95-112.

¹⁰⁸ Sistem pemecahan atau pelacakan kode oleh Inggris sewaktu Perang Dunia terhadap sistem komunikasi Jerman dengan menggunakan mesin bernama ENIGMA di Bletchley Park.

¹⁰⁹ Thomas, Stafford T. Summer 1994. Presidential Styles and DCI Selection. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 7, no. 2; hal. 175-198. Dan: Warren, Ward. Fall 1995. Policies, Presidents, and DCIs. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 8, no. 3; hal. 337-344.





dan bahkan tidak ada panduan sama sekali, sehingga badan intelijen harus melakukan perkiraan sendiri. Sumber utama panduan eksternal bagi intelijen seyogyanya adalah suatu badan yang terdiri dari pejabat-pejabat yang langsung berada di bawah dan memberikan nasihat kepada para pembuat keputusan tertinggi, yakni presiden, perdana menteri, atau suatu lingkaran inti menteri kabinet yang bertanggung jawab atas kebijakan luar negeri, pertahanan dan keamanan internal, ekonomi, perdagangan luar negeri, dan juga mungkin kementerian keuangan dan kehakiman. Peranan lembaga itu harus tidak berubah walaupun pemerintah yang terpilih berganti. Idealnya, badan ini dapat berupa Dewan Intelijen Nasional.¹¹⁰ Walaupun demikian, dengan struktur apapun, harus tetap jelas bahwa kepala badan intelijen melapor langsung kepada para pembuat keputusan tertinggi.

Kegagalan intelijen lebih sering terjadi karena penyalahgunaan badan itu sendiri dibanding dengan kegagalan pengumpulan data dan analisisnya.¹¹¹ Mengkoordinasi informasi yang diperoleh dari “*semua sumber*” dalam suatu bentuk yang membuat informasi itu dapat diakses dan digunakan oleh para pembuat kebijakan, dan juga pada waktu yang sama memberikan pertimbangan yang sama dengan pertimbangan yang bertentangan merupakan kegiatan dari badan intelijen yang paling sulit, seperti mengkotakkan lingkaran. Sejauh ini, belum ada metode untuk mewujudkan kinerja ajaib seperti itu. Akan tetapi penilaian intelijen nasional sebaiknya merupakan penilaian yang disepakati antar departemen dengan sudut pandang pemerintah yang luas yang melampaui pelbagai batas-batas antar kementerian. Komisi Gabungan Intelijen Inggris ialah salah satu contoh dari sistem penilaian tersebut.¹¹² Komisi ini memang memiliki banyak kelemahan- terutama kecenderungannya untuk kesumirannya yang merupakan hasil dari kuatnya keinginan untuk selalu mencapai konsesus dalam badan ini- namun ini masih lebih baik dibandingkan NSC presiden AS dalam mengkoordinasikan penilaian-penilaian yang dilakukan badan intelijen, Departemen Keamanan Nasional dan Departemen Keuangan, menyelesaikan perang antar kubu, dan mendapatkan kepercayaan dari para pembuat kebijakan tertinggi.

Tanpa dapat dielakkan, intelijen adalah kegiatan dimana sewaktu-waktu akan ada berbagai godaan, dan mungkin memang diharuskan, untuk melanggar batasan moral dan legal yang konvensional, dengan harapan untuk mendapatkan hasil yang lebih baik. Walaupun hal tersebut terkadang dapat dibenarkan dalam keadaan tertentu, sangatlah wajar bagi beberapa pihak untuk merasakan kekhawatiran terutama mereka yang tidak tahu apa yang sedang dipertaruhkan disini. Telah ada beberapa situasi dimana semangat pejabat-pejabat intelijen telah memicu mereka untuk melakukan tindakan-tindakan yang menimbulkan kecurigaan ditinjau dari kepentingan yang lebih luas. Oleh

¹¹⁰ Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington D.C.: CQPress. hal. 139-152.

¹¹¹ Travers, Russ. 1997. A Blueprint for Survival: The Coming Intelligence Failure. *Studies in Intelligence*. No. 1; hal. 35-43. Dan: Betts, Richard K. Oktober 1978. Analysis, War and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable. *World Politics*. Vol. 31, no. 1; hal. 61-89. Dan; Betts. Spring 1998. Intelligence Warning: Old Problems, New Agendas. *Parameters*. Vol. 28, no. 1; hal. 26-35.

¹¹² Herman, Michael. Oktober 1995. Assessment Machinery: British and American Models. *Intelligence and National Security*. Vol. 10, no. 4; hal. 13-33. dan: Lowenthal. Op.cit. hal. 154.



karena kerahasiaan dari operasi intelijen dapat menciptakan banyak godaan untuk melakukan tindakan-tindakan independen, harus ada sistem penugasan yang jelas, yang selalu dikendalikan oleh pihak yang menjadi penerima dari informasi yang dikumpulkan tersebut. Prinsipnya adalah, tidak boleh ada operasi intelijen yang dilaksanakan sebelum memenuhi syarat-syarat yang sudah disepakati.

Pada umumnya, semakin besar kepentingan dan perhatian kementerian pada kinerja badan intelijen yang ada, semakin erat hubungan antara badan intelijen tersebut dengan pelaksanaan urusan sehari-hari pemerintahan tersebut dan semakin meningkat pula kebutuhan agar badan ini diawasi dan dievaluasi. Namun, hal seperti ini tidaklah cukup. Badan intelijen harus mempunyai dasar hukum yang melindungi tindakan-tindakan yang mereka ambil.

Badan intelijen membutuhkan *perundangan* yang mengatur pemberian kewenangan dalam menerapkan cara-cara pengumpulan intelijen guna memastikan isu *keharusan* dan *proporsionalitas* betul-betul dipertimbangkan sebelum suatu tindakan diambil. Penggunaan metode yang paling membahayakan atau beresiko tinggi membutuhkan persetujuan dari menteri. Di beberapa negara lainnya tanggung jawab seperti ini dipegang oleh badan pengadilan. Namun badan eksekutif memang cenderung untuk berada di posisi yang lebih baik dibanding badan peradilan dalam menentukan kebijakan apa yang harus diambil demi keamanan internal dan eksternal serta pertahanan nasional.

Sama seperti prinsip atau doktrin kekerasan minimum harus mengatur penerapan kewenangan militer, maka pelanggaran yang minimum juga merupakan prinsip yang harus berlaku dalam ranah intelijen. Prinsip ini seharusnya mengatur tindakan intelijen dalam mengumpulkan informasi tentang kekuatan asing, dan juga sebaiknya mengatur kegiatan internal intelijen dan badan keamanan dalam melanggar hak pribadi individu dan organisasi sipil. Sebaliknya, pengawasan harus dapat menjaga agar sesedikit mungkin mengganggu hak badan intelijen dalam menjaga kerahasiaan kegiatan-kegiatan organisasi tersebut.

Salah satu tugas utama pengawasan dan pertanggungjawaban eksekutif adalah untuk memastikan bahwa badan intelijen bekerja dengan baik: bahwa mereka menanyakan pertanyaan yang tepat, mengumpulkan informasi yang benar, menganggapi kebutuhan pembuat kebijakan, melakukan analisa yang menyeluruh serta memiliki kemampuan operasional yang tepat.¹¹³ Yang paling penting adalah kendali dan pengawasan eksekutif harus dapat mengetahui kegagalan intelijen dan melakukan langkah-langkah agar dapat mencegah kejadian seperti ini terulang di masa depan.

Sumber kendali eksekutif harusnya adalah presiden atau perdana menteri, karena mereka yang mengemban tanggungjawab tertinggi atas integritas dan keamanan negara, ataupun hal-hal yang berkaitan dengan intelijen lainnya. Ada alasan-alasan

¹¹³ Lowenthal. Op. cit. hal. 153-155



praktis mengapa menteri yang bertanggungjawab atau Dewan Keamanan Nasional tidak dapat memberikan perhatian penuhnya kepada semua tugas pengendalian, pengawasan dan pertanggungjawaban. Oleh karena itu, pemerintahan dalam demokrasi-demokrasi umumnya akan mengangkat individu atau mendirikan komisi atau dewan tertentu yang diberikan kewenangan untuk mengendalikan dan mengawasi kegiatan intelijen.¹¹⁴ Individu yang dapat diangkat dengan jabatan Inspektur Jenderal, Pengendali, Penasehat Keefisienan, dll. yang nantinya harus melapor kepada presiden, perdana menteri atau menteri. Praktek terbaik adalah mengangkat seorang Inspektur Jenderal yang independen berdasarkan Undang-Undang untuk setiap badan intelijen yang mungkin juga memiliki tugas untuk melapor kepada komisi pengawasan legislatif. Komisi atau dewan dapat didirikan, terkadang dengan yurisdiksi yang mencakup seluruh komunitas intelijen, yang secara idealnya melapor kepada presiden, perdana menteri, atau menteri-menteri yang bertanggung jawab, atau dapat juga kepada Dewan Keamanan Nasional.¹¹⁵ Komisi seperti ini dapat terdiri dari anggota-anggota di luar pemerintahan, yang diangkat karena kemampuan, pengetahuan, latar belakang dan pengalamannya. Namun, tidak seorangpun dari antara para anggota tersebut yang diperkenankan memiliki kepentingan atau hubungan pribadi dengan badan intelijen. Mereka dapat disatukan dalam suatu Dewan Intelijen Nasional, yang diberikan mandat untuk melakukan koordinasi dan pengendalian.

Di beberapa negara, mereka mempunyai komisi yang berbeda untuk menangani pengawasan intelijen dan peninjauan kebijakan guna menilai kinerja dan kebijakan badan-badan intelijennya.¹¹⁶

Mandat dewan pengawas intelijen dapat mencakup:

- Untuk secara berkala meninjau ulang pedoman internal tiap badan intelijen berkenaan dengan legalitas atau kepatutan kegiatan-kegiatan intelijen.
- Untuk melaporkan secara berkala temuan-temuan dan kegiatan intelijen apapun yang mungkin merupakan pelanggaran hukum atau tidak patut untuk dilakukan.
- Untuk meneruskan kepada Jaksa Agung laporan-laporan yang diterima berkenaan dengan kegiatan yang legalitasnya dipertanyakan.
- Untuk melakukan penyelidikan berkenaan hal-hal tersebut diatas terhadap kegiatan badan intelijen yang dianggap penting dalam melakukan fungsinya.

Mandat dewan peninjauan kebijakan dapat mencakup hal-hal berikut:

- Menentukan kebutuhan dan prioritas intelijen.
- Meninjau ulang program dan proposal anggaran belanja badan intelijen dan melaporkannya kepada pemerintah, menteri atau perdana menteri, agar dapat membandingkan apakah sumber daya yang dialokasikan ke badan intelijen sesuai dengan kebutuhan intelijen pemerintah.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Lowenthal, Op. cit. hal. 154: "Di luar komunitas intelijen sendiri, Bagian Program Intelijen dari NSC merupakan organisasi yang paling tinggi tingkatannya dalam cabang kekuasaan eksekutif yang menyediakan laporan rutin tentang pengawasan dan arah kebijakan intelijen.

¹¹⁶ Seperti dalam kasus di AS: misalnya, dengan Badan Penasehat Intelijen Luar Negeri dari Presiden.



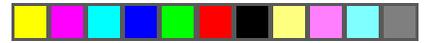
- Untuk memajukan kerjasama antar bada intelijen dan memastikan adanya pengawasan di dalam sistem tersebut.
- Untuk melakukan peninjauan ulang produk intelijen, mengevaluasi kualitas dari produknya intelijen, mengembangkan panduan kebijakan guna memastikan intelijen yang berkualitas dan untuk memenuhi kebutuhan intelijen yang berubah ubah.
- Untuk membuat rekomendasi sehubungan dengan perkara intelijen dan untuk membuat laporan tahunan.

Dalam melaksanakan tugasnya, badan peninjauan ulang ini dibatasi oleh mandat-mandat tertentu. Oleh karena pertimbangan keamanan membatasi sejauh mana penilaian badan legislatif terhadap badan intelijen, dengan demikian sangatlah penting bagi para menteri terkait untuk mempunyai informasi dan dukungan yang mereka butuhkan agar dapat melaksanakan tanggung jawab dan akuntabilitas demokrasi dasarnya. Agar hal ini tercapai, para menteri harus menyediakan arahan kebijakan, mengotorisasikan operasi yang sensitif, mendapatkan pemberitahuan secara benar mengenai kinerja badan intelijen dan mendapatkan jaminan dari salah satu mekanisme peninjauan ulang apakah itu internal atau eksternal, operasi-operasi mana yang dilakukan sesuai dengan barasan-batasan hukum dan kebijakan. Lebih jauh lagi, arahan kementerian akan lebih bermanfaat bila semua usaha yang dibutuhkan dilakukan untuk memastikan persetujuan yang tepat waktu.¹¹⁷

Pemeriksaan atau audit adalah salah satu bagian penting dalam pengendalian eksekutif. Audit eksternal mempunyai tiga tujuan dalam konteks pertanggungjawaban eksekutif. Pertama, untuk mengevaluasi ketaatan terhadap hukum, memastikan semua yang diberikan kewenangan eksekutif menggunakan kewenangannya sesuai dengan tanggungjawab yang semula diberikan. Ini mencakup meninjau ulang perilaku, mengidentifikasi administrasi yang buruk dan mereka yang bertanggungjawab. Tujuan audit yang kedua adalah untuk menilai kinerja dalam manajemen publik agar dapat berkontribusi pada pembelajaran organisasi. Tujuan ketiga ialah mengaudit kepatuhan, yang melibatkan penilikan rekening-rekening secara teliti untuk melihat apakah uang yang digunakan sesuai dengan tujuan yang semestinya dan juga mengevaluasi keefesienan dan keefektifan alokasi dana. Dalam demokrasi, audit rekening secara eksternal umumnya dilakukan oleh Auditor Umum atau Badan Audit Nasional.

Aspek pengendalian yang sering diremehkan dan terkadang dilupakan sama sekali adalah hasil dari kerjasama internasional dengan badan intelijen asing. Badan intelijen asing berada dalam posisi yang istimewa untuk menilai kinerja, nilai, keterandalan dan kredibilitas dari suatu badan intelijen yang berkerjasama dengan mereka. Apabila badan itu selalu ditemukan menyelewengkan intelijen dan evaluasi atau membesar-besarkan suatu ancaman demi tujuan tertentu, mereka kemungkinan besar tidak akan lagi diminta untuk berkontribusi atau bekerja sama lagi dengan badan intelijen asing tersebut.

¹¹⁷ Operasi badan intelijen sering sekali dipengaruhi oleh pembuatan keputusan yang tidak tepat waktu. Lihat: Whitaker, Reg. April 1992. *The Politics of Security Intelligence Policy-Making in Canada: II 1984-1991*. *Intelligence and National Security*. Vol. 7, no. 2; hal. 53-76.



Pembalasan kemudian akan dilakukan dengan cara mengurangi pertukaran timbal balik (*do ut des*) sehingga terbatas pada intelijen tingkat rendah saja. Walaupun pendisiplinan diri sendiri dalam tingkat yang cukup tinggi telah terbangun pada kerjasama internasional, pengendalian eksekutif dapat meraih keuntungan dari umpan balik yang diberikan badan intelijen asing yang bekerjasama dengan badan intelijen ketika mereka mengevaluasi pertukaran intelijen dan nilai dari kerjasama yang telah berlangsung. Personel badan intelijen yang mempunyai kecenderungan untuk melakukan tindakan yang benar dan para *whistleblower*, yakni individu yang melaporkan kegiatan ilegal di dalam suatu badan intelijen, juga dapat berperan sebagai pengendali internal.¹¹⁸

4.2. Pengawasan Legislatif

Kata *pengawasan* menggambarkan suatu sistem pertanggungjawaban dimana tindakan semua pihak yang mempunyai otoritas eksekutif dalam suatu organisasi dapat dievaluasi oleh suatu badan independen yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa tindakan-tindakan tersebut, dan terkadang pemeriksaan tersebut dapat dilakukan terlebih dahulu. Agar dapat benar-benar menjadi demokratis, pengendalian politik harus mencakup pertanggungjawaban terhadap perwakilan yang telah terpilih secara demokratis—yakni mereka yang duduk di parlemen.¹¹⁹ Para anggota parlemen, atau legislator, dipilih untuk mewakili rakyat dan memastikan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan keinginan rakyat sebagaimana yang ditentukan dalam konstitusi. Badan legislatif ini melakukannya dengan cara menyeimbangkan keamanan dengan kebebasan, misalnya dengan mengadakan suatu forum nasional untuk pertimbangan publik tentang isu-isu, dengan memberlakukan undang-undang, dan dengan menilik serta mengawasi tindakan badan eksekutif. Dalam semua aspek pemerintahan, dan penggunaan dana publik, parlemen mempunyai tugas penting dalam memonitor dan meneliti kebijakan dan anggaran belanja. Anggaran belanja merupakan titik tertinggi dari kebutuhan intelijen dan pada waktu yang sama juga mewakili kontribusi yang diminta dari para pembayar pajak, yakni para pemilih pada umumnya kepada siapa anggota parlemen mempunyai tanggung jawab langsung. Walaupun pengawasan legislatif berhubungan dengan kebijakan, dan secara teori tidak terbatas, pilihan yang ada bukanlah antara kedaulatan eksekutif atau legislatif terhadap intelijen. Tantangan

¹¹⁸ Di AS UU Perlindungan atas *Whistleblower* dalam Komunitas Intelijen diundangkan pada tahun 1998. UU ini menciptakan prosedur dimana pekerja komunitas intelijen dapat melaporkan keluhan atau hal penting lainnya. Pertama mereka harus melewati saluran yang ada dalam komunitas intelijen, tetapi mereka bebas untuk memberitahukan kepada Komisi Pengawasan Intelijen apabila komunitasnya tidak menanggapi keluhan mereka secara tepat waktu. Walaupun demikian, personel harus tetap melapor kepada pejabat-pejabat eksekutif, bahwa mereka akan melapor ke Kongres dan mereka harus menjaga informasi yang dimilikinya sesuai dengan prosedur keamanan yang sesuai.

¹¹⁹ Lihat: Assembly of Western European Union. 4 Desember 2002. *Report: Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform*. Paris: WEU. Document A/1801. Also: Jackson, William H. Jr. Juli 1990. Congressional Oversight of Intelligence. Search for a Framework. *Intelligence and National Security*. Vol. 5, no. 3; hal. 113-147. Juga: Johnson, Loch K. The U.S. Congress and the CIA: Monitoring the Dark Side of Government. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 5; hal. 477-499. And: Sturtevant, Mary. Summer 1992. Congressional Oversight of Intelligence: One Perspective. *American Intelligence Journal*. Vol. 13, no. 3; Dan. 17-20. And: Van Wagenen, James S. 1997. Critics and Defenders: A Review of Congressional Oversight. *Studies in Intelligence*. No. 1; hal. 97-102.



yang sebenarnya adalah untuk menggunakan sebaik-baiknya atribut dari kedua cabang tersebut demi mencapai keamanan nasional.¹²⁰

Hanya sedikit anggota parlemen yang memiliki pengalaman dalam hal keamanan nasional atau intelijen pada saat mereka terpilih. Sebaliknya, mereka yang berkedudukan di cabang eksekutif terpilih untuk menduduki posisinya karena keahlian mereka dalam aspek-aspek tertentu dari keamanan nasional. Oleh karena itu, akan menjadi suatu kesalahan apabila di parlemen ada pengaturan yang melepaskan pertanggungjawaban utama dari pelaksanaan urusan pemerintahan dari para menteri. Kesalahan juga dilakukan apabila kedudukan penilai akhir dari apa yang harus dilakukan digantikan orang lain.

Peranan yang dapat dimainkan parlemen dalam pengembangan dan penerapan kebijakan keamanan nasional dapat dikelompokkan menjadi empat yaitu: (1) pengawasan, (2) memberikan pendapat alternatif, (3) memastikan transparansi, dan (4) menjadi penghubung antara intelijen dan masyarakat luas.

Pengawasan adalah suatu fungsi legislatif yang berasal dari pemisahan kekuasaan dan merupakan kuasa untuk memastikan akuntabilitas eksekutif.¹²¹ Mengawasi penerapan perundang-undangan merupakan inti dari fungsi pengawasan tersebut. Namun, pengawasan adalah suatu proses bukanlah sekedar suatu ajang. Pengawasan harus menjadi proaktif dan reaktif: proaktif dalam mengantisipasi isu-isu; reaktif untuk memulai dengar pendapat dan penyelidikan bila suatu masalah atau skandal terjadi, dan untuk menentukan apakah suatu produk undang-undang itu efektif dan mencapai hasil yang diinginkan. Pengawasan juga harus dapat memastikan bahwa hukum menyediakan cukup kewenangan bagi badan-badan pemerintah lain maupun masyarakat sipil untuk mengawasi kegiatan intelijen.

Pengawasan parlemen terhadap intelijen melibatkan dua elemen: memastikan pemerintah bertanggungjawab atas dana intelijen yang dibutuhkan dan atas cara dana itu digunakan; dengan kata lain, memastikan sumber daya intelijen digunakan se-efisien dan se-efektif mungkin; dan mempengaruhi perkembangan dan penerapan kebijakan intelijen. Sampai sejauh mana parlemen mendapatkan pertanggungjawaban¹²² atau berhasil mempengaruhi sangat beragam, tergantung dari kekuatan proses parlemennya. Semua parlemen meminta pertanggungjawaban pemerintahnya dalam artian parlemen harus menyetujui semua dana yang dibutuhkan oleh badan eksekutif

¹²⁰ Knott, Stephen. Spring 2000. The Great Republican Transformation on Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 13, no. 1; hal. 49-63.

¹²¹ Juga Lihat: Robertson, K. G. Summer 1998. Recent Reform of Intelligence in the United Kingdom: Democratization or Risk Management. *Intelligence and National Security*. Vol. 13, no. 2; hal. 144-158. Juga: Gill, Peter. April 1996. Reasserting Control: Recent Changes in the Oversight of the UK Intelligence Community. *Intelligence and National Security*. Vol. 11, no. 2; hal. 313-331. U.S. Senate Select Committee on Intelligence. *Legislative Oversight of Intelligence Activities: The U.S. Experience*. 1994. Report, 103rd Congress, 2nd Session. Washington D.C.: GPO.

¹²² Johnson, Loch K. Januari 1997. The CIA and the Question of Accountability. *Intelligence and National Security*. Vol. 12, no. 1; hal. 178-200. Dan: Johnson. Spring/Summer 1995. The Evolution of CIA Accountability. *American Intelligence Journal*. Vol. 16, no. 1; hal. 43-46.



–baik itu jumlah anggaran maupun distribusi pengeluaran dalam anggaran belanja tersebut. Akan tetapi, intelijen bukanlah suatu bentuk pengeluaran belanja publik seperti yang lainnya. Intelijen mempunyai masalah-masalah yang melekat yang dapat membatasi dan menghalangi keterlibatan sepenuhnya dari parlemen. Ini menjelaskan keberadaan komisi pengawasan khusus di beberapa negara demokrasi, apakah itu di kedua dewan parlemen ataupun dalam bentuk suatu badan *ad hoc*, yang umumnya terdiri dari beberapa anggota parlemen, untuk mengawasi badan intelijen dan dibentuk sebagai suatu sub komisi khusus atau komisi yang dipilih.

Komisi khusus atau yang dipilih ini mempunyai berbagai kewenangan berkenaan dengan informasi dan penilaian yang memungkinkan mereka untuk mengawasi kegiatan pemerintahan mereka bidang ini.¹²³ Tidak ada yang memiliki kekuasaan sebesar yang ada di Kongres AS. Di samping memegang kendali yang ketat terhadap anggaran belanja dan melakukan dengar pendapat— yakni meminta informasi dari pejabat yang bertanggungjawab dan mengumpulkan pendapat alternatif dari ahli-ahli luar- proses pengawasan legislatif AS masih memiliki enam kekuasaan penting, yakni: (1) menerima dan menolak nominasi; (2) memberikan masukan dan menyetujui ratifikasi suatu perjanjian¹²⁴; (3) menentukan syarat laporan dari badan eksekutif; (4) menyelidiki- yakni suatu kekuasaan yang sangat efektif untuk mengungkap kekurangan atau penyalahgunaan, merekomendasikan perubahan, dan membantu pembentukan arah kebijakan baru; (5) untuk menunda tindakan dalam isu-isu yang penting bagi eksekutif; dan, (6) untuk mendapatkan pemberitahuan dini sebelum dilakukannya suatu tindakan rahasia.¹²⁵

Para anggota parlemen mempunyai nalar yang kuat mengenai apa saja yang dapat diterima oleh masyarakat, dan beberapa dari mereka memiliki pengetahuan dan keahlian yang cukup mendalam tentang kebijakan luar negeri. Di beberapa negara seperti AS, anggota parlemen bahkan adalah juga pengguna dan konsumen produk intelijen.¹²⁶ Oleh karena itu, parlemen dapat memberikan pendapat alternatif, yang secara berhati-hati dibahas di dalam sesi tertutup eksekutif yang diadakan oleh komisi-komisi pengawasan. Dalam hal-hal sensitif yang dapat melibatkan biaya dan bahaya yang besar bagi bangsa, pendapat alternatif dari parlemen dapat menjadi sangat penting.

Aspek penting lainnya dari kerja komisi pengawasan dilakukan melalui debat, dengar pendapat, dan laporan mereka, yang dengan hal-hal tersebut para anggota parlemen

¹²³ Leigh, Ian. 2002. *The UK's Intelligence and Security Committees*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Demokrasi dan Pengawasan Parlemen mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

¹²⁴ Kemampuan untuk memonitor ketaatan akan ketentuan yang diterapkan dalam perjanjian tertentu dapat menjadi salah satu misi dari badan intelijen.

¹²⁵ Lowenthal. Op. cit. hal. 155-173.

¹²⁶ McCullough, James. Spring 1998. Commentary on .Congress as a User of Intelligence.. *Studies in Intelligence*. hal.71-74. Didalam: <http://www.cia.gov/csi/studies/spring98/mccullou.html>. And: Snider, Britt L. Spring 1998. Sharing Secrets with Lawmakers: Congress as a User of Intelligence. *Studies in Intelligence*. Dalam http://www.cia.gov/csi/studies/spring_98/Congress.html Also: Glennon, Michael J. 1998. Congressional Access to Classified Information. *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 16, no. 1; hal. 126-137.



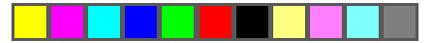
dapat membuat intelijen lebih transparan, dan dengan demikian dapat dilihat lebih jelas oleh publik.¹²⁷ Walaupun acara kerja komisi-komisi ini pada umumnya dirahasiakan, kebanyakan informasinya dibuka kepada publik dalam laporan tahunan. Cara yang paling baik untuk memastikan dukungan publik adalah dengan adanya diskusi yang terbuka dan terinformasi mengenai intelijen pada umumnya, yang pada gilirannya membutuhkan keterbukaan dan transparansi pada tingkat yang cukup tinggi. Keterbukaan harus didorong setiap kali keadaan memungkinkan. Namun apa saja yang bisa diperlihatkan kepada publik tetap tergantung kepada situasi-situasi tertentu. Tugas dari komisi ini adalah untuk menyeimbangkan keamanan dan kebebasan, dan ini harus dilakukan secara hati-hati agar pengungkapan informasi tidak dapat merusak kemampuan badan intelijen dalam menyelesaikan misinya. Lebih jauh lagi, informasi yang dibutuhkan untuk keperluan keamanan nasional umumnya sangat spesifik dan tidak dapat dibuka sebelum waktunya atau seringkali dibicarakan dalam debat publik. Badan intelijen juga tidak dapat dikendalikan terlalu ketat, karena hal ini dapat menghambat keefisienan operasi mereka. Oleh karena itu, di kebanyakan negara, keterbukaan bukanlah suatu hal yang mudah untuk dicapai. Intelijen sebagai suatu subyek merupakan sesuatu yang rahasia dan eksklusif. Penyediaan informasi yang cukup seringkali terbatas karena alasan keamanan nasional, dan debat terbuka seringkali terbatas karena adanya kepercayaan bahwa permasalahan intelijen sebaiknya ditangani oleh profesional. Alasan keamanan nasional akan selalu digunakan untuk membatasi informasi, tetapi tidak sesering atau tidak dapat dibenarkan seperti pada masa Perang Dingin. Sebagai tambahan, transparansi yang lebih besar dapat dicapai dengan mempertanyakan kementerian yang bertanggung jawab atas badan intelijen.

Terlebih lagi, parlemen mempunyai peranan untuk menghubungkan badan intelijen dengan masyarakat luas.¹²⁸ Wewenang komisi pengawasan intelijen adalah suatu peringatan yang terus menerus bagi badan intelijen untuk melakukan tugasnya dengan benar dan juga untuk meyakinkan para anggota publik dalam komisi bahwa badan tersebut tidak dibiarkan berjalan sendiri. Sifat dasar intelijen adalah membatasi informasi yang dapat diakses oleh publik. Sebagai perwakilan publik, komisi pengawasan parlemen membutuhkan akses ke informasi rahasia. Oleh karena itu, mereka harus memiliki hak untuk meminta laporan dan *dengar pendapat* serta mengadakan penyelidikan untuk mengungkapkan kekurangan dan pelanggaran. Sebagai aturan umum di bawah suatu prosedur yang mungkin ditentukan oleh presiden atau perdana menteri (termasuk yang disesuaikan dengan undang-undang perlindungan sumber dan metode yang telah dikonsultasikan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif) badan intelijen harus:

- Memberitahukan secara sepenuhnya dan secepatnya semua kegiatan intelijen, termasuk kegiatan yang penting yang akan dilakukan, kepada komisi pengawasan
- Bila diminta, menyediakan kepada komisi pengawasan informasi atau dokumen yang dimiliki, disimpan atau dikendalikan oleh badan tersebut; dan

¹²⁷ Gill, Peter. Januari 2003. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*. DCAF Working Paper No. 103. Dalam: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/103.pdf

¹²⁸ Born, Hans. Mei 2002. *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. DCAF Working Paper No. 20. At: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/20.pdf



- Secepatnya melaporkan informasi yang berkaitan dengan kegiatan intelijen yang ilegal atau tidak patut, dan langkah-langkah perbaikan yang telah atau akan dilaksanakan kepada komisi pengawasan.

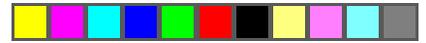
Untuk dapat melakukan tugasnya, anggota komisi pengawasan parlemen harus dipercaya oleh badan intelijen dan publik. Idealnya, komisi ini merepresentasikan perspektif baru ke dalam fungsi pengawasan yang belum dilakukan oleh badan pengawasan dan pengendalian lain yang berada di dalam cabang eksekutif.¹²⁹ Lebih lanjut lagi, pengawasan sebaiknya tidak menjadi beban dan gangguan yang berdampak negatif terhadap operasi intelijen. Pengawasan legislatif yang terlalu sering dapat berdampak pada intervensi yang terlalu besar pada keputusan eksekutif, karena itu komisi pengawasan parlemen sebaiknya tidak mempunyai kewenangan untuk menugaskan badan intelijen untuk melakukan penyelidikan atau untuk menyidik kasus-kasus tertentu. Cabang eksekutif-lah yang bertanggung jawab untuk menentukan orang, kelompok, peristiwa dan kegiatan apa yang harus diselidiki badan intelijen. Terlebih lagi komisi ini adalah suatu badan politik;¹³⁰ mereka bisa dipengaruhi oleh pertimbangan politik tertentu dan dapat mengambil tindakan yang berlebihan. Oleh karena itu, anggotanya harus bertanggungjawab untuk menghindari kepanikan dalam menghadapi krisis, dan badan intelijen harus bertanggungjawab untuk berfokus kepada misi mereka dan tidak membiarkan komisi mendorong mereka untuk mengejar tujuan-tujuan baru.

Isu pengawasan legislatif yang penting lainnya adalah keseimbangan antara kebebasan dan kritik, di satu sisi dan pemeliharaan hubungan kerja antara komisi dan badan intelijen di sisi lain. Intelijen adalah satu-satunya wilayah kegiatan pemerintahan di mana pengambilan resiko dan pemikiran inovatif yang sesuai dengan hukum dan kebijakan yang diterapkan malah didorong. Ini adalah satu ranah yang bergantung pada pertimbangan profesional dan kerja keras dari para personel intelijen. Wilayah kerja ini juga sangat bergantung pada kerja sama dengan badan lainnya, pemerintah luar negeri dan individu. Apa yang dilakukan oleh para pengawas di publik memiliki dampak yang lebih luas dari penyidikan dan penyelidikan tertentu saja. Sementara suatu komisi tentunya ingin untuk mendemonstrasikan bahwa pengawasan mereka bekerja dengan baik, mereka juga harus selalu waspada bahwa tindakan dan pernyataan yang mereka buat dapat memiringkan pendapat publik terhadap intelijen, menciptakan kesan yang tidak baik tentang badan itu di mata sumber-sumber potensial, badan-badan mitra, serta badan intelijen dan pemerintahan asing, dan juga dapat merusak moral personel intelijen. Oleh karena itu, pengawasan legislatif harus selalu bersifat non-partisan dan dapat menjaga rahasia, dan dengar pendapat harus selalu adil. Komisi pengawasan harus bersikap mencari tahu dan bukan menjadi lawan, dan mereka harus memperluas cakupan pengawasannya sehingga juga melingkupi para pengguna intelijen.

¹²⁹ Lihat: *UIP and DCAF - Parliamentary Oversight of the Security Sector. Principles, mechanisms and practices*. 2003. Handbook for parliamentarians, No. 5. Born, Hans, ed. and Lead Author. Geneva/Belgrade: Goragraf; hal. 190.

¹³⁰ Ott, Marvin C. Spring 2003. Partisanship and the Decline of Intelligence Oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 16, no. 1; hal. 69-94.





Akses kepada informasi informasi akan meningkat seiring dengan bertumbuhnya kepercayaan. Memang benar akan selalu ada kemungkinan kebocoran informasi.¹³¹ Namun, pengalaman menunjukkan apabila anggota komisinya dapat dipercaya, badan intelijen akan jujur kepada mereka. Karena itu, mereka yang diberi mandat untuk mengawasi harus dapat membuktikan dengan jelas bahwa mereka dapat diberi kepercayaan untuk memegang informasi yang sensitif dan dapat membuat laporan yang akurat, terfokus dan tepat tanpa mengorbankan keamanan nasional. Meskipun hakekat pengawasan dalam bentuk laporan parlemen bernada negatif mengenai badan-badan eksekutif, komisi ini seharusnya memastikan adanya gambaran yang adil untuk dipresentasikan kepada publik, memberikan pujian dimana pujian itu patut diberikan dan membela badan intelijen sewaktu mereka dituduh secara tidak benar atau integritas mereka difitnah secara tidak adil.¹³² Namun seiring dengan itu komisi ini harus menghindari perubahan menjadi pembela atau pendukung badan intelijen.

Pertanyaan mengenai kompetensi lebih rumit Sesuai dengan sifat dasarnya, intelijen diatur oleh syarat-syarat yang unik dan tidak mudah dimengerti oleh pihak luar. Bagi beberapa anggota parlemen, keanggotaan dalam komisi pengawasan intelijen tidak menarik, karena hanya sedikit kesempatan untuk meraih ketenaran publik dalam komisi tersebut. Yang lainnya terkadang takut untuk mengambil tanggung jawab dan resiko yang besar.¹³³ Mereka sangat khawatir bila mereka menyetujui suatu operasi yang setelah dilakukan ternyata menjadi sesuatu yang memalukan, atau apabila ada skandal dalam intelijen, mereka juga bisa disalahkan.¹³⁴ Keterlibatan parlemen dalam intelijen juga dipengaruhi oleh sifat dasar kerja parlemen. Tekanan dan tanggung jawab yang besar menyebabkan hanya sedikit anggota parlemen yang dapat menyisihkan waktu yang dibutuhkan agar mereka dapat memiliki keahlian dalam bidang intelijen yang sebenarnya. Apabila anggotanya ditunjuk untuk suatu jangka waktu tertentu, sering kali saat keanggotaan harus dirotasi tiba ketika anggota yang sedang duduk dalam komisi baru saja menguasai perihal yang rumit ini. Mengetahui bahwa masa jabatan mereka sendiri terbatas, beberapa dari anggota parlemen ini menghabiskan waktunya dengan menjadi anggota komisi yang lain juga. Akibatnya, keahlian dan kesinambungan kerja hilang sehingga melemahkan keefektifan komisi itu sendiri. Oleh karena itu, beberapa negara tidak membatasi waktu jabatan anggota komisinya dan menunjuk anggota baru hanya bila ada anggota lama yang mundur. Negara-negara lainnya, yang

¹³¹ Hyde, Henry J. 1988. Leaks and Congressional Oversight. *American Intelligence Journal*. Vol. 9, No.1; hal. 24-27.

¹³² Salah satu elemen yang diterapkan dalam pengawasan legislatif di Perancis adalah: il est nécessaire de prévoir des dispositifs de protection, non seulement des informations vitales pour la sûreté de l'Etat, mais aussi des hommes qui les servent dans des conditions difficiles, voire dangereuses ..Les services ont par ailleurs besoin de reconnaissance, il faut les valoriser. See: Denécé, Eric. Mars 2001. Le contrôle parlementaire des services de renseignement. Interview d.Arthur Paecht, député du Var, vice-président de la Commission de la Défense et des Forces armées à l'Assemblée nationale. Paris: L.Harmattan. *Renseignement & Opérations Spéciales*, No. 7; hal. 24.

¹³³ Haering, Barbara. 2002. *Investigating the Strategic Intelligence Service of Switzerland. Experiences of a Parliamentarian*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya tentang Demokrasi dan Pengawasan Parlemen mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). hal. 6.

¹³⁴ Lowenthal, *op.cit.* hal. 167-169.





percaya bahwa dengan merotasi keanggotaan komisi akan meningkatkan pemahaman tentang misi intelijen di kedua tingkat parlemen, memilih untuk bergantung pada staf dan asisten yang memiliki kualifikasi baik dan penyidik yang mempunyai akses luas terhadap intelijen.

Apapun pilihannya: walaupun hak dari pihak oposisi politik untuk berpartisipasi dalam pengawasan harusnya ditegakkan, adalah aturan yang baik untuk memastikan anggota komisi ditentukan oleh pemimpin dari kedua kamar parlemen, dan bukan oleh struktur partai asal para anggota parlemen tersebut. Latar belakang calon anggota komisi harus selalu terlebih dahulu diperiksa, dan mereka harus bersumpah untuk menjaga rahasia.¹³⁵

Pengalaman menunjukkan bahwa, lambat laun badan intelijen akan dapat menghargai apa yang diharapkan komisi dari mereka, dan komisi akan dapat menghargai keprihatinan badan intelijen dan bersedia untuk mengakomodasinya. Para pengawas yang baik akan menginginkan perlindungan terhadap kebebasan yang efektif. Para pengertiknya akan lebih menghendaki operasi rahasia yang lebih efektif untuk melindungi bangsanya dari musuh di dalam dan luar negeri. Kesukaran yang sering timbul datang dari kesimpulan yang sangat jelas ini: negara demokrasi menginginkan dan patut mendapatkan baik kebebasan sipil dan perlindungan dari bahaya asing. Jadi, proses pencarian formula yang tepat untuk pembagian kekuasaan dalam ranah pemerintahan yang paling sulit ini akan terus berlanjut- sambil menyadari bahwa formula yang sempurna tidak ada, yang ada hanyalah harapan bahwa dalam semangat persatuan parlemen, eksekutif dan yudikatif akan melanjutkan perjuangannya untuk menemukan *modus vivendi* dimana kebebasan dan keamanan sama-sama dipertimbangkan.

4.3. Pengendalian dan Pengawasan Yudisial

Hukum harus dapat mengatur kegiatan intelijen dan menciptakan prosedur untuk menjamin pelaksanaan, perlindungan dan transparansi intelijen yang sesuai. Tanpa suatu kerangka hukum, pengawasan legislatif, pengendalian eksekutif, dan pengawasan yudisial tidak akan mempunyai sumber rujukan dan pekerjaan mereka akan menjadi tidak masuk akal. Kemandirian masing-masing ketiga cabang badan pemerintahan secara dramatis dapat menguatkan berbagai fungsi pengawasannya.¹³⁶ Pengendalian dan pengawasan yudisial sangat terbatas dibandingkan dengan pengawasan legislatif yang *tidak terbatas*.¹³⁷ Lembaga yudikatif menangani isu-isu legal, dan bukan isu-isu kebijakan. Yudikatif meninjau dan mengartikan kesesuaian perundangan dengan konstitusi. Tugasnya dalam pengendalian intelijen sangatlah sederhana, tetapi dari waktu ke waktu dapat menjadi signifikan ketika tata cara pelaksanaan kegiatan intelijen sedang ditinjau. Oleh karena kegiatan intelijen dapat

¹³⁵ Juga lihat Lowenthal, *op. cit.* hal. 162.

¹³⁶ Manget, Frederic F. 1996. Another System of Oversight: Intelligence and the Rise of Judicial Intervention. *Studies in Intelligence*. Vol. 39, no. 5; hal. 43-50.

¹³⁷ Idem.



menjadi subyek peninjauan pengadilan yang independen, suatu *pengendalian antisipatif* dapat terbentuk. Walaupun judikatif lebih merujuk kepada badan eksekutif menyangkut masalah-masalah intelijen, pengendalian yudisial dapat berperan sebagai pihak yang menentukan tingkat kerahasiaan pemerintah dengan cara-cara yang sangat efektif.

Kerahasiaan pemerintah di dalam negara liberal demokrasi barat umumnya tidak diinginkan. Kerahasiaan seperti itu dapat menghancurkan legitimasi suatu institusi pemerintah dan dapat melumpuhkan akuntabilitas politikus dan pegawai pemerintah. Hal ini juga dapat menyembunyikan pelanggaran hak-hak dasar warga negara. Kerahasiaan dalam suatu pemerintahan memiliki kecenderungan untuk dilakukan secara berlebihan. Pengendalian yudisial harus dapat mencegah kejadian seperti itu dan harus dapat memperbaiki permasalahan seputar kerahasiaan pemerintahan dengan menyediakan suatu forum yang aman untuk meninjau kegiatan intelijen, yang diatur oleh sejumlah undang-undang sebagai perwakilan kepentingan publik.

Badan intelijen tidak berada di atas hukum – dan harus ada ketentuan tentang hukuman di dalam undang-undang. Bila tidak ada langkah-langkah penegakan akuntabilitas maka tidak akan ada juga demokrasi. Di bawah supremasi hukum, kegiatan dan fungsi badan intelijen tidak dapat melebihi kepentingan untuk melindungi ketertiban demokrasi konstitusional. Ketertiban konstitusional ini mencakup berbagai kebebasan dasar dan hak asasi dan langkah-langkah yang efektif untuk mencegah pelanggaran hak-hak itu. Tidak ada badan intelijen yang dapat mengancam kemerdekaan dan hak asasi secara melawan hukum (*arbitrary*); bila hal itu terjadi, badan itu malah mengancam –dan bukannya melindungi- ketertiban konstitusional.

Oleh karena itu, praktek terbaik dalam demokrasi adalah suatu badan intelijen melihat dirinya sebagai terikat dengan konstitusi dan hukum-hukum negaranya –termasuk kewajiban yang ditetapkan perjanjian dan kesepakatan internasional lainnya yang dilakukan oleh negaranya sebagaimana juga ia terikat dengan perintah eksekutif, panduan dan sejumlah arahan dari kementerian atau lembaga lainnya. Cara yang baik dalam penerapan hal ini adalah untuk menerapkan lembaga pedoman bagi *intelijen internal*, yang idealnya disetujui oleh Jaksa Agung, yang mengatur pengumpulan, analisa dan penyebaran informasi tentang warga negara dan orang asing yang diakui sebagai penduduk tetap di negara tersebut. Cara lainnya yang baik adalah untuk mempunyai pedoman bagi *intelijen eksternal*, yang membatasi penggunaan personel dari organisasi humaniter, seperti Palang Merah Internasional (ICRC) atau organisasi Palang Merah nasional, mereka yang terlibat dalam pemberian bantuan, serta penggunaan tokoh agama, jurnalis, dan akademis¹³⁸ untuk tujuan-tujuan operasional.

Di dalam demokrasi, umumnya badan intelijen dilarang oleh hukum untuk mempunyai kewenangan kepolisian apapun, memanggil secara paksa (*subpoena*), atau kewenangan penegakan hukum lainnya. Terlebih lagi, adalah merupakan suatu

¹³⁸ Hulnick, Arthur S. Winter. 1986-1987. CIA.s Relations with Academia: Symbiosis Not Psychosis. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 1, no. 4; hal. 41-50.



peraturan yang baik bila surat perintah pengadilan, umumnya dari pengadilan khusus, dibutuhkan oleh badan intelijen, sebelum mereka dapat melakukan pengintaian elektronik atau penggeledahan fisik untuk kepentingan intelijen luar negeri atau kontrainTELijen di dalam negeri. Dengan mengikuti cara-cara seperti ini, pengadilan harus diyakinkan bahwa target penyelidikan badan intelijen itu sendiri adalah suatu ancaman bagi keamanan nasional, dan teknik lainnya yang sudah digunakan tidak mampu mendapatkan informasi yang dibutuhkan.¹³⁹

Praktek terbaik lainnya adalah untuk memastikan intelijen internal, selain dapat menanggapi kebutuhan pemerintahan yang sah, juga dipastikan dapat mengambil tindakan yang menjaga dan menghargai konsep privasi, kebebasan sipil dan hak sipil. Dalam konteks inilah pengawasan sangat dibutuhkan. Ada kebutuhan untuk memastikan warga negara yang dicurigai tetap dilindungi hak asasi dan kemerdekaannya, dan secara bersamaan juga melindungi warga negara lainnya yang dapat menjadi korban dari bahaya yang luar biasa. Pengendalian yudisial harus menerapkan batasan yang bertujuan untuk mencapai keseimbangan yang sesuai antara perlindungan hak individu dan pengumpulan informasi yang dibutuhkan. Oleh karena itu prosedur pengumpulan data biasanya memerlukan persetujuan kuasa yudisial yang paling tinggi, yang umumnya adalah Jaksa Agung. Prosedur seperti itu memastikan bahwa informasi yang dikumpulkan, dilaksanakan dengan cara yang sedapat mungkin tidak mengganggu pihak lain, dan membatasi penggunaan informasi hanya untuk kebutuhan pemerintah yang sesuai dengan ketentuan umum.

Lebih jauh lagi, operasi badan intelijen internal dapat dikenakan pemeriksaan yudisial oleh suatu pengadilan setelah suatu kejadian, untuk menginvestigasi keluhan dari publik tentang badan intelijen itu, dan untuk meninjau surat ijin yang dikeluarkan oleh menteri tersebut. Dalam praktek terbaik para hakim mempunyai akses penuh kepada semua informasi rahasia, asalkan informasi itu relevan dengan penentuan putusan bersalah atau tidak bersalah dalam suatu kasus. Hal ini mengindikasikan bahwa kerahasiaan harus didukung oleh pembenaran yang sah mengapa bila informasi ini dibuka akan menimbulkan bahaya.

Untuk kendali dan pengawasan judisial yang efektif, Jaksa Agung harus:

- Menerima dan menimbang laporan dari badan intelijen.
- Melaporkan secepatnya kegiatan intelijen yang dicurigai telah melanggar peraturan, kepada kementerian yang bertanggung jawab; perdana menteri atau presiden.
- Melaporkan keputusan atau tindakan yang diambil sebagai tanggapan terhadap laporan dari badan intelijen kepada kementerian yang bertanggung jawab; perdana menteri atau presiden.
- Memberikan informasi kepada kementerian yang bertanggung jawab; perdana menteri atau presiden mengenai pendapat hukum yang berdampak pada badan intelijen.

¹³⁹ Sandberg, Justin M. Winter 2002. The Need for Warrants Authorizing Foreign Intelligence Searches of American Citizens Abroad: A Call for Formalism. *The University of Chicago Law Review*. Vol. 69, no. 1; hal. 403-427.



- Menetapkan atau menyetujui prosedur tata cara kegiatan intelijen. Prosedur seperti itu memastikan ketaatan terhadap hukum, perlindungan hak konstitusional dan privasi, dan memastikan kegiatan intelijen apapun di dalam negeri atau yang dilakukan terhadap warga negara dilaksanakan dengan cara yang paling tidak mengganggu. Prosedur ini juga dapat memastikan bahwa penggunaan, penyebaran dan penyimpanan informasi yang berkaitan dengan warga negara yang dikumpulkan melalui kegiatan intelijen hanya terbatas pada yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Sebagai tambahan bagi kebijakan yang membatasi kegiatan mereka, badan intelijen dan pekerjanya dapat dikenakan proses yudisial. Seperti badan pemerintah lainnya, mereka dapat dituntut berdasarkan tindakan-tindakan yang mereka lakukan selama menjalani tugas resmi mereka. Walaupun di kebanyakan negara, sangat jarang terjadi seseorang yang bertindak untuk melindungi keamanan nasional, dituntut atas pelanggaran hukum; mereka yang melanggar hukum dan kebijakan dapat diminta pertanggungjawabannya, dan dikenakan *subpoenae* dalam kasus perdata dan pidana, atau dikenakan sanksi administratif, dan mereka harus memberikan informasi bila diminta oleh pengadilan. Bentuk pengawasan yudisial yang berbeda dan lebih lemah dapat dibentuk dengan mengizinkan personel badan intelijen untuk diadili oleh pengadilan pekerja. Pembentukan kantor Ombudsman untuk perlindungan hak sipil juga dapat menjadi alat yang efektif untuk mengendalikan badan intelijen.

4.4 Pengawasan Publik secara Informal dan Tidak Langsung

Organisasi masyarakat sipil—organisasi non-pemerintah, pelobi, kelompok penekan dan hak asasi manusia, partai politik, profesional, kultural, dan asosiasi advokat atau bidang kepentingan khusus lainnya—dan juga media, dapat melakukan fungsi pengawasan badan intelijen yang berguna. Pengawasan publik dapat membantu memastikan bahwa tujuan badan intelijen memang menguntungkan bagi masyarakat luas,¹⁴⁰ dan bukan hanya digunakan untuk kepentingan pribadi partai politik atau kelompok elit lainnya. Memobilisasi aktor masyarakat sipil adalah salah satu cara bagi institusi pertanggungjawaban untuk menguatkan posisi mereka terhadap kekuasaan eksekutif.

Mengingat bahwa warga negara yang terinformasi dengan baik dapat membantu membuat pemerintah menjadi responsif dan transparan, suatu faktor struktural yang mungkin akan memfasilitasi pengawasan dan transparansi adalah terbukanya peluang bahwa informasi tentang kegiatan intelijen akan dibuka setelah jangka waktu tertentu. Sebagai contoh, hal ini dapat diterapkan melalui undang-undang tentang kebebasan memperoleh informasi, yang memperbolehkan dibukanya dokumen rahasia setelah periode waktu tertentu. Kemungkinan akan *transparansi yang tertunda* dapat memfasilitasi pengendalian demokratis. Sebab itu, pembukaan dokumen rahasia (atau *declassification*) sangatlah penting, karena apabila dokumen-dokumen itu tidak dibuka

¹⁴⁰ Vitkauskas, Dovydas. Juni 1999. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*. Chapter III, Opening up to the public scrutiny. Brussels: NATO. Democratic Institutions Fellowship Programme. Hal 49-51.



untuk publik, masyarakat sipil hanya memiliki sedikit mekanisme pengawasan badan intelijen lainnya. Di Amerika Serikat dan Kanada, dimana badan intelijen –seperti badan pemerintahan lainnya- diatur oleh undang undang Kebebasan Informasi,¹⁴¹ media dan kelompok warga negara menggunakan hak ini untuk meninjau kegiatan pemerintah yang sebelumnya sudah lama tertutup bagi publik. Kesuksesan organisasi non-pemerintah dalam membantu meloloskan undang-undang mengenai akses terhadap informasi ini adalah suatu bukti bahwa peran masyarakat sipil sangat besar dalam pengawasan badan intelijen.¹⁴²

Sangatlah penting untuk memastikan ancaman-ancaman terhadap negara digambarkan secara konkrit, dan publik diinformasikan dan dididik tentang hal ini. Ini akan menghasilkan peningkatan dukungan publik kepada badan intelijen, dan juga meningkatkan pengendalian dan pengawasan atas badan ini. Organisasi-organisasi masyarakat sipil memainkan peran dalam mengartikulasikan kebutuhan akan pemerintah yang bertanggung jawab dan dapat membuat publik mengetahui apabila telah terjadi pelanggaran kebebasan sipil dan hak asasi manusia. Lobi, advokasi dan kelompok kepentingan khusus dapat berperan untuk memberikan pendidikan dan informasi kepada publik, dan menentang atau mendukung kebijakan dan keputusan pemerintah. Sangatlah penting bagi kelompok sipil ini untuk membangun institusi yang efisien, yang bertujuan untuk mengkonsolidasikan demokrasi. Walaupun pencapaian konsesus di dalam masyarakat sipil sering kali sulit untuk dilakukan, konsesus dan kerjasama yang meningkat, terutama antar partai politik, sangat menguntungkan bagi negara itu sendiri.

Organisasi hak asasi manusia dapat memicu perubahan dalam badan intelijen secara efektif, dengan cara menyediakan kepada para korban intelijen internal dan badan keamanan akses kepada arsip dokumen-dokumen rahasia,¹⁴³ melalui tuntutan hukum, perancangan undang-undang baru, dan usaha untuk mendidik publik tentang isu-isu intelijen. Walaupun mereka harus tetap diberikan informasi mengenai isu-isu intelijen dan kebebasan sipil dan memonitor perubahan undang-undang sehingga mereka dapat menekan parlemen bila dibutuhkan, kelompok perlindungan hak asasi manusia ini juga bertanggung jawab untuk mendidik media tentang kerumitan isu-isu intelijen, untuk mendorong mereka untuk meliput debat publik dan menghasilkan artikel dan komentar yang mendalam yang dapat menambah pengetahuan dan kesadaran publik tentang intelijen.

¹⁴¹ Beberapa arsip-arsip operasi CIA oleh hukum dikecualikan dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Kebebasan Informasi untuk mencari catatan atas permintaan publik Informasi yang diklasifikasikan sesuai Perintah dari Eksekutif juga dikecualikan dari undang-undang tersebut. Karena sebagian besar informasi yang dipegang oleh badan intelijen rahasia sifatnya, secara relatif hanya sedikit informasi substantif tentang intelijen yang diungkapkan kepada publik di bawah undang-undang ini.

¹⁴² Banisar, David. 2002. *Freedom of Information: International Trends and National Security*. Makalah dipresentasikan di dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

¹⁴³ Seperti yang terjadi di Polandia, Jerman (bekas GDR) dan negara-negara Eropa Timur lainnya. Lihat: Majtény, László. 2002. *Reconciliation and Developing Public Trust: Opening State Security Files to the Public*. Makalah dipresentasikan di dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).





Peranan media adalah lebih kontroversial. Biasanya, pengawasan informal yang mereka lakukan hanya berkisar kasus skandal. Terlalu sering media melakukan liputan secara besar-besaran tentang kebocoran intelijen, pengungkapan rahasia kepada publik (*whistle-blowing*), dan kegagalan intelijen, sementara tetap senang dengan kerahasiaan. Melalui kapasitas mereka yang dapat mengungkapkan tindakan ilegal dan penyalahgunaan wewenang, media elektronik dan cetak dapat membentuk tanggapan publik dan menarik perhatian para aktor yang mengendalikan mekanisme pengendalian dan pertanggungjawaban yang lebih formal.¹⁴⁴ Apabila pengendali internal tidak memeriksa perilaku yang meragukan, dan pengendali eksternal tidak mengidentifikasi dan menanggapi, laporan investigatif dari wartawan dapat berperan sebagai *oposisi yang tidak resmi* atau *mekanisme pertanggungjawaban bayangan*. Namun, kecuali kalau para jurnalis mempunyai spesialisasi di bidang intelijen dan keamanan, selalu ada bahaya terjadinya sensasionalisme dan personalisasi isu-isu intelijen. Lebih jauh lagi, ada banyak contoh dimana media bertingkah laku secara tidak bertanggungjawab.¹⁴⁵ Walaupun tidak dalam semua kasus, ada saat dimana media harus menunjukkan pengendalian diri demi kepentingan nasional.¹⁴⁷ Di lain pihak, ada juga kasus dimana media disalahgunakan sebagai instrumen untuk kampanye pencemaran nama baik atau penyebaran informasi yang keliru melalui *informasi* atau *produk* yang didapatkan dari badan intelijen.¹⁴⁸

Sebagaimana adanya perubahan etika dan moral di berbagai bidang lainnya, media juga mengalaminya. Badan intelijen terkurung di dalam dinding nyata maupun kiasan yang mempersulit akses jurnalis, para akademisi dan pihak luar lainnya untuk mengetahuinya. Harapan bahwa media akan menghancurkan dinding ini sangatlah tidak realistis, lagi pula masyarakat pun tidak mau rahasia negaranya dapat terbongkar dengan mudah. Tetapi, walaupun banyak tantangan bagi pengawasan media atas intelijen, selalu akan ada reporter yang melaporkan kepada publik dan parlemen, dengan mengungkapkan informasi rahasia yang tidak sepenuhnya disetujui oleh badan intelijen. Dengan penuh semangat para wartawan menayangkan informasi itu di televisi atau menempatkannya pada halaman depan media cetak. Dalam era jurnalisme

¹⁴⁴ Lihat makalah-makalah yang dipresentasikan dalam konferensi mengenai *The Role of the Media in Public Scrutiny and the Democratic Oversight of the Security Sector*, yang diadakan di Budapest, 6-8 Februari 2003, diorganisir oleh Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Tersedia di: http://www.dcaf.ch/Media_Budapest0203/ws_papers.htm

¹⁴⁵ Tidak seperti kebanyakan negara demokrasi lainnya, dalam konteks intelijen, pemerintahan Inggris dapat mengeluarkan larangan sebelum artikel yang bisa membahayakan keamanan nasional dipublikasikan.

¹⁴⁶ Lihat: seri artikel yang diterbitkan oleh *The Baltimore Sun* mengenai kegiatan Badan Keamanan Nasional AS yang menciptakan minat yang lebih besar serta keluhan tentang ECHELON dari Uni Eropa.

¹⁴⁷ Ada beberapa kasus pada masa lalu dimana media AS mengetahui kegiatan badan intelijen dan setuju untuk tidak melaporkannya dengan alasan keamanan nasional. Para wartawan menemukan markas pelatihan untuk imigran Kuba di Florida sebelum terjadinya peristiwa Teluk Babi. Media juga menemukan pembangunan *Glomar Explorer*, yang dibangun oleh Hughes Corporation untuk CIA yang digunakan untuk menarik kembali kapal selam Soviet yang tenggelam di Lautan Pasifik. Dalam kasus ini rahasia tetap dijaga tetapi setelah satu tahun dibongkar oleh *Los Angeles Times* pada tahun 1975.

¹⁴⁸ Lihat: Zybortowicz, Andrzej. 2002. *Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks*. Makalah dipresentasikan di dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).





penyelidikan pasca Watergate, sangat sulit untuk membayangkan ada jurnalis yang mau menunda publikasi atau membatalkan suatu cerita semata-mata karena skandal yang melibatkan badan intelijen merupakan hasil rekaan atau dugaan belaka. Oleh karena itu, kebocoran dan erosi disiplin keamanan, walaupun disesalkan, dapat meningkatkan kemungkinan akan adanya pengawasan media dengan memindahkan kewenangan pembukaan rahasia ke ruang berita.

5. Transformasi dan Reformasi Badan Intelijen

5.1. Tantangan Negara dalam Masa Transisi Ketika Mereformasi Badan Intelijennya

Perubahan sangat jarang sekali terjadi dengan mudah. Mengarahkan kembali badan intelijen dari agenda yang represif ke suatu agenda yang memegang prinsip demokrasi baru dan menerima pengendalian demokrasi adalah suatu tugas yang sukar. Ini terlihat jelas dalam pemerintahan yang lambat dalam melaksanakan reformasi dan yang sedang menghadapi kerusuhan sosial yang meningkat dan berkurangnya dukungan masyarakat sebagai akibat permasalahan ekonomi, kelemahan privatisasi dan warisan-warisan lain dari masa lalu.

Beberapa reformasi telah dihambat oleh kurangnya pengalaman demokrasi¹⁴⁹ dan lemahnya hukum yang ada. Kelemahan hukum khususnya dapat terlihat jelas dalam *sektor keamanan*, dimana lembaga-lembaga intinya telah sekian lama mengambil alih tanggung jawab utama untuk keamanan dari musuh asing dan berbagai tantangan domestik yang tidak pernah didefinisikan dengan jelas. Di kebanyakan negara yang berada dalam masa transisi, klaim ini diperkuat dengan tidak adanya pengetahuan atau pengalaman sipil mengenai militer, intelijen dan ranah keamanan nasional. Oleh karena itu, mengumpulkan pemikir-pemikir sipil merupakan salah satu prasyarat utama dalam proses reformasi. Lebih jauh lagi, orang-orang dalam jumlah yang memadai harus dilatih dan bantuan dari pihak luar mungkin dibutuhkan.

Seperti di negara yang mengalami masa transisi lainnya,¹⁵⁰ negara-negara Eropa Timur dan Tengah telah memilih berbagai cara untuk mereformasi badan intelijennya. Negara mantan Chekoslovakia, sebagai contohnya, membubarkan STB – polisi rahasia komunis yang sampai pertengahan Februari 1990 beranggotakan 17.000 personel, dan mengangkat kembali mantan personel badan intelijen yang pernah dipecat setelah invasi tahun 1968, dan mengizinkan beberapa anggota lama untuk tetap ada¹⁵¹ dan

¹⁴⁹ Transisi tidak selalu menghasilkan rejim demokrasi yang stabil. Fokus utama harus ditujukan pada konsolidasi demokrasi yang mencerminkan fakta bahwa struktur dan proses menjadi stabil. Apabila pemerintahan yang terpilih tidak mengendalikan intelijennya, itu berarti demokrasinya belum terkonsolidasi. Lihat: Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press; hal. 5-6.

¹⁵⁰ Contohnya: Argentina, Afrika Selatan, Bolivia, Cili, and Peru.

¹⁵¹ Lihat: Cerny, Oldrich. 2002. *Czechoslovak (Czech) Intelligence after the Cold War*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva



kemudian mereka dibersihkan, sewaktu OPCD dirampingkan menjadi 1000 personel dan digantikan oleh mereka yang masuk setelah tahun 1989. Jerman, pada masa penyatuan kembali, membuat undang-undang yang melarang personel intelijen dan pejabat keamanan GDR untuk tetap bekerja. Sementara di Hungaria sejumlah pegawai intelijen diperbolehkan untuk tetap bekerja, di Polandia, semua agen badan intelijennya dipecat pada masa setelah pemilu bebas dilaksanakan untuk pertama kalinya. Komisi yang terdiri dari 140 deputi dan senator dibentuk untuk menilai apakah mantan anggota badan intelijen dapat dipekerjakan kembali. Dari 24.000 anggota SB sipil yang dipecat, 14.000 memutuskan untuk melamar kembali, sekitar 10.000 terqualifikasi, tetapi yang pada akhirnya hanya 4000 dari mereka yang dapat berkerja dalam Badan Perlindungan Negara yang kemudian dibentuk(UOP).¹⁵²

Walaupun setiap transisi selalu unik dan tidak ada dua negara yang mengalami kondisi yang sama, banyak masalah dan tantangan yang berhubungan dengan badan intelijen di negara-negara dalam masa transisi yang serupa:

- Dalam sejarahnya, kebanyakan badan intelijen di negara yang sedang dalam masa transisi dari pemerintahan otoriter ke demokrasi, dulunya bersifat represif dan berada di luar jangkauan hukum. Badan itu digunakan untuk mengkonsolidasikan kekuasaan mengidentifikasi dan mengawasi dengan ketat para penentang, menetralsir oposisi pemerintah, dan mencoba untuk menciptakan apatisme domestik melalui banyak cara, termasuk dengan mengendalikan media.
- Di negara-negara ini, intelijen pada umumnya berarti kontra intelijen,¹⁵³ yang melindungi rahasia negara dari pihak luar. Karena hampir semua hal dapat diklasifikasikan sebagai rahasia negara, maka cakupan apa saja yang harus dikendalikan menjadi sangat luas. Juga, sementara umumnya badan intelijen mengaitkan oposisi internal kepada musuh asing, fokus utama mereka lebih pada oposisi domestik dan bukan negara asing.
- Warisan badan intelijen yang paling negatif - dalam demokrasi baru adalah keterlibatan mereka dalam pelanggaran hak asasi manusia. Terkadang informasi yang mereka kumpulkan dalam pengumpulan dari rakyat mereka sendiri didapatkan dengan menggunakan metode yang melanggar hak asasi manusia, yang dilakukan dengan cara-cara kekerasan yang melanggar hukum guna menghilangkan oposisi domestik.
- Seringkali sejumlah besar personel badan intelijen berkerja secara rahasia di dalam kementerian atau kedutaan besar di luar negeri. Lebih jauh lagi, terdapat level politisasi yang tinggi dan keinginan di dalam badan ini untuk mempertahankan

Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

¹⁵² Lihat: Zybortowicz, Andrzej. 2002. Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks. Makalah dipresentasikan di dalam Seminar mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen, yang dilaksanakan 3-5 Oktober 2002 di Geneva dan diorganisir oleh Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

¹⁵³ Di USSR, sekarang Rusia, para ahli menggunakan istilah "negara kontra-intelijen" untuk menunjukkan luasnya otoritas yang dimilikinya. Negara totaliter seperti USSR harus mengendalikan arus informasi. Rezim Soviet sangat khawatir akan ancaman samizdat di mana pada tahun 1971 warganegara biasa tidak boleh mendekati mesin fotokopi (Xerox), apalagi komputer. Untuk deskripsi yang lebih baik mengenai "negara kontra-intelijen" lihat : Waller, Michael J. 1994. Secret Empire: The KGB in Russia Today. Boulder: Westview Press;hal. 13.



- otonomi dan kebijakan nasionalistik, sementara relasi dengan *masyarakat sipil* dilakukan dengan penuh keengganan hanya dalam bentuk yang sangat khusus.
- Kebanyakan badan intelijen bersifat reaktif bukannya proaktif. Mereka kekurangan doktrin moderen, kode perilaku, standar dan keefisienan operasi dan, terlebih lagi dilemahkan dengan persaingan dengan organisasi lainnya, dan pada umumnya sangat boros dan mahal.
 - Kebanyakan personel intelijen yang dibina dalam rezim kerahasiaan, tidak begitu tahu siapa yang melakukan apa, dan juga kesulitan untuk menyesuaikan diri dengan keterbukaan yang lebih besar. Kebudayaan politik organisasi intelijen, yang hanya terfokus ke dalam dan menekankan pada “kebutuhan untuk mengetahui” (*need to know*), tidak akan dengan suka rela menyerahkan informasi, terutama kepada publik tanpa mengerti dengan jelas akan tujuannya.
 - Terlalu sering adanya kelemahan dalam hal profesionalisme, kemampuan strategis dan kapasitas analisa yang kecil dan pada umumnya kurangnya koordinasi antar badan intelijen dalam negeri tersebut. Hal terakhir yang disebutkan sebenarnya merupakan permasalahan yang dihadapi intelijen di semua tempat.
 - Kebanyakan badan intelijen memiliki tenaga kerja yang terlalu besar yang tidak sesuai dengan kebutuhan masa kini, namun juga tidak mampu memperbaiki situasi ini.
 - Masalah yang paling sulit untuk dipecahkan adalah bahwa kategorisasi musuh negara tidak dapat dihilangkan dari pemikiran pembuat keputusan, sehingga badan intelijen masih berfungsi tanpa dasar hukum dan anggaran belanja yang jelas, masih banyak kekurangan dalam proses pengalokasian sumber daya untuk intelijen, dan peningkatan biaya yang belum mencakup investasi yang diperlukan untuk teknologi baru.
 - Karena struktur organisasi di kebanyakan badan intelijen tetap tidak efisien, dibutuhkan peningkatan penggunaan ketrampilan dan praktek manajemen modern.
 - Di samping itu, isu ideologi yang sudah ditetapkan, sejarah intelijen yang baru saja dilalui oleh negara pada masa transisi, diwarnai dengan korupsi dalam tingkat yang cukup tinggi dan kegiatan ilegal seperti pemerasan dan perampasan.

Namun bagi publik, ada dua masalah utama. Isu pertama adalah sedikitnya kesadaran akan fungsi intelijen. Kebanyakan politikus sipil, apalagi masyarakat luas, tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk memberikan pendapat yang untuk memiliki opini yang berbobot tentang intelijen. Lebih jauh lagi, kekurangan informasi ini bercampur dengan rasa takut, sehingga semakin mempertahankan kekurangan informasi tersebut

Permasalahan yang lainnya adalah bahwa *modus operandi* kebanyakan badan ini, beroperasi di bawah payung dari berbagai macam kementerian namun seringkali dengan wilayah kompetensi yang tumpang tindih, kurangnya transparansi dan mekanisme pengawasan sipil. Oleh karena itu, bahaya yang dihadapi negara dalam masa transisi adalah, badan intelijen baru akan selalu dianggap sama saja dengan badan intelijen yang lama.¹⁵⁴ Hasil dari hal tersebut ialah penyangkalan akan adanya hubungan anggota

¹⁵⁴ Lihat: Zybortowicz, *op. cit.* hal. 3, yang menganut pandangan bahwa salah satu hasil dari transformasi di Polandia (demikianpun di berbagai negara bekas UniSoviet) menunjuk pada kenyataan bahwa kelompok elit informal dan bukan lembaga-lembaga demokrasi yang memberikan pengaruh yang nyata terhadap proses pembuatan keputusan negara.



baru dengan pendahulunya yang mempunyai reputasi buruk tidak akan dapat mengusir kecurigaan bahwa badan intelijen yang baru itu hanyalah pecahan dari yang lama yang dihidupkan kembali dengan nama baru dan dengan fungsi yang lebih dikhususkan.

Namun, semakin lama perubahan yang dibutuhkan dan UU baru berkompetisi dengan tradisi lama dan korupsi yang parah, semakin besar juga tekanan dari mereka yang menyalahkan badan intelijen atas kelambatannya, atau bahkan ketidakmampuannya untuk menata kembali, menentukan arah baru dan mengadaptasikan kegiatan mereka dengan resiko, bahaya dan ancaman yang baru. Oleh karena itu, sangatlah penting untuk mengembangkan suatu program untuk secara sistematis dan berani mengganti semua aspek sistem yang lama yang tidak diinginkan.

5.2. Menggantikan Sistem Lama dengan Badan Intelijen yang Baru dan Dikendalikan Secara Demokratis

Syarat untuk pengembangan program semacam itu adalah visi yang jelas tentang situasi yang ideal bagi badan intelijen dalam hukum dan kebijakan. Prinsip-prinsip dasar yang mencerminkan situasi ideal yang diinginkan harus ditetapkan dalam undang-undang. Undang-undang yang menjadi pedoman kegiatan intelijen harus memberikan definisi misi yang jelas untuk tiap badan intelijen, dan membatasi kegiatan pengumpulan intelijen kepada kategori-kategori spesifik dari hal-hal yang berhubungan dengan keamanan nasional, sambil pada saat yang sama juga mengakui hak-hak asasi manusia dan kebebasan dasar warga negara. Masalahnya, rekomendasi terbaik yang dimasukkan dalam undang-undang baru dapat menjadi efektif di dalam kondisi dimana undang-undang itu atau proses politik dalam membuat undang-undang itu, disikapi dengan serius. Kedua kekuatan ini harus menanggulangi ideologi, ancaman dan persepsi keamanan yang lama, tradisi kelembagaan, penghormatan kepada *sektor keamanan* dan militer yang telah berlangsung lama, dan kepentingan pribadi. Tetapi, kepatuhan kepada undang-undang hanya karena instrumen hukum itu sudah ditetapkan, tidak akan cukup untuk menghadapi berbagai halangan itu. Proses demokrasi terbuka, seperti debat publik mengenai ketentuan-ketentuan dalam undang-undang tersebut dan perasaan bahwa keputusan telah diambil bersama, adalah suatu kekuatan yang lebih penting dan bermanfaat. Debat publik akan memperbesar jumlah orang yang mempunyai pengetahuan tentang isu-isu intelijen, juga menambah kepercayaan kepada para pemimpin yang terpilih secara demokratis bahwa mereka dapat dan harus menetapkan tujuan dan batasan dalam *sektor keamanan*. Proses pembangunan konsesus seperti itu adalah salah satu elemen utama dalam reformasi kelembagaan. Peningkatan konsesus dan kerja sama antar partai politik sangat menguntungkan bagi negara. Dalam banyak kasus, keikutsertaan individu dari beragam sektor masyarakat akan terbukti sebagai kontribusi yang signifikan dalam pembangunan konsesus.

Selanjutnya pembahasan isu-isu seperti ini dalam debat publik dapat menciptakan tuntutan publik akan profesionalisme, yang pada akhirnya akan menjadi jawaban terhadap berbagai kekurangan tersebut. Profesionalisme dapat mendatangkan dukungan publik, kepercayaan publik akan nilai-nilai demokrasi dan pelayanan publik, kesadaran yang lebih tinggi akan keefisienan, tata cara etika, kebanggaan dan penghormatan terhadap



diri sendiri, dan ketidakikutsertaan dalam –dan kebebasan dari- politik, bagi badan intelijen dan kegiatan yang mereka jalani.

Sejumlah negara telah berhasil memulai proses reformasi intelijen dengan menyepakati *prinsip dasar* yang harus dipatuhi oleh semua undang-undang dan lembaga.¹⁵⁵ Diskusi publik mengenai isu dan prinsip juga telah menjadi suatu pola kerja yang diadopsi oleh beberapa badan perlindungan hak asasi manusia regional maupun internasional, yang mengacu kepada suatu ketetapan demokrasi tentang wilayah kewenangan intelijen dan undang-undang parlemen yang mengendalikan fungsi intelijen.¹⁵⁶

Hasil yang terbaik dapat diraih apabila transformasi badan intelijen dipandu oleh lima prinsip utama, yang menyatakan bahwa badan intelijen harus:

1. Menyediakan intelijen efektif yang penting bagi keamanan nasional;
2. Mempunyai kerangka hukum yang memadai, yang di dalamnya badan ini beroperasi di bawah supremasi hukum yang mengakui hak asasi manusia dan kebebasan fundamental warganegara;
3. Mempunyai sistem manajemen yang efektif, yang memastikan pengarahan yang bertanggung jawab dan ketaatan pada hukum;
4. Bertanggung jawab secara efektif kepada presiden, perdana menteri atau kementerian yang bertanggung jawab kepada parlemen; dan,
5. Terbuka kepada peninjauan ulang internal dan eksternal, dan juga pada pengawasan parlementer, untuk memastikan bahwa mereka tidak menyalahgunakan wewenangnya, dan tidak dimanfaatkan secara keliru oleh pemerintah.

Ujian pengendalian demokrasi yang sebenarnya adalah kemampuan badan intelijen untuk menanggapi tantangan yang nyata tanpa mengkompromikan prinsip-prinsip dasar tersebut.

Program untuk secara sistematis dan berani mengganti aspek yang tidak diinginkan dari sistem yang lama harus mencakup lima unsur, yaitu:

1. Panduan dan koordinasi badan intelijen yang jelas;
2. Supervisi, pengendalian dan pengawasan badan intelijen;
3. Profesionalisasi badan itu sendiri;
4. Memperkuat hubungan antara undang-undang dan reformasi; dan
5. Membuat langkah-langkah praktis untuk menerapkan program perubahan dan reformasi.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Untuk studi kasus yang menarik tentang badan intelijen dalam negara demokrasi yang baru, lihat: Deletant, Dennis & Kieran, Williams. 2001. *Security Intelligence Services in New Democracies: The cases of the Czech Republic, Slovakia and Rumania*. Houndmills: Palgrave Publishers Limited.

¹⁵⁶ KTT OSCE di Budapest tahun 1994, ketika negara-negara yang menandatangani perjanjian Code of Conduct mengenai aspek-aspek militer dan politik dari keamanan mengakui pengendalian politik secara demokratis atas kekuatan militer, paramiliter dan kekuatan keamanan internal dan juga badan intelijen serta kepolisian merupakan unsur untuk stabilitas dan keamanan yang sangat penting. Dan: WEU. 4 December 2002. *Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform*. Paris. Forty-Eighth Session. Document A/1801. lihat bagian yang membicarakan Hungaria hal. 12; Polandia, hal. 14; Czech epublic dan Estonia, hal. 15; Latvia and Lithuania, hal. 16; Romania, hal. 16-17; Slovakia, hal. 17; Slovenia, hal. 18;

¹⁵⁷ Untuk elaborasi yang lebih jauh mengenai unsur-unsur ini di dalam studi kasus baru-baru ini,



5.2.1 Panduan dan Koordinasi yang Jelas dari Badan Intelijen

Panduan harus datang dari pejabat puncak. Harus dipastikan adanya panduan kementerian untuk badan intelijen, dan bukannya pengetahuan seperlunya tentang bagaimana fungsi-fungsi badan itu dijalankan.

Selain itu, Dewan Intelijen Nasional atau badan koordinasi lainnya harus dibentuk dengan tanggung jawab sebagai berikut:

- Untuk menentukan apa yang bisa dikategorikan sebagai ancaman, bahaya dan resiko negara, bekerja sama dengan Dewan Keamanan Nasional dan untuk membuat proposal yang spesifik tentang wilayah pengumpulan intelijen yang harus dilakukan oleh berbagai jenis badan intelijen;
- Untuk memberikan rekomendasi kepada presiden, perdana menteri dan menteri-menteri terkait tentang prioritas pengumpulan intelijen yang dibutuhkan negara, alokasi penugasan dan misi yang jelas di antara badan yang berbeda, dan tidak saling tumpang tindih;
- Untuk memastikan bahwa badan intelijen mempunyai prosedur yang jelas dalam memberikan kewenangan operasi secara internal, dan keefektifan badan intelijen ini dapat diaudit kalau presiden, perdana menteri atau menteri yang bertanggung jawab menuntut legalitas dari sebuah operasi; dan
- Untuk mengkoordinasikan pengumpulan secara permanen, dan mendorong terjadinya pembagian informasi intelijen antara badan intelijen secara benar.
- Untuk mengkoordinasi pengumpulan secara permanen, dan mendorong terjadinya pembagian intelijen seantara badan intelijen secara benar.

5.2.2. Pengendalian, Pembinaan, dan Pengawasan Badan Intelijen

Pengendalian dan pembinaan internal, eksternal dan yudisial serta pengawasan parlemen harus dibentuk sebagai mekanisme yang penting untuk mendukung dan mendorong pelaksanaan *program perubahan yang spesifik*.

Bentuk pengendalian dan pengawasan internal dan eksternal dapat dilakukan dengan pilihan-pilihan berikut:

- Inspektur Jenderal dapat mengendalikan badan intelijen apakah badan itu mematuhi prioritas yang ditetapkan dan melaksanakan misi-misi spesifiknya. Inspektur Jenderal dapat ditugasi untuk mengumpulkan informasi tertentu tentang kegiatan intelijen dan melaporkan pelanggaran hukum dan ketidakefektifan badan intelijen kepada eksekutif dan badan legislatif.
- Seorang menteri yang berhak menerima laporan dari badan intelijen, dapat juga dilengkapi dengan staf yang memiliki kapasitas yang memadai untuk memonitor keefektifan badan intelijen, dan juga memeriksa apakah mereka mematuhi batasan-batasan yang telah diterapkan. Staf yang diberi wewenang ini juga membutuhkan akses ke semua informasi mengenai kegiatan badan-badan intelijen.
- Komisi yang terpisah untuk pengawasan intelijen dan peninjauan kebijakan dapat dibentuk, yang terdiri dari anggota dari luar pemerintah yang diangkat oleh karena



kemampuan, pengetahuan, pengalaman atau reputasinya yang baik, dan kemudian komisi ini diberi wewenang untuk menilik peranan dan kebijakan badan intelijen.

- Suatu Ombudsman dapat diangkat apakah itu yang mempunyai kekuasaan umum, atau hanya dengan satu tujuan spesifik yaitu untuk meninjau tindakan pelanggaran intelijen.

Pengawasan parlemen harus dibangun. Salah satu cara yang populer dalam melakukan hal ini adalah dengan melalui komisi parlemen yang terpilih atau khusus –termasuk anggota partai yang menantang pemerintah semasa pemilu. Komisi ini harus melewati pemeriksaan latar belakang, mengambil sumpah untuk menjaga rahasia, dan yang tidak mempunyai hubungan dengan badan intelijen itu sendiri ataupun badan yang menjadi tujuan laporan badan intelijen. Komite ini harus mempunyai kekuasaan dan kemauan untuk mencegah pelanggaran hukum atau kegagalan dalam pelaksanaan tugas. Ini dapat dicapai dengan cara memperbolehkan mereka untuk mengakses anggaran belanja dan dokumen, dan juga memberikan mereka hak untuk melakukan suatu proses investigasi. Proposal untuk perubahan, modifikasi prosedur dan pemecatan kepala badan intelijen, dapat disalurkan kepada menteri yang menerima laporan dari badan intelijen itu sendiri. Staf yang cukup terlatih dibutuhkan untuk mendukung komisi ini.

Pengendalian yudisial harus meninjau dan memberikan penafsiran tentang kesesuaian semua undang-undang dengan konstitusi, menetapkan batasan yang bertujuan untuk mendapatkan kesimbangan antara perlindungan hak pribadi, perolehan informasi yang penting, dan peninjauan surat perintah yang dikeluarkan oleh menteri, dll.

5.2.3. Profesionalisasi Badan Intelijen

Profesionalisasi dapat didorong melalui sejumlah langkah-langkah, seperti:

- Perekrutan, pelatihan dan perencanaan karir yang terbuka dan hati-hati serta kepemimpinan yang membangkitkan inspirasi;
- Pendirian satu sekolah intelijen yang menyajikan satu kurikulum dasar bagi semua kandidat dari semua badan dan yang akan berusaha mencapai tiga tujuan, yakni menyampaikan gagasan ideal tentang profesionalisme, menanamkan kesetiaan kepada pelayanan publik, dan peningkatan kerja sama antar lembaga;
- Penugasan dan kenaikan pangkat harus mencerminkan keinginan petugas intelijen untuk beroperasi dalam wilayah kepentingan keamanan nasional yang ditentukan secara demokratis dan menggunakan cara-cara yang dapat diterima demokrasi;
- Manajer-manajer baru yang membangkitkan inspirasi dan mencerminkan profesionalisme baru harus dipilih dan mereka diberi tanggung jawab untuk memotivasi personel, mempertimbangkan tindakan yang dibutuhkan untuk kepentingan bersama bangsa, menegakkan standar kinerja yang tinggi, ketaatan pribadi akan aturan etika dan kewajiban moral yang tinggi serta disiplin dalam profesi intelijen –termasuk dalam menentukan pemecatan atau pindahan, sebagai tanggapan kepada suatu pelanggaran.



5.2.4. Memperkuat Hubungan Undang-Undang dan Reformasi

Undang-undang harus mencakup arahan untuk eksekutif untuk membentuk komisi yang terpisah dan independen untuk peninjauan perubahan dan reformasi dengan misi sebagai berikut:

- Membentuk dan mempublikasi langkah-langkah spesifik dari tujuan yang penting menyangkut perubahan dan reformasi badan intelijen sebelum undang-undang ditetapkan dan memberikan laporan setiap perubahan kinerja badan intelijen kepada presiden, perdana menteri, parlemen dan publik.
- Melaksanakan dengar pendapat publik mengenai hasil peninjauan dan kesimpulan yang dibuat oleh komisi independen ini yang kemudian harus diperhitungkan selama proses pembahasan anggaran baik oleh eksekutif maupun legislatif.

5.2.5. Langkah-langkah Praktis untuk Menerapkan Program Perubahan dan Reformasi

Untuk bisa menerapkan suatu program perubahan dan reformasi, fokus yang berkelanjutan harus dipertahankan berkenaan dengan tindakan-tindakan praktis di bawah ini:

- Bila dibutuhkan, undang-undang yang berlaku harus diamandemen dengan cepat dengan tujuan untuk menetapkan visi keamanan dan intelijen nasional yang jelas dan kerangka kerja yang disahkan oleh hukum.
- Elemen-elemen penting organisasi intelijen baru harus dapat dipasarkan kepada publik dan di dalam badan intelijen itu sendiri secara efektif.
- Kemampuan dan kecakapan pengelolaan harus dikembangkan dan dikuatkan agar memungkinkan badan itu untuk menanggulangi kesulitan dalam proses transformasi dan profesionalisasi.
- Sistem penugasan yang jelas, standar yang disepakati tentang hasil kinerja dan juga dalam hal kepatuhan pada hukum dan kebijakan, harus bisa dibangun dalam sistem badan ini.
- Individu pada tingkat manajemen harus dengan sistematis diganti, apabila mereka bekerja dengan cara berlawanan dengan tujuan badannya itu sendiri atau di luar parameter organisasi yang baru.
- Setiap insiden pelanggaran atau penyalahgunaan kewenangan seperti yang terjadi di masa lalu, harus dapat digunakan sebagai alasan untuk mempercepat perubahan, reformasi dan profesionalisasi.
- Komisi penyelidikan jangka pendek atau satuan tugas kementerian dapat menjadi alat yang tepat dan efektif dalam penyelidikan tindakan pelanggaran dan juga dalam menentukan perubahan dan reformasi secara lebih jelas.
- Satuan tugas dapat digunakan dalam jangka pendek untuk membantu para menteri dalam mengembangkan arahan kementerian yang terfokus, yang nantinya dapat mencegah perubahan yang tak terkoordinasi dan berjalan lambat.
- Peninjauan prosedur internal secara komprehensif harus dilakukan untuk memeriksa apakah prosedur tersebut sesuai dengan undang-undang dan arahan kementerian yang baru.





- Pedoman kementerian yang jelas harus selalu ada mengenai prioritas intelijen sebagai pemberitahuan tentang rencana-rencana besar dan siklus pengeluaran dana, dan juga untuk menerapkan sistem finansial yang transparan.
- Penegakan pengendalian dan pertanggungjawaban¹⁵⁸ sangat penting dalam masa transisi. Karena itu setiap kegiatan pendanaan yang tidak didukung bukti akan keperluan untuk dana itu harus segera dihentikan.
- Pengendalian kualitas profesional seharusnya dibangun apabila kualitas, relevansi, ketepatan waktu dan pada akhirnya penggunaan produk intelijen oleh pembuat kebijakan akan diperbaiki.

5.3. Ancaman Keamanan dan Dampak 11 September 2001

Kejadian 9/11 yang dipercaya di AS sebagai kejadian yang juga disebabkan oleh kegagalan intelijen¹⁵⁹ - telah mendorong isu reformasi intelijen menjadi agenda negara demokrasi yang lama dan baru. Bagaimana cara yang terbaik untuk memobilisasi informasi dan intelijen guna melindungi keamanan negara? Kebanyakan diskusi mengenai reformasi penggunaan intelijen dalam perang melawan terorisme difokuskan pada permasalahan tentang pembagian informasi di dalam pemerintahan. Namun, hanya dengan memahami hakekat dari tantangan intelijen dalam menangani anti-terorisme, kita dapat membentuk atau merancang suatu “arsitektur” atau struktur organisasi yang sesuai dengan tugas itu. Tantangan intelijen mempunyai empat komponen: (1) pengumpulan informasi yang tepat waktu, relevan dan dalam keadaan terbaik dapat ditindaklanjuti; (2) menyusun atau mengumpulkan informasi dari keseluruhan spektrum sumbernya; (3) menganalisa informasinya. *.menghubungkan titik-titik. dan .menggabungkan semua keping teka-teki yang lebih besar.*, dan (4) penyebaran informasi kepada semua pihak yang dapat menindaklanjutinya: pembuat kebijakan, petugas penegak hukum, penanggung pertama, dan publik - dalam suatu bentuk yang memungkinkan mereka untuk menggunakan informasi itu dalam mencapai misi mereka.

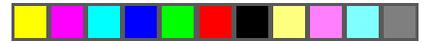
Setiap negara harus menciptakan definisi dan parameter eksplisit untuk keamanan dan intelijen nasionalnya sendiri. Entah itu dalam demokrasi lama ataupun baru; langkah-langkah orientasi praktis dibutuhkan untuk memastikan perubahan perspektif tentang

lihat: Bozhilov, Nikolai. 2002. *Reforming the Intelligence Services in Bulgaria: The experience from the last decade*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen yang dilaksanakan di Geneva 3-5 Oktober 2002 dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

¹⁵⁸ Hubungan yang didasarkan pada kewajiban untuk mendemonstrasikan dan bertanggung jawab atas kinerja sesuai dengan ekspektasi yang telah disepakati. Beberapa syaratnya adalah: (1) peran dan tanggung jawab yang jelas dan sudah disetujui; (2) ekspektasi yang jelas dan disepakati tentang apa yang harus dilakukan dan bagaimana caranya, apa saja yang tidak diperbolehkan dan apa yang harus diraih; (3) ekspektasi tentang kinerja yang diimbangi dengan kemampuan yang sesuai dari setiap pihak. Misalnya, wewenang, kemampuan dan sumber dayanya; (4) laporan yang tepat waktu dan terpercaya tentang kinerja yang sesuai dengan ekspektasi; (5) tinjauan dan umpan balik tentang kinerja yang dilaporkan sehingga pencapaian yang ada diakui dan koreksi yang diperlukan terlaksana.

¹⁵⁹ Ini mengakibatkan keterlibatan Kongres AS untuk melakukan penyidikan. *Dengar pendapat publik* oleh Penyidikan Gabungan dimulai pada 18 September 2002. Lihat: CRS Report RL 31650;





ancaman sebagai dasar tindakan intelijen. Sangatlah penting bahwa ancaman ini diuraikan dengan jelas, dan publik dapat dididik mengenai ancaman ini, yang nantinya dapat menambah jumlah dukungan bagi badan intelijen.¹⁶⁰ Pengumpulan intelijen sebaiknya dibatasi hanya sampai keperluan keamanan, dan daftar keperluan ini harus ditinjau secara berkala. Subyek penting bagi pengumpulan data intelijen rahasia tergantung kepada kekuatan musuh yang dapat membahayakan negaranya dan kepentingan pada saat itu. Justru sikap permusuhan dan potensi kekerasan inilah yang menciptakan resiko di mana pengumpulan intelijen secara terbuka tidak akan memadai. Pertimbangan yang paling penting adalah apapun ancaman terhadap keamanan yang digunakan sebagai pembenaran, kegiatan intelijen rahasia tetap harus diputuskan oleh pejabat eksekutif dan legislatif yang terpilih secara demokratis sehingga dari mereka dapat dimintakan pertanggungjawaban secara publik. Badan intelijen sebaiknya tidak memilih subyek pengumpulan intelijen, walaupun rekomendasi subyek memang akan dan seharusnya datang dari sumber-sumber ini.

Tekanan fiskal dan keuangan telah menimbulkan transisi dalam strategi keamanan, dari *pengelakan resiko ke manajemen resiko*, yang ditangani dengan sistem keamanan yang berdasarkan pada ancaman yang ada, dimana sejumlah resiko tertentu yang muncul harus dievaluasi dan diminimalisasikan. Oleh karena itu, saat ini *pencegahan* adalah alasan utama keberadaan badan intelijen.

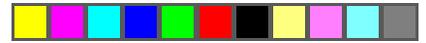
Oleh karena beberapa faktor baru, seperti situasi geopolitis, meningkatnya kekuatan aktor-aktor “non-negara”, fakta bahwa mayoritas resiko dan bahaya bersifat transnasional dan semakin meningkatnya sifat ancaman yang asimetris, serta insiden 11 September yang merupakan titik penentu dan pemicu gejolak politik, kondisi praktek intelijen lama telah termodifikasi dan menimbulkan pertanyaan terhadap sejumlah premis dasar tentang penataan badan intelijen dalam negara demokrasi.

Sementara semasa Perang Dingin, pemisahan yang ketat antara intelijen eksternal, intelijen internal dan penegakan hukum, terbukti bekerja dengan baik dalam sistem demokrasi, insiden 9/11 telah membawa banyak perubahan peraturan yang sudah ada.¹⁶¹ Terorisme internasional tidak hanya menantang seluruh konsep masyarakat sipil yang teratur dan bebas dalam konteks internasional dan nasional, dan juga asumsi demokrasi konstitusional tentang bagaimana suatu negara melindungi dirinya sendiri; hal ini juga menantang pemisahan secara institusional dan hukum antar badan intelijen secara mendasar, karena terorisme merupakan gabungan unsur ancaman internal dan eksternal dan karena kejahatan ini berada dalam suatu titik persinggungan yang rumit antara kedua ranah tersebut. Walaupun terorisme bukanlah tindakan yang unik dan sebelumnya sudah mengaburkan batas-batas antara internal/eksternal dan negara/

The Intelligence Community and 9/11: Congressional Hearings and the Status of the Investigation; GPO. Laporan final akan siap pada pertengahan 2004.

¹⁶⁰ Lihat: WEU. 4 Juni 2002. Report: *The new challenges facing European intelligence – reply to the Annual Report of the Council*. Forty-Eighth Session. Paris: Document A/1775; 20 hal.

¹⁶¹ 161Lihat: Gill, Peter. 2002. *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11*. Makalah dipresentasikan dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlemen dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen yang dilaksanakan di Geneva 3-5 Oktober 2002 dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)



non-negara, model internal atau eksternal tradisional dalam hal mengorganisir dan menyediakan perlindungan bagi negara tidak dapat sepenuhnya diterapkan. Ini sebabnya mengapa inisiatif anti-terorisme dapat terbagi ke dalam beberapa kategori yakni yang membantu secara signifikan memerangi terorisme, yang secara signifikan mengganggu nilai-nilai demokrasi, atau yang mengumpulkan dukungan dari publik dan negara sekutu. Tantangannya adalah untuk memastikan nilai demokrasi tidak dikompromi dalam mengambil langkah-langkah penanganan terorisme.

Apa yang terjadi saat ini adalah kebutuhan misi untuk perlindungan dari terorisme telah menggeser prioritas dari perlindungan hak individu ke perlindungan masyarakat dan memastikan keamanan bersama:

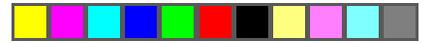
- Di AS, Undang-Undang Patriot AS,¹⁶² disahkan pada bulan Oktober 2001, merobohkan peraturan-peraturan yang tadinya merupakan dinding pembatas antara intelijen internal dan eksternal yang ditetapkan pada akhir tahun 1970an, pada masa penyidikan Watergate mengenai penyalahgunaan intelijen. CIA dan FBI sekarang menjadi lebih leluasa untuk berbagi informasi intelijen. Tersangka teroris non-warga negara dapat ditahan selama tujuh hari tanpa dihadapkan pada pengadilan, mereka yang sudah terbukti akan menjadi ancaman dapat ditahan tanpa ada batas waktu, dan warga negara asing yang ditemukan menggalang dana untuk organisasi teroris dapat langsung dideportasi. FBI telah diberikan peluang yang lebih besar untuk mendapatkan akses ke dalam komunikasi elektronik. Departemen keuangan AS diberikan kuasa untuk memerintahkan bank untuk menentukan dan membuka semua sumber rekening yang mencurigakan, dan dapat mengenakan sanksi apabila ada bank yang tidak bekerja sama, dan juga bank AS dilarang untuk melakukan transaksi dengan bank luar negeri yang belum disetujui.
- Parlemen Inggris meloloskan undang-undang yang serupa dengan Undang-Undang Patriot AS bulan Desember 2001,¹⁶³ yang di dalamnya tertera peraturan bahwa perusahaan komunikasi diharuskan untuk menyimpan rekaman pembicaraan via telepon dan email yang dapat diakses; dan juga peraturan-peraturan mengenai kewenangan yang kontroversial seperti penahanan tanpa batas waktu atas individu yang dicurigai sebagai teroris internasional. Lebih jauh lagi Inggris meningkatkan pengawasan dan pembatasan otorisasi finansial, memberikan keleluasaan yang lebih besar untuk pertukaran intelijen antar badan intelijen, merencanakan untuk menyetujui kriteria pemberian suaka dan memberikan kewenangan kepada pegawai imigrasi untuk menolak permintaan suaka dari mereka yang berasal dari negara yang dianggap aman.
- Jerman¹⁶⁴ meningkatkan akses penegak hukumnya ke data pribadi dan finansial, memberikan kewenangan untuk menuntut warga negara asing yang berhubungan

¹⁶² Mempersatukan dan Menguatkan Amerika dengan Cara Menyediakan Alat yang Tepat untuk Menangkal dan Menghancurkan Terorisme. Untuk analisis hukum yang lebih rinci pelajari dokumen yang dikeluarkan oleh Congressional Research Service (CRS) dengan judul: *The USA Patriot Act. A legal analysis*. Dapat diakses di: <http://www.fas.org/irp/crs/RL31377.pdf>

¹⁶³ Undang-undang Anti terorisme, Kejahatan dan Keamanan 2001, yang disetujui oleh kerajaan pada 14 Desember 2001. Lihat di: <http://www.hmso.gov.uk/acts/acts2001/20010024.htm> dan: Wood, Edward. 2002. *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001. Disclosure of Information*. House of Commons Library. Research Paper 02/54.

¹⁶⁴ Kabinet Jerman menyetujui dua paket kebijakan anti terorisme yang menyeluruh pada bulan September dan Desember 2001.





- dengan organisasi teroris asing, dan untuk men deportasi siapa saja yang memicu kekerasan politik atau yang mengancam ketertiban dasar kebebasan demokrasi.
- Perancis, Italia, Spanyol dan negara lainnya telah menguatkan rezim anti-terorisme yang sudah ada dengan menetapkan undang-undang baru.

Peraturan-peraturan baru ini mempermudah secara substansial pihak yang berwenang untuk mengakses informasi tentang individu yang dipegang oleh pihak ketiga, seperti: institusi finansial, pemberi pekerjaan, sekolah, atau badan-badan kesehatan. Dengan meninggalkan norma-norma konstitusional dengan alasan anti-terorisme dapat dengan halus merubah budaya di dalam institusi intelijen dan keamanan internal itu sendiri. Badan intelijen dan keamanan semakin besar kewenangannya untuk mengawasi warga negara tanpa pemberitahuan kepada tersangka yang sulit, dapat menjadi awal yang berbahaya dari pelanggaran hak sipil. Sehingga, akan lebih sulit bagi warga negara, Ombudsman dan LSM –yang tidak tahu diberi mengenai kegiatan pengawasan yang dilakukan badan intelijen- untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah dan badan-badannya. Lebih jauh lagi, imigran, pemohon suaka dan orang asing lainnya, akan menjadi target langkah-langkah anti-terorisme, dengan bahaya bahwa tindakan yang tak terkendali dapat menyebabkan ketegangan antar kelompok etnik dalam masyarakat, dan mengerosi norma-norma hukum yang menyatakan bahwa setiap orang harus diperlakukan sama di muka hukum.

Walaupun perubahan dalam kewenangan pengawasan penegakan hukum dan intelijen internal yang diduga menjadi lebih radikal segera setelah peristiwa 9/11 ternyata masih tetap dalam tingkat yang dapat diterima, negara-negara demokrasi harus tetap memperkuat dan tidak mengabaikan kebutuhan untuk menegakkan pilar-pilar kelembagaan yang sudah ada. Tatkala sistem nilai demokrasi berada dalam bahaya, sistem itu sendiri harus diperkuat. Sebab itu, kecenderungan untuk memberikan prioritas yang lebih rendah terhadap perlindungan hak individu dengan alasan untuk melindungi masyarakat, harus diimbangi dengan peningkatan pengendalian demokrasi dan pengawasan parlement terhadap intelijen. Jika tidak demikian semua pihak dirugikan, terutama negara-negara dalam proses transisi.¹⁶⁵ Di sisi yang lain, ketaatan akan pedoman konstitusional yang terlalu kaku, bila diterapkan tanpa pertimbangan atau akal sehat, dapat menjadi ancaman terhadap tatanan konstitusional yang sama besarnya dengan ancaman yang ditimbulkan oleh penyelewangan tanpa batas dari konstitusi itu sendiri.

Untungnya, terdapat fakta bahwa baik pemerintah AS maupun negara-negara Eropa menghadapi kendala yang cukup besar berkaitan dengan kapasitas mereka untuk intelijen internal, pengintaian dan penindakan terhadap terorisme di dalam negeri. Di Eropa, yang membatasi adalah semakin kuatnya standar hak asasi manusia yang ditetapkan oleh Dewan Eropa, dan juga sejarah yang memperlihatkan konsekuensi pemberian kekuasaan yang terlalu berlebihan kepada badan keamanan dalam

¹⁶⁵ Lihat: Winkler, Theodor. The Implications of 11 September: A Year On. di dalam: *Proceedings of the Second Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) – IISS Workshop*; Pidato Pembukaan; London, 11-13 Juli 2002.



menindak terorisme domestik. Di AS, batasan itu berupa konstitusinya, penolakannya terhadap penggunaan angkatan bersenjata dalam menangani keamanan domestik, dan pengawasan media yang ketat terhadap agen-agen penegakan hukumnya.

Pada dasarnya, badan intelijen internal dan bukan badan intelijen eksternal yang lebih sering mengakibatkan permasalahan karena kewenangannya untuk mencampurtangani ranah dan komunikasi pribadi untuk tujuan intelijen. Intelijen Eksternal lebih terfokus kepada intelijen asing berkenaan dengan kemungkinan ancaman, dan badan ini biasanya secara relatif lebih bebas dari batasan peraturan, dalam hal cara pengumpulan informasi dan apa yang mereka lakukan dengan informasi itu. Metode yang dirahasiakan, perlindungan sumber, dan bahkan menyangkal keberadaan badan intelijen itu sendiri, adalah prinsip-prinsip dasar dari kegiatan badan intelijen eksternal. Pertanggung jawaban intelijen eksternal, kalau keberadaannya diakui, umumnya dilakukan dengan sangat rahasia pula.

Oleh karena hal itu, penggabungan fungsi intelijen internal dan external yang umumnya diterapkan oleh badan intelijen lama dari negara yang sedang mengalami transisi, menciptakan kemungkinan bahwa badan intelijen internal dan penegakan hukum akan terkena pengaruh negatif dari sifat *kerahasiaan*, penipuan, dan kekejaman yang dibutuhkan dalam pengumpulan intelijen asing. Dalam situasi inilah pengendalian dan pengawasan sangat dibutuhkan. Membagi tanggung jawab dengan pembedaan yang jelas antar badan ini dapat mengurangi resiko seperti itu. Hal ini juga akan menciptakan ketegangan dan kompetisi antara kedua badan ini, yang juga dapat melindungi mereka dari penyelewengan kewenangan.

Pembedaan yang jelas antara intelijen dan penegakan hukum harus dipertahankan. Tidak seperti intelijen, penegakan hukum menganut sistem aturan dan tradisi yang berbeda. Dalam suatu negara demokrasi, yang paling penting adalah gagasan bahwa sebelum pemerintah dapat menggunakan kekuatan pemaksa, terlebih dahulu ia harus memberikan justifikasi kepada suatu lembaga yang tak berpihak, yakni badan yudisial. Berdasarkan informasi yang ada sebelum suatu negara dapat mengambil tindakan yang merugikan kepentingan warga negaranya sendiri, harus ada terlebih dahulu proses hukum yang mengandung tingkat transparansi tertentu.

Untuk penegakan hukum pidana yang ideal di suatu masyarakat demokratis yang terbuka lembaga penegakan hukum harus berfokus pada upaya mengidentifikasi pertanggungjawaban setelah suatu tindak pidana dilakukan. Mereka harus mengutamakan pengumpulan informasi dalam bentuk yang dapat digunakan dalam sistem pengadilan pidana apakah tujuannya untuk mengadakan penyelidikan pasca kejadian atau sebagai bukti pengadilan perdata untuk menjatuhkan hukuman atas pelanggaran hukum tertentu yang sudah terbukti. Semakin banyak penegakan hukum dilakukan dalam sistem demokrasi dan proses konstitusional, semakin besar penekanan pada bagaimana penegakan hukum yang terikat pada upaya penyelidikannya dan bagaimana sistem itu menggunakan informasi yang terkumpul sesuai dengan undang-undang dan membuat penegakan hukum bertanggungjawab kepada publik dan otoritas politik yang bertanggungjawab secara konstitusional. Penerapan nilai-nilai



ini harus menjadi prioritas utama didalam agenda reformasi sistem penegakan hukum. Dengan memperkenalkan tujuan penegakan hukum kepada operasi intelijen internal kita mendapatkan pedoman yang penting dalam menghadapi dua tantangan yang timbul dari anti-terorisme yakni: (1) memastikan standard kinerja yang tepat dan lebih terukur; dan (2) memastikan adanya rasa hormat yang lebih besar kepada nilai-nilai demokrasi.

6. Ringkasan Kesimpulan

Beberapa kesimpulan yang dapat ditarik adalah:

1. Badan intelijen dapat dan harus ditentukan dan diatur oleh suatu kombinasi antara hukum publik dan aturan rahasia.
2. Sistem pengendalian, supervisi dan pengawasan badan intelijen diperlukan untuk memastikan bahwa pendekatan yang digunakan dalam pengumpulan intelijen memenuhi standard yang dapat diterima oleh masyarakat yang dilayaninya.
3. Batasan secara hukum dapat diterapkan dalam pengumpulan intelijen tanpa melemahkan fungsi mereka dalam melindungi demokrasi. Sumber dan metode dapat diatur secara legal dan dijadikan subyek pengawasan tanpa mengkomproikan kerahasiaan yang dibutuhkan untuk perlindungan mereka.
4. Untuk pengendalian, pengawasan dan supervisi yang efektif dari badan intelijen, undang-undang tidaklah cukup. Harus ada cara yang efektif untuk menafsirkan dan menegakkan hukum dengan menggunakan lembaga independen dan memastikan bahwa mereka bertanggungjawab kepada publik. Pengaturan yang tentang pemisahan kekuasaan dapat menciptakan struktur yang efektif untuk memastikan pengendalian dan pengawasan yang mandiri.
5. Tanpa struktur pengendalian dan pengawasan dalam bentuk perundangan dan badan independen fungsi pengumpulan intelijen dapat menjadi kurang efektif. Badan intelijen dapat tergoda untuk menggunakan standard dan cara pengumpulan yang tidak terpercaya dan secara hukum diragukan.
6. Reformasi intelijen tidak harus bertentangan dengan tindakan kontraterorisme. Peristiwa 9/11 telah membuat semakin penting untuk menjamin tetap efektifnya baik struktur demokrasi yang dapat melindungi sistem demokrasi dari berbagai ancaman maupun operasi kontraterorisme dan intelijen.

Dilema utama dari badan intelijen di seluruh dunia berkenaan dengan cara mereka untuk berperan sebagai pelindung demokrasi, sementara pada saat yang sama beroperasi secara rahasia dan tidak terbuka kepada publik. Dalam masyarakat demokratis semua badan intelijen dihadapkan dengan tantangan untuk meraih keseimbangan antara kerahasiaan dan keterbukaan. Mempertahankan transparansi sampai tingkat tertentu akan kegiatan intelijen adalah salah satu jalan yang terbaik untuk memastikan pengendalian dan pertanggung jawaban demokratis, yang tentunya sangat penting untuk meningkatkan kesadaran dan dukungan publik terhadap badan intelijen. Namun semua pihak harus tetap waspada; hakekat intelijen berkaitan dengan kenyataan bahwa menentukan keseimbangan antara kerahasiaan dan demokrasi adalah sesuatu yang pelik.



Daftar Pustaka

Aid, Matthew M. and Wiebes, Cees. 2001. *Secrets of Signal Intelligence during the Cold War and Beyond*. Portland OR: Frank Cass.

Albats, Yevgenia. 1994. *The State within a State: The KGB and Its Hold on Russia – Past, Present, and Future*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Andrew, Christopher. 1986. *Secret Service: The Making of the British Intelligence Community*. London: Sceptre.

Andrew, Christopher and Gordievsky, Oleg. 1991. *KGB: The Inside Story of Its Foreign Operations from Lenin to Gorbachev*. New York: HarperCollins.

Berkowitz, Bruce D. and Goodman, Allan E. 2000. *Best Truth. Intelligence in the Information Age*. New Haven & London: Yale University Press.

Black, Ian & Morris, Benny. 1991. *Israel's Secret Wars: A History of Israel's Intelligence Services*. New York: Weidenfels.

Caldwell, George. 1992. *Policy Analysis for Intelligence*. Center for the Study of Intelligence. Washington D.C.: CIA.

Central Intelligence Agency. July 1995. *A Consumer's Handbook to Intelligence*. Doc. No. PAS 95-00010. Washington D.C.: CIA.

Clark, Robert M. 1996. *Intelligence Analysis: Estimation and Prediction*. Baltimore: American Literary Press.

Dearth, Douglas H. and Goodden, Thomas R. eds. 1995. *Strategic Intelligence: Theory and Approach*. 2nd ed. Washington D.C.: DIA, Joint Military Intelligence Training Center.

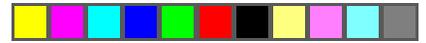
Eftimiades, Nicholas. 1994. *Chinese Intelligence Operations*. Annapolis: U.S. Naval Institute Press.

Elkins, Dan. 1997. *An Intelligence Resource Manager's Guide*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence Training Center. Defense Intelligence Agency.

Henderson, Robert D.A. 2002. *Brassey's International Intelligence Yearbook*. 2002 ed. Washington D.C.: Brassey.s.

Herman, Michael. 1996. *Intelligence Power in Peace and War*. New York: Cambridge University Press.

Johnson, Loch K. 1996. *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*. New Haven: Yale University Press.



Kahn, David. 1996. *The Codebreakers*. Rev. ed. New York: Scribner. 77

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

Knight, Amy. 1996. *Spies without Cloaks: The KGB's Successors*. Princeton: Princeton University Press.

Koehler, John O. 2000. *Stasi: The Untold Story of the East German Secret Police*.

Steele, Robert D. 2000. *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World*. Oakton VA: OSS Academy.

Steury, Donald P. ed. 1994. *Sherman Kent and the Board of National Estimates*. Washington D.C.: History Staff, Center for the Study of Intelligence. CIA.

Thomas, Gordon. 1999. *Gideon's Spies: Mossad's Secret Warriors*. New York: St. Martin's.

Treverton, Gregory F. 2001. *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. New York: Cambridge University Press.

Urban, Mark. 1996. *UK Eyes Alpha: The Inside Story of British Intelligence*. London: Faber & Faber.

Waller, Michael J. *Secret Empire: The KGB in Russia Today*. Boulder: Westview

Makalah Konferensi¹⁶⁶

Banisar, David. Freedom of Information International Trends and National Security.

Born, Hans. Parliamentary Oversight of Intelligence Services. The Need for Efficient and Legitimate Intelligence.

Born, Hans and Tuler, Matias. Parliamentary Democracy and Intelligence: Comparing Legal Frameworks of United Kingdom, Canada, Ukraine, Czech Republic, Turkey and South Africa.

Bozhilov, Nikolai. Reforming the Intelligence Services in Bulgaria. The Experience from the Last Decade.

¹⁶⁶ Makalah-makalah yang dipresentasikan dalam Lokakarya mengenai Pengawasan Parlementer dan Demokrasi terhadap Badan Intelijen yang dilaksanakan di Geneva 3-5 Oktober 2002 dan diorganisir oleh Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Tersedia di: http://www.dcaf.ch/news/Intelligence%20Oversight_051002/ws_papers/ws_papers.htm



Caparini, Marina. Challenges of Control and Oversight of Intelligence Services in a Liberal Democracy.

Èerný, Oldřich. Czechoslovak (Czech) Intelligence After the Cold War.

Faupin, Alain. Reform of the French Intelligence Services after the End of the Cold War.

Gill, Peter. Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th.

Haering, Barbara. Investigating the Strategic Intelligence Service of Switzerland: Experience of a Parliamentarian.

Leigh, Ian. The UK's Intelligence and Security Committee.

Lotz, George. Intelligence Oversight: Balancing National Security and Constitutional Rights.

Majtény, László. Reconciliation and Developing Public Trust: Opening State Security Files to the Public.

Szabó, Károly F. Parliamentary Overview of Intelligence Services in Romania.

Wark, Wesley K. Canada's Access to Information Act and the Canadian Security and Intelligence Community.

Watts, Larry L. Control and Oversight of Security Intelligence in Romania. Wijnen Riems, Joy M. Historical Overview: National Security Service (BVD) to General Intelligence and Security Service (AIVD).

Wijnen Riems, Joy M. Developments Relating to National Security (Annual Report 2001).

Zybertowicz, Andrzej. Transformation of the Polish Secret Services: From Authoritarian to Informal Power Networks.

