

Negara, Intel, dan Ketakutan

Editor
Andi Widjajanto

Tim Penulis
Alexandra Retno Wulan
A. Patra M. Zen
Edwin Partogi
J. Danang Widoyoko
Muradi
Otto Pratama
Stanley YAP
T. Hari Prihartono
Usman Hamid
Yandry K. Kasim
Zainal Abidin

Diterbitkan oleh



Jakarta, Agustus 2006

Negara, Intel, dan Ketakutan

Diterbitkan oleh
PACIVIS, Center for Global Civil Society Studies,
University of Indonesia

ISBN 979-25-2162-3

Tim Penulis

Alexandra Retno Wulan, A. Patra M. Zen, Edwin Partogi, J. Danang Widoyoko, Muradi, Otto Pratama, Stanley YAP, T. Hari Prihartono, Usman Hamid, Yandry K. Kasim, Zainal Abidin, Indriaswati Dyah Saptaningrum

Editor

Andi Widjajanto

Design

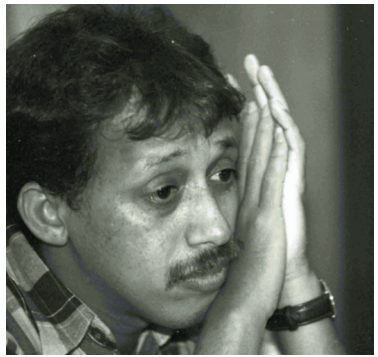
Kanisius

Percetakan

Kanisius

Cetakan Pertama Agustus 2006

Dilarang memperbanyak atau mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari PACIVIS



"Untuk Cak Munir"

Kata Pengantar

Apa jadinya jika para aktivis organisasi masyarakat sipil diminta menulis tentang intelijen negara? Jawabannya ada di tangan para pembaca saat ini; sebuah buku ringkas yang menggambarkan bagaimana aktivitas dinas-dinas intelijen melilit beragam dimensi kehidupan. Intelijen Indonesia ada di mana-mana. Intelijen menjelma menjadi negara dalam negara. Negara adalah intel; intel adalah negara; negara dan intel merupakan sumber ketakutan.

Buku "Negara, Intel, dan Ketakutan" merupakan kumpulan karya para aktivis gerakan masyarakat sipil yang menyuarakan kepedulian dan kegelisahannya tentang sifat *omnipresence* dari intelijen Indonesia. Para aktivis yang menyumbangkan gagasannya dalam buku ini tergabung dalam Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI). SANDI difasilitasi oleh PACIVIS UI dan didukung sepenuhnya oleh ELSAM, Human Rights Working Group, Imparsial, ICW, ISAI, KontraS, ProPatria Institute, The RIDEP Institute, dan YLBHI.

Pada dasarnya, para aktivis gerakan masyarakat sipil menyadari pentingnya kehadiran dinas-dinas intelijen profe-

sional yang menghadirkan suatu sistem peringatan dini dan sistem informasi strategis untuk pengamanan negara dari ancaman-ancaman asing. Namun, secara kritis, keberadaan dinas-dinas intelijen yang bergerak di semua lini dan melakukan beragam operasi intelijen di luar prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan kebebasan sipil harus terus menerus dipersoalkan.

Buku "Negara, Intel, dan Ketakutan" ditujukan tidak hanya untuk merekam beberapa sudut gelap Indonesia yang pernah tersentuh oleh aktivitas dinas-dinas intelijen, tetapi juga untuk menghadirkan beberapa gagasan tentang pengaturan ideal dinas-dinas intelijen. Gagasan ideal ini dilontarkan untuk memperkuat program reformasi intelijen negara yang telah diinisiasi oleh PACIVIS UI sejak pertengahan 2005. Diharapkan penguatan program reformasi intelijen ini akan dapat meletakkan intelijen dalam kerangka negara yang demokratik. Program reformasi intelijen negara ini diharapkan dapat mentransformasi karakter dinas-dinas intelijen sebagai organisasi yang tidak lagi menebar ketakutan di masyarakatnya sendiri, tapi justru menyediakan kepastian strategis dalam bidang keamanan nasional.

Jangan Takut Membaca Intel!

Depok, Agustus 2006

Andi Widjanto
Direktur Eksekutif PACIVIS

Daftar Isi

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
Biodata Penulis	v
Satu	
Pengantar	1
<i>Andi Widjajanto</i>	
Dua	
Intelijen: Masa Perang dan Masa Damai	11
<i>Alexandra Retno Wulan</i>	
Tiga	
Intelijen Pertahanan: Tinjauan Literatur dan Perspektif Historis Indonesia	36
<i>T. Hari Prihartono dan Yandry K. Kasim</i>	
Empat	
Intelijen Negara dan Intelijen Keamanan: Perspektif Kepemimpinan Politik dan Efektifitas Koordinasi	66
<i>Muradi</i>	

Lima

- Sumberdaya *Human Intelligence* (*Humint*)
dalam Perang Melawan Terorisme 116
Otto Pratama

Enam

- Menagih Pertanggungjawaban Kejahatan Intelijen di Hadapan Pengadilan: Keterbatasan dan Alternatif Perbaikan 144
Zainal Abidin, Indriaswati Dyah Saptaningrum

Tujuh

- Mereformasi Negara Intel Orde Baru: Kasus Penembak Misterius Era 1980an 175
Edwin Partogi dan Usman Hamid

Delapan

- Intelijen, Sensor dan Negeri Kepatuhan 202
Stanley YAP

Sembilan

- Mencegah Korupsi di Balik Keremangan 292
J. Danang Widoyoko

Sepuluh

- Wewenang Penangkapan Intelijen Tidak Diperlukan! 315
A. Patra M. Zen

Sebelas

- Penutup 337
Andi Widjajanto

BIODATA PENULIS

Alexandra Retno Wulan, anggota Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara. Ia adalah staf peneliti Departemen Hubungan Internasional, Center for Strategic and International Studies (CSIS-Jakarta). Memperoleh gelar S.Sos dari Jurusan Hubungan Internasional, FISIP-UI (2001) dan MA di bidang International Politics and Security Studies, Peace Studies Department, University of Bradford, Inggris (2005).

A. Patra M. Zen, saat ini menjabat sebagai Ketua Ad Interim Yayasan LBH Indonesia. Peneliti pada Institute Riset Ekonomi dan Sosial (InrisE); Ketua Pokja Papua; Koordinator Seknas Koalisi Kebijakan Partisipatif (KKP); Koordinator Tim Advokasi Koalisi Rakyat untuk Hak atas Air (Takruha). *Roster* pada *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UN-OCHA). Menerima the *Chevening Scholarship Award* untuk *LL.M in International Human Rights Law at University of Essex* (2003) dan *Political short-course on democracy at Civil Service College, London* dan *University of Birmingham* (2000); Sarjana Hukum (Hukum Pidana) Universitas Sriwijaya (1998). Publikasi, antara lain: *Tak Ada Hak Asasi yang Diberi* (2005); *Considering General Election in Aceh under*

the Martial Law (2004); *The Two Roots of Violations: Corruption and Economic Liberalisation. Portrait of Economic, Social and Cultural Rights Violations in Indonesia* (2003).

Edwin Partogi Pasaribu, Kepala Biro Penelitian dan Pengembangan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS). Mantan eksponen 1998. Aktif melakukan advokasi terhadap tindak kekerasan negara. Menyelesaikan Sarjana bidang Hukum Tata Negara di Universitas Indonesia. Menulis buku bersama Tim KontraS antara lain: *Tanjung Priok Sebuah Laporan Investigasi: Sakralisasi Ideologi Memakan Korban* (2001); *Stagnasi Hak Asasi Manusia : Laporan Tahunan Kondisi HAM Indonesia Tahun 2001* (2002); *Aceh Damai Dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu* (2006); *Bunuh Munir! Sebuah Buku Putih* (2006).

Indriaswati Dyah Saptaningrum, Koordinator Penelitian ELSAM dengan fokus pada pelanggaran HAM di masa lalu, keadilan transnasional, dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Ia memperoleh gelar Master in Law and Development dari Warwick University, UK, dengan beasiswa The British Chevening Award (2004-2005). Publikasi terakhir adalah *Turtle Eggs and Sustainable Development: Indonesian NGOs and Fundings; Development Journals, Palgrave* (Juni 2006).

J. Danang Widoyoko, Wakil Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW). Menyelesaikan studi S1 di Fakultas Teknik Jurusan Teknik Elektro, UKSW Salatiga tahun 2000. Pernah mengikuti kursus singkat “Good Governance and The Position of Armed Forces in Democracy”, Clingendael Institute, Den Haag, 2003. Sebelum bergabung di ICW, dia terlibat dalam berbagai penelitian dan advokasi bersama Yayasan Geni dan Yayasan Percik, Salatiga. Bersama ICW, ia terlibat dalam berbagai investigasi kasus korupsi, terutama korupsi di sektor pertahanan dan BUMN. Danang juga terlibat dalam penulisan sejumlah buku,

“Bisnis Militer Mencari Legitimasi” (2003), “Menyingkap Tabir Mafia Peradilan” (2003), “Saksi yang Dibungkam” (2006).

Muradi, peneliti The RIDEP Institute Jakarta, khususnya Program Security Sector Reform (SSR), dan Dosen Tetap pada Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD, Bandung. Di samping itu aktif mengajar pula pada Departemen Hubungan Internasional, Universitas Paramadina, dan Universitas AlAzhar Indonesia, Jakarta. Memperoleh gelar S1 dari Jurusan Ilmu Sejarah UNPAD tahun 2000, dan S2 dari Program Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2003. Menjadi Konsultan Penelitian pada Sekolah Staf dan Pimpinan (SESPIM) POLRI, Lembang Bandung, di samping menjadi salah satu Redaktur Ahli dalam Jurnal SESPIM POLRI *SANYATA SUMANASA WIRA*, serta Majalah SESPIM POLRI, *MITRA POLISI*. Meminati kajian militer dan kepolisian, bukunya yang berkaitan dengan Reformasi TNI diterbitkan oleh UNPAD Press, berjudul: *Berpijak Diatas Bara: Kegamangan Politik TNI Pada Masa Transisi*. Di samping itu aktif menulis mengenai kajian militer dan kepolisian di berbagai jurnal dan surat kabar.

Otto Pratama, Database Manager Imparsial. Ia menyelesaikan S-1 di bidang Sosiologi di Erasmus Universiteit, Rotterdam, Belanda (1993).

T. Hari Prihatono, Direktur Eksekutif ProPatria Institute. Sebuah lembaga nirlaba yang memberi perhatian pada isu-isu reformasi sektor keamanan Indonesia dan Fasilitator *Working Group on Security Sector Reform (WG SSR)*.

Usman Hamid, lulus dari Fakultas Hukum Universitas Trisakti 1999. Memulai aktifismenya sejak mahasiswa di Trisakti dimana empat mahasiswa tewas ditembak ABRI pada 12 Mei 1998 menjelang jatuhnya Soeharto. Bergabung bersama gerakan mahasiswa 1998-1999 dan hak asasi manusia melalui KontraS di tahun 1999 hingga saat ini. Menjadi Sekretaris Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM

Trisakti, Semanggi I dan II untuk menginvestigasi berbagai insiden penembakan mahasiswa di 1998-1999; serta Sekretaris Tim Pencari Fakta Kasus Pembunuhan Munir 2004. Publikasi: *Aceh, Pemilu di Bawah Darurat Militer* (2004); *Menatap wajah Korban* (2005); *Aceh, Damai dengan Keadilan?* (2006); *Bunuh Munir* (2006), *Inkonsistensi dan Separatisme Jakarta: Mengapa Tanah Papua Bergolak?* (2006).

Yandry Kurniawan Kasim, ProPatria Institute. Menyelesaikan studi pada Program Pascasarjana Hubungan Internasional Universitas Indonesia pada tahun 2003. Staf Pengajar Pada Program Pascasarjana Hubungan Internasional Universitas Indonesia.

Yosep Adi Prasetyo, Direktur Institut Studi Arus Informasi (ISAI). Lulus sebagai sarjana Fakultas Teknik Jurusan Elektro Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, dengan gelar Insinyur (1988). Saat ini, ia merupakan anggota Tim Kelompok Kerja (Pokja) Reformasi POLRI yang dibentuk POLRI-Kemitraan, anggota Pokja *Defence Reform* dan anggota tetap *Focus Group Discussion* Pro-Patria, ikut menyusun *academic paper* Konsep Pertahanan Republik Indonesia, serta pendiri dan anggota *board* Institut for Media and Social Studies (IMSS). Ia pernah menjabat sebagai Majelis Etik Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta (2003-2005). Beberapa publikasi antara lain: "Jurnalisme radio dan kekerasan di Era Pasca-Soeharto" dalam *Tidak Bebas Berekspresi*, (ISAI, 2005); "Kedung Ombo" dalam John McGlynn (*ed.*), *Indonesia in the Soeharto Years*, (Lontar, 2005); "Media dan peristiwa Kerusuhan Mei 1998" dalam Hotma Timbul Hutapea (*ed.*), *Menatap wajah Korban*, (SNB, KontraS, APHI, IKOHI, FKKM 98, 2005).

Zainal Abidin, staf Divisi Studi ELSAM. Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada pada tahun 2002.

Pendahuluan:
Transisi Intelijen Negara

Andi Widjajanto

Gelombang kekerasan yang melanda Indonesia, seperti konflik Aceh, kerusuhan Mei 1988, kekerasan komunal di Kalimantan Barat dan Tengah, konflik komunal di Poso dan Maluku, serta strategi bumi hangus di Timor Timur pasca jajak pendapat, mengundang banyak perhatian dari masyarakat internasional, media massa, organisasi non-pemerintah, dan juga akademisi. Cukup banyak akademisi yang berupaya untuk menjelaskan fenomena kekerasan yang terjadi dalam konteks ruang dan waktu yang spesifik. Pola induksi ini digunakan oleh Schulze¹, Bertrand², Van

¹ Kirsten E.Schulze, "Laskar Jihad and the Conflict in Ambon," *The Brown Journal of World Affairs* Vol.IX, Issue 1, Spring 2002.

² Jacques Bertrand, "Legacies of the Authoritarian Past: Religious Violence in Indonesia's Mollucan Islands," *Pacific Affairs*, Vol.71, No.1, Spring 2002.

Klinken³ dan Aditjondro⁴ untuk menganalisis "perang saudara" yang terjadi di Maluku. Kajian induktif juga dilakukan oleh Rohde⁵ untuk mendeskripsikan konflik agama dan etnis yang terjadi di Poso. Ravich⁶ dan Sukma⁷ menggunakan pendekatan yang sama untuk menjabarkan konflik yang terjadi di Aceh. Kontribusi yang sama juga diberikan oleh Djuli dan Jereski⁸ yang berupaya untuk melakukan komparasi tentang konflik sumberdaya yang terjadi di Aceh dan Papua.

Gelombang kekerasan diatas terjadi antara lain karena Indonesia memiliki struktur negara yang lemah (*weak state*). Dalam suatu negara lemah, kebijakan politik yang diambil terkondisikan oleh instabilitas politik, krisis legitimasi, lemahnya identitas nasional, tidak berfungsinya institusi sosial politik, kemiskinan ekonomi dan sangat rentan terhadap tekanan-tekanan eksternal.⁹ Hal ini membuat Indonesia terus-menerus berada dalam *process of crisis management* atau yang lebih dikenal dengan *the politics of survival*.¹⁰

³ Gerry van Klinken, "The Maluku Wars; Bringing Society back in," *Indonesia*, No. 71, 2001, h.1-26.

⁴ George Junus Aditjondro, "Guns, Pamphlets and Handie-talkies: How the Military Exploited Local Ethno-Religious Tensions in Maluku to Preserve their Political and Economic Priveleges," dalam Ingrid Wessel dan Gerogria Wimhofer (eds.), *Violence in Indonesia* (Hamburg: Abera, 2001).

⁵ David Rohde, "Indonesia Unravelling?," *Foreign Affairs* Vol.80, No.4, July/August, 2001.

⁶ Samantha F. Ravich, "Eyeing Indonesia through the lens of Aceh," *Washington Quaterly* Vol.23, No.3, Summer, 2000.

⁷ Rizal Sukma, "The Acehese Rebellion : Secessionist Movement In Post-Suharto Indonesia," dalam Andrew T.H. Tan and J.D. Kenneth Boutin (ed.), *Non Traditional Security Issues in Southeast Asia*, New York: Select Publishing, 2001

⁸ M.N. Djuli dan Robert Jereski, "Prospects for Peace and Indonesia's Survival," *The Brown Journal of World Affairs* Vol.IX, Issue 1, Spring, 2002.

⁹ Richard Jackson, "The State and Internal Conflict" *Australian Journal of Internal Affairs*, Vol.55, No.1, April, 2001, hlm.65-82.

¹⁰ J. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capability in the Third World*, Princeton, NJ:Princeton University Press, 1988.

Kajian tentang adanya kaitan antara gelombang kekerasan dan struktur negara bangsa di Indonesia pada akhirnya menimbulkan pertanyaan tentang kemungkinan Indonesia untuk mengalami kondisi yang jauh lebih buruk dan menjelma menjadi *failed state* seperti yang dialami oleh Afghanistan, Angola, Congo, Liberia, Sierra Leone, dan Sudan atau bahkan menjelma menjadi *collapsed state* seperti Somalia. Kemungkinan ini dipertanyakan antara lain oleh Emmerson¹¹, Dibb dan Prince¹², Rotberg¹³, dan Wanandi¹⁴.

Untuk mencegah jatuhnya Indonesia dalam kategori *failed state*, instabilitas sosial politik yang dialami Indonesia harus dihilangkan. Instabilitas ini harus dilihat sebagai akibat dari ketidakmampuan negara untuk memproyeksi kapasitas dan kewenangan yang dimilikinya, sehingga ada bagian-bagian wilayah dan penduduk Indonesia yang tidak tersentuh program-program pemerintah. Dalam situasi seperti ini, ancaman di masa depan akan timbul dari ketidakmampuan rejim politik transisional untuk mengatasi kompleksitas masalah yang muncul dari interaksi antara masyarakat multi-etnis, pluralitas politik, dan sistem ekonomi pasar. Kondisi ketidakamanan bagi negara dan bangsa selalu menjadi hambatan utama pembangunan di Indonesia. Jika Indonesia akan keluar dari lingkaran setan dimana instabilitas, kriminalitas, kemiskinan, dan kekerasan komunal saling memperkuat satu sama lain, maka pembangunan dan keamanan harus didekati secara simultan.

Integrasi antara konsep keamanan, pembangunan, dan hak-hak sipil rakyat terlihat nyata dalam terminologi reformasi sektor

¹¹ Donald K. Emmerson, "Will Indonesia Survive?" *Foreign Affairs*, May/June 2000, hlm.95.

¹² Paul Dibb dan Peter Prince, "Indonesia's Grim Outlook," *Orbis*, Fall 2001, hlm. 625-626.

¹³ Robert I. Rotberg, "The New Nature of Nation-State Failure," *The Washington Quarterly*, , Vol.25, , No. 3, Summer 2002, hlm. 85-96.

¹⁴ Jusuf Wanandi, "Indonesia: A Failed State?" *The Washington Quarterly*, , Vol.25, , No. 3, Summer 2002, hlm. 135-147.

keamanan. Sebagai suatu tujuan pembangunan, reformasi sektor keamanan diimplementasikan untuk memberikan kerangka penyelesaian menyeluruh bagi masalah-masalah keamanan seperti pene-gakan hukum, perlindungan hak-hak sipil dengan kebutuhan un-tuk melakukan reformasi institusional di tubuh TNI, POLRI, serta dinas-dinas intelijen.

Reformasi sektor keamanan yang digulirkan sejak 1998 belum menyentuh sistem intelijen nasional. Indikasi utamanya adalah hingga saat ini Indonesia tetap belum memiliki regulasi politik yang mengatur intelijen negara. Regulasi tersebut diperlukan ter-utama karena organisasi intelijen negara memiliki suatu kewe-nangan spesifik yang memungkinkan anggota intelijen untuk menggunakan metode kerja rahasia dan tertutup yang secara dia-metral memiliki kontradiksi dengan prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan kebebasan sipil.

Buku "Negara, Intel, dan Ketakutan" merupakan kumpulan karya para aktivis gerakan masyarakat sipil yang menyuarakan kepedulian dan kegelisahannya tentang sifat *omnipresence* dari intelijen Indonesia. Para aktivis yang menyumbangkan gagasannya dalam buku ini tergabung dalam Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI). SANDI difasilitasi oleh PACIVIS UI dan didukung sepenuhnya oleh ELSAM, Human Rights Working Group, Imparsial, ICW, ISAI, KontraS, ProPatria Institute, The RIDEP Institute, dan YLBHI. Buku "Negara, Intel, dan Ketakutan" ini ditujukan untuk tidak hanya untuk merekam beberapa sudut-sudut gelap Indonesia yang pernah tersentuh oleh aktivitas dinas-dinas intelijen, tetapi juga untuk menghadirkan beberapa gagasan tentang pengaturan ideal dinas-dinas intelijen.

Rekaman jejak intelijen Indonesia dan gagasan-gagasan ideal untuk mentransformasi dinas-dinas intelijen Indonesia di-sajikan dalam tulisan-tulisan yang elaboratif. Tulisan-tulisan tersebut merupakan hasil diskusi panjang antara para aktivis ge-

rakan masyarakat sipil dan para akademisi yang difasilitasi oleh PACIVIS-UI dalam beberapa "*writers workshops*" (Mei-Juli 2006). Para akademisi yang terlibat aktif dalam "*writers workshops*" adalah Andi Widjajanto (PACIVIS-UI), Makmur Keliat (FISIP-UI), Cornelys Lay (FISIPOL-UGM), Edy Prasetyono (CSIS), Kusnanto Anggoro (CSIS). Mereka merupakan anggota Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara¹⁵, yang dibentuk oleh PACIVIS-UI pada bulan Mei 2005.

Hasil dari "*writers workshops*" tersaji dalam bentuk buku "Negara, Intel, dan Ketakutan" yang terdiri dari 11 bab. Bab I dan BAB XI merupakan bab pengantar dan penutup yang berusaha untuk memberikan pemetaan umum dan kesimpulan rekomendatif tentang intelijen Indonesia.

Bab II "Intelijen: Masa Perang dan Masa Damai" ditulis oleh peneliti CSIS, Alexandra Retno Wulan. Di bab ini, Wulan memaparkan gagasan ideal tentang pemisahan antara intelijen masa perang dan masa damai. Namun, untuk Indonesia, pemisahan tersebut sulit dilakukan terutama karena aktor-aktor keamanan Indonesia tidak pernah putus digelar untuk mengatasi letupan ancaman-ancaman eksternal, internal, dan transnasional yang terus terjadi. Hal ini menyebabkan sistem intelijen masa perang menjadi dasar pembentukan sistem intelijen masa damai. Dinas-dinas intelijen Indonesia bergerak berdasarkan logika perang yang lebih mengandalkan operasi-operasi tertutup dan represif.

Bab III "Intelijen Pertahanan: Tinjauan Literatur dan Perspektif Historis Indoensia" dikerjakan secara kolaboratif oleh T. Hari Prihartono dan Yandry K. Kasim. Prihartono dan Kasim—yang dalam ProPatria menginisiasi reformasi militer, menawarkan gagasan

¹⁵ Anggota Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara lainnya adalah Hariyadi Wirawan (FISIP-UI), Rudi Satryo (FH-UI), Fadjrul Falaakh (FH-UGM), Alexius Jumadu (Universitas Parahyangan), dan Ikrar Nusa Bhakti (LIPI).

untuk memperkuat intelijen pertahanan yang harus dikendalikan oleh Departemen Pertahanan. Kedua penulis mengusulkan transformasi dinas intelijen militer sehingga Departemen Pertahanan dapat lebih mengendalikan lingkaran proses kerja intelijen militer yang nantinya diharapkan dapat memperkuat produk-produk intelijen militer.

Bab IV "Intelijen Negara dan Intelijen Keamanan: Perspektif Kepemimpinan Politik dan Efektivitas Koordinasi" ditulis oleh Muradi yang bersama RIDEP telah melakukan advokasi reformasi kepolisian. Temuan menarik yang diungkap dalam Bab ini adalah (1) kinerja intelijen kepolisian sangat dipengaruhi oleh pertarungan elit politik di tingkat nasional; dan (2) kinerja intelijen kepolisian tereduksi oleh dominasi intelijen militer dan dikooptasi oleh berbagai lembaga keamanan *ad-hoc* di tingkat nasional seperti Kopkamtib dan Bakorstanas. Bagi Muradi, kinerja intelijen kepolisian bisa ditingkatkan dengan mengembalikan kompetensi utama intelijen kriminal ke lembaga kepolisian serta mengembangkan mekanisme koordinasi yang lebih padu antar dinas-dinas intelijen.

BAB V "Sumberdaya *Human Intelligence (Humint)* dalam Perang Melawan Terorisme" merupakan kontribusi pemikiran Otto Pratama. Pratama mempermasalahkan kecenderungan perluasan wewenang intelijen untuk menjalankan strategi kontra-terorisme. Bagi Pratama, kecenderungan yang juga berlangsung di tingkat global ini harus diimbangi dengan adopsi prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan kebebasan sipil terutama untuk mengawasi aktivitas intelijen yang mengandalkan *human intelligence*.

BAB VI yang berjudul "Menagih Pertanggungjawaban Kejahatan Intelijen di Depan Pengadilan: Keterbatasan dan Alternatif Perbaikan" digagas oleh Zainal Abidin dan Indriaswati Dyah Saptaningrum dari Elsam. Tulisan Abidin dan Saptaningrum dalam bab ini mengarah kepada usulan reformasi sistem peradilan militer di Indonesia terutama untuk mencegah impunitas anggota-anggota

intelijen (yang berasal dari dinas kemiliteran). Reformasi sistem peradilan militer yang ditawarkan Abidin dan Saptaningrum tidak hanya menjabarkan masalah-masalah utama yang ada dalam sistem peradilan militer saat ini, tapi juga menawarkan beberapa usulan substantif untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota-anggota intelijen.

BAB VII "Mereformasi Negara Intel Orde Baru: Kasus Penembak Misterius Era 1980-an" merupakan gagasan bersama Edwin Partogi dan Usman Hamid. Kedua aktivis KontraS ini memaparkan secara rinci perluasan kewenangan bagi aparat keamanan yang dilakukan secara ekstensif. Bagi Partogi dan Hamid, perluasan kewenangan ini dilakukan semata-mata secara subjektif demi kepentingan stabilitas politik rejim. Perluasan kewenangan ini secara signifikan mengurangi kepastian dan kewibawaan hukum di Indonesia karena proses penegakan hukum dapat dipotong dan bahkan disubstitusi oleh suatu operasi tertutup yang mengandalkan metode-metode represif.

Bab VIII "Intelijen, Sensor, dan Negeri Kepatuhan" yang disajikan sangat rinci oleh Stanley YAP dari ISAI. Bab ini secara lugas menunjukkan sifat *omnipresence* dari intelijen Indonesia. Intelijen Indonesia -yang dijadikan instrumen stabilisasi oleh rejim politik, masuk hampir dalam semua dimensi kehidupan. Stanley menilai bahwa di masa Orde Baru, secara naif, negara berpikir bahwa nilai, ideologi, gagasan, dan bahkan ilmu pengetahuan dapat dikendalikan dengan cara membatasi produk-produk yang dilempar ke masyarakat luas. Intelijen menjadi bagian dari kontrol represif negara terhadap film, teater, buku, diseminasi gagasan, dan bahkan proses belajar mengajar. Bagi Stanley, kontrol represif negara tersebut akhirnya menumbuhkan secara relatif sikap kepatuhan semu masyarakat terhadap negara yang justru kontradiktif bagi perkembangan kreativitas, inovasi, dan gagasan kritis warga negara.

BAB IX ditulis oleh J. Danang Widoyoko dari Indonesian Corruption Watch (ICW). Widoyoko memaparkan suatu dimensi kecil intelijen yang mempengaruhi kehidupan sehari-sehari. Bab ini berhasil menunjukkan bagaimana intelijen muncul dalam uang rupiah; intelijen ada dalam perangko; bayang-bayang intelijen ada di meterai dan surat berharga. Bagi Widoyoko, intrusi intelijen dalam percetakan kertas-kertas berpengamanan ini menarik untuk diangkat karena menunjukkan perluasan wewenang intelijen di luar kompetensi utamanya. Sayangnya, perluasan wewenang ini juga disertai dengan indikasi terjadinya korupsi yang melibatkan beberapa anggota intelijen. Solusi normatif yang ditawarkan Widoyoko adalah reduksi kewenangan intelijen di luar sektor pertahanan dan sekaligus meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses pengadaan.

Bab X "Wewenang Penangkapan Intelijen Tidak Diperlukan" merupakan tulisan terakhir di buku ini yang mengangkat salah satu usulan kontroversial dari draft RUU Intelijen Negara versi Maret 2006. Bab yang ditulis oleh A. Patra M. Zen (YLBHI) menawarkan satu argumentasi dasar bahwa kewenangan anggota intelijen berbeda dengan kewenangan aparat penegak hukum. Bagi Zen, anggota intelijen memiliki kewenangan terbatas dalam pembentukan sistem peringatan dini dan sistem informasi sistem strategis. Anggota intelijen tidak memiliki kewenangan penegakan hukum. Karena itu, secara tegas, Zen menyatakan bahwa UU Intelijen Negara tidak perlu dan tidak boleh memberikan kewenangan penangkapan bagi dinas dan anggota intelijen.

Lontaran gagasan dalam bab-bab substansi buku ini, walaupun terkesan menghadirkan sudut-sudut gelap intelijen Indonesia, pada dasarnya ditujukan untuk menopang program reformasi intelijen negara. Program reformasi intelijen negara diluncurkan untuk mengembangkan kualitas demokrasi dan ukuran-ukuran (*governance effectiveness*) yang semakin jelas untuk menilai kinerja sistem intelijen negara bagi keamanan nasional.

REFERENSI

Buku

- Burchill, Scott & Linklater. 1996. *Theories of International Relations..* Macmillan Press. UK.
- Conboy, Ken. 2003. *Kopassus: Inside Indonesia's Special Forces.* Equinox. Jakarta
- Conboy, Ken. 2004. *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service.* Equinox. Jakarta.
- Gray, Colin S. 2005. *Another Bloody Century: Future Warfare.* Weidenfeld & Nicholson. London.
- Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations.* Harvard University Press. Cambridge.
- Keegan, John, 2004. *Intelligence in War.* Vintage Books. New York.
- Lund, Michael S. 1996. *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy.* United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Nugroho, Yanusa. 2004. *Manyura.* Kompas. Jakarta.
- Pendit, Nyoman S. 2003. *Mahabharata.* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Sawyer, Ralph D. 2004. *The Tao of Spycraft: Intelligence Theory and Practice in Traditional China.* Westview Press. Colorado:.
- Scott, L.V. & Jackson, Peter. 2004. *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century.* Routledge. London.
- Shulsky, Abram N. & Schmitt, Gary J. 2002. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3rd edition. Brassey's Inc . Washington D.C.

SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmaments and International Security. 2005.

Oxford University Press. Oxford.

Traverton, Gregory F. 2005. *The Next Steps in Reshaping Intelligence*. RAND Corporation. Virginia.

Widjajanto, Andi (ed.). 2005. *Reformasi Intelijen Negara*. Pacivis. , Jakarta.

Jurnal

Arreguín-Toft, Ivan, "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict", *International Security*, Volume 26, No.1, (Summer, 2001).

Artikel Media Massa

"Penyadapan Warga Harus Seijin Pengadilan". *Kompas*. 9 Januari 2006.

"AS 'Meminjam Tangan' untuk Menyiksa Tahanan" . *Kompas*. 25 Januari 2006.

"Ada Bukti Tahanan Alami Penyiksaan". *Media Indonesia*. 25 Januari 2006..

Internet

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

http://en.wikipedia.org/wiki/Prehistoric_warfare.

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_wars_before_1000

Intelijen: Masa Perang dan Masa Damai

Oleh : Alexandra Retno Wulan

Intelligence is an oxymoron of peaceful-war

A. Pendahuluan

Perang dan damai merupakan dua fenomena yang konstan muncul dalam kehidupan manusia. Perebutan Hastinapura di medan Kurusetra¹ hingga penyerangan Irak dan Lebanon masa kini merupakan berbagai teater perang yang pernah dicatat dalam sejarah. Dalam periode Pasca Perang Dingin, di tingkatan global antara tahun 1990 - 2004, tercatat rata rata setiap tahun terjadi 24 konflik bersenjata². Lebih dari 2000 tahun yang lalu, Plato bahkan dengan sinis

¹ Nugroho, Yanusa, Manyura, dan Pendit, Nyoman S., *Mahabharata*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.

² *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmaments and International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2005, hlm. 122.

menggambarkan bahwa perang tak akan pernah berakhir dengan menyatakan bahwa hanya mereka yang telah meninggal yang dapat menyaksikan keberakhiran perang³. Hal ini menunjukkan bahwa fenomena perang merupakan fenomena yang secara konsisten masih berlangsung.

Karakteristik perang pun mengalami cukup banyak perubahan yang signifikan. Ivan Arreguín-Toft melihatnya sebagai perang simetrik dan asimetrik dimana karakteristik perang dilihat dari kekuatan aktor dan strateginya⁴. Pembedaan serupa juga dilakukan oleh Colin S. Gray dengan tipe perang *regular* dan *irregular*-nya⁵. Pada dasarnya perubahan karakteristik perang dapat dilihat berdasarkan aktor-aktor yang terlibat, faktor pemicu dan penyebab dasarnya, strategi serta teknologi senjata yang digunakan.

Pada saat yang bersamaan fenomena damai adalah fenomena antitesis dari perang yang masih terus diupayakan oleh manusia. Bagi kaum realis, damai merupakan kondisi untuk mempersiapkan perang⁶, sementara bagi kaum liberalis damai merupakan kondisi yang harus terus diwujudkan dan dipertahankan untuk kepentingan bersama lain yang jauh lebih penting⁷. Tapi jelas bagi dua pandangan tersebut, damai merupakan suatu kondisi yang juga signifikan dalam evolusi kehidupan manusia, terutama di area studi keamanan.

Di sisi lain, intelijen muncul sebagai salah satu isu penting dalam area keamanan. Kebutuhan dan tuntutan publik terhadap

³ Gray, Colin S., *Another Bloody Century: Future Warfare*, London: Weidenfeld & Nicholson, 2005, hlm. 19.

⁴ Arreguín-Toft, Ivan, "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict", *International Security*, Volume 26, No.1, Summer, 2001, hlm. 93 - 128.

⁵ Gray, *Op.cit.*, hlm. 168 - 170.

⁶ Burchill, Scott, "Realism and Neo-realism" dalam Burchill, Scott & Linklater, *Theories of International Relations*, UK: Macmillan Press, 1996, hlm. 67 - 73.

⁷ Burchill, Scott, "Liberal Internationalism" dalam Burchill & Linklater, *Op.cit.*, hlm. 28 - 35.

intelijen, khususnya intelijen negara semakin meningkat. Peristiwa penyerangan terhadap Amerika Serikat pada September 2001 merupakan bukti yang semakin menguatkan kebutuhan negara dan masyarakat terhadap intelijen negara yang dapat diandalkan⁸.

Dalam perkembangannya, studi mengenai intelijen dipandang perlu terutama dalam konteks studi keamanan mengenai perang dan damai. Intelijen dipandang berperan penting dalam mencegah maupun memenangkan perang dan di sisi lain intelijen juga dipandang perlu untuk mewujudkan perdamaian.

Adanya perbedaan mendasar antara karakteristik masa damai dan masa perang tampaknya akan menyebabkan keharusan bagi negara untuk membedakan intelijen yang digunakan dalam kedua kondisi tersebut. Berdasarkan ilustrasi singkat di atas, bab ini akan menggambarkan perbedaan esensial antara intelijen yang digunakan dalam masa damai dengan intelijen yang digunakan selama masa perang. Hal ini penting untuk dilakukan agar negara dapat merancang intelijennya secara lebih maksimal sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Negara harus dapat menjamin bahwa setiap institusi negara bertindak sesuai fungsi serta tujuannya dengan semaksimal mungkin dan lebih jauh lagi institusi negara juga harus mendukung pelaksanaan kaidah penadbiran yang baik (*good governance*) yang mengedepankan nilai nilai demokrasi, hak asasi manusia dan hak hak sipil lainnya.

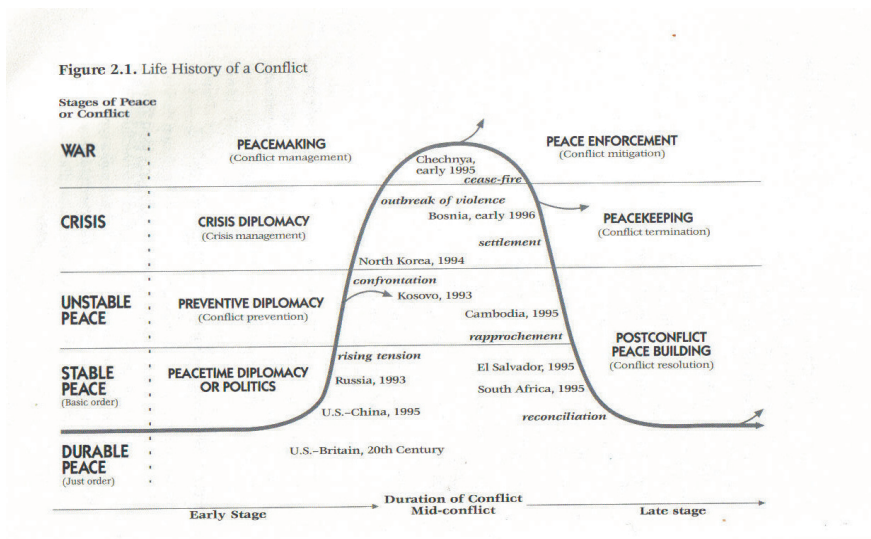
B. Perang dan Damai

Fenomena perang memang merupakan salah satu fenomena yang selalu dihadapi dalam kehidupan manusia. Jaman prasejarah pun telah mencatat beberapa konflik yang terjadi antar manusia di

⁸ Scott, Len & Jackson, Peter, "Journey in Shadows" in Scott, L.V. & Jackson, Peter, *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century*, London: Routledge, 2004, hlm. 1.

jaman batu dan logam⁹. Setelah periode tersebut konflik dan perang tetap muncul dalam kehidupan manusia. Dunia mitologi mencatat Perang Bharatayudha dan Perang Troya, sementara itu dalam periode yang bersamaan juga muncul beberapa perang di Persia (499 SM - 479 SM), Perang Peloponnesia (431 SM - 404 SM) dan perang lain di berbagai kawasan berbeda¹⁰. Periode berikutnya mencatat beberapa perang di wilayah Romawi, Arab dan Cina¹¹. Fenomena ini terus berlanjut hingga Perang Dunia I, Perang Dunia II, konflik di Darfur, Nepal, serta di beberapa negara Asia Tenggara.

Diagram 1 Siklus Konflik (Michael S. Lund)



⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Prehistoric_warfare, diakses 5 juli 2006.

¹⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_war_before_1000, diakses 5 juli 2006..

¹¹ *Ibid.*

Michael Lund mengamati bahwa setiap konflik pada dasarnya memiliki siklus tahapan dan intensitasnya masing masing. Lund membagi tahapan konflik¹² menjadi tahapan awal, pertengahan dan tahapan akhir. Selama ketiga tahapan ini, konflik bergerak dari spektrum damai, konflik, krisis dan yang paling ekstrem perang untuk kemudian bergerak kembali menuju perdamaian.

Perang pada umumnya didefinisikan sebagai titik ekstrem dari sebuah konflik yang melibatkan penggunaan senjata sebagai alat kekerasan. Lund menilai dalam setiap tahapan konflik setidaknya harus diciptakan strategi khusus untuk dapat mencegah konflik mencapai titik ekstremnya dan apabila sudah berada dalam titik ekstrem dapat bergerak turun kembali ke perdamaian.

Dalam prinsip sebuah negara yang demokratis dan menganut prinsip supremasi sipil¹³, perang harus ditentukan oleh pemegang kekuasaan politik tertinggi yang diasumsikan memegang mandat dari seluruh rakyat. Apabila diamati lebih lanjut, perang dan konflik bersenjata yang pernah terjadi atau bahkan masih berlangsung memiliki beberapa karakteristik yang berbeda. Colin S. Gray membagi karakteristik perang menjadi dua jenis, terutama berdasarkan aktor aktor yang terlibat dalam perang tersebut. Jenis pertama disebut Gray sebagai peperangan reguler¹⁴. Secara sederhana, perang ini adalah perang antara dua atau lebih kekuatan perang normal. Lebih lanjut, Gray menjelaskan bahwa hal ini akan membawa setidaknya dua konsekuensi logis. Konsekuensi pertama, perang akan berlangsung di level antar negara. Konsekuensi kedua adalah perang akan berlangsung dengan memanfaatkan kekuatan angkatan

¹² Lund, Michael S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996, hlm. 45 – 46.

¹³ Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 1957, hlm. 83 – 85.

¹⁴ Gray, *Op.cit.*, hlm. 168.

bersenjata masing masing negara. Dengan demikian juga dapat disimpulkan bahwa jenis perang reguler adalah jenis perang yang berlangsung antara angkatan bersenjata dua atau lebih negara.

Gray juga menyatakan bahwa jenis perang ini biasanya dipicu oleh motivasi perebutan wilayah atau teritori tertentu¹⁵. Sebagai konsekuensinya, kemampuan perang yang dikembangkan adalah kemampuan perang teritorial *land power*, termasuk pengembangan kemampuan intelijen.

Tipe perang kedua adalah perang nonreguler¹⁶. Sebagai kebalikan dari tipe perang reguler, tipe perang nonreguler ini merupakan perang antara aktor reguler dengan aktor nonreguler. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, aktor reguler adalah negara sementara yang dapat dikategorikan sebagai aktor nonreguler adalah aktor aktor non-negara.

Tipe perang ini memunculkan kebutuhan lain bagi negara dan kekuatan perangnya. Kekuatan perang negara dalam hal ini juga harus mempertimbangkan karakteristik unik aktor non-negara. Tipe perang nonreguler ini pada dasarnya tidak berhubungan dengan penguasaan territorial, oleh karena itu umumnya definisi kemenangan ditentukan oleh penguasaan hati dan pikiran lawan. Dengan demikian tampak jelas bahwa pengembangan kemampuan intelijen tetap merupakan sebuah kewajiban bagi negara, walaupun dengan fokus yang berbeda bila dibandingkan dengan pengembangan kemampuan intelijen dalam perang reguler.

C. Intelijen Negara

Studi intelijen merupakan salah satu studi yang berkembang dalam area studi keamanan. Selama ini, studi intelijen kurang

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 201.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 212.

dieksplorasi karena karakteristik dasar intelijen yang berkaitan erat dengan faktor kerahasiaan. Namun dalam evolusi studi keamanan, studi intelijen negara merupakan salah satu isu yang secara signifikan berkembang terutama setelah peristiwa penyerangan terhadap menara kembar di New York, Amerika Serikat.

Intelijen negara setidaknya berkaitan dengan dua hal. Intelijen sebagai sebuah fungsi dan intelijen sebagai sebuah organisasi dalam struktur ketatanegaraan. Sebagai sebuah fungsi, intelijen berkaitan dengan penginderaan awal atau yang lebih dikenal dengan *early-warning system*. Hal ini akan mengakibatkan intelijen memiliki tugas untuk mengumpulkan, menganalisa dan memberikan informasi yang diperlukan kepada pembuat kebijakan dalam penentuan kebijakan yang terbaik untuk mencapai tujuan. Sebagai sebuah organisasi, intelijen terkait dengan struktur, hubungan antar institusi, personil serta mekanisme pertanggungjawaban dan pertanggunggugatan.

Sebagai sebuah fungsi, intelijen akan cenderung bersifat statis. Dalam hal ini, apapun jenis situasi dan kondisinya, intelijen akan tetap berfungsi sebagai instrumen penginderaan awal bagi para pembuat kebijakan dalam pembuatan sebuah keputusan. Sementara sebagai sebuah organisasi, intelijen harusnya akan berkembang mengikuti situasi dan kondisi tertentu, misalnya struktur organisasi intelijen dalam negara demokratis harusnya berbeda dengan struktur organisasi intelijen dalam negara yang tidak demokratis. Apabila hendak diteliti lebih lanjut, studi mengenai intelijen sebagai sebuah organisasi adalah studi yang kompleks. Hal ini terutama disebabkan karena karakteristik dasar intelijen pada dasarnya akan bertentangan dengan prinsip dasar penadbiran yang baik (*good governance*)¹⁷. Intelijen pada dasarnya akan berkaitan erat dengan

¹⁷ <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm> diakses 5 Juli 2006.

prinsip prinsip kerahasiaan sementara prinsip *good governance* akan menuntut transparansi dan keterbukaan. Akan tetapi kedua kondisi ini bukan berarti tidak dapat ditemukan titik tengahnya. Dengan demikian jelas bahwa studi intelijen harus lebih memfokuskan diri pada penemuan titik tengah antara karakteristik alami intelijen dengan prinsip prinsip *good governance*.

Pada dasarnya studi intelijen harus memfokuskan pembahasan terhadap tiga dimensi intelijen. Dimensi pertama adalah jenis produk informasi intelijen. Dimensi kedua adalah dimensi aktivitas intelijen dan dimensi ketiga adalah dimensi organisasi intelijen.

Dalam dimensi informasi, intelijen memiliki setidaknya tiga jenis produk intelijen yang kesemuanya berupa informasi. Jenis produk intelijen pertama adalah *current intelligence* atau oleh John Keegan dikategorikan sebagai *real-time intelligence*¹⁸. Produk intelijen ini pada umumnya berupa informasi yang dapat menjawab pertanyaan apa, bagaimana, di mana serta kapan. Keegan memberikan contoh sistem *hakaras* di India yang terbukti secara efektif mampu memberikan informasi-informasi dasar mengenai lawan semasa periode masuknya Inggris dan New Zealand ke India¹⁹. Shulsky dan Schmitt menambahkan bahwa dalam kategori ini, informasi utama yang diperlukan sangat dipengaruhi oleh prioritas pembuat kebijakan yang seharusnya terkait erat dengan prioritas kepentingan nasional²⁰. Bila ditelaah lebih lanjut, jelas bahwa kategori ini akan menjadi sangat dinamis dan dipengaruhi oleh perubahan kepentingan serta tujuan jangka pendek. Misalnya kepentingan negara yang berbeda secara signifikan apabila berada dalam kondisi perang yaitu untuk memenangkan perang saja dan

¹⁸ Keegan, John, *Intelligence in War*, New York: Vintage Books, 2004, hlm. 18-19.

¹⁹ *Loc.cit*

²⁰ Shulsky, Abram N. & Schmitt, Gary J., *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3rd edition, Washington D.C.: Brassey's Inc., 2002, hlm. 57.

kepentingan negara dalam kondisi damai yaitu untuk keselamatan serta keberlangsungan bangsa dan negara.

Jenis produk intelijen kedua dikategorikan oleh Keegan sebagai produk strategik intelijen. Strategik intelijen terdiri dari setidaknya dua jenis informasi. *Basic intelligence* adalah jenis produk strategik intelijen yang pertama. John Keegan memberikan gambaran yang sangat komprehensif bagaimana jenis produk intelijen ini telah terbukti sangat berguna membantu Alexander Agung menaklukkan Turki²¹. Produk intelijen dasar ini meliputi informasi mendasar dalam sebuah situasi. Misalnya, informasi mengenai infra struktur suatu daerah yang akan diserang serta informasi mengenai keadaan cuaca di daerah tersebut.

Jenis produk berikutnya adalah *intelligence estimates*. Produk ini meliputi informasi intelijen yang berupa alternatif alternatif pilihan kebijakan yang diperlukan oleh para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan²². Secara kualitas, dimensi ini dapat dikatakan bersifat sebagai konstanta karena pada dasarnya kualitas intelijen haruslah selalu akurat, aktual dan faktual. Namun apabila dilihat dari ragamnya, maka dimensi ini merupakan sebuah variabel. Ragam informasi yang harus dicari pada masa damai bisa jadi tidak selalu sama dengan ragam informasi yang harus dicari pada masa perang. Pada masa damai, diasumsikan negara akan memiliki prioritas kepentingan nasional yang relatif berbeda dibandingkan selama masa perang sehingga konsekuensinya jenis informasi intelijen yang dibutuhkan juga akan berbeda.

Dimensi berikutnya adalah dimensi aktivitas intelijen. Secara umum aktivitas intelijen dapat dibagi ke dalam beberapa jenis. Aktivitas pertama adalah pengumpulan informasi. Berdasarkan metode pengumpulan informasi, aktivitas intelijen dapat dibeda-

²¹ Keegan, *Op.cit*, hlm. 7-8.

²² Shulsky & Schmitt, *Op.cit*, hlm. 60 - 61.

kan menjadi beberapa jenis antara lain pengumpulan informasi dari sumber data publik (*open source intelligence*), aktivitas yang mengandalkan kemampuan manusia atau yang lebih dikenal dengan *human intelligence (humint)*, aktivitas yang lebih mengandalkan kemajuan teknologi atau yang dikenal dengan *technological intelligence (techint)*, aktivitas yang menggunakan simbol, signal dan lambang atau yang lebih dikenal dengan *signal intelligence (sigint)* serta aktivitas yang menggunakan foto satelit atau yang lebih dikenal dengan *imagery intelligence (imint)*.

Aktivitas intelijen berikutnya adalah analisis. Aktivitas ini terkait erat dengan aktivitas pengumpulan data sehingga para pembuat keputusan mampu merumuskan keputusan terbaik sesuai dengan informasi dan analisis informasi yang dihasilkan oleh intelijen. Keegan menyebut tahapan aktivitas ini sebagai tahapan interpretasi²³ karena informasi yang telah dikumpulkan baru akan memiliki arti setelah dianalisis dan diinterpretasikan sebelum disalurkan kepada pihak pembuat keputusan. Misalnya, apabila terdapat informasi mengenai pengembangan kekuatan Angkatan Laut Indonesia, maka tidak selamanya berarti Indonesia akan menyerang negara lain. Oleh karena itu, interpretasi dan analisis data menjadi sangat krusial dalam penentuan kebijakan negara lain untuk merespon adanya peningkatan kekuatan Angkatan Laut Indonesia tersebut.

Aktivitas ketiga adalah aktivitas yang berkaitan dengan operasi rahasia atau yang disebut dengan *covert action*. Aktivitas ini adalah aktivitas yang selama ini selalu dikaitkan dengan kerja intelijen. Pada dasarnya informasi ini berkaitan dengan informasi yang tidak dapat didapatkan dari sumber informasi publik dan membutuhkan sebuah operasi yang bersifat rahasia²⁴. Aktivitas ini merupakan

²³ Keegan, *Op.cit.*, hlm. 5-6.

²⁴ Anggoro, Kusnanto, "Konsolidasi Negara, Politik Transisi dan Fungsi Intelijen" dalam Andi Widjajanto ed., *Reformasi Intelijen Negara*, Jakarta: Pacivis, 2005, hlm. 173 - 175.

aktivitas yang sangat mengandalkan faktor manusia atau yang biasa disebut dengan *human intelligence* dalam studi intelijen.

Aktivitas keempat adalah aktivitas *counter-intelligence*. Aktivitas ini berkaitan dengan kegiatan untuk memberikan persepsi dan informasi yang tidak tepat kepada lawan dan/atau menjaga distribusi informasi hanya kepada pihak yang memiliki hak sehingga pihak lawan tidak berhasil mengambil keuntungan yang dapat merugikan. Lebih lanjut aktivitas ini juga terkait erat dengan kebutuhan akan manajemen proteksi data²⁵ sehingga setiap jenis informasi bisa diakses oleh pihak yang berkepentingan dengan otorisasi yang sesuai dengan kapasitasnya.

Berdasarkan dimensi organisasi, intelijen dapat diamati melalui beberapa instrumen. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, organisasi intelijen ini harus dapat mempertemukan antara karakteristik alami intelijen yang rahasia dengan berbagai prinsip penadbiran yang baik seperti penghargaan terhadap nilai nilai demokrasi, hak asasi manusia serta hak sipil lainnya. Oleh karena itu, instrumen-instrumen ini seharusnya menjamin pemenuhan target efektivitas intelijen sekaligus perwujudan dari prinsip prinsip penadbiran yang baik. Instrumen pertama adalah struktur organisasi intelijen, baik struktur di internal lembaga intelijen maupun struktur intelijen dalam sebuah sistem ketatanegaraan.

Selain struktur organisasi intelijen, dimensi organisasi juga harus diamati dengan instrumen mekanisme pertanggungjawaban dan pertanggunggugatan yang sesuai. Mekanisme ini akan menegaskan kembali struktur organisasi intelijen dalam sebuah negara demokratis yang akuntabel.

Instrumen berikutnya adalah instrumen kode etik dan pengawasan intelijen. Kode etik intelijen setidaknya harus menjadi da-

²⁵ Shulsky & Schmitt, *Op.cit*, hlm. 99.

sar untuk menjaga moralitas tindakan intelijen²⁶. Sementara itu, pengawasan intelijen akan berfungsi untuk menjaga profesionalitas intelijen. Lebih lanjut, pengawasan intelijen harus dilakukan di beberapa area dan level secara sekaligus.

Pertama, pengawasan intelijen harus dilakukan secara politik. Hal ini artinya harus ada mekanisme pengawasan terhadap proses pengambilan keputusan, otorisasi aktivitas intelijen serta pelaksanaan operasi intelijen. Pengawasan ini dapat dilakukan setidaknya di empat level. Level pertama adalah internal, artinya pengawasan dilakukan oleh atasan yang berwenang. Level berikutnya adalah pihak eksekutif sebagai pengguna utama intelijen. Level berikutnya adalah pihak parlemen sebagai pemberi mandat kepada pihak eksekutif, dan terakhir adalah level publik sebagai pemegang kekuasaan utama dalam sebuah negara yang demokratis.

Kedua, pengawasan intelijen juga harus dilakukan di bidang hukum. Hal ini terutama dilakukan karena intelijen adalah sebuah institusi sipil yang harus tunduk kepada hukum sebagai sebuah konsekuensi dari negara hukum. Oleh karena itu setiap prosedur penggunaan intelijen maupun pelaksanaan operasi intelijen haruslah berdasar kepada aturan hukum yang berlaku baik di tingkatan nasional maupun internasional.

Ketiga, pengawasan intelijen harus dilakukan untuk urusan finansial. Sebagai konsekuensi dari sebuah negara demokratis, pembiayaan aktivitas intelijen harus sepenuhnya ditanggung oleh anggaran negara. Oleh karena itu, sistem audit dan bentuk pengawasan finansial lain juga harus dilakukan untuk organisasi intelijen.

²⁶ Anggoro, *Ibid.*, hlm. 171 - 175.

D. Intelijen Negara: Masa Perang atau Masa Damai?

Berdasarkan penjelasan penjelasan di atas, maka jelas bahwa ada dua titik ekstrem dalam hubungan di dalam masyarakat, baik di tingkat lokal, nasional, regional maupun global, yaitu perang dan damai. Pada saat yang bersamaan, intelijen merupakan isu signifikan dalam kedua kondisi yang secara karakteristik dasar sangat berbeda tersebut. Perbedaan perang dan damai setidaknya diwarnai oleh beberapa hal. Pertama, perbedaan antara perang dan damai adalah faktor dimensi waktu. Perang secara otomatis menciptakan batasan batasan waktu yang jauh lebih pendek dibandingkan dengan masa damai. Hal ini membawa konsekuensi logis untuk menentukan kebijakan dan keputusan dengan jangka waktu yang lebih minimal. Sementara itu, masa damai akan memungkinkan dijalankannya mekanisme dan prosedur penggunaan intelijen secara lebih normal. Kedua, perang dan damai juga dibedakan oleh identifikasi tujuan dan lawan. Dalam hal ini, kondisi perang lebih memudahkan identifikasi tujuan sekaligus lawan. Tujuan dalam kondisi perang umumnya adalah memenangkan perang. Kemudahan identifikasi ini akan mempengaruhi penggunaan fungsi dan organisasi intelijen negara.

Di sisi lain, Charles Cogan mengamati perubahan karakteristik intelijen yang terjadi terutama di abad ke-21. Cogan melihat bahwa karakteristik intelijen di abad 21 ini jauh menjadi lebih agresif dibandingkan masa sebelumnya²⁷. Hal ini disebabkan karena situasi global yang dapat dikatakan dalam keadaan perang terutama melawan terorisme.

Sesuai dengan penjabaran sebelumnya, perbedaan karakteristik intelijen haruslah diamati dari ketiga dimensi intelijen yang ada

²⁷ Cogan, Charles, "Hunters not Gatherers: Intelligence in the twenty-first century" dalam Scott & Jackson (eds.), *Op.cit.*, 153 - 159.

- jenis informasi, aktivitas dan organisasi intelijen. Berdasarkan jenis informasi, perubahan karakteristik intelijen dapat dikatakan minimal atau tidak ada sama sekali. Hal ini disebabkan karena informasi intelijen harus bersifat aktual, faktual dan akurat tanpa dipengaruhi oleh kondisi apapun. Dengan kata lain, apapun situasi dan kondisi yang melibatkan penggunaan intelijen, informasi yang dikumpulkan tetap harus tepat waktu (aktual), faktual dan yang paling penting adalah akurat. Namun dari segi jenis informasi yang harus didapatkan, kondisi perang ataupun kondisi damai akan membawa konsekuensi yang berbeda terhadap kinerja intelijen. Dalam situasi perang, negara harus siap melancarkan serangan mendadak sekaligus mengatasi serangan mendadak. Oleh karena itu, informasi intelijen yang harus didapatkan selama situasi perang adalah informasi informasi yang mampu mengakomodasi negara untuk melancarkan serangan mendadak terhadap pihak lawan dan sebaliknya mampu mempersiapkan negara dalam mengatasi serangan mendadak dari pihak lawan²⁸. Secara sederhana selama masa perang biasanya negara akan lebih membutuhkan informasi-informasi yang bersifat taktik kemiliteran untuk dapat mengatasi lawan dan memenangkan peperangan.

Berdasarkan dimensi aktivitas, karakteristik intelijen akan sangat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang dihadapi negara. Dalam situasi damai, aktivitas intelijen seharusnya dijalankan sesuai dengan norma dan aturan yang berlaku. Namun, pada saat negara dalam kondisi tidak normal apalagi dalam kondisi perang, maka aktivitas intelijen biasanya lebih bersifat ofensif dan memperbesar kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap norma dan aturan normal yang telah disepakati. Cogan melihat bahwa aktivitas

²⁸ Sawyer, Ralph D., *The Tao of Spycraft: Intelligence Theory and Practice in Traditional China*, Colorado: Westview Press, 2004, hlm. 427.

intelijen masa perang akan lebih dari sekedar pengumpul informasi tetapi sekaligus menjadi pemburu musuh²⁹.

Sementara itu berdasarkan dimensi organisasi, karakteristik intelijen juga akan dipengaruhi oleh situasi dan kondisi negara. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya, dimensi ini akan bergerak dalam spektrum antara menjunjung tinggi nilai demokrasi atau menjunjung tinggi efektivitas. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa dalam kondisi normal organisasi intelijen harus didominasi oleh intelijen sipil dan dalam kondisi perang organisasi intelijen dapat didominasi oleh intelijen militer. Secara singkat karakteristik intelijen dalam kondisi perang dan damai akan dapat digambarkan dalam tabel yang dibedakan oleh tiga variabel di bawah ini.

Tabel 1
Karakteristik Intelijen di Masa Perang dan Masa Damai

	Intelijen Damai	Intelijen Perang
Jenis Informasi	Umum dan biasanya didapat dari sumber informasi yang terbuka untuk publik	Lebih spesifik untuk mencegah serangan mendadak

²⁹ Cogan melihat bahwa saat ini Amerika Serikat dapat dikategorikan dalam kondisi perang terutama dalam kaitannya dengan perlawanan terhadap terorisme. Lihat Cogan, Charles, *Op.cit.*, hlm. 157.

Aktivitas	Normal dan tidak diperbolehkan terjadi pelanggaran terhadap aturan apapun	Ofensif dan besar kemungkinan terjadi pelanggaran aturan
Organisasi	Demokratik lebih dominan daripada efektif	Efektif jauh lebih dominan daripada demokratik

Secara sederhana intelijen pada masa damai adalah intelijen yang menjalankan aktivitasnya sesuai dengan aturan dan norma yang berlaku, berada dalam sebuah kerangka kerja organisasi negara yang demokratik yang bertugas mencari informasi yang berfungsi sebagai instrumen pendukung perwujudan kepentingan nasional bangsa yang bersangkutan. Sementara itu, intelijen dalam masa perang adalah intelijen yang aktivitasnya kemungkinan besar melanggar aturan aturan yang telah disepakati, berada dalam kerangka organisasi yang mementingkan efektivitas dan memiliki tugas mencari informasi yang spesifik guna dapat mewujudkan tujuan perang yaitu memenangkan peperangan.

Setelah kejadian tanggal 11 September 2001, yang selalu diklaim dilakukan oleh sekelompok teroris, Amerika Serikat pun mengobarkan perang terhadap terorisme. Dalam rangka mewujudkan kemenangan terhadap terorisme, Amerika Serikat menggunakan hampir seluruh badan intelijennya secara lebih maksimal. Setidaknya terdapat dua kasus utama yang melibatkan badan intelijen luar negeri Amerika Serikat (*Central Intelligence Agency*

- CIA) selama tahun 2006 ini. Kasus pertama adalah ketika di bulan Januari 2006, badan intelijen di bawah pemerintahan Presiden George Bush terbukti melakukan penyadapan terhadap warga negaranya dan warga negara lain di dalam negeri³⁰. Kasus ini secara jelas menjadi ilustrasi aktivitas intelijen yang melanggar aturan karena dilakukan tanpa adanya otorisasi dari pemegang kekuasaan yudikatif Amerika Serikat³¹. Selain itu, kasus ini juga merupakan contoh dari dominasi etos efektivitas kerja intelijen yang melanggar prinsip demokrasi, hak sipil dan hak asasi manusia.

Kasus kedua adalah kasus penjara bayangan yang digunakan oleh CIA untuk menampung para tersangka dalam kasus terorisme³². Kasus ini sekali lagi merupakan ilustrasi bagaimana pelanggaran dilakukan oleh badan intelijen Amerika Serikat. Pelanggaran ini dijustifikasi oleh kondisi perang melawan terorisme yang dicanangkan oleh Presiden Bush. Oleh karena itu aktivitas intelijen dalam hal ini dilakukan dalam rangka mencari informasi yang dibutuhkan untuk menangani masalah terorisme dalam kerangka organisasi yang mengutamakan efektivitas dan mengesampingkan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

Kondisi yang kurang lebih sama juga terjadi di Indonesia. Secara historis, tahun 1945 sampai tahun 1960-an masih merupakan periode awal kemerdekaan di mana Indonesia masih dapat dikatakan dalam situasi perang melawan kekuatan kolonialis. Oleh karena itu menjadi wajar apabila Indonesia menerapkan logika perang dalam setiap perencanaan dan pelaksanaan aksi intelijen negaranya. Salah satu contoh yang cukup signifikan dalam periode ini adalah pembentukan Badan Rahasia Negara Indonesia (Brani)

³⁰ "Penyadapan Warga Harus Seijin Pengadilan", *Kompas*, 9 Januari 2006,

³¹ *Loc.cit*

³² Baca "AS 'Meminjam Tangan' untuk Menyiksa Tahanan" *Kompas*, 25 Januari 2006 dan "Ada Bukti Tahanan Alami Penyiksaan", *Media Indonesia*, 25 Januari 2006

pada 7 Mei 1946. Pada awal pembentukannya, Brani memiliki setidaknya empat kelompok kecil³³. Kelompok pertama bertugas untuk memburu kelompok simpatisan Belanda. Kelompok kedua dikenal sebagai kelompok yang melakukan penginderaan dan mempersiapkan kondisi lapangan baik di Jawa, Bali, Kalimantan, Maluku, Nusa Tenggara, Sulawesi dan Sumatera. Kelompok ketiga adalah kelompok yang bertugas menjalankan fungsi intelijen luar negeri dan kelompok keempat adalah kelompok yang bertugas mencari pendanaan operasi intelijen, misalnya dengan menangkap peredaran opium oleh Belanda dan kemudian mengedarkannya kepada pedagang Cina³⁴. Dapat disimpulkan bahwa selama periode ini, intelijen Indonesia masih mengutamakan efektivitas dibandingkan nilai-nilai yang demokratis dengan tujuan spesifik mengalahkan kekuatan kolonialis asing dan tanpa ragu ragu melakukan aktivitas yang bersifat ofensif.

Dalam periode berikutnya, sekali lagi Indonesia masih menerapkan logika intelijen perang karena selama periode ini intelijen Indonesia masih tetap mengutamakan efektivitas serta melakukan tindakan-tindakan ofensif. Hal ini dapat dilihat misalnya dalam pembentukan Badan Pusat Intelijen (BPI) yang melakukan operasi intelijen di Papua, Malaysia, Singapura dan Timor bagian Timur yang saat itu masih dikuasai oleh Portugis³⁵.

Periode Suharto dimulai ketika beliau menjadi kepala Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Kopkamtib mengepalai satu satuan tugas intelijen, Satuan Tugas Intelijen (STI) yang dirancang untuk menjadi pasukan investigasi bersenjata³⁶. Selain itu Kopkamtib juga mengepalai satu institusi

³³ Conboy, Ken, *Intel :Inside Indonesia's Intelligence Service*, Jakarta: Equinox, 2004, hlm. 18.

³⁴ *Loc.cit.*

³⁵ *Ibid.*, hlm. 31 - 40.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 49.

intelijen strategik yang lebih dikenal dengan nama Komando Intelijen Negara (KIN). Institusi ini bertugas untuk memberikan laporan atas keadaan keamanan nasional dan internasional termasuk di dalamnya mengenai isu politik, ekonomi, sosial serta militer dalam dan luar negeri³⁷. Periode intelijen berikutnya di Indonesia ternyata tetap menggunakan logika yang sama walaupun organisasi intelijen di Indonesia berkembang silih berganti. Ken Conboy, Stanley, Otto Pratama dan Danang Widoyoko menggambarkan dengan lebih rinci bagaimana intelijen Indonesia bergerak dengan kerangka organisasi yang mengutamakan efektivitas, melaksanakan operasi operasi ofensif dan eksekutif serta cenderung mengesampingkan nilai-nilai yang demokratis.³⁸

Sementara itu, di sisi lain, harusnya intelijen juga harus dapat menjalankan fungsinya di masa damai. Selama masa damai, intelijen harusnya bergerak dalam kerangka demokratis dengan aktivitas normal yang tidak melanggar aturan aturan yang berlaku. Salah satu mekanisme yang dapat dijadikan ilustrasi penggunaan intelijen dalam masa damai adalah *President's Daily Brief (PDB)*³⁹ yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Mekanisme ini adalah mekanisme pertemuan harian antara presiden Amerika Serikat dengan direktur intelijen nasional (*Director of National Intelligence*) yang secara strategis mengkoordinasikan seluruh institusi intelijen Amerika Serikat dan membawahi seluruh pusat pelaksana aktivitas intelijen Amerika Serikat. Tetapi secara lebih rinci ilustrasi intelijen masa damai ternyata lebih sulit ditemukan karena intelijen masa damai

³⁷ *Loc.cit.*

³⁸ Ken Conboy dapat lebih lanjut dibaca dalam dua bukunya mengenai Kopassus dan intelijen Indonesia dalam Conboy, *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service*, Jakarta: Equinox, 2004 dan Conboy, *Kopassus: Inside Indonesia's Special Forces*, Jakarta: Equinox, 2003, sementara Stanley, Danang dan Otto dapat dibaca dalam bab lain di buku ini.

³⁹ Traverton, Gregory F., *The Next Steps in Reshaping Intelligence*, Virginia: RAND Corporation, 2005, hlm. viii.

akan melakukan tugasnya dengan normal, tanpa pelanggaran terhadap aturan apapun, mengutamakan prinsip-prinsip hak asasi manusia serta bergerak dalam kerangka organisasi yang demokratis. Operasi intelijen dengan karakteristik ini secara logis tidak akan menimbulkan eksese negatif dan konsekuensi lebih lanjutnya adalah tidak akan ada pemberitaan yang dapat diungkap oleh publik.

Berdasarkan penjelasan di atas, jelas bahwa situasi damai dan perang akan membutuhkan intelijen yang berbeda secara karakteristik. Tetapi, memiliki intelijen yang terpisah – untuk masa damai dan masa perang, dalam satu negara juga bukanlah hal yang tanpa masalah. Oleh karena itu, harus dipikirkan untuk dapat mempertemukan kedua karakter intelijen yang berbeda namun tetap dapat memenuhi kebutuhan intelijen selama masa damai dan dalam masa perang.

Kebutuhan untuk memiliki intelijen yang dapat diandalkan baik dalam kondisi damai maupun selama masa perang adalah kebutuhan vital bagi sebuah negara. Oleh karena itu setiap negara harus merancang intelijennya masing-masing seideal mungkin. Intelijen ideal adalah intelijen yang mampu menggabungkan penghargaan terhadap nilai-nilai demokratis sekaligus mampu memastikan efektivitas intelijen tersebut. Secara realistis, dilema ini adalah hal yang tidak mudah untuk diselesaikan.

Apabila diteliti lebih lanjut, faktor organisasi merupakan faktor yang sifatnya lebih permanen, sementara faktor efektivitas merupakan faktor yang memiliki banyak variabel independen yang mempengaruhinya. Oleh karena itu, bagi sebuah negara akan lebih mudah untuk menyiapkan sebuah mekanisme organisasi dan kemudian berusaha memperoleh efektivitas melalui variabel lain dibandingkan harus menyiapkan lebih dari satu mekanisme organisasi intelijen. Dengan demikian jelas bahwa untuk dapat mengatasi dilema antara nilai demokratis dan nilai efektivitas negara harus dapat menciptakan intelijen melalui organisasi yang

demokratik dan dapat memastikan efektivitas dalam periode yang bersamaan.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, salah satu perbedaan kondisi perang dan damai adalah faktor waktu. Namun apabila waktu yang dimiliki negara menjadi terbatas, seharusnya penegasian terhadap mekanisme demokratik tidaklah menjadi alternatif jawaban. Salah satu alternatif yang dapat dilakukan untuk mengatasi dilema ini adalah mempercepat proses berlangsungnya mekanisme yang demokratik ini. Misalnya, apabila negara dalam kondisi normal atau damai pertemuan antara kepala intelijen negara dengan para pembuat kebijakan dilakukan satu kali dalam sehari maka dalam kondisi tidak normal, krisis dan bahkan perang maka pertemuan tersebut harus dirancang untuk dilakukan lebih dari satu kali dalam sehari. Dengan demikian jelas bahwa mekanisme intelijen demokratik dapat dipertahankan dan pada saat bersamaan efektivitas intelijen juga dapat dimaksimalkan.

IV. Penutup

Karakteristik intelijen yang rahasia dan tertutup tentu saja akan berhadapan secara diametral dengan prinsip penadbiran yang baik, nilai-nilai demokrasi serta kebebasan sipil lainnya. Kondisi ini juga menjadi semakin rumit apabila dikaitkan dengan kebutuhan terhadap intelijen selama masa perang dan damai mengingat adanya perbedaan mendasar antara perang dan damai.

Perang memiliki atmosfer krisis dan secara otomatis menuntut respon tepat dengan keterbatasan waktu. Hal ini tentu akan mengakibatkan munculnya kemungkinan proses tata negara yang ideal tidak dapat berjalan. Sementara itu kondisi damai harusnya membuka kemungkinan proses kehidupan bernegara yang ideal dapat berlangsung dengan kerangka waktu yang normal.

Berdasarkan berbagai penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa intelijen adalah salah satu instrumen penting bagi pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Intelijen dapat digunakan sebagai alat untuk mengurangi kekhawatiran terhadap ancaman bangsa dan negara, tetapi di saat yang bersamaan intelijen juga dapat digunakan sebagai alat untuk melindungi kepentingan pribadi sang penguasa. Oleh karena itu, pengelolaan sistem intelijen yang efektif, profesional dalam tatanan yang demokratis merupakan kondisi wajib bagi sebuah negara. Tuntutan terhadap efektivitas seringkali mengalahkan kebutuhan terhadap penegakan hak asasi manusia, nilai-nilai sipil dan prinsip-prinsip demokratis lainnya.

Prinsip kerja demokratis dalam sistem intelijen negara dapat dilihat dari beberapa pengaturan dasar. Pertama, intelijen harus ditempatkan sebagai institusi sipil dan menjadi bagian dari sistem keamanan nasional. Kedua, Adanya mekanisme pertanggungjawaban dan pertanggunggugatan yang akuntabel untuk memastikan penggunaan intelijen secara proporsional dan mencegah akumulasi kekuasaan. Ketiga, adanya mekanisme pengawasan untuk memastikan keberlangsungan sistem *checks and balances*.

Di sisi lain, prinsip efektivitas juga dipengaruhi oleh beberapa elemen penting. Pertama, efektivitas kerja intelijen akan dipengaruhi oleh kecepatan dan ketepatan dalam bertindak. Kedua, efektivitas kerja intelijen akan dipengaruhi sistem pendukung kerja intelijen berupa sumber daya yang profesional serta perkembangan teknologi yang memadai.

Perbedaan situasi perang dan damai diasumsikan akan menggeser sistem manajemen intelijen negara. Pergeseran ini akan bergerak dalam spektrum di antara dua titik ekstrim, nilai demokratis dan nilai efektif. Indonesia terbukti masih mengandalkan logika perang dalam pemanfaatan institusi intelijennya. Beberapa ilustrasi menunjukkan bahwa Indonesia masih mengutamakan prinsip efek-

tivitas yang menjustifikasi pelanggaran hak asasi manusia selama berdirinya negara ini. Hal ini secara logis membawa kesimpulan bahwa Indonesia selalu berada dalam kondisi perang.

Berdasarkan penjelasan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal penting. Pertama, Selain dari hal-hal di atas, negara juga akan mengalami kesulitan untuk dapat mengembangkan dua sistem manajemen intelijen yang dapat digunakan dalam kondisi damai dan perang secara terpisah. Hal ini dialami oleh Indonesia yang masih dalam proses pembangunan bangsa dan negara (*nation and state building*). Kondisi ini membuat penguasa Indonesia selalu menggunakan intelijen dengan kerangka kondisi perang dan membuat justifikasi terhadap terhambatnya proses pembangunan intelijen damai. Tetapi seharusnya negara dapat mengembangkan satu sistem manajemen intelijen demokratik yang memiliki satu satuan khusus dan dapat digunakan untuk kondisi perang dengan berbagai aturan khusus dan sistem pengawasan yang secara langsung melekat ketika satuan ini digunakan. Kedua, kebutuhan terhadap faktor efektivitas yang meningkat dalam situasi perang dapat diatasi bukan dengan cara menegasikan sistem yang berdasar pada prinsip demokratis tetapi dengan mengefektifkan waktu, sumberdaya serta meningkatkan profesionalitas dan kemampuan teknologi intelijen sebuah negara. Dengan demikian diharapkan baik dalam kondisi damai maupun perang, negara tetap dapat menjalankan sistem intelijen yang demokratis sekaligus efektif dalam pencapaian tujuan keamanannya. ***

REFERENSI

Buku

- Burchill, Scott & Linklater. 1996. *Theories of International Relations*. Macmillan Press. UK.
- Conboy, Ken. 2003. *Kopassus: Inside Indonesia's Special Forces*. Equinox. Jakarta
- Conboy, Ken. 2004. *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service*. Equinox. Jakarta.
- Gray, Colin S. 2005. *Another Bloody Century: Future Warfare*. Weidenfeld & Nicholson. London.
- Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Harvard University Press. Cambridge.
- Keegan, John, 2004. *Intelligence in War*. Vintage Books. New York.
- Lund, Michael S. 1996. *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C.
- Nugroho, Yanusa. 2004. *Manyura*. Kompas. Jakarta.
- Pendit, Nyoman S. 2003. *Mahabharata*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Sawyer, Ralph D. 2004. *The Tao of Spycraft: Intelligence Theory and Practice in Traditional China*. Westview Press. Colorado.
- Scott, L.V. & Jackson, Peter. 2004. *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century*. Routledge. London.
- Shulsky, Abram N. & Schmitt, Gary J. 2002. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3rd edition. Brassey's Inc. Washington D.C.

SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmaments and International Security. 2005.

Oxford University Press. Oxford.

Traverton, Gregory F. 2005. *The Next Steps in Reshaping Intelligence*. RAND Corporation. Virginia.

Widjajanto, Andi (ed.). 2005. *Reformasi Intelijen Negara*. Pacivis. , Jakarta.

Jurnal

Arreguín-Toft, Ivan, "How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict", *International Security*, Volume 26, No.1, (Summer, 2001).

Artikel Media Massa

"Penyadapan Warga Harus Seijin Pengadilan". *Kompas*. 9 Januari 2006.

"AS 'Meminjam Tangan' untuk Menyiksa Tahanan" . *Kompas*. 25 Januari 2006.

"Ada Bukti Tahanan Alami Penyiksaan". *Media Indonesia*. 25 Januari 2006.

Internet

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

http://en.wikipedia.org/wiki/Prehistoric_warfare.

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_wars_before_1000.

*Intelijen Pertahanan:
Tinjauan Literatur dan Perspektif
Historis Indonesia*

Oleh: T. Hari Prihatono & Yandry Kurniawan Kasim

Bagi kalangan umum, sudah sejak lama melihat atau mempersepsikan intelijen, dengan segala atributnya, sebagai sesuatu yang super, misterius, *glamour*, menakutkan dan mungkin masih banyak lagi kesan-kesan sejenis lainnya. Kesan tersebut semakin berkembang dan lebih mencuat ke permukaan, karena disadari atau tidak, secara langsung maupun tidak langsung, ada pihak atau oknum yang memang ingin menampilkan ciri intelijen yang seolah memiliki imunitas dalam melaksanakan fungsinya, atas nama "demi kepentingan negara".

Dalam konteks Indonesia, di tengah tuntutan reformasi yang berkembang sekarang ini, intelijen harus dapat ditempatkan sebagai institusi yang tidak terlepas dari semangat reformasi tersebut dan tidak *immune* akan perubahan. Reformasi intelijen dalam konteks ini ditujukan untuk menempatkan institusi intelijen sesuai dengan hakekat keberadaannya

(*raison d'etre*) sebagai salah satu instrumen nasional dalam mencapai, memelihara, dan memajukan kepentingan nasional, terutama di bidang keamanan.

Kepentingan nasional di bidang keamanan akan bermanifestasi menjadi berbagai aspek-aspek yang cukup luas. Dengan demikian, intelijen sebagai instrumen, organisasi intelijen secara alami akan terfragmentasi sesuai dengan tugas dan fungsi pokok masing-masing. Fragmentasi atau diferensiasi organisasi intelijen telah menjadi suatu kecenderungan universal yang ditemukan di berbagai negara¹. Diferensiasi tersebut memisahkan antara intelijen domestik dengan intelijen luar negeri² dan intelijen sipil dengan intelijen militer³. Intelijen domestik antara lain terdiri dari intelijen kriminal, kejaksaan agung, intelijen ekonomi, bea cukai imigrasi dan intelijen negara. Intelijen luar negeri ditujukan untuk menangkal tindakan-tindakan aktor negara maupun non-negara yang dapat mengancam keamanan nasional. Intelijen sipil merupakan bagian dari sistem peringatan dini yang ditempatkan di bawah departemen-departemen teknis. Sedangkan intelijen militer melakukan kegiatan intelijen taktis yang melekat pada satuan-satuan tempur. Pada dasarnya fungsi utama intelijen taktis berupa pengumpulan berbagai informasi yang terkait ketika suatu operasi tempur akan dilaksanakan, berupa prakiraan cuaca, karakteristik medan, dan kekuatan militer musuh.

Untuk Indonesia, di lingkungan pertahanan dan militer dikenal beberapa dinas intelijen. Dinas-dinas intelijen tersebut di antaranya meliputi Badan Intelijen Strategis (BAIS) TNI yang melekat

¹ Andi Widjajanto *et.al*, "Intelijen: Velox et Exactus", Jakarta: Pacivis & Partnership, 2006, hlm.54.

² Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces Switzerland, "Intelligence Services and Democracy", DCAF Working Paper Series, No. 13, April 2002, hlm.3-4; dalam *Ibid*, hlm. 70.

³ Ian Leigh, "Democratic Control of Security and Intelligence Services: A Legal Framework", DCAF Working Paper No. 119, May 2003; dalam *Ibid*.

pada Satuan Intelijen Induk (SATINDUK) dan bertugas untuk memasok kebutuhan materi intelijen untuk ketiga angkatan, Badan Pengumpul (BAPUL) pada tingkat Komando Operasi (KOOPS), Staf Inklyen Kepala Staf Umum TNI (SINTEL KASUM TNI), Staf Pengamanan (SPAM) yang melekat di masing-masing angkatan, dan Staf Inklyen Komando Operasi TNI (SINTEL KOOPS TNI). Secara umum, intelijen di lingkungan pertahanan dan militer dapat dikelompokkan menjadi intelijen strategis dan intelijen taktis berdasarkan tingkatan strategi. Tingkatan strategi tersebut dari yang paling atas terdiri dari : strategi raya (*grand strategy*), strategi medan (*theater level of strategy*), strategi operasional (*operational level of strategy*), strategi taktis (*tactical level of strategy*), dan strategi teknis (*technical level of strategy*)⁴.

Pembahasan mengenai intelijen pertahanan dalam tulisan ini akan dibatasi pada konteks intelijen strategis, yang berusaha menjawab dua pertanyaan berikut. Pertama, apa saja yang menjadi ruang lingkup fungsi intelijen strategis dalam perumusan kebijakan pertahanan? Kedua, bagaimana kondisi intelijen pertahanan Indonesia perspektif historis?

Kerangka pola pikir untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas didasari oleh tiga asumsi berikut. Pertama, informasi yang dibutuhkan di satu tingkatan strategi akan membutuhkan karakter informasi yang berbeda dengan tingkatan strategi lainnya. Produk yang dihasilkan oleh intelijen strategis merupakan masukan dalam perumusan dan pengimplementasian strategi raya pertahanan, sementara produk intelijen taktis akan menjadi landasan dalam penyusunan strategi pada tingkatan operasional, taktis dan teknis. Oleh sebab itu perlu pembedaan yang tegas antara intelijen strategis dan intelijen taktis. Kedua, intelijen strategis merupakan instrumen

⁴ Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War And Peace, Revised And Enlarged Edition*, England: The Belknap Prees of Harvard University Press, 2001, hlm 87-138.

dalam perumusan strategi raya pertahanan, yang menjadi dasar penyusunan kebijakan umum pertahanan negara dan kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara. Ketiga, alam reformasi yang (diharapkan dan diusahakan) menyentuh setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara membuka kesempatan bagi partisipasi aktif setiap unsur dari berbagai lapisan masyarakat untuk dapat mengamati, mempelajari, dan berupaya untuk berpartisipasi dan berkontribusi demi Indonesia yang lebih baik, termasuk dalam penyelenggaraan intelijen negara, dalam konteks ini adalah intelijen pertahanan.

Berdasarkan ketiga asumsi tersebut, tulisan ini berusaha menguraikan prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan intelijen dan pertahanan, yang kemudian berusaha untuk mengidentifikasi ruang lingkup fungsi intelijen pertahanan. Bagian kedua tulisan ini merupakan pandangan umum mengenai penyelenggaraan intelijen pertahanan Indonesia dalam konteks sejarah serta mencoba untuk memberikan semacam masukan mengenai beberapa aspek yang perlu dibenahi dalam rangka mewujudkan intelijen pertahanan yang *mumpuni* dan memenuhi harapan akan keberadaannya. Tulisan ini diakhiri dengan catatan penutup yang berisi tuntutan bagi intelijen pertahanan.

INTELIJEN DAN PERTAHANAN

1. Intelijen

Hakekat mendasar dari keberadaan intelijen bukan merupakan salah satu bentuk *power* dari negara melainkan instrumen bagi negara yang memberikan panduan dalam penggunaan *power* yang dimilikinya⁵. Dengan demikian, tujuan akan keberadaan intelijen

⁵ John Ferris, dalam L. V. Scott & Peter Jackson, "Understanding Intelligence in The Twenty-First Century: Journey in Shadows", London: Routledge, 2004, hlm. 3.

adalah untuk memahami sifat berbagai ancaman bagi keamanan dan mengantisipasi perubahan-perubahan radikal yang terjadi⁶. Bertolak belakang dengan asumsi ini, penggunaan intelijen di negara-negara otoriter ditujukan oleh negara untuk memperoleh dukungan publik atas kebijakan pemerintah, daripada sebagai pemandu bagi para pembuat kebijakan⁷.

Secara umum, intelijen dipahami menjadi empat makna, yaitu intelijen sebagai informasi, proses, serangkaian misi, dan organisasi⁸. Jika memaknai intelijen sebagai informasi, maka intelijen merupakan produk terukur, yang dikumpulkan dan diinterpretasikan untuk memperoleh kesan yang lebih mendalam mengenai kondisi politik dan militer di seluruh dunia. Sebagian besar informasi tersebut dapat diperoleh melalui sumber terbuka (65%), seperti jurnal ilmiah, sumber internet, artikel koran, informasi kantor berita dan lainnya. Informasi lainnya, sekitar 25%, didapat dari sumber-sumber terbatas (*grey literature*), seperti hasil konferensi, laporan diplomatik, kajian kontrak, laporan keuangan, dan lainnya. Untuk memperoleh informasi yang berasal dari *grey literature* tersebut, pengakses informasi sebagian mengandalkan para diplomat dan atase pertahanan. Dari sekian banyak informasi intelijen, hanya 15% yang benar-benar merupakan informasi tertutup, dan hanya dapat diperoleh dengan menggunakan *technical intelligence* (*imagery intelligence/photographic intelligence, communications intelligence, measurement and signature intelligence, electronic intelligence, telemetry intelligence*) dan *human intelligence*. Walaupun hanya sebagian kecil, informasi yang berasal dari sumber-sumber terbatas kerap terbukti sebagai informasi yang paling berharga.

⁶ Rathmell, dalam *Ibid*, hlm. 9.

⁷ L. V. Scott & Peter Jackson, *Ibid*, hlm. 11.

⁸ Lock K. Johnson, "Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World", New York: Yale University, 1996, hlm. 2-5.

Sebagai proses, intelijen merupakan serangkaian tindakan yang saling berkaitan, umumnya dikenal dengan daur intelijen (*intelligence cycle*). Kegiatan intelijen dimulai dengan perencanaan mengenai informasi yang ditargetkan, berlanjut pada pengumpulan informasi, kemudian informasi tersebut dikelola dan diproses (*organised and processed*), dipelajari dan dianalisis, setelah menjadi "produk yang siap guna" informasi tersebut disajikan (*dissemination*) kepada pengguna akhir (*end user*), yaitu presiden dan anggota sangat terbatas di parlemen. Dalam proses pengumpulan informasi dikenal terminologi mengumpulkan (*gathering/collecting*) dan mendapatkan (*acquiring*). Untuk menunjukkan proses pengelolaan dan pengolahan informasi, biasanya digunakan terminologi *information generating* dan *knowledge processing*. Ketika informasi dipelajari secara mendalam atau dianalisis, istilah yang digunakan adalah *information analysing* atau *information possessing*. Proses penyebaran informasi yang menjadi produk intelijen biasa disebut dengan *dissemination of information / making use of information / information exploitation / knowledge using*⁹. Rangkaian kegiatan dalam *intelligence cycle* ditujukan untuk mengidentifikasi dan menginterpretasikan ancaman-ancaman yang sedang dan akan dihadapi beserta bentuk bangunan ancaman.

Perspektif ketiga melihat intelijen sebagai sekumpulan misi yang harus dijalankan oleh-apa yang selama ini diistilahkan dengan agen rahasia. Kumpulan kegiatan ini dimulai dengan menjalankan *intelligence cycle*; kedua kontra-intelijen (*counter intelligence*), berupa tindakan untuk mengatasi tindakan-tindakan rahasia yang ditujukan oleh entitas-entitas yang menunjukkan sikap tidak bersahabat, yang (harusnya) berasal dari luar negeri; berikutnya *covert action*,

⁹ Berdasarkan kajian atas beberapa literatur yang digunakan, para pakar menggunakan beragam terminologi untuk menunjukkan berbagai bentuk kegiatan di masing-masing daur intelijen. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada L. V. Scott & Peter Jackson & Lock K. Johnson.

merupakan intervensi yang dilakukan secara rahasia terhadap urusan dalam negeri negara lain. Intelijen sebagai suatu misi atau operasi dapat dibelah lagi menjadi bentuk-bentuk kegiatan yang lebih mendetail dan tingkatan eskalasi tertentu¹⁰. Operasi intelijen dibedakan menjadi pengumpulan informasi (*collection of intelligence*), pengamanan (*security*), kontra mata-mata (*counterespionage*), propaganda rahasia (*covert propaganda*), aksi rahasia di bidang politik (*political covert action*), aksi rahasia di bidang ekonomi (*economic covert action*), aksi rahasia di bidang kemiliteran (*paramilitary covert action*). Sementara tingkat eskalasi operasi intelijen, dimulai dari yang paling rendah, adalah operasi rutin, berupa kegiatan rutin seperti pengamanan kedutaan, pelatihan dan bantuan pengadaan peralatan pengamanan, dan pertukaran informasi pada resepsi kedutaan. Kedua, gangguan pada skala rendah (*modest intrusion*), dimana tingkat gangguan mulai bereskalasi, dan dengan sendirinya melibatkan resiko ketika pilihan-pilihan operasi intelijen digunakan. Ketiga, pilihan yang beresiko tinggi (*high-risk options*), yakni operasi yang mulai menjurus kepada kegiatan rahasia yang berbahaya dan dapat menyulut tanggapan negara yang merusak norma-norma internasional. Sementara operasi pada skala tertinggi (*extreme operations*), berupa operasi intelijen yang dapat menyebabkan jatuh korban pada kelompok masyarakat yang tidak bersalah dan melibatkan penggunaan senjata-senjata berat.

Pemahaman terakhir tentang intelijen merujuk struktur atau organisasi yang melaksanakan kegiatan-kegiatan di atas. Intelijen dalam pengetahuan ini merupakan jejaring petugas dan badan yang terlibat dalam berbagai kegiatan yang terkait dengan informasi, dan juga aktor-aktor yang merencanakan dan mengimplementasikan *counterintelligence* dan *covert action*.

¹⁰ Lebih jelasnya mengenai kedua hal ini dapat dilihat pada Herman Kahn, dalam Lock K. Johnson, *Op.cit*, hlm. 61-69.

Hal lain yang juga harus diketahui adalah menyangkut faktor-faktor penyebab kegagalan intelijen untuk mengantisipasi situasi-situasi di atas. Berbagai faktor tersebut dapat berupa: (1) ketidakmampuan petugas intelijen melaksanakan perannya di lingkungan yang tidak dikenal (*humint failure*); (2) kegagalan mengorganisasikan dan mengkoordinasikan informasi beserta analisis informasi yang berasal dari berbagai dinas intelijen; (3) keterbatasan sumberdaya untuk mengumpulkan, menterjemahkan, dan menganalisis informasi; (4) kegagalan pemimpin politik untuk memahami makna dan keterbatasan intelijen; (5) politisasi (merekayasa) produk intelijen, agar sesuai dengan keinginan pemimpin politik; (6) analisis dilakukan berdasarkan kepercayaan terhadap sesuatu yang seolah-olah benar (*wishful thinking as self delusion*); (7) ego-sentris; dan (8) hubungan kerjasama yang tidak berjalan baik antara petugas intelijen dengan pembuat kebijakan¹¹.

2. Pertahanan

Titik awal penyelenggaraan pertahanan negara dimulai dengan merumuskan strategi raya pertahanan, untuk menghasilkan sebuah landasan dalam perumusan kebijakan negara untuk penggunaan kekuatan bersenjata yang dimilikinya. Kebijakan tersebut dapat berupa kebijakan umum pertahanan maupun kebijakan penyelenggaraan pertahanan. Variabel-variabel yang menjadi determinan dalam perumusan strategi raya mencakup prinsip-prinsip nasional yang dijabarkan melalui kepentingan dan tujuan nasional, dinamika lingkungan strategis, analisis ancaman, teknologi militer, dan sumberdaya pertahanan.

Pertama, tujuan dan kepentingan nasional. Pada tingkatan strategi raya, setiap pemerintahan memiliki tujuan masing-masing yang saling berbeda. Tujuan tersebut dapat berupa mencari kekuasaan

¹¹ L. V. Scott & Peter Jackson, *Op.cit*, hlm. 22 & *Ibid*, hlm. 26-20.

(*struggle for power*), bahkan berupa ekspansi teritorial. Ada negara yang berusaha menjaga *power* dan pengaruh eksternal yang dimiliki, namun ada pula negara yang lebih fokus kepada pencapaian tujuan-tujuan domestik, seperti meningkatkan kesejahteraan. Beberapa negara lainnya berusaha untuk lebih aktif dalam memberikan berbagai macam bentuk bantuan. Sebagian kecil negara dengan sengaja mengucilkan diri dari pergaulan antar bangsa¹².

Keentingan keamanan nasional merupakan bentuk keinginan dan kebutuhan suatu negara dalam rangka melindungi rakyat, wilayah, gaya hidup, institusi dan nilai-nilai yang dianut. Dengan demikian, cakupan kepentingan keamanan nasional dapat berbeda antara suatu negara dengan negara lain, terutama antara negara adikuasa dengan negara yang cenderung lebih lemah. Untuk tujuan melindungi keamanan nasionalnya, negara adikuasa berusaha mempertahankan superioritasnya dengan penguasaan akan semua perairan, daratan dan ruang angkasa. Sedangkan untuk negara yang lebih lemah, perhatiannya lebih tertuju pada penguasaan wilayah nasional dan regional. Keamanan nasional suatu negara ditentukan oleh beberapa aspek yaitu : kehidupan politik, ekonomi, militer, sosial, ideologi, agama, moral, dan motivasi emosional. Berdasarkan sifatnya, *national security interest* dapat dibedakan menjadi dua jenis. Pertama adalah kepentingan yang secara universal memiliki persamaan nilai, yaitu *national survival, homeland defense, domestic tranquillity, military power, national credibility, dan freedom of action*. Kedua adalah kepentingan yang terdapat di setiap negara namun memiliki nilai dan ukuran berbeda-beda, yaitu perdamaian, stabilitas, kesejahteraan, ideologi, posisi geostrategis, dan moralitas nasional¹³.

¹² Edward N. Luttwak, "Strategy: The Logic of War And Peace, Revised And Enlarged Edition", (England: The Belknap Prees of Harvard University Press, 2001), hlm. 89-90.

¹³ John M. Collins, *Military Strategy: Principles, Practices, And Historical Perspectives*, Washington D.C.: Brassey's Inc., 2002, hlm 13-14.

Kedua, lingkungan strategis yaitu *"one construct includes four distinct, interrelated parts: national security, domestic, military, and international environment. Strategic environment must consider many factors and actors. This construct is neither a template nor checklist-nor recipe for perfection. This framework recognizes the fact that ones must conceptualise in both of political and military realms. Additionally, it illustrates how strategic environment is interrelated, complementary, and contradictory."*¹⁴

Ketiga, analisis ancaman merupakan produk dari dinamika yang terjadi pada lingkungan strategis. Ancaman merupakan suatu konsep multidimensional yang memiliki empat dimensi utama, yaitu militer-non militer, konvensional-non konvensional, langsung-tidak langsung, eksternal-internal. Perpaduan dari empat dimensi tersebut menghasilkan 16 tipologi ancaman. Namun demikian, tidak berarti penyelenggaraan pertahanan ditujukan untuk menghadapi seluruh tipologi ancaman¹⁵. Berdasarkan sumbernya, ancaman dapat berupa ancaman eksternal, ancaman internal, dan ancaman azymuthal¹⁶. Ketiga bentuk ancaman tersebut bermanifestasi menjadi tiga jenis konflik, yaitu konflik antara negara (*inter-state conflict*), konflik internal (*intra-state conflict*), dan konflik transnasional (*transnational conflict*). Bentuk-bentuk konflik itu tersebar dalam spektrum konflik, yang berdasarkan intensitasnya dapat dibedakan menjadi konflik intensitas rendah (*low intensity conflict*), konflik intensitas menengah (*mid intensity conflict*), dan konflik intensitas tinggi (*high intensity conflict*)¹⁷.

¹⁴ W. Michael Guillot, "Strategic Leadership: Defining the Challenge", Air & Space Journal, Maxwell AFB: Winter 2003, Vol 17, Iss4 hlm 67, yang diakses melalui <http://www.airpower.maxel.af.mil/airchronicle/apj/apj03/guillot.html>, pada tanggal 3 Maret 2005.

¹⁵ Working Group on Security Sector Reform, *Monograph No-3: Kaji Ulang Strategi Pertahanan Nasional*, Jakarta: ProPatria, 2004, hlm. 2-3.

¹⁶ Kusnanto Anggora, "Pertahanan dan Keamanan Negara Pada Milenium ke Tiga", dalam ProPatria, *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*, Jakarta: Propatria, 2004, hlm.44.

¹⁷ John M. Collins, *Op.cit*, hlm. 24.

Selanjutnya adalah teknologi pertahanan. Dampak militer yang disebabkan oleh perkembangan teknologi mempengaruhi hubungan antara negara, baik berupa penciptaan koalisi dan aliansi ataupun memicu terjadinya pertikaian¹⁸. Teknologi militer mencerminkan nilai yang melekat pada masing-masing negara. Perbedaan nilai-nilai pada setiap negara tersebut ditentukan oleh beberapa hal, di antaranya adalah asumsi politik, perdagangan, proses interaksi, teknologi yang tak terlihat, sistem teknologi, dan juga keunggulan teknologi¹⁹.

Berbagai perkembangan yang terjadi pada teknologi militer, menyebabkan terjadinya revolusi dalam hubungan militer (*Revolution in Military Affair-RMA*)²⁰. RMA memicu perubahan karakter perang modern, dengan pengecualian perang untuk menggulingkan rejim, tidak lagi didominasi oleh perang teritorial yang dilakukan dengan konsep-konsep perlawanan bersenjata secara gerilya, melainkan merupakan perang yang menekankan pada penghancuran infrastruktur vital atau *centre of gravity*²¹

Terakhir, sumberdaya pertahanan hendaknya memperhitungkan dan dibangun berdasarkan sumberdaya ekonomi dan manusia yang dimiliki negara, dan juga memperhatikan aspek moral bangsa. Perencanaan mengenai sumberdaya pertahanan juga mengatur distribusi kekuatan antar kekuatan bersenjata yang ada, serta hubungan kekuatan bersenjata dengan sektor industri pendukung²². Kebijakan pertahanan negara yang didasari strategi raya pertahan-

¹⁸ Barry Buzan, *People, States, and Fear 2nd Edition: An Agenda for International Security Studies In The Post Cold War Era*, Hertfordshire: Harvester Whealsheaf, 1991, hlm 270 & 272.

¹⁹ Eliot Cohen, dalam Baylis *et.al*, *Strategy in the Contemporary World: an Introduction to Strategic Studies*, New York: Oxford University Press Inc., 2002, hlm 17. hlm 237.

²⁰ *Ibid*, hlm 248.

²¹ Working Group on Security Sector Reform, *Monograph No-3: op.cit*, hlm. 20.

²² Basil H. Liddell Hart, *Strategy: Second Edition*, London: Meridian, 1967, hlm 322.

an akan tercermin pada postur pertahanan yang dikembangkan oleh negara yang bersangkutan. Menurut buku *Strategi dan Postur Pertahanan Keamanan Negara Dalam Jangka Panjang Kedua Tahun 1994-2018 (Revisi TA 1997-1998)* yang diterbitkan Departemen Pertahanan, postur pertahanan (*defence posture*) merupakan "wujud kemampuan dan kekuatan serta gelar pertahanan keamanan negara (hankamneg) yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan strategi dalam mencapai sasaran dan tujuan hankamneg."

Menurut pengertian di atas, postur pertahanan memiliki tiga aspek utama, yakni kemampuan (*capability*), kekuatan (*force*) dan gelar (*deployment*). Menurut *Oxford Dictionary of U.S. Military*, kemampuan adalah "*forces or resources giving a country or state the ability to undertake a particular kind of military action*" (kekuatan atau sumberdaya yang memberi kebiasaan sebuah negara untuk menjalankan tindakan militer tertentu). Sementara, secara luas, kekuatan dapat didefinisikan sebagai elemen-elemen tempur dari keseluruhan struktur pertahanan (*the fighting elements of all defence structure*), yang terdiri dari dua aspek, yakni struktur kekuatan (*force structure*) dan tingkat kekuatan (*force level*). Yang dimaksud dengan tingkat kekuatan adalah jumlah seluruh peralatan pertahanan –seperti jumlah pesawat tempur, kapal perang, pasukan, dan lainnya– yang diperlukan militer dalam menjalankan misi atau tugas yang diberikan pemerintah kepadanya. Sementara, struktur kekuatan adalah komposisi, baik masing-masing angkatan maupun keseluruhan angkatan, dalam hal jumlah unit tempur dan dukungan, serta hubungannya satu sama lain. Gelar adalah tata sebar dari kekuatan, yang ditempatkan dalam wilayah tertentu. Ketiga aspek tersebut –kemampuan, kekuatan dan gelar– melalui suatu sinergi, ditujukan untuk mendukung strategi dalam mencapai tujuan pertahanan negara.

3. Intelijen pertahanan²³

Sebagaimana telah disebutkan sebelum dalam pembatasan tulisan ini, intelijen pertahanan yang akan diuraikan adalah intelijen startegis, yang merupakan instrumen dalam perumusan strategi raya pertahanan, yang menjadi dasar penyusunan kebijakan umum pertahanan negara dan kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara. Dalam perspektif ini, intelijen pertahanan merupakan serangkaian kegiatan yang diharapkan dapat menjawab lima pertanyaan berikut. Pertama, seberapa besar jumlah dan jenis kekuatan militer yang dimiliki musuh, serta dimana kekuatan tersebut digelar? Kedua, berdasarkan kekuatan militer yang dimiliki musuh, tindakan apa yang harus diambil untuk mengatasinya? Ketiga, berdasarkan perkiraan motif, kesempatan, kelemahan, halangan dan preseden masa lalu, tindakan militer seperti apa yang mungkin dilakukan oleh musuh? Ketiga pertanyaan pertama ini merupakan ranah kerja badan intelijen negara. Keempat, dengan dukungan dan aliansi yang dimiliki musuh, bagaimana kemungkinan keberhasilan kegiatan militer yang dilakukan musuh? Untuk menjawab pertanyaan ini merupakan ranah kerja dari proses *net assessment*. Sedangkan pertanyaan terakhir, yaitu berdasarkan skala tertentu dan perbandingan kepentingan keamanan yang terkait, ancaman keamanan seperti apa yang paling potensial yang dapat dilakukan oleh musuh? Untuk menjawab pertanyaan ini dibutuhkan analisis yang komprehensif dari pihak-pihak yang terkait.

Rangkaian kegiatan untuk menjawab kelima pertanyaan di atas terdiri dari perkiraan intelijen (*intelligent estimates*), *net assessment* dan penilaian ancaman (*threats assessment*). Kegiatan-kegiatan

²³ Usaha untuk merumuskan ruang longkup intelijen pertahanan pada bagian tulisan ini merupakan formasi ulang dari pendapat John M. Collins. Untuk dapat mengetahui pemikiran awal John M. Collins dapat dilihat pada John M. Collins, *Op.cit*, hlm. 21-31.

ini merupakan keseluruhan aktivitas intelijen pertahanan secara umum.

Pertama, *intelligence estimate*. Di bidang pertahanan, kegiatan intelijen merupakan usaha untuk menginterpretasikan fakta-fakta yang berhasil diperoleh tentang keseluruhan *national power*, baik yang dimiliki oleh negara-negara yang menunjukkan sikap bermusuhan, negara sahabat, maupun negara-negara netral. Tahapan berikutnya, interpretasi tersebut dilekatkan dengan asumsi-asumsi yang dibandingkan dengan konteks masa lalu, kekinian, dan perkiraan akan situasi di masa yang akan datang. Setelah itu, rancangan estimasi untuk jangka waktu pendek, menengah, dan panjang disusun berdasarkan indikasi tindakan yang mungkin dilakukan oleh negara tertentu maupun entitas-entitas *substate* di waktu dan tempat tertentu. Dalam rangkaian kegiatan ini perlu pula dipertimbangkan simpangan kesalahan marjinal (*marginal error*), mengingat berbagai ketidakpastian sebuah perkiraan, walaupun didasari oleh kondisi terbaik sekalipun.

Pada dasarnya, *intelligence estimate* di bidang pertahanan berusaha untuk mengungkapkan dua hal, yaitu kemampuan militer negara asing dan intensi negara lain untuk menggunakan kekuatan militer yang mereka miliki demi mencapai tujuan dan kepentingan tertentu. Untuk mengetahui kemampuan militer suatu negara intelijen pertahanan harus dapat menjawab pertanyaan: jika hendak menggunakan kekuatannya, apa yang dapat dilakukan oleh suatu negara? Apakah menangkal (*deter*)? Menyerang (*attack*)? Pertahanan (*defend*)? Mengelabui (*deceive*)? Apakah memiliki kemampuan untuk memperkuat pasukan (*reinforce*)? Ataukah menarik mundur pasukan (*withdraw*)?

Kemampuan militer negara lain hanya dapat diketahui apabila intelijen pertahanan dapat memperkirakan kekuatan militer negara yang bersangkutan. Kekuatan tersebut terdiri dari kekuatan yang bersifat kuantitatif dan kualitatif, didukung oleh faktor-faktor yang

dapat memadukan kedua bentuk kekuatan tersebut, dan sangat ditentukan oleh kepemimpinan dan kehendak politik pemimpin negara.

Kekuatan militer kuantitatif merujuk pada berbagai hal yang dapat dihitung seperti jumlah pasukan, jumlah dan kondisi sistem persenjataan, sarana pendukung pergerakan pasukan dan persenjataan, serta dukungan fasilitas tempur (suplai logistik, evakuasi, medis, dan sebagainya). Sedangkan indikator-indikator untuk melihat kekuatan yang bersifat kualitatif adalah; (1) sikap dan disiplin pasukan; (2) standar seleksi penerimaan pasukan; (3) materi pendidikan dan pelatihan pasukan; (4) karakteristik sistem persenjataan, amunisi, perlengkapan dan suplai yang ada pada saat ini dan proyeksi ke depan, (5) kemampuan logistik; dan (6) pengalaman tempur.

Faktor-faktor yang memadukan kedua sifat kekuatan di atas lebih berupa perangkat-perangkat lunak yang senantiasa melekat di setiap angkatan bersenjata. Perangkat-perangkat lunak tersebut meliputi peran, fungsi, misi, struktur organisasi, kebijakan, strategi, taktik, doktrin, rantai komando, dan sistem komunikasi antar jawatan terkait.

Bagian kedua dari *intelligence estimates* adalah intensi. Intensi penggunaan kekuatan militer menjadi relevan karena kekuatan militer yang ampuh hanya akan menjadi ancaman yang berbahaya apabila disertai oleh keinginan untuk menggunakannya. Namun karena intensi bergerak dalam subjektivitas alam pikiran pemimpin atau klik tertentu dalam kepemimpinan suatu negara, menjadi tidak mudah untuk meramalkannya (*perplexities*). Salah satu usaha untuk mengatasi *perplexities* tersebut adalah dengan merumuskan pola-pola tingkah laku aktor-aktor kunci pembuat keputusan suatu negara. Perumusan pola tingkah laku tersebut membantu dalam mengidentifikasi intensi melalui penginterpretasian kecenderungan empiris.

Kedua, net assessment. *Net assessment* pada dasarnya adalah usaha untuk mengamati lingkungan strategis eksternal dengan mengkategorikan negara-negara sahabat dan negara-negara yang menunjukkan sikap yang tidak bersahabat untuk mengkalkulasikan perimbangan kekuatan (*balance of power*). Kedua kelompok negara tersebut dinilai berdasarkan ketidakseimbangan statistik (*assessing statistical asymmetries*) dan ketidakseimbangan kualitatif (*assessing qualitative asymmetries*). Ketidakseimbangan statistik menguraikan data statistik, karena superioritas kuantitatif, ekualitas, dan inferioritas akan berdampak positif atau negatif maupun netral berdasarkan kondisi yang ada. Data statistik tersebut digunakan untuk menghitung kekuatan aktif (*active forces*) dan komponen cadangan (*reserve components*).

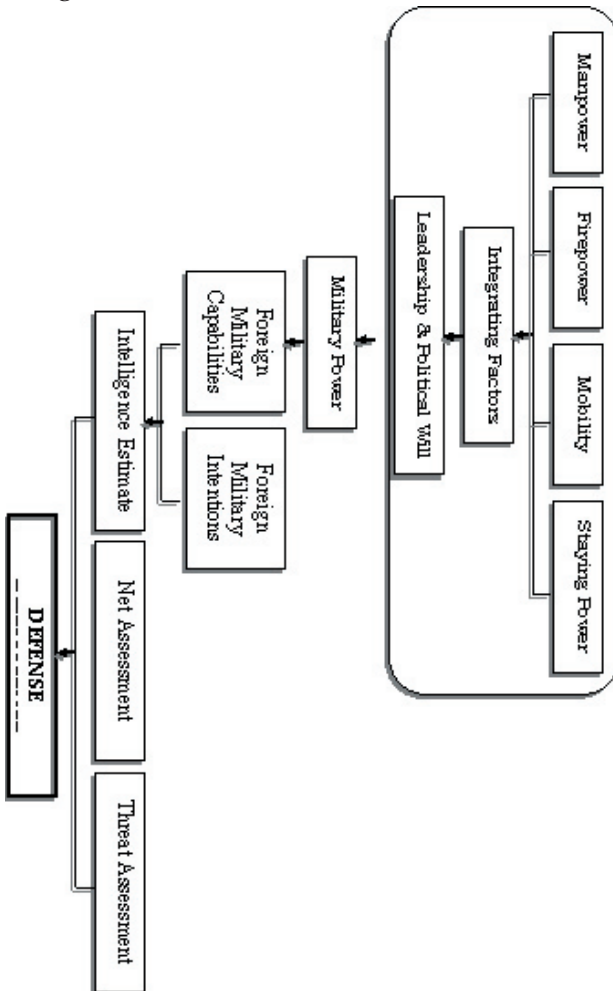
Sementara *assessing qualitative asymmetries* akan lebih rumit untuk dinilai dibandingkan dengan data statistik yang bersifat kuantitatif di atas. Berbagai hal seperti kecepatan pesawat tempur, kesiapan tempur, keandalan, dan hal-hal lainnya yang sejenis seringkali menjadi sumber spekulasi.

Ketiga, threat assessment. Akhirnya bentuk ancaman militer yang mungkin akan dihadapi suatu negara, sekurang-kurangnya dapat dikelompokkan menjadi delapan kategori. Kategori tersebut meliputi: (1) ancaman yang regional dan global; (2) ancaman yang dihadapi untuk jangka waktu pendek, menengah, dan panjang; (3) intensitas ancaman yang rendah, sedang, dan tinggi; (4) pergerakan ancaman yang dapat melemah, meluas, ataupun tetap; (5) ancaman yang berasal dari negara tunggal/unilateral, multinasional, dan subnasional; (6) ancaman militer dan non-militer; (7) ancaman yang mematikan dan tidak mematikan; dan (8) ancaman konvensional dan non-konvensional.

Disebabkan oleh berbagai kompleksitas tersebut, penilaian ancaman pada tataran nasional lebih merupakan seni daripada sains. Pembuat kebijakan dan para ahli strategi harus bekerja dengan

seksama berdasarkan berbagai perkiraan dan penilaian yang disusun oleh intelijen pertahanan, belajar dari pengalaman, memilih pilihan yang dirasa paling tepat, dan cepat beradaptasi dengan perubahan situasi.

Singkatnya, berbagai aspek kegiatan yang terangkum dalam serangkaian aktivitas intelijen pertahanan secara sederhana disajikan dalam bagan berikut ini:



Perspektif Historis Intelijen Pertahanan Indonesia

Berbicara mengenai intelijen pertahanan Indonesia akan lebih baik apabila didahului dengan melihat evolusi institusi intelijen itu sendiri secara keseluruhan. Literatur yang komprehensif mendeskripsikan evolusi intelijen Indonesia dapat dilihat pada karya Ken Conboy yang berjudul "*Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service*"²⁴. Melalui karya Conboy tersebut diketahui bahwa eksistensi organisasi intelijen Indonesia pertama kali didirikan pada bulan Agustus 1945 oleh Zulkifli Lubis dengan nama Badan Istimewa (BI). Keberadaan BI pada saat itu merefleksikan urgensi keadaan di masa-masa awal proklamasi kemerdekaan. Kemudian pada tanggal 7 Mei 1946 kembali Zulkifli Lubis merubah BI menjadi Badan Rahasia Negara Indonesia (BRANI) yang langsung memberikan laporan kepada Presiden Soekarno.

Di lain pihak, Departemen Pertahanan di bawah Amir Sjarifuddin menginginkan semua fungsi-fungsi intelijen dilepaskan dari organisasi militer dan diletakkan di bawah otoritas sipil. Amir Sjarifuddin kemudian membentuk organisasi intelijen di Departemen Pertahanan, yang kemudian dikenal dengan Badan Pertahanan B. Tanggal 30 April 1947 BRANI dan Badan Pertahanan B dilebur menjadi satu organisasi intelijen di bawah Departemen Pertahanan dengan nama Bagian V.

Setelah Angkatan Perang terbentuk pada awal 1950, disusul dengan pembentukan organisasi intelijen untuk kepentingan militer pada tahun 1952 dengan nama Biro Informasi Staf Angkatan Perang (BISAP). BISAP merupakan organisasi intelijen pertama yang secara formal berada di bawah naungan militer.

Pada perkembangan selanjutnya, Soekarno membentuk organisasi intelijen yang baru pada tanggal 5 Desember 1958 dengan nama

²⁴ Ken Conboy, *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service*, Jakarta: Equinox Publishing, 2004

Badan Koordinasi Intelijen (BKI) yang kemudian berganti nama menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) pada tanggal 10 November 1959. BPI berada dibawah kendali Soebandrio, yang sesuai dengan dinamika sejarah Tanah Air berikutnya, menjadi salah satu instansi yang paling "dibersihkan" pasca peristiwa G30S/PKI.

Dalam rangka mengatasi berbagai keadaan yang dipicu oleh peristiwa G30S/PKI, Soeharto membentuk Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB) dengan Soeharto sendiri sebagai panglimanya. Di bawah KOPKAMTIB, Soeharto mengoperasikan beberapa instansi yang melakukan fungsi intelijen. Pertama, membentuk Satuan Tugas Intelijen (STI). Kemudian pada tanggal 22 Agustus 1966 dibentuk badan intelijen strategis yang langsung berada di bawah perintah panglima KOPKAMTIB dengan nama Komando Intelijen Negara (KIN). KIN memberikan laporan mengenai dinamika keamanan baik internasional maupun nasional yang meliputi bidang-bidang politik, sosial, ekonomi, dan perkembangan militer yang terjadi di dalam dan luar negeri. Berbagai aset BPI, yang sebelumnya telah dibekukan, dilebur ke dalam KIN. Unit lainnya yang tetap dipertahankan menjalankan fungsi intelijen adalah Operasi Khusus (OPSUS) yang dipimpin oleh Ali Moertopo. OPSUS telah ada sejak era kampanye perebutan Irian Barat dan Ali Moertopo berada di bawah komando Soeharto. Pada perkembangannya KIN kemudian berganti nama pada tanggal 21 Mei 1967 menjadi Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) yang dirancang sebagai badan intelijen sipil. Pada periode ini juga dibentuk Satuan Khusus Pelaksana Intelijen (Satsus Pintel) yang kemudian disingkat menjadi Satuan Khusus Intel (Satsus Intel). Satsus Intel dengan segera menjelma menjadi satuan tugas yang menjalankan fungsi kontra intelijen.

Perkembangan berikutnya, Ali Moertopo mendapat sorotan tajam dan kritikan yang sangat keras dari berbagai elemen masyarakat, terutama dari kalangan mahasiswa. Hal ini memicu Soeharto

untuk membubarkan OPSUS secara organisasi dan berbagai kegiatannya dialihkan ke Deputi III BAKIN, dengan fungsi utamanya adalah melakukan penggalangan.

Penggunaan nama BAKIN kemudian secara konsisten dipertahankan selama Orde Baru, walaupun tetap mengalami beberapa kali restrukturisasi. Pada tahun 1983 intelijen strategis dibakukan menjadi Badan Intelijen Strategis (BAIS). BAIS, disebabkan oleh nuansa birokratis yang ada di dalamnya dan mandat yang diembannya, mengadopsi berbagai metode investigasi dan menerapkan kekuasaan yang sebelumnya dimiliki oleh KOPKAMTIP. Selain itu, seluruh atase militer Indonesia yang ditempatkan di seluruh dunia mulai memberikan laporan kepada BAIS. Pada tahun 1993, BAIS direstrukturisasi menjadi Badan Intelijen ABRI dengan struktur organisasi yang lebih kecil dan pengurangan mandat yang diembannya.

Memasuki era reformasi terjadi perubahan besar dalam penyelenggaraan sektor keamanan di Indonesia, termasuk di dalamnya intelijen negara. Pada tahun 1999 BIA dikembalikan namanya menjadi BAIS. Pada tahun 2000 Presiden Abdurrahman Wahid menyetujui rencana perubahan seluruh penyelenggaraan intelijen negara. Perubahan tersebut diusulkan dengan membentuk institusi baru yang disebut dengan Lembaga Intelijen Negara (LIN) yang berada di bawah Menteri Pertahanan. LIN secara konseptual akan mengelola badan intelijen militer, dan secara signifikan seluruh atase militer Indonesia yang berada di luar negeri tidak lagi menyampaikan laporan kepada BAIS, melainkan kepada LIN. Seterusnya, pada bulan Januari 2001, BAKIN dirubah menjadi Badan Intelijen Negara (BIN).

Berdasarkan uraian evolusi tersebut ditarik pemahaman bahwa intelijen pertahanan, dalam konteks intelijen strategis, bukan merupakan fungsi intelijen yang mendapatkan perhatian besar dalam perkembangan intelijen di Indonesia. Di lingkungan

militer, tercatat minimal hanya dua kali preseden yang berkaitan dengan pembentukan intelijen. Pertama adalah pembentukan BISAP, namun hal ini lebih merupakan intrik rivalitas di tubuh militer untuk membatasi ruang gerak Zulkifli Lubis. Kemudian adalah pembentukan BAIS, namun BAIS pada era Orde Baru lebih berupa kepanjangan dari kekuasaan KOPKAMTIB, yang berusaha untuk menciptakan stabilitas dalam negeri dengan "menertibkan" berbagai elemen masyarakat yang memiliki padangan politik berbeda dan dianggap dapat mengancam kelangsungan eksistensi rezim Orde Baru di bawah Soeharto. Selama ini peran BAIS tidak hanya memetakan masalah-masalah yang menyangkut ipoleksosbudhankam, tetapi mengatur semua hal. Bahkan, seperti mengatur siapa yang akan menjadi direktur pun diurus oleh badan intelijen tersebut.

Sebagai badan intelijen strategis, BAIS belum dapat dikatakan memiliki catatan luar biasa terkait dengan penanganan isu-isu keamanan internasional, dan pengalamannya lebih terasah melalui operasi-operasi intelijen dalam negeri untuk meredam daerah-daerah yang bergolak, seperti Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur (sebelum menjadi negara sendiri). Hal ini kemudian menjadikan BAIS sebagai organisasi keamanan paling berkuasa di Indonesia untuk menangani masalah-masalah keamanan dalam negeri. Untuk mendukung pengumpulan dan analisis informasi intelijen, BAIS mengendalikan unit-unit operasi intelijen sendiri dan juga seringkali memegang kendali operasi yang dilakukan oleh KOPASSUS²⁵. Di era reformasi, saat ini keberadaan BAIS, sebagai dinas intelijen di lingkungan MABES TNI, ditujukan untuk mendukung berbagai operasi militer yang dilakukan oleh TNI, baik itu berupa operasi militer perang maupun operasi militer selain perang. Selain itu, bebe-

²⁵ John B. Haseman, *SECURITY POLICY IN INDONESIA: BY GUESS, OR BY GOLLY?* Honolulu: A paper prepared for the Asia-Pacific Center for Security Studies symposium, 2001.

rapa perumusan kebijakan dan kegiatan operasional BAIS dialihkan ke Departemen Pertahanan, sementara kegiatan-kegiatan intelijen domestik dan tugas-tugas pemeliharaan keamanannya dialihkan menjadi fungsi BIN, yang resminya merupakan intelijen sipil.

Fungsi intelijen strategis yang menunjang perumusan kebijakan pertahanan saat ini dijalankan oleh Direktorat Analisa Lingkungan Strategis (DIR ANLINGSTRA), yang berada di bawah Direktorat Jenderal Strategis Pertahanan, Departemen Pertahanan. Namun dengan sumberdaya yang dimiliki saat ini, DIR ANLINGSTRA terbatas hanya pada menjalankan fungsi analisis mengenai berbagai aspek yang terkait dengan penyusunan kebijakan pertahanan dan belum dapat melakukan fungsi pengumpulan informasi. Informasi yang dianalisis berasal dari bantuan instansi lain seperti BAIS dan MABES TNI, serta instansi terkait lainnya. Namun kerjasama antara instansi ini (jika dapat dikatakan demikian) belum terstruktur secara formal.

Apabila dikaitkan dengan pembagian intelijen strategis pada awal tulisan ini, maka penyelenggaraan intelijen pertahanan Indonesia terbatas pada intelijen taktis. Penyelenggaraan domain intelijen taktis di Indonesia ditangani oleh Badan Intelijen Strategis (BAIS) Mabes TNI pada SATINDUK yang memasok kebutuhan materi intelijen untuk ketiga matra. Dalam konteks ini patut dipertanyakan, sejauh mana SATINDUK BAIS dapat menyiapkan muatan strategis untuk memenuhi kebutuhan intelijen matra. Intelijen yang dimaksud hanya mungkin dapat dikembangkan apabila ada kekuatan yang berimbang pada ketiga intelijen matra, mulai dari lini Badan Pengumpul (BAPUL), dapur pengolahan yang baik, sampai dengan lini dukungan yang memadai.

Seandainya peta "pembagian kapling" tersebut dapat diterima, persoalan berikutnya adalah menata badan pengumpul. Penataan BAPUL intelijen strategis tidak akan sama dengan BAPUL taktis, dan hal ini perlu diatur dalam prosedur pelaksanaan yang jelas.

Jajaran atase pertahanan sudah pasti berada pada tataran strategis yang menggeluti intelijen pertahanan yang berada di bawah naungan BAIS, wadah intelijen pertahanan di dalam Dephan. Fungsi BAPUL berada pada Komando Teritorial (KOTER) dan/atau KOOPS. Pada tataran Markas Besar TNI kegiatan utama adalah menghimpun dan mengevaluasi masukan dari BAPUL. Fungsi ini dapat diemban oleh SINTEL KASUM TNI yang diperkuat dari yang ada sekarang. Pengertian diperkuat di sini adalah pemberian tugas yang tidak bisa diserahkan kepada komando yang lebih rendah.

Mencermati setiap perkembangan pada lingkungan strategis dewasa ini di tengah masa transisi, intelijen strategis memerlukan penataan konseptual dan kelembagaan yang harus memadai. Sehingga, dengan demikian penataan jaringan intelijen itu ditingkat teritorial tidak akan mengalami hambatan yang berarti serta adanya ketegasan garis komando dari atas hingga pada tingkat paling bawah. Di samping itu, tidak dapat dipungkiri bahwa sekarang sudah cukup marak jaringan intel swasta yang justru lebih canggih. Oleh karena itu, perlu keberanian untuk membuka kembali arsip-arsip intelijen dari lembaga-lembaga yang ada, sehingga di depan nanti akan ada intelijen strategis yang mampu mengelola perkembangan guna mendeteksi berbagai hal untuk dapat memperlancar tugas-tugas pemerintah dan negara dalam upaya membangun kebijakan di bidang pertahanan.

Kegiatan intelijen yang *military tactical heavy* ini hendaknya mulai dikembangkan pada tingkat Sekolah Staf dan Komando (SESKO). Dengan asumsi ini maka intelijen yang harus dipersiapkan pada tingkat Mabes TNI adalah intelijen bagi penggunaan kekuatan. Sedangkan pada tingkat Komando Operasi (KOOPS) intelijen yang harus dipersiapkan adalah untuk pengerahan kekuatan. Adapun lini BAPUL tetap akan dipertahankan dengan cakupan *himint* dan *techint*.

Secara umum, kendala yang dihadapi oleh Indonesia terkait dengan penyelenggaraan intelijen dimulai dari kompleksitas susunan organisasi. Sampai dengan saat ini, penyelenggaraan intelijen pertahanan terkumpul di BAIS, baik untuk penyelenggaraan intelijen strategis (pertahanan) maupun untuk intelijen militer (taktis). Berdasarkan kerumitan organisatoris ini, perbaikan ke depan hendaknya dimulai dari penataan susunan organisasi yang meliputi keseluruhan dinas-dinas yang menjalankan fungsi intelijen, termasuk di dalamnya intelijen pertahanan. Dengan adanya penataan secara organisatoris tersebut dapat dengan jelas diketahui siapa yang bertanggung jawab untuk apa, dengan demikian bentuk koordinasi yang dibutuhkan antar dinas-dinas intelijen juga secara jelas menggambarkan.

Berdasarkan realitas yang ada dan dalam konteks ini, dorongan bagi reformasi intelijen semakin menemukan relevansinya agar institusi-institusi intelijen dapat hadir sesuai dengan harapan akan keberadaannya dalam alam demokrasi. Reformasi internal TNI yang berjalan seiring dengan program restrukturisasi Departemen Pertahanan (Dephan) dimaksudkan untuk menyiapkan Mabes TNI di bawah Dephan pada beberapa tahun ke depan. Tuntutan terhadap penataan kewenangan berbagai institusi dan aktor di bidang pertahanan ini memunculkan kebutuhan akan adanya intelijen pertahanan yang tugas dan tanggung jawabnya melekat pada Dephan.

Apabila intelijen pertahanan hadir sesuai dengan yang diharapkan, maka sebagai sebuah organisasi tentu perlu diawaki oleh sejumlah personil yang memiliki kemampuan sesuai dengan spesifikasi yang dibutuhkan. Hal yang paling menonjol dari sumberdaya manusia adalah keterkaitan dengan spektrum pengetahuan, yang membutuhkan manusia-manusia yang berkualitas dan berlatar belakang ilmu pengetahuan dan pengalaman yang beragam. Di dalam budaya kerja serta tingkat loyalitas manusia-

manusia tersebut terkandung di dalamnya bobot intelektualitas, perilaku, dan komitmen. Selain itu, keberadaan intelijen pertahanan juga perlu didukung dengan berbagai *technical intelligence* yang berupa *imagery intelligence/photographic intelligence, communications intelligence, measurement and signature intelligence, electronic intelligence, telemetry intelligence*.

Sehingga dengan demikian, juga harus diingat dan diperhitungkan dengan seksama bahwa ketika organisasi dan tata kerja intelijen pertahanan yang dimaksud hadir, maka akan dihadapkan pada kebutuhan anggaran yang tidak sedikit. Pendekatan ekonomi semata tidak pernah akan memadai untuk menjelaskan signifikansi dan urgensi anggaran dalam penyelenggaraan pertahanan. Perhitungan dinamika lingkungan strategis eksternal dan internal merupakan pertimbangan lain juga harus diperhitungkan. Akan menjadi kompleksitas tersendiri apabila suatu negara tidak menaikkan anggaran pertahanannya di tengah negara-negara sekawasan melakukannya. Konsekuensinya adalah ketertinggalan kapabilitas pertahanan, yang berdampak pada menurunnya daya tangkal dan kredibilitas pertahanan negara. Meskipun dapat dikatakan bahwa anggaran bukan segalanya, namun ketersediaan anggaran operasional yang memadai akan sangat menentukan tingkat kapasitas suatu organisasi di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Upaya untuk mewujudkan kehadiran intelijen pertahanan tidak terlepas dari keseluruhan rangkaian reformasi intelijen negara secara keseluruhan. Dalam rangka reformasi institusi intelijen Indonesia sekarang ini minimal dapat dilakukan dengan dalam tiga dimensi. Dimensi-dimensi tersebut adalah: (1) lingkup pengetahuan yang diinginkan; (2) menyentuh organisasi untuk mencapai saran yang diinginkan; dan (3) sumberdaya manusia yang diharapkan dapat mengawaki institusi intelijen yang dimaksud. Relevansi untuk melakukan desakan bagi dilakukannya reformasi intelijen juga didasari oleh harapan untuk lebih mengoptimalkan kinerja intelijen

negara demi menghindari kejadian-kejadian yang dapat berakibat fatal bagi kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara, yang tentu tetap dalam koridor kaidah-kaidah penyelenggaraan *good governace*, yang terutama, dicirikan transparansi dan akuntabilitas. Potensi terhadap terjadinya berbagai hal negatif yang dapat merugikan kepentingan Indonesia sebagai identitas nasional pada masa transisi saat ini sangat mungkin terjadi.

Reformasi intelijen harus dilakukan dengan mendasarkan pada kondisi dan permasalahan yang melekat pada institusi intelijen itu sendiri, dan memperhitungkan berbagai aspek perkembangannya ke depan. Hal ini perlu dilakukan sebagai sebuah upaya untuk meminimalkan kesenjangan antara kondisi pada saat ini dengan prospek perkembangan yang dibutuhkan sesuai tuntutan perkembangan lingkungan strategis pada tingkat nasional maupun internasional. Langkah strategis ini diharapkan bermuara pada pencapaian kondisi, kapasitas, kapabilitas, dan kredibilitas intelijen yang optimal, yang diharapkan dapat menghasilkan produk yang mampu memberikan kontribusi maksimal bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan, khususnya untuk kepentingan pertahanan negara.

Reformasi intelijen harus dilakukan melalui suatu pendekatan yang bersifat sistemik dalam menata dan mensinergikan berbagai spektrum dari intelijen tersebut. Elemen-elemen sistem yang teridentifikasi dapat dilihat sebagai suatu persoalan mendasar. Seperti misalnya sumberdaya manusia, organisasi, dan sarana serta prasarana intelijen harus digunakan sebagai pijakan proses reformasi yang direncanakan.

Penutup

Kondisi objektif yang dialami pada masa lalu adalah jajaran intelijen digunakan untuk memperkuat stabilitas dalam negeri

dengan penekanan pada bidang politik dan keamanan. Akibatnya, muatan atas informasi yang digunakan pada pengguna akhir relatif sama karena informasi itulah yang dibutuhkan oleh pengguna. Sehingga sesuai dengan konteks tugas yang harus dijalankan dapat dikatakan bahwa kapasitas intelijen pada saat itu mencapai tingkat yang cukup tinggi. Permasalahannya, apakah kapasitas itu masih sesuai dengan kebutuhan, dimana proses demokrasi yang sedang bergulir memerlukan pasokan intelijen yang berbeda dengan masa lalu.

Berbagai dinamika yang terjadi pada lingkungan strategis Indonesia, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal, dan juga seiring dengan reformasi dan usaha untuk melakukan transformasi ke arah demokratisasi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara menjadikan kehadiran intelijen pertahanan pada tingkatan strategis merupakan kebutuhan yang tidak dapat dielakkan.

Pola-pola perubahan sejak dari zaman kolonial, kemerdekaan dan Orde Baru sampai dengan era reformasi saat ini harus sudah dihentikan. Berbagai pola perubahan memberikan kesan kental bahwa pengetahuan dan pola operasi dinas intelijen tidak pernah mengalami perubahan yang fundamental, kecuali ganti baju dan ganti pengguna. Persamaan yang menonjol terlihat minimal dari tiga hal pokok. Pertama pemahaman persepsi ancaman, yang pada era kolonial dinas intelijen mengutamakan memburu kaum ekstrimis. Jika pada Orde Baru bahasanya juga masih sama yaitu mendeteksi kegiatan ekstrim kanan, ekstrim kiri dan ekstrim lainnya, maka pada era reformasi adalah untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok masyarakat yang dicurigai sebagai agen-agen asing. Kedua, lebih berkonsentrasi pada bidang politik dan keamanan dalam negeri. Hal ini juga disebabkan oleh situasi dalam negeri yang menghadapi dari peristiwa politik dan keamanan ke peristiwa lainnya. Ketiga, rancangan operasional institusi-institusi

intelijen merupakan loyalitas dan komitmen yang didedikasikan penguasa atas nama kepentingan politik dan keamanan negara, yang mengabaikan kepentingan lain yang lebih mendasar seperti keamanan manusia (*human security*) sebagai bentuk kepentingan keamanan nasional yang lebih luas dan mendalam.

Saat ini, perubahan institusi intelijen, termasuk di dalamnya intelijen pertahanan harus mulai mengarah kepada hal-hal yang bersinggungan langsung dengan optimalisasi kinerja intelijen. Salah satu prioritas yang mulai harus dipertimbangkan adalah tercapainya titik imbang antara kebutuhan akan peningkatan sumberdaya manusia yang didukung oleh penggunaan teknologi terkini.

Intelijen harus mulai dapat beradaptasi dengan perubahan, dimana pemahaman tradisional akan kedaulatan negara yang absolut telah mulai bergeser. Informasi dan pengetahuan yang merupakan *core bussiness* intelijen tidak lagi menjadi dominasi negara. Penetrasi perkembangan teknologi informasi yang demikian mengagumkan, masyarakat luas juga dapat mengakses informasi yang selama ini diklasifikasikan oleh komunitas intelijen sebagai hal yang "rahasia (*classified*)".

Bagi seluruh warga negara Indonesia, intelijen merupakan suatu kebutuhan dan intelijen merupakan suatu institusi negara. Jika asumsi sederhana ini disepakati (dan selayaknya demikian) maka akan ada badan intelijen negara dan intelijen yang lain merupakan subsistem dari intelijen negara. Di era reformasi menuju terciptanya masyarakat yang demokratis, kita jangan terjebak pada logika dan ketakutan yang tidak relevan hanya karena peranan intelijen pada masa lalu sangat dominan dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu diperlukan adanya sebuah perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan intelijen negara. Dalam negara yang demokratis (nilai demokratis dalam pergaulan internasional), setiap perundangan merupakan hasil keputusan dari pemegang otoritas politik sipil.

Transformasi, reformasi, dan berbagai jargon lainnya yang menunjukkan perubahan yang dilakukan secara terencana dan perlahan (evolusi) dapat saja bukan merupakan pilihan yang tidak menyenangkan bagi semua pihak di masa transisi ini. Evolusi hanya terjadi dalam jangka waktu yang tidak pendek, mengakibatkan ketidaksabaran bagi kelompok-kelompok yang menginginkan perubahan. Sementara perubahan yang perlahan tersebut akan mengurangi *privilege* yang sebelumnya dinikmati segolongan entitas *substate*. Namun demikian semangat dan gairah untuk menciptakan institusi intelijen negara, termasuk intelijen pertahanan, yang diharapkan kehadirannya untuk menegakkan kembali wibawa Indonesia di tengah pergaulan antar bangsa hendaknya tetap dijadikan tuntunan dan terpatrit di dada segenap entitas yang mewakili sebuah bangsa dan negara yang bernama Indonesia.

REFERENSI

Buku

- Baylis, John, James J. Wirtz, Eliot Cohen, Colin S. Gray. 2002. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. Oxford University Press Inc. New York.
- Buzan, Barry. 1991. *People, State & Fear 2nd Ed: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Hervester Wheatsheaf, London.
- Collins, John M. 2002. *Military Strategy: Principles, Practices, And Historical Perspectives*. Brassey's Inc. Washington D.C.
- Conboy, Ken. 2004. *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service*. Equinox Publishing. Jakarta.
- Johnson. Lock K., 1996. *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*. Yale University. New York.

- Liddell Hart, Basil H. 1967. *Strategy: Second Edition*. Meridian London.
- Luttwak, Edward N., 2001, *Strategy: The Logic of War and Peace, Revised and Enlarged Edition*, The Belknap Press of Harvard University Press, England.
- Scott, L. V., & Peter Jackson, 2004, *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journey in Shadows*, Routledge, London.
- Stanley (Ed), 2004. *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*. Propatria, Jakarta.
- Widjajanto, Andi, Cornelis Lay, & Makmur Keliat. 2006. *Intelijen: Velox et Exactus*. Pacivis & Partnership. Jakarta.

Monograph

- Working Group on Security Sector Reform. 2004. *Monograph No-3: Kaji Ulang Strategi Pertahanan Nasional*. ProPatria. Jakarta.

Bahan Internet

- Guilliot, W. Michael. "Strategic Leadership: Defining the Challenge", *Air & Space Journal*, Maxwell AFB: Vol. 17, Winter 2003, yang diakses melalui <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicle/apj/apj03/guillot.html>, pada tanggal 3 Maret 2005.
- Haseman, John B. 2001. *SECURITY POLICY IN INDONESIA: BY GUESS, OR BY GOLLY?*, Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, diakses melalui <http://www.apcss.org/Publications/Ocasional%20Papers/OPIndonesia.htm> pada tanggal 25 April 2006.

Intelijen Negara dan Intelijen Keamanan: Perspektif Kepemimpinan Politik Dan Efektivitas Koordinasi

Oleh: Muradi¹

Pendahuluan

Sejak bergulirnya reformasi di Indonesia, masalah penataan kelembagaan menjadi salah satu prioritas bagi transisi demokrasi yang tengah berjalan. Kelembagaan politik yang menjadi satu dari pilar bagi liberalisasi politik pasca kejatuhan Orde Baru membuktikan bahwa hal tersebut tidak mudah. Penataan kelembagaan politik memberikan satu garansi bagi mulusnya proses demokrasi transisional dan reformasi yang diharapkan. Permasalahan yang muncul kemudian adalah

¹ Muradi lulusan Strata 1 (2000) dari Jurusan Sejarah Universitas Padjadjaran, Bandung dan lulusan Strata 2 (2003) Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia (UI). Research Fellow The RIDEP INSTITUTE. Menjadi Staf Pengajar Tetap di Universitas Padjadjaran, Bandung & Pengajar Tidak Tetap pada Dept. Hubungan Internasional Universitas Paramadina dan Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta. Mobile: 08159983004. Email: muradi_clark2001@yahoo.com atau muradi_clark@unpad.ac.id

setelah delapan tahun reformasi berjalan, belum semua kelembagaan politik dan negara tertata dan sesuai dengan nilai dan prinsip demokrasi. Salah satunya adalah komunitas intelijen, khususnya lembaga intelijen negara dan intelijen Polri. Sampai saat ini, ruang lingkup dan batasan-batasan mengenai wilayah kerja dari masing-masing intelijen tersebut belum secara jelas diatur. Bahkan berulang kali, baik lembaga intelijen negara, dalam hal ini Badan Intelijen Negara (BIN), dan intelijen keamanan, yakni Intelijen Keamanan (Intelkam) Polri masih saling tumpang tindih, serta minim koordinasi. Salah satu permasalahan yang kemudian mengemuka adalah langkah melakukan tugas intelijen terhadap sejumlah anggota parlemen terkait dengan impor beras dari Vietnam. Anggota Intelkam Polda Metro Jaya tersebut ditugaskan mengawasi pergerakan dan langkah politik terkait aktivitas para anggota DPR dari F-PDI Perjuangan dan F-PKS dalam mengusut adanya kejanggalan impor beras dari Vietnam.² Tentu saja banyak persoalan lain yang kemudian menjadi landasan bagi kita untuk juga menata lembaga intelijen dan komunitas intelijen lainnya agar satu dengan yang lainnya bisa sinergis dan tidak berlawanan dengan nilai dan prinsip demokrasi.

Di samping itu, yang tidak kalah menariknya adalah carut-marutnya koordinasi antar lembaga intelijen, yang berimplikasi pada kinerja masing-masing lembaga. BIN, yang ditunjuk pemerintah sebagai lembaga intelijen yang mengkoordinasi semua lembaga dan komunitas intelijen yang ada juga tidak maksimal dalam memposisikan perannya. Bahkan terkadang karena merasa menjadi koordinator dari komunitas intelijen tersebut, kerap kali BIN bertindak superior dan mengambil alih banyak pekerjaan yang menjadi lahan bagi komunitas intelijen lainnya.

² "Intelijen Polisi untuk Kriminal", Kompas, 7 Februari 2006

Tidak adanya legalitas perundang-undangan menjadi penegas dari permasalahan yang dikemukakan di atas. Masing-masing memang mengantongi legalitas, baik berupa surat keputusan, surat penugasan, maupun yang setingkat dengan peraturan presiden, namun tidak ada legalitas yang mengikat satu dengan yang lainnya. Masalah yang muncul kemudian adalah keberadaan legalitas dari masing-masing komunitas intelijen tersebut belum sepenuhnya memenuhi asas profesionalisme dan pengorganisasian lembaga demokratis lainnya. Yang muncul justru terjadi banyak silang cemarut pekerjaan intelijen yang menjadi kontra produktif bagi penerapan kelembagaan demokratis.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka tulisan ini akan membahas mengenai BIN dan Intelkam Polri, dilihat dari sejarah pembentukannya kedua organisasi tersebut. Di samping itu, akan dibahas juga lintasan intelijen negara dan Polri dari perspektif kepemimpinan politik di Indonesia, serta bagaimana langkah-langkah yang harus dilakukan agar lembaga intelijen dan komunitasnya tersebut dapat efektif dan terkoordinasi dengan baik.

Intelijen Dalam Kilasan Sejarah

"Intelijen ada seumur dengan keberadaan manusia". Idiom ini menjadi satu pembenaran bagi banyak lembaga intelijen untuk menegaskan keberadaannya. Intelijen tidak hanya dibutuhkan oleh negara-negara yang secara definitif sudah merdeka, tapi juga badan-badan perjuangan kemerdekaan seperti *Ireland Republic Army* (IRA) di Irlandia Utara, *Pathani Union Liberation Organistation* (PULO) di Thailand Selatan, Macan Tamil di Srilangka, lain sebagainya. Badan-badan perjuangan kemerdekaan tersebut memiliki juga fungsi-fungsi keintelijen untuk menopang keberhasilan perjuangannya.³

³ Dalam berbagai kasus proses perjuangan dan pemberontakan pemanfaatan jaringan intelijen menjadi satu keharusan bagi organisasi perjuangan maupun organisasi pem-

Dalam konteks Indonesia, misalnya pada masa kerajaan nusantara dikenal dengan *Telik Sandi*, yang menjadi mata-mata kerajaan untuk mengawasi kerajaan lainnya. Pada masa penjajahan Belanda, Pemerintah Kolonial melihat bahwa potensi ancaman dari gerakan politik makin besar pasca pendirian Budi Utomo, maka fungsi intelijen masuk ke dalam Dinas Reserse Umum, yang juga baru dibentuk tahun 1920-an, terpisah dari Dinas Polisi Umum sebagai induknya.⁴ Menariknya, pembentukan Dinas Reserse Umum tersebut sangat sarat dengan memata-matai kegiatan politik, daripada kegiatan kriminal lainnya. Tak heran, karena pasca pembentukan Budi Utomo, lahir kemudian organisasi pergerakan bumi putera yang lebih terorganisir dan modern, serta lebih radikal. Tercatat beberapa organisasi yang lebih terorganisir dan radikal seperti Sarekat Islam (SI), PKI, PNI, PNI Pendidikan, dan lain-lain. Bahkan proses penanganannya langsung dipegang oleh para pejabat dan pelaksana di dinas tersebut, hal ini menandakan bahwa pergerakan nasional anak negeri menjadi satu target dari kerja dan fungsi intelijen ketika itu.

Ketika Jepang berkuasa di Indonesia, peran dan fungsi keintelijenian berubah. Menariknya, Pemerintah Pendudukan Jepang

berontakan tersebut. Dengan berbagai kehandalan dan deteksi dini yang mampu membangun kontra terhadap operasi kontra intelijen IRA misalnya mampu mematahkan berbagai operasi militer maupun kontra intelijen Inggris dalam berbagai pertempuran. Sedangkan contoh yang paling ampuh memanfaatkan jaringan sel intelijen bagi perjuangan dan pemberontakannya adalah Kelompok Maoist di Nepal, yang menguasai hampir 2/3 wilayah Nepal yang bergunung dan berbukit-bukti. Lebih lanjut tentang pemanfaatan jaringan dan sel intelijen bagi penguasaan wilayah dan kemenangan suatu perang, lihat Kusnanto Anggoro, "Geopolitik, Pengendalian Ruang Laga dan Strategi Pertahanan Indonesia" dalam Bantarto Bandoro (ed), *Perspektif Baru Keamanan Nasional*. Jakarta: CSIS. hlm. 62-66. lihat juga David French, *The British War in British: 1688-2000*. London: Unwin Hyman, 2005

⁴ Lebih lanjut tentang proses pengintegrasian fungsi intelijen pada Dinas Reserse Umum pada masa Pemerintahan Kolonial Belanda, lihat M. Oudang, *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*. Jakarta: Mahabrata.

di Indonesia membangun fungsi keintelijenian tidak menyatu dengan pemerintahan militer. Pemerintahan penjajahan Jepang mengembangkan fungsi kepolisian, yang berorientasi pada pembangunan keamanan dalam negeri (kamdagri) yang lebih menitikberatkan pada kegiatan preventif. Hanya saja dalam pelaksanaannya pendekatan militeristik justru lebih mengemuka dari pada pendekatan khas kepolisian. Hal ini terlihat dari upaya yang sangat keras dalam pemberantasan kegiatan politik, serta anasir-anasir lainnya yang menentang pemerintahan dan kebijakannya. Pendekatan kekerasan menjadi citra *Kempetai* dan *Tokko-koto* (Bagian Spesial)⁵, yang mengemban fungsi keintelijenian dalam struktur Pemerintahan Pendudukan Jepang. Upaya pengungkapan dan pemeriksaan selalu diarahkan pada pertanyaan mengenai upaya pergerakan politik melawan Jepang. Salah satu tokoh pergerakan nasional yang ditahan *Kempetai* dan *Tokko-koto* adalah Amir Sjarifuddin, mantan perdana menteri kedua setelah Sjahrir, dan tokoh dibalik pemberontakan PKI Madiun 1948 bersama Muso.⁶

Satu hal yang menarik dari *Kempetai* dan *Tokko-koto* ini adalah pengembangan manajemen krisis dan perencanaan darurat (*contingency plan*) bagi internal kedua lembaga tersebut. Bentuk manajemen krisis dan perencanaan darurat dalam bentuk pembelajaran teknik keintelijenian juga menjadi satu bagian yang wajib diikuti oleh semua pegawai dan anggotanya. Pegawai dan perwira diberikan pelatihan khusus tentang taktik dan strategi provokasi, infil-

⁵ Tokko-koto dalam terjemahan bebas adalah Bagian Spesial (Special Branch), dalam pandangan Kunarto dianalogikan sama dengan Special Branch di Inggris, yang mengembangkan fungsi intelijen. Lebih lanjut lihat Kunarto, *Intelijen Polri*. Jakarta: Cipta Manunggal, 2001

⁶ Lebih lanjut soal sepak terjang Amir Sjarifuddin dalam melakukan perjuangan bawah tanah melawan Jepang, lihat Jacques Lecrecq, *Amir Sjarifuddin: Antara Negara dan Revolusi*, Jakarta: Jaringan Kerja Budaya, 2004. Lihat juga Muradi, *Pergerakan Politik Kaum Marxis di Indonesia: Kiprah Sjahrir dan Tan Malaka Dalam Pergerakan Nasional*, Jakarta: CEDESS, 2004

trasi, sabotase, dan taktik perang bawah tanah. Karena turunan dari pelatihan tersebut, adalah semua pegawai di dua lembaga tersebut wajib menyebarkan propaganda dan mendorong agar penduduk pada masa penjahan Jepang harus ikut memberantas semua aktivitas yang merugikan Pemerintahan Pendudukan Jepang. Salah satu yang mendapatkan pelatihan tersebut adalah Zulkifli Lubis, dan R. Moch. Oemargatab, keduanya merupakan pencetus dan pemimpin pertama lembaga intelijen negara, yang ketika itu bernama Badan Istimewa, sebagai cikal bakal Badan Intelijen Negara (BIN) dan Pengawasan Aliran Masyarakat (PAM), sebagai organisasi keintelijenian polisi pertama, yang sekarang dikenal dengan Intelpam Polri.⁷

Pada masa perjuangan kemerdekaan aktivitas keintelijenian di badan-badan perjuangan juga marak dan aktif, dan metode telik sandi, yang digunakan dalam proses pengintaian juga digunakan untuk mengawasi dan memata-matai aktivitas Belanda dan Jepang ketika itu. Hanya saja polanya lebih sederhana, dengan memanfaatkan masyarakat umum yang bersimpati terhadap perjuangan kemerdekaan. Meski juga tak menutup kemungkinan fungsi keintelijenian diemban oleh anggota laskar perjuangan dan tentara nasional, tapi bila ditelusuri lebih mendalam, penggunaan masyarakat umum sebagai mata dan telinga laskar perjuangan dan tentara nasional lebih efektif daripada anggota laskar atau tentara nasional itu sendiri. Hal ini terkait dengan kebutuhan informasi bagi perjuangan kemerdekaan yang masih terbatas pada numerik dan informasi ringan. Sehingga, fungsi tersebut tidak sulit dilakukan oleh masyarakat umum sekalipun.⁸

⁷ Lebih lanjut tentang Zulkifli Lubis dan R. Moch. Oemargatab, lihat Hariyadi Wirawan. "Evolusi Intelijen Indonesia" dalam Andi Widjajanto (ed), Reformasi Intelijen Negara. Jakarta: Pacivis, 2005, Bisri Effendy (ed) 17 Oktober 1952. Jakarta: RIAK. Kunarto, 2001, Op. Cit. Hlm. 3-6

⁸ Situasi tersebut memang mengandung resiko yang serius. Tapi dalam berbagai kasus, pemanfaatan masyarakat menjadi bagian yang mengemban tugas keintelijenian dengan me-

Akan tetapi kebutuhan informasi yang makin kompleks, membuat tugas-tugas keintelijen harus pula terstruktur dan mengedepankan pola-pola kontra intelijen lainnya. Dengan memanfaatkan pendidikan dan latihan yang diberikan oleh Jepang pada organisasi Pembela Tanah Air (PETA). Apalagi pasca Jepang kalah dalam Perang Pasifik, Belanda dan tentara Sekutu berusaha kembali masuk ke Indonesia dan menguasai. Dalam situasi tersebut, sebenarnya peran dari intelijen terstruktur dan modern menjadi penting. Berbekal pelatihan dan keterampilan yang didapat sewaktu di PETA dan *Kempetai*, Zulkifli Lubis kemudian berinisiatif membentuk Badan Istimewa (BI), pada September 1945. Dengan organisasi yang sederhana, dan bekal keterampilan intelijen yang minim, BI harus memosisikan diri sebagai badan intelijen yang menopang *keajegan* republik yang baru merdeka. Keterbatasan ini makin terlihat ketika cakupan wilayah operasi BI hanya terbatas pada Pulau Jawa saja. Kecenderungan dan melekatnya BI sebagai intelijen tempur makin kentara ketika banyak dari jaringan intelijen yang dimiliki masih memanfaatkan jaringan tentara yang tersebar di banyak wilayah. Meski harus diakui bahwa produk intelijen yang dihasilkan terbatas pada deteksi dini dan kontra intelijen, namun telah dimanfaatkan benar oleh Perdana Menteri Sjahrir melalui Menteri Pertahanan. Artinya secara prinsip, produk yang dihasilkan relatif digunakan untuk penegas kebijakan yang akan dan telah dibuat. Meski kurang optimal, BI relatif mampu menjalankan fungsi intelijen modern. Tumpang-tindih antara BI

mata-matai aktivitas Belanda dan Jepang marak seiring dengan bergelornya semangat kemerdekaan dan kebencian terhadap penjajahan mendorong para pemuda dan masyarakat dengan sukarela melakukannya. Lebih lanjut lihat Benedict Anderson, *Revolusi Pemuda: Pendudukan Jepang dan Perlawanan Pemuda di Jawa 1944-1946*. Jakarta: Sinar Harapan, 1988. Lihat juga Abdurrahman Surjomihardjo. "Peristiwa Tiga Daerah Suatu Interpretasi Sejarah: Revolusi Sosial Menyambut Proklamasi Kemerdekaan" dalam *Prisma* Edisi 8, Agustus 1981.

dengan kepentingan tentara pada saat itu lebih disebabkan oleh ancaman yang dihadapi oleh republik ini. Sehingga, sangat sulit membedakan mana intelijen nasional dan mana intelijen tempur, karena keduanya sama-sama berasal dari unsur TNI juga.

Masalah yang kemudian mengekor adalah lemahnya efektivitas kontrol dan kendali BI oleh pemerintah. Menariknya, pemberian otoritas dan semua surat-surat tugas bagi kelancaran tugas-tugas keintelijen, Soekarno tidak memiliki kendali atas BI. Bahkan secara prinsip, keberadaan BI justru makin memperkeruh hubungan yang kurang harmonis antara Soekarno dengan Sjahrir, yang mengemuka karena alasan-alasan personal yang tidak substansi. Alhasil efektivitas kerja, dan koordinasi menjadi permasalahan bagi BI untuk dapat memposisikan diri sebagai organisasi intelijen.

BI dianggap sebagai lembaga intelijen yang kurang layak, selain masalah kinerja dan koordinasi yang buruk. BI menjadi bagian dari konflik yang membesar antara Soekarno dan Sjahrir, sehingga perlu dilakukan perubahan bentuk agar mampu memenuhi kebutuhan pemerintahan Perdana Menteri Sjahrir dan Presiden Soekarno-Hatta terhadap perumusan kebijakan politik yang jitu. Konflik antara Soekarno dan Sjahrir, serta ketidaksukaan tentara terhadap performa Kabinet Sjahrir, yang cenderung anti terhadap militer menjadi landasan perubahan BI menjadi Badan Rahasia Negara Indonesia (BRANI). BRANI dibentuk pada 7 Mei 1946, dan diharapkan menjadi lembaga intelijen payung yang membawahi berbagai organisasi intelijen di tingkat satuan militer. Langkah tersebut guna mengantisipasi kemungkinan Aksi Polisionil Belanda yang menguat pasca kekalahan Jepang. BRANI masih di bawah kendali Zulkifli Lubis, seorang perwira didikan PETA Jepang yang masih berharap agar BRANI menjadi organisasi yang kuat, dan di bawah kontrol militer. Akan tetapi, seperti diulas di atas, keberadaan BRANI justru makin memperbesar konflik, yang bermuara pada strategi pergerakan militer, apakah memilih melawan setiap upaya

Belanda dan Sekutunya yang ingin masuk ke Indonesia, atau mengupayakan diplomasi gaya Sjahrir, yang dianggap mampu meredam upaya Belanda menduduki lagi Indonesia. Besaran konflik ini juga melibatkan permasalahan pribadi antara Soekarno dan Sjahrir.

Ketidaksukaan Kabinet Sjahrir atas dominasi tentara di struktur BRANI, kemudian melahirkan dualisme lembaga intelijen. Amir Sjarifuddin, yang menjadi Menteri Pertahanan kemudian mengambil inisiatif membentuk lembaga baru yang murni sipil, guna menandingi keberadaan BRANI. Lembaga intelijen baru tersebut bernama Lembaga Pertahanan B. Menariknya, upaya memposisikan BRANI sebagai lembaga intelijen yang terbebas dari dominasi militer, adalah dengan merekrut banyak mantan laskar, serta kalangan sipil yang cakap untuk duduk di dalam lembaga intelijen tersebut. Langkah ini didukung oleh Soekarno, meski keberadaan Lembaga Pertahanan B juga merupakan antitesis dari dominasi militer di BRANI, namun bisa dikatakan terlambat. Hal ini dikatakan terlambat karena kalangan militer yang masih menginginkan dominasinya pada lembaga intelijen nasional, sudah mencium gelagat tersebut. Upaya pendekatan dan lobi militer yang kuat ke Soekarno membuahkan hasil, terbukti dengan restu politik dari Soekarno pada akhirnya BRANI dibubarkan dan diganti dengan *Bagian V*, di bawah Departemen Pertahanan yang menjadi koordinator dari operasi intelijen nasional.⁹ Pendirian *Bagian V* ini masih belum memuaskan kalangan militer, karena masih didominasi kalangan sipil yang mengontrol lembaga tersebut di bawah Departemen Pertahanan. Departemen Pertahanan dipimpin oleh Amir Sjarifuddin, yang merupakan salah satu elit politik dari Sayap Kiri; sebuah ko-

⁹ Lebih lanjut tentang hubungan pasang surut hubungan Soekarno dan militer lihat. Herbert Feith, *Soekarno dan Militer dalam Demokrasi Terpimpin*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001. Juga lihat Muradi, *Berpijak di Atas Bara: Kegamangan Politik TNI Pada Masa Transisi*. Bandung: Unpad Press, 2005

alisi organisasi dan partai politik kiri, di antaranya Partai Rakyat Sosialis (Paras), Partai Sosialis Indonesia (Parsi), dan Pemuda Sosialis Indonesia (Pesindo). Hal yang perlu dicatat di sini adalah sejak awal pemerintahan Perdana Menteri Sjahrir berkuasa, kalangan militer tidak menyukai gaya kepemimpinan Sjahrir yang kebarat-beratan, serta inskonstitusional, karena sistem parlementer yang dijalankan oleh Sjahrir tidak sesuai dengan UUD 1945, yang amanatkan sistem presidensial.¹⁰ Sementara kelompok Kiri, yang sejak proklamasi sudah menolak dominasi tentara yang sebagian besar didikan Jepang, dan hanya sedikit perwira didikan Belanda, antara lain Nasution, T.B. Simatupang, dan Urip Sumohardjo. Sjahrir beranggapan bahwa para perwira didikan Jepang tersebut tidak cukup memiliki keterampilan tempur, dan cenderung fasis.¹¹

Satu dari sekian peristiwa politik yang juga menjadi batu sandungan bagi eksistensi lembaga intelijen adalah adanya konspirasi kalangan militer dan oposisi sipil yang menculik Perdana Menteri Sjahrir, yang kemudian dikenal dengan Peristiwa 3 Juli 1946. Dalam pandangan Anderson, penculikan tersebut merupakan kegagalan kabinet Sjahrir untuk mengontrol tentara di bawah kendalinya.¹² Proses penculikan tersebut disinyalir melibatkan intelijen *Bagian V*, yang mengambil inisiatif dalam kebuntuan politik atas permasalahan kebangsaan ketika itu.¹³

¹⁰ Dalam pandangan Briton, ketidaksukaan kalangan militer yang didominasi oleh etnis Jawa terhadap Kabinet Sjahrir disebabkan karena Kabinet Sjahrir didominasi dari kalangan non-Jawa. Lebih lanjut lihat Briton, Peter, *Profesionalisme dan Ideologi Militer Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1996

¹¹ Lebih lanjut lihat tentang konflik di internal TNI hasil didikan PETA Jepang, dan Kadet Belanda lihat Ulf Sundhaussen *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI*, Jakarta: LP3ES, 1982

¹² Benedict Anderson Op. cit. hlm. 234-236.

¹³ Konflik yang mengemuka antara Koalisi Sayap Kiri, yang mendominasi pemerintahan, dan oposisi dari Persatuan Perjuangan pimpinan Tan Malaka, melibatkan juga Sudirman,

Konflik politik maupun proses perundingan dan pertempuran dengan Belanda menjadi sebab lembaga intelijen nasional yang ada tidak mampu mewujudkan organisasi yang efektif. Perubahan dari BI kemudian BRANI, hingga *Bagian V* hanya merupakan pemanis bagi perubahan struktur politik dan konflik yang mengemuka. Alhasil, keberadaan lembaga intelijen nasional ketika itu lebih banyak menjadi kepanjangan tangan dari elit politik.

Sementara lembaga intelijen di Kepolisian juga didirikan, pasca terbentuknya Djawatan Kepolisian Negara (DKN) pada 19 Agustus 1945, yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Penetapan RS. Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Kepolisian Nasional (KKN), yang berada di bawah kendali Departemen Dalam Negeri. Lahirnya Maklumat X tanggal 3 November 1945 yang membebaskan masyarakat untuk membentuk organisasi dan partai politik, menjadi titik awal intelijen Kepolisian berdiri. Lonjakan aspirasi dan kepentingan masyarakat diasumsikan akan membangun situasi yang tidak kondusif bagi penegakan keamanan dalam negeri, yang menjadi tugas dari DKN. Apalagi di saat yang sama lembaga dan departemen, serta kantor kementerian juga membentuk berbagai pasukan perjuangan yang melakukan penyelidikan, dan melakukan fungsi intelijen. Hal ini sangat mengganggu pola pengamanan dan menjalankan fungsi intelijen yang lebih sistematis dan terukur. Sehingga pada awal tahun 1946, dibentuklah kekuatan intelijen yang mampu mengatasi gangguan keamanan yang disebabkan oleh aktivitas masyarakat. Fungsi intelijen Kepolisian ini diberi nama Pengawasan Aliran Masyarakat (PAM), pimpinan R. Moch. Oemargatab. Tugas pokok dari PAM

Panglima Besar TNI. Dukungan terbuka Sudirman terhadap Tan Malaka dan Persatuan Perjuangan telah menegaskan keberpihakan tentara, dan juga intelijen terhadap penolakannya atas kebijakan Sjahrir. Lebih lanjut lihat Sundhaussen. Ulf. Op. cit. hlm. 12-13

ini memang lebih spesifik pada pengawasan aktivitas masyarakat dibandingkan Badan Istimewa (BI) pimpinan Zulkifli Lubis yang lebih mengarah kepada dinamika politik dan pengembangan kontra intelijen terhadap Belanda dan Sekutunya.

Seiring dengan perjalanan waktu, DKN kemudian dikeluarkan dari lingkungan Departemen Dalam Negeri, dengan diterbitkannya Penetapan Pemerintah No. 11/S.D tahun 1946, 1 Juli 1946 dan langsung di bawah Perdana Menteri. Perubahan ini juga berimplikasi pada keberadaan PAM, sebagai satuan intelijen di Kepolisian, yang mengalami pemekaran tugas pokok dari yang sangat umum menjadi lebih khusus. Pada PAM sebelum terbitnya Penetapan Pemerintah No. 11/S.D tahun 1946, tugas pokoknya sebagai berikut:

“Mengawasi semua aliran dan memusatkan segala minatnya kepada hajat-hajat dan tujuan-tujuan dari seseorang atau golongan penduduk yang ada atau timbul di daerah Republik Indonesia atau yang datang dari luar, yang dianggap dapat membahayakan kesentausaan Negara Indonesia dan sebaliknya membantu hajat dan cita-cita seseorang atau golongan penduduk yang bermaksud menyentausakan negara dan keamanan Republik Indonesia serta tugas riset dan analisis lainnya”¹⁴

Sedangkan tugas pokok PAM setelah terbitnya penetapan pemerintah, justru makin memperluas cakupan tugas pokok, dengan terbitnya Surat Kepala Kepolisian Negara (KKN) No: Pol. 68/Staf/PAM tanggal 22 September 1949, yang isinya sebagai berikut:

- a. Mengawasi aliran-aliran politik, pergerakan-pergerakan buruh, wanita, pemuda, dan lain-lainnya.

¹⁴ Khusus untuk tugas riset dan analisis merupakan bagian dari Instruksi bersama antara Perdana Menteri, Menteri Kehakiman, dan Menteri Dalam Negeri. Lihat Kunarto, Op. cit. hlm. 7

- b. Mengawasi aliran agama, ketahayulan, kepercayaan-kepercayaan lain dan lain sebagainya.
- c. Mengawasi pendapat umum dalam pers, radio dan masyarakat (pergaulan umum dari segala lapisan masyarakat/rakyat).
- d. Mengawasi kebudayaan, pertunjukan-pertunjukan bioskop dan kesusastraan.
- e. Mengawasi pergerakan sosial, yakni soal-soal kemasyarakatan yang timbul karena kurang sempurnanya susunan masyarakat, cara mengerjakan anak-anak dan perempuan, perdagangan anak, pelacuran, pemberantasan pemadatan, perdagangan minuman keras, pemilihan orang-orang terlanjar lainnya. Semuanya dilihat dari politik polisionil teknis.
- f. Mengawasi keadaan ekonomi, soal-soal yang timbul karena kurang sempurnanya susunan ekonomi.
- g. Mengawasi bangsa asing, terutama yang berhubungan dengan peristiwa-peristiwa politik di luar negeri yang dapat mempengaruhi masyarakat/bangsa asing di Indonesia.
- h. Mengawasi gerak gerik mata-mata musuh, dan pergerakan/tindakan ilegal yang menentang/membahayakan pemerintah.

Dan bila disimpulkan dari uraian tersebut, maka tugas bagian PAM adalah: *Menjalankan kontra intelijen dan kontra spionase demi keamanan nasional serta melaksanakan riset dan analisis untuk kepentingan pimpinan c.q. Perdana Menteri dalam menentukan kebijakan politik polisional.*¹⁵

Dengan gambaran proses kelahiran kedua lembaga intelijen tersebut di atas, maka sejatinya ada benang merah yang sama perihal latar belakang dan situasi serta kondisi yang dihadapi oleh

¹⁵ Kunarto. Op. cit. hlm. 8-9

lembaga intelijen negara dan kepolisian. Adapun persamaannya terletak pada empat hal. *Pertama*, lembaga intelijen negara dan intelijen kepolisian memiliki latar belakang pembentukan yang terkondisikan oleh situasi yang kurang kondusif bagi penataan bentuk organisasi intelijen yang ideal. Sehingga tampak sekali kedua lembaga tersebut mengadopsi banyak hal dari perilaku kelembagaan yang ditinggalkan oleh Belanda dan Jepang. Indikatornya adalah melakukan generalisir pada tugas pokok dari masing-masing lembaga, serta menonjolkan metode pendekatan verbal dan kekeerasan dalam melakukan penyelidikan dan pengawasan.

Kedua, lembaga-lembaga tersebut merumuskan tugas pokok yang relatif umum dibandingkan dengan yang seharusnya. Sehingga beberapa kali terjadi kesalahpahaman satu dengan yang lain ketika beroperasi di lapangan, karena ketidakadaan batasan wilayah kerja satu dengan yang lainnya. Salah satu contohnya adalah pada operasi kontra intelijen terhadap propaganda Pemberontakan PKI Madiun, 1948. di mana masing-masing melakukan upaya untuk mengambil hati masyarakat Madiun untuk memilih Soekarno-Hatta daripada Muso-Amir Sjarifuddin.

Ketiga, lembaga-lembaga tersebut dibentuk dari semangat untuk mempertahankan kemerdekaan dan republik, sehingga ketika didirikan cenderung mengedepankan semangat dari pada keterampilan intelijen. Kondisi tersebut mengarah kepada kekurangmampuan dalam menindaklanjuti setiap permasalahan yang ada. Bahkan semangat itu pula yang menegaskan pentingnya keberadaan intelijen dalam pemerintahan republik.

Keempat, karena tidak ada legalitas yang dapat dijadikan acuan perihal keberadaan lembaga intelijen dan koordinasinya, maka gambaran kerja yang dibuat banyak mengadopsi pola dan gaya dari *Kempetai* dan *Tokko-toko*, serta polisi rahasia Pemerintahan Kolonial Belanda, yang mencakup seluruh permasalahan yang mengancam eksistensi pemerintahan.

Otoritas Negara

Setelah penyerahan kedaulatan dari Belanda, dan bubarnya Republik Indonesia Serikat, lembaga intelijen sudah mulai mampu melakukan akselerasi pada tugas pokok yang diembannya. Hal ini terkait dengan berbagai manuver dari elit politik yang memandang lembaga intelijen sebagai lembaga strategis bagi kekuasaan politiknya. Pada lembaga intelijen kepolisian ada perubahan yang signifikan pada diubahnya nama Bagian PAM menjadi Bagian Dinas Pengawasan Keselamatan Negara (DPKN). Perubahan ini berdasarkan Surat Keputusan Pemerintah No. Pol: 4/2/28/UM, tertanggal 13 Maret 1951, agar DPKN juga melakukan penjagaan terhadap keselamatan pribadi Presiden dan Wakil Presiden, serta pejabat tinggi negara. Di samping itu juga melakukan penjagaan terhadap tamunegara dan perwakilan asing. Sementara itu di lembaga intelijen negara juga terjadi penegasan adanya intelijen tempur, yakni dengan didirikannya lembaga intelijen dari ketentaraan yang bernama Biro Informasi Staf Angkatan Perang (BISAP). Lembaga intelijen ini merupakan bentukan baru atas inisiatif T.B Simatupang yang menganggap perlunya keikutsertaan militer dalam kebijakan politik nasional. Simatupang merupakan perwira yang memimpin Kepala Staf Angkatan Perang dari garis Kadet Belanda yang bersinar bersama Nasution. Langkah ini sebenarnya mengundang permasalahan kala terjadi konflik antara Soekarno dengan militer yang melibatkan juga Zulkifli Lubis, dan sejumlah perwira senior dalam Peristiwa 17 Oktober 1952. keberadaan BISAP memang diasumsikan untuk dapat memberikan satu masukan bagi perwira dan komandan di militer perihal dinamika politik yang terjadi.¹⁶

Hanya saja, BISAP secara langsung maupun tidak langsung terlibat dalam penggalangan massa untuk demonstrasi menentang

¹⁶ Hariyadi Wirawan dalam Andi Widjanto (ed). Op. Cit. hlm. 30-31

campur tangan eksekutif dalam konflik di TNI di depan Istana, serta pengarahannya meriam ke Istana.¹⁷ Di sinilah kemudian patut dipertanyakan efektifitas BISAP sebagai intelijen tempur. Hanya saja perdebatan campur tangan Soekarno dan kalangan sipil dalam regenerasi dan penataan kelembagaan militer terasa kental. Sehingga langkah untuk mengarahkan meriam ke Istana Negara, dan unjuk rasa yang digalang militer dan BISAP menjadi satu penegasan bahwa sebagai institusi, TNI ingin menata dirinya sendiri.

Konflik antara Soekarno dan TNI perihal ketidaknetralannya dalam konflik internal TNI menjadi catatan sejarah keberadaan intelijen militer lainnya. Setidaknya hal ini dapat terlihat pada pecahnya konsolidasi internal TNI. Selain masalah eks PETA ataupun Kadet Belanda, yang mengemuka juga adalah sentimen Jawa dan non-Jawa. Berbagai pemberontakan pasca Pemberontakan PKI Madiun 1948 silih berganti menyibukkan TNI dan BISAP untuk melakukan pemadaman, serta langkah-langkah yang strategis lainnya. Bukan hanya itu pasang surut hubungan Soekarno dan TNI juga mempengaruhi akselerasi kinerja *Bagian V* dan BISAP sendiri. Sebagaimana diketahui posisi Sri Sultan Hamengkubuwono IX, sebagai Menteri Pertahanan juga ikut terlibat dalam konflik tarik menarik kepentingan tersebut.

Di sisi lain, Soekarno membutuhkan lembaga intelijen yang dapat dikontrol dirinya. Selama ini bahkan kontrol atas *Bagian V* dan BISAP sendiri hanya berhenti di Menteri Pertahanan ataupun Perdana Menteri. Dirinya yang memposisikan Kepala Negara, menjadi sekedar simbol belaka. Sehingga upaya untuk mendorong pembentukan lembaga intelijen baru yang dapat mengkoordinasikan lembaga intelijen lainnya, dan yang benar-benar

¹⁷ Menarik dalam Peristiwa 17 Oktober 1952 adalah isu yang diangkat bukan tentang campur tangan Soekarno dan keberpihakannya kepada tentara eks PETA, dari pada Kadet Belanda melainkan membidik Perdana Menteri Wilopo yang memangkas anggaran militer. Lebih lanjut lihat Muradi, Op. cit. hlm. 46-47

lepas dari pengaruh militer perlu dilakukan. Awalnya dibentuk Badan Koordinasi Intelijen (BKI) pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, namun langkah tersebut menemui kegagalan. Hal ini disebabkan karena kesulitan dalam melakukan koordinasi dengan lembaga intelijen militer. Harus diakui sejak Indonesia merdeka, kontrol lembaga intelijen memang di dalam genggaman tentara, baik yang langsung, seperti BISAP, maupun yang berada di bawah Departemen Pertahanan.

Setelah dipercaya dirisemua kekuasaan ada dalam genggamannya, maka dibentuklah Badan Pusat Intelijen (BPI) pada 10 November 1959 yang langsung bertanggung jawab kepada dirinya, dan melakukan pembelahan secara ekstrim terhadap lembaga intelijen yang telah ada, dengan mengangkat Subandrio, Menteri Luar Negeri ketika itu untuk memimpin lembaga baru tersebut. Sebagai lembaga yang mengkoordinasikan lembaga intelijen lainnya, BPI menjadi satu alat yang efektif bagi Soekarno untuk menandingi perwira TNI tersebut. Bahkan langkah yang sangat berani dilakukan Subandrio dan BPI atas restu Soekarno yakni membangun kontak yang serius dengan PKI, yang telah menjadi organisasi besar pasca kegagalannya pada Pemberontakan PKI Madiun. Bak simbiosis mutualisme, kerekatan politik keduanya menjadi makin kuat karena Soekarno mencari lawan sepadan untuk menandingi TNI, terutama Angkatan Darat.¹⁸ Sejak saat itulah dimulai konsolidasi politik antara Soekarno, Subandrio, dan Aidit untuk bersama-sama melawan hegemoni tentara, khususnya Angkatan Darat. Berbagai aksi kontra intelijen dan kontra teror, tidak hanya dilakukan di

¹⁸ Karier politik Subandrio relatif bagus. Setelah partainya membubarkan pada tahun 1960, Subandrio menjelma menjadi seorang yang loyal kepada Soekarno. Hal ini tentu saja berbeda dengan karakteristik kader PSI yang mengedepankan rasionalitas dan mengubur dalam-dalam politik patron-client. Dengan pola inilah Subandrio menjadi orang kepercayaan Soekarno, dan sempat dituduh kader PKI ketika meletus Peristiwa G 30 S/PKI. Lebih lanjut sepak terjang Subandrio lihat Herbert Feith. Op. Cit.

luar negeri dan yang mengancam eksistensi bangsa, tapi juga antar lembaga intelijen lainnya. Puncak "pertempuran" antar BPI dengan intelijen militer sebenarnya terjadi saat eskalasi konflik antara tentara dengan simpatisan, anggota dan kader PKI yang di *back up* BPI, baik langsung maupun tidak langsung meninggi antara tahun 1962 hingga kejatuhan Soekarno. Infiltrasi ke tubuh PKI juga dilakukan, baik oleh intelijen militer maupun BPI. Hal ini mengingatkan konflik dan persaingan antara intel berlatar belakang tentara dan intel yang berlatar belakang sipil, yang banyak berasal dari kelompok Kiri pada awal pembentukan lembaga intelijen.

Dalam perjalanan waktu, pada kenyataannya bisa dikatakan bahwa intelijen militer lebih ampuh dibanding dengan BPI yang terkesan elitis dan menciptakan budaya Asal Bung Karno Senang (ABS). Sehingga olahan dan data intelijen yang masuk memiliki tingkat kebenaran yang kurang valid. Sementara intelijen militer memanfaatkan jaringan CIA agar didukung oleh Amerika untuk menjatuhkan Soekarno. Langkah ini digarap secara serius pasca Pemberontakan PKI Madiun, namun kemudian lebih intensif lagi pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Salah satu indikatornya adalah garapan intelijen militer dengan merekrut mahasiswa menjadi "dinamisator" untuk menolak dan menandingi gerakan massa yang dikordinir oleh Central Gerakan Mahasiswa Indonesia (CGMI), organisasi payung PKI, serta Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), organisasi payung PNI ASU.¹⁹ Beberapa mahasiswa binaan dari intelijen militer adalah Suropto, dan Nugroho Notosusanto.²⁰

¹⁹ Pembelahan politik juga terjadi di tubuh PNI, partai yang didirikan Soekarno, dengan adanya dualisme partai, yakni PNI ASU, atau PNI pimpinan Ali-Surachman, dan PNI Osa-Usep. PNI ASU cenderung radikal dan telah disusupi oleh PKI, sedangkan PNI Osa-Usep cenderung kooperatif. Lebih lanjut lihat Ruslan Abdulgani, 1973. *Nationalism, Revolution, and Guided Democracy*. Clayton: Monash University.

²⁰ Lebih lanjut tentang pembinaan mahasiswa oleh militer pada masa Orde Lama lihat Franocis Raillon, *Politik Dan Ideologi Mahasiswa Indonesia: Pembentukan dan*

Sementara itu, seiring dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden, DPKN sebagai intelijen Kepolisian juga melakukan metamorfosis dengan nama Korps Polisi Dinas *Security* (Korpolsec). Pergantian nama ini lebih banyak terkondisikan karena tantangan dan ancaman yang lebih kompleks, disertai ledakan jumlah penduduk yang membuat rasio polisi dan penduduk makin tidak ideal. Korpolsec dilandasi dengan terbitnya Order Menteri/Kepala Kepolisian Negara No: 37/4/1960, tertanggal 24 Juni 1960, dengan rincian pokok kerja sebagai berikut:

- a. Mengatur pelaksanaan *Security* Intelijen.
- b. Mengatur pelaksanaan pengumpulan, penyusunan, penilaian dan pengolahan bahan-bahan informasi mengenai persoalan-persoalan dalam masyarakat untuk menentukan kebijaksanaan dalam rangka kepentingan keamanan nasional.
- c. Menyelesaikan masalah-masalah tentang persoalan-persoalan dalam masyarakat termasuk dalam poin b di atas. Yang tidak dapat diselesaikan oleh pihak Kepolisian Komisariat atau yang meliputi lebih dari satu daerah Kepolisian Komisariat.
- d. Memberi pimpinan dalam penjagaan keselamatan orang-orang penting dan perwakilan kenegaraan dalam kerja sama dengan instansi-instansi yang bersangkutan, yang tidak dapat diselesaikan oleh Kepolisian Komisariat atau yang meliputi lebih dari satu daerah Kepolisian Komisariat.²¹

Konsolidasi Orde Baru 1966-1974. Jakarta: LP3ES, 1985. Pola tersebut kemudian berlanjut dengan rekrutmen secara terbuka dalam konsep Resimen Mahasiswa (Menwa), di mana secara melekat fungsi dari Menwa adalah kepanjangan tangan dari upaya intelijen militer untuk mengontrol dinamika kampus. Dalam konteks kekinian, fungsi tersebut tidak melekat pada anggota Menwa, hanya saja langkah dan upaya mengarahkan kepada pelibatan Menwa sebagai instrument intelijen militer masih terus berlangsung.

²¹ Kepolisian Komisariat setingkat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda) sekarang.

Seiring dengan proses perbaikan yang terjadi di internal Intelijen Kepolisian, pucuk pimpinan beralih dari R. Oemargatab ke M. Soekardjo. Pergantian ini juga bernuansa sangat politis. Pergantian tersebut sejalan dengan pergantian Kepala Kepolisian Nasional, dari RS. Soekanto Tjokrodiatmodjo ke Soekarno Djojoegoro, yang merupakan pilihan Soekarno. Soekanto diganti karena menolak gagasan Presiden Soekarno untuk mengintegrasikan Kepolisian Nasional dengan Angkatan Perang.²² Langkah ini juga mengganggu tingkat konsolidasi di lembaga intelijen Kepolisian. Soekarno Djojoegoro cenderung sangat politis dalam melihat hal yang ada di Kepolisian. Tak heran karena sosok Ketua Polisi Nasional kedua tersebut dekat dengan Presiden Soekarno. Langkah yang dilakukannya adalah memasukkan Soetarto menjabat ketua Intelijen Kepolisian menggantikan M. Soekardjo, yang baru seumur jagung menggantikan Oemargatab.

Namun demikian, permasalahan yang muncul sebagai akibat dari konflik internal terus mengemuka. Pergantian Soekarno Djojoegoro dari Panglima Angkatan Kepolisian (Pangak) dan Soetarto dari jabatan Kepala Intelijen Kepolisian tidak menyelesaikan masalah. Hal ini terkait keputusan kontroversial dari pemerintah yang menunjuk Soetjipto Danukusumo menjadi pengganti Soekarno Djojoegoro. Sebagaimana diketahui bahwa kepangkatan Soetjipto baru AKBP (setingkat Letnan Kolonel), namun kemudian dinaikkan dengan cepat menjadi Inspektur Jenderal. Naiknya Soetjipto menjadi Pangak menambah riak-riak baru bagi konflik di internal Polri. Selain karena alasan kenaikan pangkat kilat, juga disebabkan karena proses naiknya Soetjipto menjadi Pangak sangat sarat ber-

²² Lebih lanjut tentang konflik antara Soekarno dengan Soekanto perihal memasukkan Kepolisian ke dalam Angkatan Perang lihat Awaluddin Djamin, 2000. Menuju Polri Mandiri yang Profesional: Pengayom, Pelindung, Pelayan Masyarakat. Jakarta: YTKI. hlm. 66-68

nuansa politik.²³ Akan tetapi secara kasat mata, proses tersebut juga memiliki implikasi bagi pembenahan internal kepolisian, meski tidak lama menjabat, Soetjipto telah membersihkan unsur politik dari Korpolsek, dengan memindahkan Soetarto ke BPI, dan menjadi orang kedua setelah Soebandrio.²⁴ Kepindahan Soetarto ke BPI memberikan angin segar bagi perbaikan kinerja Korpolsek, yang kemudian berganti lagi menjadi Korps Intelijen dan *Security*, dan kemudian berubah lagi menjadi Direktorat Intelijen dan *Security* hingga berakhirnya kekuasaan Orde Lama. Pasca Soetarto memimpin lembaga tersebut, sesungguhnya lembaga intelijen Kepolisian mulai dipimpin oleh perwira didikan PAM, sebut saja Soemartono, Poerwata, dan Soetomo. Tiga orang ini berturut-turut saling menggantikan hingga kejatuhan Presiden Soekarno dan Orde Lama-nya dari tapuk pemerintahan. Satu produk perundang-undangan terakhir di masa Presiden Soekarno, untuk menegaskan tugas pokok Direktorat Intelijen dan *Security* Departemen Angkatan Kepolisian adalah terbitnya Surat Keputusan No. Pol: 11/SK/MK/1964, tanggal 14 Februari 1964, yang berisi sebagai berikut:

1. **Tugas Umum:** Menciptakan ketertiban dan ketentraman lahir dan bathin untuk menuju masyarakat sosialis Indonesia, adil dan makmur, tata tentrem kerta raharja, serta mengamankan/menyelamatkan dan aktif merealisasikan Amanat Penderitaan Rakyat, sesuai dengan kerangka Tujuan Revolusi Nasional.

²³ Ibid. hlm. 65-67

²⁴ Dalam berbagai sudut pandang, langkah Soetjipto melakukan pembersihan mendapatkan perlawanan yang sangat keras dari perwira-perwira senior dan kelompok yang terbuang. Hal ini meski mendapatkan perlawanan upaya tersebut membuahkan hasil, khususnya di lembaga intelijennya, yang dipimpin oleh perwira hasil didikan sewaktu bernama PAM. Langkah ini dilanjutkan oleh Pangak pengganti Soetjipto, yakni Soetjipto Judhodihardjo dalam menata dan mengembalikan fungsi intelijen Kepolisian sesuai dengan tugas pokoknya. Sementara Soetjipto sendiri kemudian diangkat menjadi Duta Besar di Bulgaria.

2. **Tugas Khusus:** Menjalankan tugas yang bersifat preventif dan represif dengan cara positif dan aktif di bidang intelijen dan security.²⁵

Harus diakui bahwa konflik internal di Kepolisian sangat mempengaruhi eksistensi dan kinerja dari lembaga intelijen tersebut. Bahkan dapat dikatakan konflik yang terjadi di internal kepolisian mampu membangun kesadaran bagi para perwira kepolisian untuk lebih mengedepankan tugas dan tanggung jawab terhadap negara dari pada perebutan jabatan dan posisi yang memberi cela bagi banyak pihak untuk melakukan penyusupan di tubuh Polri. Di sinilah sesungguhnya peran intelijen harus diperkuat untuk menolak segala bentuk campur tangan dan penyusupan, dengan kontra intelijen. Permasalahannya, dalam kasus ini Intelijen Kepolisian menjadi bagian dari konflik, sebab ada satu wacana yang berkembang ketika itu untuk mengendalikan Kepolisian, salah satunya dengan menumpulkan peran intelijennya. Dan langkah tersebut terbilang sukses. Indikator yang paling mudah adalah pasca Dekrit Presiden 1959 hingga pergantian kepemimpinan nasional dari Soekarno ke Soeharto, bisa dikatakan peran Intelijen Kepolisian terbilang minim.²⁶

Ketika Soekarno dan Orde Lama turun tahta, dan digantikan oleh Soeharto beserta instrumen Orde Barunya, maka dimulai satu fase "kegelapan" bagi dunia intelijen di Indonesia, khususnya intelijen kepolisian. Seperti dapat diduga, Soeharto melakukan konsolidasi politik ke semua lini kekuasaan agar patuh dan loyal

²⁵ Kunarto. Op. cit. hlm. 14-15.

²⁶ Namun khusus tugas pengamanan pejabat Negara, dalam hal ini intelijen Kepolisian banyak menuai prestasi yang membanggakan. Dari penyelamatan Presiden Soekarno dari upaya pembunuhan, hingga pengamanan pejabat asing di Indonesia. Lihat Kunarto. Op. cit. hlm. 38-42

kepadanya. Gagasan Soekarno untuk menempatkan Polri agar masuk dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia diterapkan Soeharto guna mengikat Polri agar terbebas dari anasir-anasir PKI dan fraksi anti pemerintah. Badan Pusat Intelijen (BPI), yang merupakan lembaga koordinasi antar lembaga intelijen buatan Soekarno segera dibubarkan, dan digantikan Komando Intelijen Negara (KIN). Rasa militeristiknya kental sekali, mulai dari penamaan dan dominasi pejabat dan anggota KIN. Hal tersebut dilakukan guna memberikan penegasan bahwa KIN harus patuh dan loyal kepada dirinya, yang selain menjadi Presiden, juga merangkap menjadi Panglima Kopkamtib. Lembaga yang terbentuk sebagai langkah untuk membersihkan negara dari kader-kader PKI dan anasir-anasirnya ini merupakan lembaga darurat, yang dibentuk untuk tugas-tugas khusus.

Harapan Soeharto agar KIN dapat bekerja lebih efektif menopang pemerintahannya makin kentara dan kuat, ketika kerja sama antara CIA dengan KIN makin terbuka. Hal ini didasar oleh upaya pengasahan keterampilan keintelijen, dan kepentingan Amerika Serikat yang tidak menginginkan Indonesia menjadi negara komunis. KIN dipecahkan kepada orang-orang kepercayaan dan terdekatnya, yakni Yoga Soegama, perwira yang sangat loyal dan salah satu pendukung utama kepemimpinan Soeharto bekerja dengan cepat, taktis, dan sesuai dengan harapan. Yoga, yang merupakan satu dari perwira intelijen terbaik yang dimiliki oleh TNI ini membangun KIN menjadi organisasi yang mampu mengefektifkan seluruh lembaga intelijen yang ada di Indonesia. Intelijen Kepolisian yang menjadi bagian dari KIN, serta anggota terbaru dari ABRI, yang meleburkan Kepolisian menjadi satu angkatan bersama tiga matra lainnya, makin sulit memposisikan diri.

Tahun 1967, KIN berubah menjadi Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN). Perubahan nama ini makin menancapkan kuku dan hegemoni BAKIN sebagai lembaga koordinasi intelijen, di

samping menjadi "mata-mata" dan kepanjangan tangan penguasa. Berbagai lembaga ekstra yudisial,²⁷ yang tidak ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan dibentuk guna memperkuat barisan lembaga intelijen yang menjadi bagian dari kekuasaan Soeharto, seperti Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), Operasi Tertib Pusat (Optibpus), Lembaga Penelitian Khusus (Litsus), Asisten Pribadi (Aspri) Presiden, Operasi Khusus (Opsus), dan lain sebagainya.²⁸ Dan semua lembaga tersebut memiliki perwakilannya di daerah-daerah, baik *inheren* dengan Komando Teritorial (Koter), dari mulai Kodam, Korem, Kodim, hingga Koramil, maupun yang secara mandiri membentuk perwakilannya seperti Laksusda, Sospolda, dan lain sebagainya.

Penegasan dominasi intelijen militer adalah keberadaan intelijen militer, dalam hal ini Pusat Intelijen Strategis (Pusintelstrat), yang kemudian berubah menjadi Badan Intelijen Strategis (BAIS) di bawah Jenderal L.B. Moerdani, salah satu perwira tinggi intelijen TNI yang sangat kampiun dan dihormati oleh komunitas intelijen, baik dalam maupun luar negeri. BAIS bahkan memiliki struktur dan jaringan yang paling lengkap, dari mulai jaringan di daerah-daerah melalui Kodam-kodam, juga perwakilan di luar negeri, termasuk atase pertahanan. Apalagi perubahan dari Kopkamtib menjadi Bakortanas juga tak lain untuk membangun pencitraan yang lebih lunak, berkaitan dengan represivitas yang dilakukan lembaga tersebut di masa lalu.

²⁷ Dalam tulisannya Hariyadi Wirawan menggunakan istilah ekstra konstitusional, namun dalam hemat saya penggunaan nama ekstra yudisial lebih tepat, karena menyangkut faktor yuridis yang tidak saja di konstitusi, tapi juga perundang-undangan lainnya.

²⁸ Optibpus dibentuk untuk menekan ekonomi budaya tinggi, dan korupsi di birokrasi pada tahun 70-an, sedangkan Aspri Presiden, merupakan penasehat presiden yang memiliki kewenangan hampir tak terbatas. Sedangkan Opsus organ intel yang bersifat temporer, namun sukses menjalankan berbagai misi. Lihat Hariyadi Wirawan dalam Andi Widjadjanto, Op. Cit. A.C. Manulang Menguak Tabu Intelijen Teror, Motif, dan Rejim. Jakarta: anonim, 2001.

Praktis, peran dan fungsi keintelijenan dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibentuk tersebut di atas. Berbagai kegiatan masyarakat yang mengancam eksistensi kekuasaan Soeharto langsung dicap sebagai PKI, kader PKI, disusupi PKI, dan kata-kata yang menyudutkan masyarakat.²⁹ Intelijen Kepolisian, yang di masa pemerintahan Soekarno memainkan peran yang cukup signifikan, dan diberi berbagai peluang dan mengembangkan diri, pada masa Soeharto justru hanya menjadi subordinasi dari pemenuhan informasi dan data dari lembaga-lembaga bentukan Soeharto tersebut. Hampir tidak ada satu agregasi kinerja intelijen Polri yang benar-benar mandiri dan mencitrakan satu profesionalisme sebagaimana yang menjadi tugas dan fungsinya.³⁰ Hampir semua tugas dan fungsi intelijen Polri diambil alih dan dikerjakan oleh lembaga-lembaga tersebut.³¹

Secara sistematis bahkan marjinalisasi peran dan fungsi Intelijen Polri makin menjadi-jadi. Dan turunan dari berbagai kasus yang melibatkan intelijen Polri pun sangat kentara. Misalnya pada kasus pembunuhan Marsinah yang melibatkan pejabat setingkat Kodim dan Koramil, yang mencoba menyeret-nyeret intelijen Polri, atau bahkan kasus pembunuhan wartawan Bernas, Udin yang melibatkan intelijen Polri, bahkan sebagai tersangka. Hal ini menandakan bahwa intelijen Polri dalam berbagai kasus telah dilemah-

²⁹ Bahkan karena banyak dari perwira intelijen dan intelijen sipil berlomba masuk dalam lingkaran terdekat Soeharto, maka berulang kali terjadi konflik antara mereka untuk dapat masuk ke lingkaran tersebut. Salah satu persaingan antar intel dan berakhir dengan kerusuhan adalah Peristiwa Malari 1974, antara Sutopo Juwono dan Ali Moertopo, yang membuat Jenderal Soemitro sebagai Pang Kopkamtib mundur dari jabatannya.

³⁰ Dasar hukum dari perubahan Angkatan Kepolisian menjadi Polri adanya Kepres No. 52/1969, dan berlandas pada UU No. 13/1961 tentang penamaan kembali Polri, yang dulu disingkat KN.

³¹ Bukan itu saja, kasus Penembakan Misterius (Petrus) pada tahun 1980-an, juga bukan murni kerja-kerja intelijen Polri, melainkan intervensi yang berlebihan terhadap wewenang dan fungsi Polri dari lembaga intelijen ABRI.

kan. Bahkan untuk hal-hal yang berkaitan dengan pekerjaan Polri dalam penanganan kasus kriminal, seperti pada kasus Penembak Misterius (Petrus).³² Penegasan yang perlu dikemukakan adalah bahwa selama Soeharto dan Orde Baru berkuasa, peran dan fungsi Polri menjadi sub ordinat dari kerja-kerja keintelijen secara luas. Bahkan idiom yang mengemuka di internal Polri ketika itu, Polri sebagai "tukang cuci piring" dari berbagai kasus dan permasalahan yang melibatkan Polri selama kurun waktu 32 tahun Soeharto berkuasa.

Dukungan pendanaan dan SDM yang baik membuat BAIS menjadi satu organisasi yang begitu dominan, bahkan dibandingkan dengan BAKIN. Masa Pemerintahan Habibie dan menjelang kejatuhan Soeharto BAIS memainkan peran yang begitu dominan. Unjuk rasa disertai aksi kerusuhan dan penembakan pada Tragedi Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II tidak lepas dari peran intelijen militer tersebut. Bahkan pada Referendum di Timor Timur, BAIS memainkan perannya untuk mempertahankan provinsi termuda tersebut memilih NKRI. Meski kalah telak, namun pemanfaatan dana tak terbatas dari "uang asli tapi palsu/aspal" sempat menjadi isu hangat, di luar tindakan kontra intelijen dan aksi bumi hangus di wilayah bekas jajahan Portugis tersebut.

Yang cukup menarik adalah, meski TNI dan Polri disorot banyak pihak seputar kinerja dan perannya di masa lalu, lembaga intelijen hampir luput dari perhatian. BAKIN bahkan baru melakukan perubahan ketika Megawati menjabat sebagai Presiden, dengan nama Badan Intelijen Negara (BIN), dengan landasan legalitas Instruksi Presiden No. 5 tahun 2002, dan diperkuat dengan Keputusan Presiden No. 9 tahun 2004 tentang Kedudukan, Tugas,

³² Lebih lanjut tentang Petrus lihat Julius Pour, Benny Moerdani: Profil Prajurit Negarawan. Jakarta: Yayasan Kejuangan Panglima Besar Sudirman, 1993.

Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen, yang memiliki tugas untuk mengkoordinasikan komunitas intelijen lainnya. Perubahan tersebut hanya penegasan dari peran dan fungsi dari BAKIN yang dianggap pencitraannya kurang baik di masa lalu.

Perubahan tersebut harus dipahami sebagai upaya untuk "mikul duwur mendem jero", yang mencoba menetralkan BIN sebagai lembaga intelijen negara dari dosa-dosa masa lalu pendahulunya. Meski juga disadari benar bahwa perubahan nama tersebut tidak juga mengubah karakter dan budaya kerja yang ada di BIN. BIN hanya berganti baju dari intelijen produk lama. Hal ini memang disadari betul mengingat perubahan paradigmatis di lembaga intelijen tersebut belum terjadi. Sehingga keberadaan BIN hanya menjadi pelengkap dari keberadaan lembaga-lembaga intelijen lainnya sebagai kepanjangan tangan dari kekuasaan. Apalagi A.M. Hendropriyono, yang dinilai dekat dengan Presiden Megawati makin memperkuat asumsi tersebut. Secara terbuka, bahkan Hendropriyono berulang kali mengungkapkan bahwa BIN merupakan bagian dari pemerintahan Megawati.³³

Di masa kepemimpinan Hendropriyono juga terjadi eksodus besar-besaran intel-intel sipil dan Polri dari BIN, karena adanya upaya mantan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi tersebut melakukan militerisasi di BIN. Proses tersebut juga disebabkan karena adanya fraksionis di internal BIN ketika krisis politik perihal ancaman Dekrit Presiden oleh Abdurrahman Wahid. Sehingga, ketika kalangan intel sipil dan Polri yang merasa diuntungkan dengan berbagai kebijakan Wahid cenderung mendukung kepemim-

³³ Kedekatan Hendropriyono juga ditegaskan dengan hubungan yang relatif dekat dengan beberapa politisi PDI Perjuangan, serta secara informal Hendro menjadi penasihat di beberapa organisasi payung PDI Perjuangan, sebut saja misalnya di Banteng Muda Indonesia (BMI).

pinan Wahid, dan mencegah upaya sebagian intel berlatar belakang militer melakukan manuver mendukung penjatuhan Wahid dari kursi kepresidenan. Sebenarnya, kepemimpinan yang agak menyejukkan ketika BIN masih bernama BAKIN adalah saat Z.A. Maulani memimpin.³⁴ Hanya saja, teman dekat B.J. Habibie tersebut melakukan *blunder* ketika mengamini kebijakan Habibie untuk melakukan referendum di Timor Timur.

Sedangkan Intelijen Polri kemudian mengubah namanya seiring dengan reformasi kelembagaan yang harus dijalani Polri. Dengan menyandang nama Badan Intelijen Keamanan Polri (Intelkam) Polri. Titik tekannya pada intelijen keamanan, yang tertuang pada Keputusan Presiden (Perpres) No. 70 tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara RI Pasal 21, yang berbunyi:

- a. Badan Intelijen Keamanan Polri, disingkat Baintelkam adalah unsur pelaksana utama pusat bidang intelijen keamanan di bawah Polri.
- b. Baintelkam bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi intelijen dalam bidang keamanan bagi kepentingan tugas operasional dan manajemen Polri maupun guna mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam

³⁴ Namun ada berbagai spekulasi menyangkut naiknya Z.A. Maulani menjadi Ka Bakin. Selain dikenal sebagai jenderal hijau dan dekat dengan Habibie, sentimen dan analisis lembaga yang dipimpinnya cenderung sinis dan SARA, seperti pada kasus pemberian opsi Referendum bagi Timor Timur, yang menganggap provinsi tersebut sebagai kerikil dalam sepatu NKRI. Selain miskin dan sangat tergantung dukungan anggaran pemerintah pusat, Timor Timur juga merupakan enclave atau cekungan Katolik yang terus mengganggu eksistensi NKRI di mata dunia internasional. Lihat Idi Subandy Ibrahim, (ed). 2002. *Pergulatan Menguak Kebenaran: Penuturan Apa Adanya Seorang Wiranto*. Jakarta: IDE Indonesia. Ibrahim (ed). 2003. *Op. cit.* 123-129. B.J. Habibie: "Saya Tidak Mau Turun Pangkat" *Tempo*, 17 Oktober. "Tim-Tim Membara, Habibie Rontok?" *Tempo*, 19 September 1999. "Dr. J. Kristiadi: 'Adu Domba' di Timor-Timur". *Tempo*, 12 September 1998.

rangka mewujudkan Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri).³⁵

Sama seperti yang terjadi di BIN, ternyata perubahan menjadi Badan Intelkam Polri tidak juga merubah paradigmatik berpikir, dan budaya lembaga yang ada. Bahkan untuk kasus Badan Intelkam Polri, ternyata ekspektasi yang luar biasa dari internal Polri membuat setiap perubahan yang ada menjadi semacam kemenangan bagi Polri setelah lebih dari 30 tahun terbelenggu dalam format matra angkatan. Sikap defensif dan menolak berbagai upaya penataan, khususnya penataan koordinasi intelijen tidak terlalu disikapi serius oleh Polri. Bahkan ada kesan, Polri menolak upaya untuk menata kelembagaan pertahanan dan keamanan dalam berbagai sikap dan cara.³⁶

Permasalahan yang juga muncul berkaitan dengan respon Polri, khususnya Badan Intelkam terhadap krisis politik di masa Presiden Wahid terjadi juga. Dualisme kepemimpinan Polri saat S. Bimantoro dan Chaeruddin Ismail satu dengan yang lain merasa

³⁵ Bandingkan dengan definisi yang digunakan oleh David L. Carter yang memfokuskan intelijen polisi hanya pada fungsi keintelijen kriminal. Sementara pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka mewujudkan Keamanan Dalam Negeri (Kamdagri) cenderung akan bersinggungan dengan intelijen nasional. Sehingga ada kecenderungan bahwa wewenang dan wilayah kerja Baintelkam Polri memiliki garis persinggungan dengan BIN. Lebih lanjut lihat David L. Carter. *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, Tribal Law Enforcement Agencies*. Michigan: Department of Justice of University of Michigan, 2004.

³⁶ Kecenderungan tersebut terlihat dilatarbelakangi oleh adanya trauma masa lalu yang memposisikan Polri sebagai pelengkap penderita bagi berbagai kebijakan yang dibuat pemerintah menyangkut permasalahan pertahanan dan keamanan. Sikap yang pasif dibaca oleh khalayak sebagai bentuk penolakan upaya untuk membangun koordinasi yang tidak setara, bahkan mengarah kepada sub ordinasi Polri oleh matra-matra lain. selain itu, upaya membangun dan menata lembaga pertahanan dan keamanan dalam bentuk draft UU Keamanan Nasional, ditolak sebagai bentuk dan pola yang mengarah kepada memposisikan Polri di bawah matra angkatan.

menjadi Kapolri. Ada keragu-raguan juga ketika Keluarga Besar Polri harus memilih S. Bimantoro atau Chaeruddin Ismail sebagai Kapolri. Situasi ini pada akhirnya direspon oleh delapan perwira menengah Polri dengan mendukung Chaeruddin Ismail, dan menolak kepemimpinan S. Bimantoro. Permasalahan yang kemudian muncul adalah Badan Intelkam Polri juga bermain dengan melakukan kontra intelijen dan menyebarkan informasi bahwa delapan orang ini akan melakukan kudeta, dan akan menangkap Ketua DPR, Akbar Tandjung, dan Ketua MPR, Amien Rais. Isu tersebut disebarkan agar kedelapan perwira menengah tersebut dapat di tangkap, selain alasan indisipliner³⁷

Otoritas negara dan koordinasi antar lembaga intelijen sejak bangsa ini merdeka, hingga Orde Reformasi menjadi satu permasalahan yang serius. Bukan itu saja, bahkan negara yang berperan sebagai *end user* ternyata juga melakukan langkah-langkah yang tidak sinergis dengan penegakan otoritas negara. Pada berbagai masa kepresidenan, baik Soekarno, Soeharto, Habibie, Wahid, Megawati, hingga Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memiliki berbagai persamaan dan perbedaan menyangkut keotoritasan negara dan koordinasi antar lembaga. Pada masa Orde Lama justru yang terjadi adalah meningkatnya konflik antara Presiden Soekarno dengan TNI, khususnya Angkatan Darat. Konflik ini bermuara pada terbangunnya ketidakpercayaan Soekarno terhadap semua produk intelijen negara, yang kebetulan didominasi oleh militer. Sementara pada masa Orde Baru, semua produk intelijen digunakan oleh Presiden Soeharto, dan ia memposisikan dirinya pusat dari lingkaran komunitas intelijen lainnya. Bahkan dengan berbagai cara, yang salah satunya mendirikan lembaga intelijen yang ekstra

³⁷ Lebih lanjut tentang pro dan kontra dan dualisme Kapolri pada masa Presiden Wahid lihat Kunarto. (ed). 2002. *Merenungi Realitas Polri dalam Cobaan*. Jakarta: Cipta Manunggal.

yudisial, bersifat khusus, namun memiliki kekuasaan yang sangat besar dan melebihi wewenang lembaga intelijen yang ada. Pada masa Orde Reformasi, Habibie, Wahid, Megawati, dan SBY lebih hati-hati dalam menentukan kebijakan mengenai intelijen. Namun kesamaan dari empat presiden tersebut adalah mengangkat kepala badan intelijen negara dari orang terdekat.

Sementara pada masa Orde Lama dan Orde Reformasi kendali atas lembaga-lembaga intelijen bersifat longgar, maka pada masa Orde Baru justru cenderung ketat. Kelonggaran kendali dan kontrol Soekarno, terhadap berbagai lembaga intelijen disebabkan oleh terbangunnya asumsi di kepala Soekarno mengenai dominasi militer di tubuh intelijen. Sehingga akan beresiko apabila produk yang dihasilkan oleh lembaga intelijen, khususnya intelijen negara digunakan sebagai pijakan untuk perumusan kebijakan. Ketatnya kendali atas komunitas intelijen di masa Orde Baru dilakukan oleh Soeharto dengan sadar. Sebab, kendali yang efektif atas lembaga intelijen yang ada akan mengurangi distorsi informasi yang merupakan produk intelijen tersebut. Sedangkan Presiden masa Orde Reformasi disebabkan adanya satu asumsi bahwa dengan memegang pimpinan atau kepala BAKIN atau BIN sudah cukup mengontrol lembaga tersebut untuk memberikan produk dari lembaga hanya kepada mereka.

Ketika Soekarno merasa tidak lagi mampu mengendalikan dominasi militer di lembaga intelijen negara, maka ia kemudian membentuk BPI, yang diharapkan mampu menjadi lembaga koordinasi antar lembaga intelijen lainnya. Dengan sepenuhnya dapat dikontrol dan loyal kepada dirinya, BPI kemudian saling berhadapan dengan kepentingan TNI di lapangan. Langkah Soekarno tersebut menjadi satu titik balik pengkubuan konflik antara dirinya dengan militer. Bahkan pengkubuan tersebut makin membesar ketika Soekarno merangkul PKI melalui jaringan BPI, dan Subandrio. Langkah Soeharto lebih elegan, ketika konflik antar perwira intel

terjadi menjelang peristiwa Malari, yang dilakukan oleh Soeharto adalah menggantinya, serta keduanya kemudian "diistirahatkan" dan ditempatkan di pos tidak penting. Sedangkan pada Orde Reformasi kontrol negara hanya sebatas pada kepemimpinan level puncak lembaga intelijen negara. Asumsi dasarnya, ketika Kepala Bakin atau BIN merupakan loyalis ataupun orang dekat kekuasaan maka kendali atas lembaga intelijen dalam genggaman.

Keberadaan komunitas intelijen lain, pada masa Orde Lama hampir tidak diganggu, kecuali aroma persaingan antara BPI dengan intelijen militer. Indikator yang paling terlihat adalah dinamisasi dan perkembangan Intelijen Kepolisian yang dapat menjalankan berbagai tugas dan fungsinya tanpa ada intervensi dan gangguan dari Soekarno. Bahkan mantan petinggi Intelijen Kepolisian menjadi orang kedua di BPI, yang dipimpin Subandrio. Berbeda pada masa Orde Baru, marjinalisasi lembaga intelijen di luar intelijen militer begitu kentara. Bahkan melakukan subordinasi berbagai lembaga intelijen oleh lembaga-lembaga ekstra yudisial lain yang memiliki fungsi intelijen sering dilakukan, hal tersebut terjadi pada intelijen Polri. Fungsi koordinasi pada lembaga KIN ataupun BAKIN hanya untuk mengontrol komunitas intelijen lain, agar sejalan dengan kebijakan Soeharto. Pada Orde Reformasi terjadi penyimpangan ketika penangkapan Omar Al Farouk, salah satu gembong terorisme dilakukan oleh BIN, dan langsung diserahkan ke Amerika Serikat. Penyimpangan koordinasi ini menegaskan peran intelijen Polri dalam fungsi penegakan hukum.

Dalam membangun otoritas negara atas intelijen pun, pemerintahan masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi menemui kendala. Satu persamaan yang paling terlihat pada masa pemerintahan enam presiden tersebut adalah upaya membawa komunitas intelijen menopang pemerintahan mereka. Soekarno berupaya mengembangkan BPI sebagai ujung tombak bagi pemerintahannya, dengan melakukan kontra intelijen dan kontra teror terhadap

musuh Soekarno, TNI Angkatan Darat. Efektivitas kontrol terhadap lembaga-lembaga intelijen lain terganggu oleh manuver intelijen militer yang keluar dari koordinasi BPI. Sementara pada masa Orde Baru, Soeharto bisa dibilang efektif, meski jauh dari prinsip dan nilai demokrasi. Semua lembaga intelijen ada dalam genggamannya. Bahkan sangat efektif menopang pemerintahannya. Sedangkan pada Orde Reformasi mengangkat ketua dan pimpinan BAKIN, atau BIN berasal dari orang terdekat di lingkaran kekuasaan.

Tabel 1.
Posisi Lembaga Intelijen Negara dan Intelijen Keamanan dan Koordinasi Pada Pemerintahan di Indonesia

No	Pemerintahan	Koordinasi	Lembaga Intelijen	
			Negara	Keamanan
1	Soekarno	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak terjadi koordinasi yang efektif. Masing-masing lembaga menjalankan peran dan fungsinya • Terjadi persinggungan pada implementasi wewenang dan tugas • Tugas dan wewenang yang masih bersifat umum • Lembaga koordinasi intelijen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrol tidak sepenuhnya ada dalam genggamannya Soekarno, ada perlawanan dari unsur intelijen militer • Membangun BPI sebagai kaki tangan kekuasaannya. • Melakukan kontra intelijen dan kontra teror terhadap musuh politiknya, baik penggiat partai politik maupun militer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrol negara terhadap aktifitas intelijen keamanan bersifat longgar • Intervensi negara terhadap kinerja intelijen keamanan, membuat konflik di internal. • Menjadi penyokong kinerja BPI • Terlibat dalam kontra intelijen dan kontra teror melawan musuh-musuh Soekarno bersama BPI

2	Soeharto	<p>tidak berfungsi, justru menjadi bagian dari konflik kepentingan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi bersifat sub-ordinasi dalam bentuk kontrol lembaga intelijen negara terhadap intelijen keamanan • Lembaga koordinasi sangat dominan dan cenderung menegasikan peran dan fungsi lembaga intelijen lainnya • Banyak didirikannya lembaga baru yang memiliki fungsi intelijen 	<ul style="list-style-type: none"> • Menempatkan PKI sebagai upaya meng-counter dominasi militer. • Mengontrol semua lembaga intelijen, khususnya intelijen negara dan militer • Membangun KIN dan kemudian BAKIN sebagai kaki tangan kekuasaannya • Melakukan berbagai intelijen teror di masyarakat, khususnya yang merongrong kekuasaannya, berasal dari ekstrim kiri (stigma komunisme) dan ekstrim kanan (NII/TII, Islam Pobia), serta gerakan mahasiswa dan elemen buruh dan tani. • Membangun berbagai lembaga yang memiliki fungsi ke-intelijen sebagai langkah konsolidasi kekuasaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Memosisikan intelijen keamanan di bawah intelijen militer • Menumpulkan peran intelijen keamanan • Menegasikan peran-peran intelijen negara dan menggantinya dengan melakukan teror kepada masyarakat • Peran dan fungsi intelijen keamanan dilakukan oleh intelijen negara • Marjinalisasi peran dan fungsi intelijen keamanan
3	B.J. Habibie	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi masih relatif sama dengan ketika Soeharto berkuasa • Menghapus berbagai lembaga 	<ul style="list-style-type: none"> • Memosisikan BAKIN sebagai bagian dari penguatan kekuasaannya • Melakukan blunder politik saat 	<ul style="list-style-type: none"> • Posisi intelijen keamanan relatif sama dengan ketika Soeharto berkuasa • Ada wacana transisi pemisahan

4	Abdurrahman Wahid	<p>ekstra yudisial dan mengefektifkan BAKIN sebagai lembaga koordinasi meski juga belum berhasil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengembalikan peran dan fungsi keintelijen lainnya • Embrio koordinasi mulai dimunculkan, tapi masih lemah dalam implementasi di lapangan • Masih terbangun superioritas dan dominasi intelijen negara dan militer atas intelijen lainnya • Karena belum ada legalitas dalam bentuk undang-undang, peran dan fungsi cenderung tetap meluas dan melebar 	<p>BAKIN menyatakan bahwa Timur akan memilih opsi Indonesia pada referendum tahun 1999</p> <ul style="list-style-type: none"> • Berupaya melakukan kontra intelijen terhadap tuntutan penolakan Habibie, dengan menyiapkan kontra unjuk rasa melawan mahasiswa • Berupaya menjadikan lembaga intelijen sebagai penguatan kekuasaannya • Tidak memiliki kontrol yang kuat terhadap BAKIN • "Pembelahan" di BAKIN saat isu tuntutan agar Wahid mundur, antara intel militer dengan intel sipil dan Polri • Wahid dikalahkan oleh "operasi" penjatuhannya oleh kalangan internal BAKIN 	<p>antara TNI/ABRI dengan Polri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pemisahan Polri dari TNI, berimplikasi pada pemisahan peran dan fungsi keintelijen-an • Intervensi Wahid terhadap internal Polri • Terjadi konflik di internal intelijen keamanan sebagai respon adanya dualisme kepemimpinan • Kalangan intelijen keamanan memilih mengikuti arus besar dengan tetap mengakui S. Bimantoro sebagai Kapolri yang sah • Melakukan tugas keintelijen-an dalam kasus delapan perwira menengah yang di-
---	-------------------	--	--	---

5	Megawati Soekarno Putri	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya berbagai peraturan yang menegaskan peran dan fungsi khusus, seperti pada pemberantasan terorisme • Koordinasi masih bersifat terbatas di lapangan, khususnya pada pemberantasan tindak pidana terorisme 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengubah BAKIN menjadi BIN dan menempatkan orang kepercayaan memimpin • Mengontrol BIN sebagai pelestari kekuasaan • Melakukan 'pembersihan' terhadap intel-intel sipil dan Polri dari BIN. • Memainkan peran terhadap segala kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah. 	<p>anggap mangkir, dalam kasus dualisme kepemimpinan tersebut.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melakukan penataan kelembagaan dan fungsi • Kontrol negara terhadap intelkam relatif longgar, karena hanya berkaitan dengan kriminalitas • Mengefektifkan peran dalam pemberantasan tindak pidana terorisme, Narkoba, dan trans-national crime lainnya
6	Susilo Bambang Yudhoyono	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi masih terbatas di lapangan • Belum ada upaya untuk melembagakan koordinasi intelijen • Meski masing-masing telah memiliki peran dan fungsi masing-masing, tapi permasalahan besar ada pada pemahaman definisi keamanan antara BIN dan Baintelkam 	<ul style="list-style-type: none"> • Menempatkan orang kepercayaan di BIN • Menjadikan BIN sebagai kepanjangan tangan kekuasaannya • Melakukan berbagai langkah antisipasi sebagai eksekusi dari kebijakan yang dibuat, khususnya kenaikan harga BBM, TDL, dan telepon 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrol negara relatif longgar, hanya sempat tercoreng pada kasus pengintelan anggota DPR perihal impor beras dari Vietnam • Intelijen keamanan diarahkan lebih pada fungsi intelijen keamanan dan kriminalitas. • Penataan dan pengembangan kelembagaan intelijen keamanan untuk lebih profesional

Penataan Koordinasi

Menyangkut koordinasi antar lembaga intelijen, hampir tidak efektif di masa Orde Lama dan Orde Baru, serta Orde Reformasi. Keefektifan koordinasi, antara lembaga intelijen negara dengan lembaga intelijen Polri menjadi permasalahan tersendiri. Tidak ada perundang-undangan yang mengikat satu dengan yang lainnya. Yang adahanya keputusan setingkat Kepres, maupun produk hukum di bawahnya. Bahkan perumusan tugas dan fungsi terkesan sangat umum, seperti pada Intelijen Polri. Sebaliknya, inherenitas lembaga intelijen negara yang juga menjalankan fungsi koordinasi seperti pada BPI, BAKIN, atau BIN makin menyulitkan upaya koordinasi satu lembaga intelijen dengan yang lainnya. Yang muncul justru aroma persaingan dan *esprit de corp* yang meninggi. Bahkan dapat disimpulkan bahwa fungsi koordinasi yang melekat pada fungsi intelijen negara pada masa Soekarno dan Soeharto justru menjadi bumerang bagi efektivitas koordinasi dan kinerja lembaga tersebut. Sementara tidak berjalannya koordinasi antar lembaga intelijen di era reformasi, disebabkan karena upaya penataan kelembagaan tersebut berjalan sangat lamban.

Ada enam penegasan mengapa koordinasi antara lembaga intelijen menjadi permasalahan serius dari dahulu hingga sekarang, khususnya antara lembaga intelijen negara dan intelijen keamanan. *Pertama*, otoritas negara atas lembaga-lembaga intelijen cenderung rendah. Otoritas dalam hal ini diasumsikan sebagai kontrol negara atas kinerja dari lembaga intelijen yang mengemban fungsi koordinasi. Kontrol tersebut menjadi sulit dilakukan ketika ketua ataupun pimpinan dari BAKIN atau BIN, yang mengemban fungsi intelijen negara dan fungsi koordinasi merupakan orang terdekat dengan kekuasaan.

Kedua, tidak adanya aturan hukum yang mengatur batasan dan wewenang kerja antara lembaga intelijen negara dengan

intelijen kepolisian. Aturan yang ada hanya terbatas mengikat satu organisasi saja, itupun sebatas Keputusan Presiden (Kepres), Intruksi Presiden (Inpres), Keputusan Menteri, maupun Keputusan Kapolri. Ketidakadaan aturan yang mengikat koordinasi antar lembaga intelijen tersebut menyebabkan batasan wilayah dan wewenang tugas juga makin rancu dan kabur.

Ketiga, dinamika internal masing-masing lembaga yang memiliki ekspektasi yang berbeda, baik berupa *esprit de corps*, maupun sentimen kelembagaan. Hal ini terlihat pada semangat membangun dan menjaga negara dalam kondisi dan situasi yang utuh. Indikator yang mudah dikedepankan adalah rumusan tugas dan fungsi yang secara umum dibuat mencakup keindonesiaan.

Keempat, budaya di internal lembaga intelijen belum mengedepankan semangat kebersamaan dan profesionalisme. Satu filosofi kelembagaan yang bersifat koordinatif adalah memahami posisi, peran, dan fungsinya secara sadar. Dalam pengertian keberadaan setiap lembaga intelijen harus terkait dengan peran dan fungsinya secara tegas. Di sinilah kemudian akan mampu menstimulasi profesionalitas kelembagaan.

Kelima, masih kuatnya semangat superioritas antara lembaga satu dengan lembaga lain. Superioritas tersebut tercermin dari keengganan melakukan koordinasi. Sehingga koordinasi dapat diasumsikan membuka strategi dan berujung pada wan prestasi dari masing-masing lembaga tersebut. Tak heran apabila koordinasi hanya dianggap sebagai hal yang tidak terlalu penting. Padahal dalam konteks deteksi dini dari berbagai ancaman, koordinasi mampu menutup cela kemungkinan berubahnya ancaman menjadi tragedi.

Keenam, sentimen kelembagaan yang satu dengan yang lain merasa lebih baik dari lembaga lain. Berbeda pada kasus kebanggaan pada lembaga, pada sentimen yang merasa lebih baik menjadi pemicu terjadinya keengganan dari masing-masing lembaga intelijen

untuk membuka hal-hal yang menjadi kerja-kerja keseharian. Tak heran pula kerap kali terjadi bentrok kerja antara lembaga intelijen tersebut di lapangan, misalnya pada kasus penangkapan pelaku teroris di Tangerang yang membuka kedok dan mencederai intel yang tengah melakukan *covert action*.

Permasalahan koordinasi antara lembaga intelijen negara dengan intelijen kepolisian, khususnya, maupun komunitas intelijen lainnya hampir pasti tidak akan terselesaikan apabila belum ada perundang-undangan yang mengatur komunitas tersebut. Koordinasi menjadi kata kunci bagi upaya mendorong agar lembaga intelijen, serta komunitas intelijen lainnya dapat mengefektifkan kinerja dan lebih profesional. Guna mereformasi lembaga intelijen secara umum, di mana di dalamnya akan menata pula permasalahan koordinasi, yang menjadi titik krusial bagi upaya mengefektifkan kinerja komunitas intelijen sesuai dengan porsi dan wewenangnya membutuhkan delapan prasyarat yang harus terpenuhi, yaitu: *Pertama*, upaya untuk menata koordinasi harus diawali dengan adanya legalitas yang mengikat seluruh komponen dan lembaga intelijen dalam satu irama yang selaras dengan tujuan berbangsa dan bernegara. Dengan memperhatikan pada jenis dan karakteristik dari masing-masing lembaga. Sehingga penataan koordinasi intelijen tersebut dapat terukur dan mampu membagi habis kewenangan secara proporsional. Akan tetapi perundang-undangan yang ada selain masalah koordinasi antar lembaga, juga harus memuat setidaknya berbagai komunitas intelijen yang ada dengan mengeksplisitkan pada: hakikat dan tujuan intelijen; ruang lingkup intelijen; tugas, fungsi, serta wewenang; organisasi dan prinsip-prinsip pengaturan.³⁸ Dan yang tidak kalah seriusnya adalah

³⁸ Lebih lanjut tentang uraian tersebut lihat Andi Widjajanto, Et. al. 2006. *Intelijen: Velox et Exactus*. Jakarta: Pacivis dan Patnership. Hlm. 20. dan Hlm. 33-34

penegasan bahwa lembaga intelijen harus tunduk pada otoritas sipil, dengan mengedepankan pada penghormatan pada HAM dan nilai serta prinsip demokrasi. Sementara perundang-undangan intelijen yang secara eksplisit dan sangat jelas menguraikan koordinasi antar lembaga intelijen, khususnya lembaga intelijen negara dengan intelijen kepolisian adalah *Law on Security Services of The Federal Republic of Yugoslavia*, namun sayangnya negara tersebut tidak lagi eksis, karena hanya menyisakan Republik Serbia, setelah terakhir Montenegro juga menyatakan kemerdekaannya melalui referendum.

Kedua, otoritas negara dan kontrol yang berlapis pada efektivitas kinerja dan koordinasi komunitas intelijen. Otoritas negara dalam hal ini dapat dilihat dalam pengembangan kelembagaan dan pemakai produk intelijen terakhir. Dengan mengedepankan adanya otoritas negara setidaknya lembaga intelijen yang terkoordinir melalui kepala atau pimpinan lembaga koordinasi intelijen yang dipilih secara politis oleh presiden. Bila kepala lembaga intelijen lainnya dipilih karena bersifat karier, maka upaya membangun otoritas negara atas lembaga intelijen tercermin dari pemilihan kepala lembaga koordinasi intelijen oleh Presiden. Adapun yang harus diperhatikan oleh negara dalam mengembangkan dan mengefektifkan otoritasnya tidak melakukan politisasi, dan sentimen antar lembaga. Karena hal tersebut hanya akan membuat koordinasi dan kinerja tidak akan efektif. Sedangkan pengawasan dan kontrol berlapis akan mendorong komunitas intelijen bekerja dengan efektif dan efisien, dengan memperhatikan berbagai rambu-rambu di dalam negara demokratik.³⁹ Sementara khusus koordinasi antara BIN dan Baintelkam Polri, peran negara sebagai *policy maker* dan pemilik fungsi kontrol dan pengawasan harus lebih diuraikan se-

³⁹ Lebih lanjut bentuk pengawasan berlapis Lihat Ibid. hlm. 72-83.

cara detail dengan memperhatikan batasan-batasan wewenang antar keduanya.⁴⁰ Dengan menegaskan efektifita kode etik lembaga intelijen, serta turunan dari tugas, dan fungsi di masing-masing lembaga, yang biasanya dikeluarkan melalui keputusan kepala masing-masing lembaga yang menaunginya.

Ketiga, pengembangan budaya kerja yang profesional dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsi yang telah ditetapkan. Budaya di masing-masing internal lembaga cenderung menahan diri dan mengambil jarak antar lembaga intelijen lainnya. Hal ini tidak akan menguntungkan bagi penataan lembaga intelijen, tidak hanya BIN dan Baintelkam Polri, yang banyak menangani permasalahan domestik dan dalam negeri, tapi juga lembaga intelijen lainnya. Salah satu yang harus ditegaskan mengenai budaya internal lembaga yang baik adalah, bagaimana mengembangkan cakupan kerja yang sesuai dengan batasan dan wewenangnya. Artinya bila Baintelkam Polri harus mampu mengembangkan segenap potensi untuk melakukan kerja-kerja yang berkaitan dengan ancaman keamanan dan kriminalitas.

Keempat, membangun kesadaran kepada masing-masing anggota intel mengenai realitas yang dihadapi sebagai bagian dari pelaksana fungsi keintelijen. Artinya, kebanggaan dan ekspektasi yang berlebihan tidak lagi menjadi satu kendala bagi pengembangan koordinasi. Kebanggaan semu dan ekspektasi yang berlebihan memang akan makin mencerminkan kedangkalan produk yang dihasilkan, sebab identitas dan pola akan mudah diketahui lawan, maupun masyarakat yang akhirnya enggan membagi informasinya. Citra dan intel kita memang sudah di ambang kronis, contoh yang paling kentara adalah mudahnya anggota intel teridentifikasi oleh masyarakat saat melakukan *covert operation*. Bayangkan bagaimana

⁴⁰ Lebih lanjut tentang efektivitas koordinasi antar lembaga intelijen lihat Ibid. hlm.54-71.

mudahnya intel lawan dalam mengidentifikasi pola dan cara yang dilakukan oleh intel kita.

Kelima, terbangunnya semangat kebersamaan dan penghargaan terhadap batasan dan wewenang lembaga intelijen lainnya, serta tidak berusaha melakukan penyabotan. Semangat kebersamaan ini mungkin akan sulit diwujudkan apabila melihat trauma masa lalu yang dirasakan oleh lembaga intelijen di luar intelijen militer, seperti intelijen Polri misalnya. Artinya perlu ada alat untuk memaksa lembaga-lembaga intelijen lainnya agar duduk bersama untuk melakukan koordinasi dengan payung perundang-undangan yang mengikat semua komunitas intelijen.

Keenam, mengembangkan kerja koordinasi, baik dalam bentuk yang formal seperti pada upaya pemberantasan tindak pidana terorisme, yang payung undang-undangnya ada pada UU No. 15 Tahun 2003, maupun yang informal, seperti operasi intelijen gabungan yang bersifat insidental di perbatasan Timor Leste, yang tengah bergolak dan mengancam integritas nasional, baik bersifat politis, maupun kriminal.

Ketujuh, pemenuhan anggaran intelijen yang efektif, transparan, dan bertanggung jawab, sesuai dengan kaidah-kaidah demokrasi. Prasyarat ini menjadi bagian yang akan mempengaruhi tingkat koordinasi antar lembaga. Sekedar gambaran, BIN dan Baintelkam Polri mendapatkan kucuran anggaran yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lain, baik asal anggaran, maupun besaran anggarannya. BIN, bila statusnya tetap setingkat kementerian seperti sekarang,⁴¹ jelas akan memiliki anggaran yang cukup besar diban-

⁴¹ Idealnya BIN berada di bawah satu departemen atau kementerian, karena jika RUU Intelijen Negara menjadi undang-undang, maka posisi lembaga koordinasi intelijen tidak lagi berada digenggaman BIN. Artinya BIN akan sama statusnya dengan lembaga-lembaga lainnya, seperti intelijen pertahanan yang dibawah Departemen Pertahanan, Baintelkam di bawah Polri, dan sebagainya.

dingkan dengan Baintelkam Polri yang berasal dari Mabes Polri. Satu kelemahan yang disebabkan kurangnya anggaran adalah perilaku menyimpang yang membuat tingkat koordinasi menjadi lemah, seperti pada kasus beking oknum intel satu lembaga intelijen terhadap perjudian dan prostitusi beberapa waktu lalu. Padahal permasalahan perjudian dan prostitusi merupakan bagian dari tugas Baintelkam Polri, sehingga bentrok dan konflik tidak dapat dihindarkan, yang berujung pada tidak efektifnya kerja-kerja keintelijen.

Kedelapan, selain adanya aturan legal formal dalam bentuk undang-undang, dibutuhkan juga satu kesepakatan dalam bentuk nota kesepahaman (MoU), ataupun keputusan bersama antara kementerian yang membawahi BIN ataupun kepala BIN sendiri dengan Kapolri perihal batasan dan cakupan wewenang keamanan dalam negeri. Hal tersebut juga telah ditegaskan oleh BIN maupun Polri, baik dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, ataupun Inpres No. 5 Tahun 2002, serta Kepres No. 103 Tahun 2001. Artinya, perlu ada batasan formal, antara cakupan Keamanan Dalam Negeri versi Polri, dengan batasan Keamanan Nasional dalam perspektif BIN. Masalah-masalah keamanan dalam negeri harus jelas antara keduanya, sehingga permasalahan koordinasi yang menjadi permasalahan antara kedua lembaga tersebut di masa akan datang tidak lagi terjadi.

Koordinasi antar lembaga intelijen, khususnya pada intelijen negara, yakni BIN dan Intelijen Kepolisian, yang terepresentasi dalam Baintelkam Polri diharapkan akan membaik dengan terpenuhinya prasyarat-prasyarat tersebut di atas. Artinya koordinasi yang efektif akan memberikan satu produk intelijen yang komprehensif bagi pemerintah, sebagai *end user*. BIN harus menegaskan dirinya sebagai intelijen yang menjalankan fungsi intelijen keamanan dalam negeri, yang bertanggung jawab untuk mengatasi masalah-masalah keamanan dalam negeri, yang terkait dengan pembentukan

sistem peringatan dini serta sistem analisis informasi strategis guna menghadapi ancaman terhadap keamanan nasional. Sebaliknya, di Baintelkam Polri harus menyadari bahwa tugas dan wewenangnya hanya terbatas pada intelijen keamanan, yang lebih khusus pada intelijen kriminal, sebagaimana yang tertuang dalam Kepres No. 70 Tahun 2002. Sehingga, keinginan untuk menjadi semacam *Special Branch* dalam *Scotland Yard* harus dikubur dalam-dalam, dengan lebih mengedepankan efektivitas dan penguatan tugas dan fungsi yang ada sekarang.⁴²

Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa koordinasi antara lembaga intelijen negara dan intelijen keamanan menjadi sesuatu yang mendesak. Selain masalah pembatasan "wilayah", juga terkait dengan efektivitas kedua lembaga intelijen untuk mewujudkan keamanan dalam negeri, juga terkait dengan pembangunan dan penataan kelembagaan intelijen yang efektif, profesionalisme, dan sesuai dengan nilai dan prinsip demokrasi. Kedua hal tersebut terkait dengan transisi demokrasi yang tengah berjalan. Bahwa lembaga intelijen terkesan terlambat dalam penataan tersebut, disebabkan oleh pembangunan dan penataan kelembagaan yang bertindak sebagai pembuat keputusan menjadi satu agenda yang terlebih dahulu dilakukan. Menyangkut soal koordinasi kedua lembaga in-

⁴² Dalam *Special Branch*, yang terpisah dari CID (Reserse) merupakan bagian dari *Scotland Yard* Inggris. *Special Branch* selain masalah keamanan, juga menangani masalah politik, pengamanan orang asing, dan perwakilan asing, anti spionase, sabotase dan propaganda. Masalah pengamanan orang asing dan perwakilan asing, serta pengamanan pejabat negara juga menjadi bagian tugas dan fungsi Baintelkam Polri. Lihat Kunarto. Op. Cit. Hlm. 2-3. lihat juga Andrew Christopher, *Her Majesty's Secret Service: The Making of The British Intelligence Community*. New York: Penguin Books, 1987. Dikutip dari Ibid. hlm. 36-37.

telijen tersebut, khususnya dan lembaga intelijen memiliki tingkat urgencitas yang tinggi. Urgencitas tersebut terletak pada upaya untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang berorientasi pada pembentukan sistem deteksi dini bagi upaya yang mengancam keamanan dalam negeri. Polri di satu sisi mengemban tugas yang berat untuk mewujudkan kamdagri dalam bentuk tanggung jawab mewujudkan keamanan dalam negeri, dengan berbagai kelebihan dan kekurangannya. Sementara BIN, tidak lagi harus memiliki dualisme fungsi, sebagai intelijen yang bertanggung jawab pada masalah-masalah keamanan nasional, di luar yang dikerjakan Polri. Dualisme fungsi, sebagaimana diurai di atas, menjadi titik permasalahan tersendiri. Sehingga membutuhkan satu penegasan agar BIN dan Baintelkam Polri mampu memerankan perannya secara sinergis, komprehensif, serta berlandas pada prinsip dan nilai demokrasi. Penyimpangan dan gesekan kepentingan masing-masing lembaga pada operasional dapat diminimalisir dengan mempertegas aturan main, berupa perundang-undangan, dan berbagai kesepakatan antar keduanya. Sebab, menghilangkan sama sekali citra lembaga intelijen dalam berbagai peristiwa yang melanggar HAM, menunjukkan saling sikut dan mengorbankan lembaga lain demi menjaga citra dan nama baik di masyarakat pernah terjadi di masa lalu. Intelijen memang bukan lembaga normal biasa dalam praktik operasionalnya, sehingga pengetatan aturan main, dan kode etik operasionalnya menjadi penegas bagi keberadaan BIN, sebagai lembaga intelijen negara, dan Baintelkam Polri, sebagai intelijen Kepolisian untuk membangun koordinasi yang baik. Dan indikator yang paling kentara adalah terbangunnya koordinasi yang baik adalah efektivitas operasional masing-masing lembaga dengan tetap memperhatikan penegakkan HAM, dan nilai serta prinsip demokrasi.

REFERENSI :

Buku

- Anderson, Benedict. 1988. *Revoloesi Pemuda: Pendudukan Jepang dan Perlawanan Pemuda di Jawa 1944-1946*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Abdulgani, Ruslan. 1973. *Nationalism, Revolution, and Guided Democracy*. Clayton: Monash University.
- Bachtiar, Harsya W. 1994. *Ilmu Kepolisian*. Jakarta:Grasindo.
- Baldwin, Robert and Richard Kinsey. 1982. *Police Power and Politics*. Disadur oleh Kunarto. *Kewenangan Polisi dan Politik*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Bandoro, Bantarto (ed). 2005. *Perspektif Baru Keamanan Nasional*. Jakarta: CSIS.
- Briton, Peter. 1996. *Profesionalisme dan Ideologi Militer Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Bennet, Gordon. 2001. *The Federal Agency. Of Government Communications and Information*. Sandhurst: RMA Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre.
- , 2001. *The Federal Security Service of The Russian Federation*. Sandhurst: RMA
- Sandhurst and the Conflict Studies Research Centre.
- Colombijn, Freek, and J. Thomas Linblad (eds). 2002. *Roots of Violence in Indonesia*. Singapore: Institute of Asian Studies
- Christhopher, Andrew. 1987. *Her Majesty's Secret Service: The Making of The British Intelligence Community*. New York: Penguin Books

- Djamin, Awaloedin (et al.)1995. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kontribusi Teoretis Dalam Pembinaan dan Pengembangan Personel di Lingkungan Polri*. Lembang: Sanyata Sumanasa Wira
- , *Administrasi Kepolisian RI: Kenyataan dan Harapan*. Lembang: Sanyata Sumanasa Wira
- , 2000. *Menuju Polri Mandiri yang Profesional: Pengayom, Pelindung, dan Pelayan Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- , 2005. *Masalah dan Issue Manajemen Kepolisian Negara RI Dalam Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Brata Bhakti
- Dahl, Robert. A. 2001. *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: YOI
- Departemen Pertahanan RI. *Mempertahankan Tanah Air Abad 21*
- Effendy, Bisri (ed). 2001. *17 Oktober 1952*. Jakarta: RIAK
- French, David. 1990. *The British War in British: 1688-2000*. London: Unwin Hyman.
- Feith, Herbert. 2001. *Soekarno dan Militer dalam Demokrasi Terpimpin*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hatmodjo, Jono. 2003. *Intelijen Sebagai Ilmu*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ismawan, F. 1993. *Menejemen Kepolisian di Indonesia*. Lembang: Sanyata Sumanasa Wira Sespim Polri
- Johnson, Loch. K. 1996. *U.S. Intelligence in A Hostile World: Secret Agencies*. New York: Vail-Ballau Press.
- Langton, C (ed). *The Military Balance: 2005-2006*. London: IISS.
- Leclerc, Jacques.1994. *Amir Sjarifuddin: Antara Negara dan Revolusi*. Jakarta: Jaringan Kerja Budaya.
- Kunarto. 1996. *Merenungi Kritik Terhadap Polri*. Jakarta: Cipta Manunggal

- , 2001. *Intelijen Polri*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- , (ed). 2002. *Merenungi Realitas Polri dalam Cobaan*. Jakarta: Cipta Manunggal.
- Marpaung, Rusdi. et al. (ed). 2005. *Dinamika Reformasi Sektor Keamanan*. Jakarta: Imparsial
- Meliala, Adrianus. 2002. *Problematika Reformasi Polri*. Jakarta: Trio Repro
- ,(ed). 2004. *Evaluasi Peran Polri Dalam Pemilu 2004*. Jakarta: Partnership
- Manulang. A.C. 2001. *Menguak Tabu Intelijen Teror, Motif, dan Rejim*. Jakarta: anonim.
- Mabes Polri. 1999. *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*. Jakarta: Mabes Polri
- , 2004. *Kajian Grand Strategi Polri Menuju 2025*. Jakarta: Mabes Polri
- Mabes TNI. 2000. *Sejarah TNI*. Jakarta: Pusjarah TNI Mabes TNI.
- Muradi. 2004. *Pergerakan Politik Kaum Marxis di Indonesia: Kiprah Sjahrir dan Tan Malaka dalam Pergerakan Nasional*. Jakarta: CEDESS.
- , 2005. *Berpijak di atas Bara: Kegamangan Politik TNI pada Masa Transisi*. Bandung: Unpad Press.
- Nimpoeno, S, Jhon. 1995. *Merenungkan Kembali Posisi Strategis Polri*. Lembang: Sanyata Sumanasa Wira Sespim Polri
- Oudang, M. 1952. *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*. Jakarta: Mahabrata
- Pour, Julius. 1993. *Benny Moerdani: Profil Prajurit Negarawan*. Jakarta: Yayasan Kejuangan Panglima Besar Sudirman.

- Rahardjo, Satjipto. 2002. *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial di Indonesia*. Jakarta: Kompas
- Raillon, Francois. 1985. *Politik Dan Ideologi Mahasiswa Indonesia: Pembentukan dan Konsolidasi Orde Baru 1966-1974*. Jakarta: LP3ES. Hal. 1-43
- Soedarsono, Teguh. 2006. *Community Policing dalam Bingkai Homeland Security Merupakan Kemampuan yang Perlu Diwujudkan Guna Memerangi Aksi Terorisme dan Kejahatan Lainnya*. Lembang: Sespim Polri
- Stanley (ed). 2000. *Indonesia di Tengah Transisi*. Jakarta: Propatria
----- . 2004. *Keamanan, Demokrasi, dan Pemilu 2004*. Jakarta : ProPatria.
- Sibarani, Santhy M. et al. 2001. *Antara Kekuasaan dan Profesionalisme Menuju Kemandirian Polri*. Jakarta: PT. Dharmapena Multimedia
- Sitompul, DPM. 2005. *Perkembangan Hukum Kepolisian di Indonesia Tahun 1945-2004*. Jakarta: Divisi Pembinaan Hukum Polri
- ,(ed). 1993. *Beberapa Profesor Berbicara Tentang Polisi*. Lembang: Sespim Polri
- ,1997.*Tugas Polri dan Hukum Pidana Internasional*. Lembang: Sespim Polri.
- Soeparno Soeriatmadja, 1980, *Sejarah Kepolisian Tentang Pendahuluan dan Zaman Modern*, Jakarta : PTIK.
- Said, Salim 2001. *Militer Indonesia dan Politik: Dulu, Kini, dan Kelak*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Sukma, Rizal. Et al. 2003. *Security Sector Reform in Indonesia: The Military and The Police*. The Netherlands: Netherlands Institute of International 'Clingendael'

- Sundhaussen, Ulf. 1982. *Politik Militer Indonesia 1945-1967: Menuju Dwi Fungsi ABRI*. Jakarta: LP3ES.
- Scott, I.V. Peter Jackson (ed). 2004. *Understanding Intelligence in the 21th Century*. London and New York: Routledge
- Tabah, Anton.2005. *Melalui Scientific Crime Investigation Jenderal Da'i Bachtiar Menangani Kasus-kasus Bom di Indonesia*. Jakarta: Cintya Press
- Widjajanto, Andi (ed). 2005. *Reformasi Intelijen Negara*. Jakarta: Pacivis-FES
- , et. Al. 2006. *Intelijen: Velox et Exactus*. Jakarta: Pacivis-FES
- Yunanto, Sri. Et al. 2005. *Evaluasi Kolektif Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: TNI dan Polri*. Jakarta: The RIDEP Institute-FES

Artikel Media Massa, Jurnal, Majalah, Paper Tidak Diterbitkan

- Abdurrahman Surjomihardjo. "Peristiwa Tiga Daerah Suatu Interpretasi Sejarah: Revolusi Sosial Menyambut Proklamasi Kemerdekaan" dalam *Prisma* Edisi 8, Agustus 1981.
- Sarlito, W Sarwono. 1987. *Polisi dan Masyarakat. Makalah Orasi Ilmiah*. Jakarta : PTIK
- Kompas*, 7 Februari 2006, "Intelijen Polisi untuk Kriminal"
- Kristiadi, J. 2001. *Polri Mandiri*. Panitia Workshop Wartawan Jakarta.

Sumberdaya Human Intelligence (Humint) dalam Perang Melawan Terorisme

Oleh: Otto Pratama¹

"Terrorism is a global threat with global effects ... Its consequences affect every aspect of the United Nations agenda – from development to peace to human rights and the rule of law.... By its very nature, terrorism is an assault on the fundamental principles of law, order, human rights, and the peaceful settlement of disputes upon which the United Nations is established.... The United Nations has an indispensable role to play in providing the legal and organizational framework within which the international campaign against terrorism can unfold."

– Kofi Annan, Sekretaris Jenderal PBB, 4 Oktober 2002

Latar Belakang

Intelijen negara adalah seluruh dinas-dinas serta anggota-anggota intelijen yang terlibat dalam kegiatan dan operasi untuk menjamin keamanan nasional². Sampai pada masa Perang Dingin salah satu bentuk kerja intelijen negara adalah untuk mencermati kekuatan negara lain. Bentuk ancaman nasional yang biasanya ditangani oleh pihak intelijen menyangkut operasi spionase negara lain (kontra intelijen). Sedangkan untuk *counter* terorisme masih dianggap sebagai bagian tugas kontra intelijen seperti contoh seorang teroris internasional yang bernama Carlos Ramirez alias "Carlos the Jackal". Dia adalah seorang teroris internasional yang malang melintang menebar teror di negara-negara Eropa barat pada dekade 1970-an. Teror yang ditebar oleh Carlos mulai dari teror bom hingga pembajakan pesawat. Belakangan diketahui bahwa Carlos pernah sebagai informan³ dan ikut bagian dalam operasi intelijen yang dilakukan oleh KGB⁴.

Setelah Perang Dingin berakhir, ancaman terhadap keamanan nasional berubah bentuk. Bentuk ancamannya berupa unsur entitas bukan negara (*non-state entities*), seperti organisasi kejahatan lintas negara yang melakukan perdagangan orang, narkoba dan senjata. Adanya bentuk ancaman yang baru ini memang di satu pihak telah mendorong terjadinya reorientasi dan restrukturisasi kekuatan intelijen negara untuk mengubah metode kerja mereka yang lebih menekankan pada fungsi intelijen yang sarat dengan unsur teknologi komunikasi dan pengindraan jarak jauh (*signit* dan *technint*) menjadi sangat dominan. Asumsinya, dengan meng-

¹ Penulis adalah aktivis Imparsial: The Indonesian Human Rights Monitor

² Andy Widjanto, Cornelis Lay, dan Makmur Keliat, *Intelijen Velox et Exactus*, Jakarta : Pacivis, 2006, hlm. 41

³ Clark Staten, "Carlos Captured; Revolutionary Terrorist", dalam *Emergency Net News Service*, 10 Oktober 1994

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Carlos_the_Jackal

endepankan aspek teknologi intelijen, informasi dapat lebih mudah diperoleh, dikumpulkan dan didistribusikan secara nyata bagi pihak yang membutuhkannya. Di lain pihak pandangan intelijen mengenai *counter* terorisme masih dalam kerangka lama. Pandangan dominan mengenai *counter* terorisme adalah yang masih mengedepankan aspek sosial ekonomi domestik sebagai bagian dari upaya pencegahan⁵.

Peristiwa 9/11 meruntuhkan kerangka berpikir dan metode kerja intelijen yang mengandalkan teknologi tinggi dan padat modal. Investasi yang besar untuk keperluan *technit* dan *signit* dari negara adidaya menjadi sangat tidak berarti karena peralatan super canggih ini ternyata tidak dapat memangkas komunikasi dari para teroris yang ternyata setelah diketahui bahwa mereka hanya menggunakan fasilitas teknologi informasi yang sederhana dan dapat diakses dengan mudah oleh umum⁶. Teroris itu menjadi suatu yang tak terlihat atau *intangibile*, mereka menjadi sebuah entitas di atas kontrol negara. Walhasil, untuk mendeteksi keberadaannya, Amerika Serikat yang memiliki belasan dinas intelijen terbukti tidak mampu. Alasan utamanya karena dinas ini tidak bekerja sama dengan baik dalam soal *counter* intelijen/ *counter-terrorist* dan kapasitas kelembagan intelijen juga sudah mengalami penurunan terutama dalam sumber daya manusianya⁷. Pihak pertama yang

⁵ R Fred Scheirer, " Combatting Terrorism and Its Implication for Intelligence ", dalam *Combatting Terrorism and Its Implication for the Security Sector*, Swedish National Defence College, Stockholm,2005

⁶ Diduga mereka hanya menggunakan sarana e-mail yang dapat diakses oleh umum seperti Yahoo, Hotmail dan lain-lain.

⁷ Lihat laporan Sub Komite Terorisme dan Keamanan Dalam Negeri Kongres Amerika Serikat tahun 2002 mengenai kemampuan *counter* terorisme dan keamanan dalam negeri sebelum peristiwa 9/11. Dalam laporan tersebut terlihat bahwa kemampuan pengumpulan informasi dari dinas Intelijen AS seperti NSA, megalami penurunan, dikarenakan tidak adanya rekrutmen sumberdaya manusia untuk fungsi analisis dan agen operatif lapangan.

paling disalahkan adalah dinas Intelijen (CIA) bersama NSA karena tidak berhasil mengatasi adanya potensi defektif dari mantan agen operatif mereka, yakni Usamah Bin Laden. Usamah bin Laden yang pernah menjadi andalan dari CIA dalam operasi di Afganistan mengusir pendudukan Soviet, terutama dalam hal sumber keuangan. *Counter measures* yang diambil oleh CIA dalam mengatasi masalah, yang sering disebut sebagai *blow back* atau menembak diri sendiri,⁸ tidak konsisten. Dalam beberapa kesempatan, Usamah bin Laden masih sempat dimanfaatkan kembali jasanya seperti di dalam perang yang berkecamuk di daerah bekas Yugoslavia.⁹ Yang kedua, biasanya reaksi balasan pemerintah Amerika Serikat terhadap aksi dari kelompok teroris Usamah Bin Laden dapat diperkirakan seperti menembakkan rudal jarak ke Sudan, sebagai balasan dari aksi teror yang terjadi di Kenya dan Tanzania di tahun 1998.

Keadaan ini menjadi lebih buruk oleh kemampuan kelompok teror untuk menggunakan segala instrumen yang tersedia dalam era globalisasi dan kemampuannya untuk memanipulasi motivasi keagamaan dari kelompok fundamentalis agama. Aksi terorisme tidak lagi terkait dengan isu sosial ekonomi dan politik domestik. Jenis dan akibat serangan teroris juga semakin canggih dan mematikan, dan selain itu juga aksi teror memang dirancang untuk menimbulkan korban jiwa sebanyak-banyaknya. Selain itu, organisasi di bawah Usamah bin Laden juga solid karena memiliki anggota dan pendukung loyal, mereka memiliki kemampuan menyerang secara global. Ancaman dari kelompok Usamah dan para simpatisannya sekarang secara umum disimpulkan sebagai ancaman global terorisme. Dengan kondisi umum seperti ini, usaha penangkalan terhadap ancaman tersebut menjadi sebuah isu global yang

⁸ "Who is Osama" *BBC News UK*, 18 September 2001.

⁹ *Washington Times*, 22 Juni, 2001.

kemungkinan harus melibatkan kerja sama dengan intelijen dalam skala global pula. Salah satu isu teror yang memberikan dampak secara global adalah mengenai kemampuan kelompok teror menggunakan senjata pemusnah masal .

Tetapi ironisnya, reaksi dari Presiden George Walker Bush bersama penasihat politik neokonservatif yang ada di belakangnya justru merupakan sebuah keputusan politik yang memiliki potensi kontraproduktif dalam upaya *counter* terorisme. Presiden Bush Jr. melakukan kebijakan sebagai berikut:

- Pertama, memproklamirkan maklumat perang terhadap teror. Maklumat perang melawan teror ini menimbulkan masalah baru karena yang disebut menjadi musuhnya tidak pernah didefinisikan secara jelas. Sehingga, sasaran dari perang tersebut dapat mengakibatkan korban yang tidak bersalah. Cara Bush Jr. menghadapi kelompok teroris pendekatannya serupa dengan cara menghadapi entitas negara, atau kelompok teroris yang disponsori oleh sebuah negara tertentu. Contoh: Kelompok yang diduga keras bertanggung jawab dalam aksi 9/11, adalah kelompok teror yang dipimpin oleh Usamah Bin Laden yang sedang berlindung di Afganistan. Reaksi dari Pemerintahan Amerika Serikat (AS) di bawah Presiden Bush Jr. adalah menginvasi Afganistan pada tahun 2001 dan kemudian menyerang Irak pada tahun 2003 dengan alasan kepemilikan senjata pemusnah massal oleh Irak, yang diduga dapat jatuh ke tangan kelompok teroris.
- Kemudian Bush Jr. mendorong Kongres untuk mensahkan rancangan undang undang anti-teror dimana salah satu poin pentingnya adalah melepaskan embargo senjata sebelumnya, jika tidak maka negara tersebut terkena sanksi yang terkait dengan isu pelanggaran terhadap perjanjian proliferasi nuklir dan pelanggaran hak asasi manusia.

Negara yang dicabut sanksinya adalah negara yang dianggap sebelumnya memiliki reputasi kurang baik dalam penegakan hak asasi manusia. Negara ini dianggap sebagai *frontline country* dalam upaya perang melawan terorisme.

- Selain itu, Bush Jr. juga berusaha untuk mendelegitimasi klaim dari kelompok terorisme mengenai masalah di tanah Palestina. Sayangnya perjalanan yang didorong Bush Jr. untuk proses perdamaian masih sangat condong terhadap kepentingan Israel di tanah Palestina. Sementara proses perdamaian yang diinisiasi oleh Bush itu menemukan sebuah jalan buntu. Kebijakan politik yang setengah hati ini jelas yang tidak populer di mata kaum Muslim dan hanya akan membangkitkan semangat anti AS yang kembali memberikan dasar bagi kelompok teroris untuk melakukan serangan teror.
- Berikutnya, AS memberlakukan kebijakan pencegahan dengan melanggar kebebasan sipil. Kebijakan yang ini dipromosikan kepada negara-negara mitra dalam perang melawan teror. Pemerintah AS dapat menyadap pembicaraan telepon pribadi, data pelanggan perusahaan penerbangan wajib diserahkan kepada pemerintah, yang mana kedua hal ini melanggar hak privasi warga negara.
- Mengizinkan melakukan penyiksaan dalam proses interogasi. Ini yang paling kontroversial. Penyiksaan fisik masih tetap dianggap sebagai salah satu metode efektif untuk memperoleh informasi penting.

Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Bush Jr. tersebut merupakan strategi *counter* terorisme yang menjadi tidak efektif, selain berpotensi nyata menimbulkan pelanggaran hak asasi manusia dalam skala yang sangat besar. Indikator ke-

tidakefektifannya dapat terlihat dengan jumlah biaya yang telah dikeluarkan untuk perang di Irak dan Afganistan, masih belum bisa menekan ancaman terorisme¹⁰. Pelanggaran HAM juga terbukti secara nyata dengan terungkapnya penerbangan raasia ke penjara gelap di negara negara yang tidak meratifikasi konvensi anti penyiksaan PBB.

Tulisan ini mencoba menawarkan cara yang lebih efektif dalam upaya *counter* terorisme di Indonesia yaitu dengan memberdayakan sumberdaya intelijen, khususnya sumberdaya manusia yang terkait dengan *human intelligent collecting*. Peran pengumpul informasi menjadi sangat *mumpuni* dapat membantu proses pemberantasan terorisme tanpa mengorbankan kebebasan masyarakat. Karena penulis berpendapat bahwa kegiatan *humint collection* dapat menghasilkan sistem deteksi dini yang lebih tepat sasaran dalam melawan terorisme. Untuk membuktikan argumentasi tersebut, penulis akan membagi tulisan ini kedalam tiga bagian. *Pertama*, penulis akan menerangkan tentang penerapan *humint* yang dipandu oleh *code of conduct* intelijen yang sesuai dengan norma-norma dalam negara demokrasi sehingga dapat menghasilkan sistem deteksi dini dalam menghadapi aksi terorisme. *Kedua*, penulis akan menggambarkan karakteristik ancaman terorisme di Indonesia. Bagian *ketiga* dalam tulisan ini akan menggambarkan bagaimana membangun (*humint collection*) untuk melawan terorisme (*counter terrorism*) di Indonesia tanpa terjebak ke kembali kedalam fenomena " negara intelijen"

I. Pengumpulan Informasi Human Intelligence

Efektivitas *counter* terorisme sangat bergantung oleh keberadaan *human intelligence*(*humint*) *Humint* ini adalah salah satu metode kerja intelijen yang berinteraksi dengan metode metode

¹⁰ "Biaya Perang Irak Mencapai 2 Triliun Dollar AS", *Kompas*, 11 Januari 2006.

pengumpulan informasi yang lain seperti signal (*signint*), elektronik (*elint*), teknologi (*technint*), image (*imint*). Definisi *humint* adalah metode kerja intelijen yang mengandalkan peran dari agen intelijen dalam proses mendapatkan dan pengumpulan informasi dalam kegiatan intelijen tertutup (*covert*). Peran *signint* dan *imint* memegang peran utama dalam misi *counter* terorisme, tetapi bagian yang terpenting adalah informasi yang berhasil dikumpulkan oleh agen intelijen untuk mencari target dari operasi intelijen. Memang peran agen pengumpul informasi humint ini paling efisien dan efektif jika dihitung dari variabel biaya, dibandingkan dengan cara pengumpulan informasi intelijen yang lain, tapi di lain pihak peran *humint* ini mengundang resiko tertinggi dan sangat berbahaya. Salah satu resiko faktor itu adalah apabila tabir dari sang agen pengumpul informasi intelijen terbuka, maka hal tersebut dapat menimbulkan konsekuensi politis.

Langkah Counter-Terrorism

Sekjen PBB Kofi Annan dalam sambutannya di International Summit on Democracy, Terrorism and Security in Madrid Spain, UN di Madrid tahun 2004¹¹, mengusulkan lima langkah penting dalam usaha penangkalan terorisme. Lima langkah tersebut adalah sebagai berikut :

- Menghalangi kelompok garis keras (*the disaffected*) untuk tidak memilih taktik teror.
- Meniadakan prasarana yang dimiliki kelompok teroris untuk melakukan aksi teror.
- Menghalangi dukungan negara untuk aktivitas teror (*state-sponsored terrorism*)

¹¹ Kofi Annan, "A Global Strategy for Fighting Terrorism", Madrid Spanyol, 10 Maret 2005

- Mengembangkan kemampuan kapasitas preventif dari negara.
- Membela dan menjunjung hak asasi manusia dalam perjuangan melawan teror.

Langkah yang digagas oleh Kofi Annan telah memberikan justifikasi bagi negara untuk lebih menggiatkan kemampuan dan juga kapasitas dari sumber daya intelijen negaranya. Operasionalisasi dari langkah penangkalan terorisme ini tidak dapat berlangsung baik tanpa adanya kemampuan dari dinas intelijen, khususnya intelijen negara. Misalnya peran dari *humint* dalam pengumpulan informasi menjadi sangat krusial terutama untuk mempengaruhi kelompok garis keras agar tidak melakukan taktik terorisme.

Pascaperistiwa 9/11, PBB menginisiasi program *counter terrorism* seperti diadopsi dalam Resolusi Dewan Keamanan PBB 1373 yang mengharuskan setiap negara untuk membekukan aset yang dimiliki oleh kelompok teroris dan pendukungnya, meniadakan prasarana berlindung (*safe heaven*), menghalangi perjalanan (*travelling ban*), mencegah perekrutan, dan suplai persenjataan, dan juga kerjasama pertukaran informasi antar dinas intelijen dan aparat penegakan hukum. Selain itu, PBB juga mendorong negara anggotanya untuk meratifikasi konvensi PBB yang terkait dalam International Convention of the Suppression of Terrorist Bombings (1997) dan International Convention for Suppression of the Financing of Terrorism (1999). Pedoman yang digagas oleh PBB ini memberikan kesempatan bagi masyarakat sipil untuk menilai atau mengukur objektivitas kebijakan negara dalam usaha penangkalan terorisme.

Humint dalam Counter-Terrorism

Karakter terorisme abad 21 sudah mengalami proses evolusi drastis, ancaman terorisme menjadi lebih tidak terlihat (*intangible*)

dan sangat luas pengaruhnya dalam kehidupan sehari-hari. Jaringan kelompok teror yang sering disebut Al Qaeda memiliki kemampuan melewati batas dari negara. Selain itu, mereka dapat beroperasi tanpa dukungan sponsor dan ataupun kontrol dari negara tertentu. Kelompok ini dapat beroperasi sangat otonom selain tidak memiliki jaringan yang terstruktur secara ketat. Yang paling mengkhawatirkan dari kelompok ini adalah kemampuannya untuk memanipulasi ekstrimitas dalam ajaran agama, sebagai sembur (kekuatan) motivasi dan sumberdaya pertumbuhan jejaringnya secara global¹². Dengan karakteristik seperti tersebut di atas, membuat masalah tersendiri dalam usaha *counter* terorisme.

Dalam lembaga intelijen keberadaan jalinan yang kuat antara *human intelligence*, *signal intelligence*, data analisis dan kerjasama dengan pihak penegak hukum dan juga pertukaran informasi antar dengan dinas intelijen negara lain menjadi sebuah prasyarat penting. Semua prasyarat ini menjadi suatu keharusan dalam intelijen untuk menjamin pasokan informasi (*real time*) yang diperlukan dalam operasi *counter-terrorism*. Jadi dalam *counter-terrorism*, peran dari *humint* tidak hanya sebagai pengumpul informasi, tetapi menjadi pemburu informasi¹³.

Ada tiga kategori intelijen dalam operasi *counter* terorisme

1. Strategis : Pengumpulan informasi yang berkaitan dengan organisasi teroris, pemimpin kelompok, intensi, tujuan, modus operandi, sumber keuangan, senjata, sarana disposal, hubungan dengan faktor eksternal – lembaga intelijen asing .
2. Taktis : Pengumpulan informasi yang terkait dengan informasi mengenai rencana aksi teror, disini lebih sering disebut dengan

¹² David Cortwright, *Terrorism Beyond the State : Dilemmas and Solutions*, 2004

¹³ Charles Cogan " Intelligence in the Twenty First Century " dalam *Understanding Intelligence in the Twenty First Century*, Routledge, 2004

tindakan preventif dan *early warning* dari intelijen, dimana pihak intelijen dapat mengganggu, menggagalkan dan juga merusak rencana yang telah disusun oleh kelompok teror.

3. Psikologis : Pengumpulan informasi yang terkait dengan yang berkaitan dengan masalah peperangan psikologis, seperti menghadapi perang propaganda teroris. Pihak inintelijen menggunakan kemampuannya untuk memberikan *counter* opini dari propaganda teroris, seperti misalnya menyebarkan informasi soal perilaku buruk anggota kelompok terorisme.¹⁴

II. *Humint* dalam Sistem Deteksi Dini

Cara identifikasi teroris yang belum diketahui identitasnya adalah pekerjaan yang sulit dilakukan. Pada umumnya, aktor yang terlibat dalam kelompok teror tidak pernah memiliki catatan atau rekor apapun yang dimiliki oleh pihak keamanan, dalam hal ini pihak kepolisian. Kelompok teroris biasanya merekrut individu yang belum pernah berhubungan atau memiliki masalah dengan kepolisian. Misal Dr Azhari bin Husin¹⁵ yang pernah menjadi dosen di Malaysia dan pekerja profesional di sebuah perusahaan property di Indonesia. Sebelumnya, nama Dr. Azhari bin Husin tidak pernah memiliki catatan perbuatan melawan hukum baik di Indonesia maupun Malaysia. Pada aksi teror pertama yang dilakukan oleh Dr. Azhari bin Husin, otoritas keamanan nyaris tidak memiliki petunjuk apapun yang dapat mengkaitkan diri Dr. Azhari bin Husin.

Memecahkan misteri pelaku pemboman menjadi lebih mudah dilakukan ketika aksi teror tersebut telah terjadi. Karena kejadian aksi teror biasanya meninggalkan jejak tidak hanya dalam bentuk

¹⁴ R. Fred Scheirer, *Op.cit.*

¹⁵ Ken Conboy, *The Second Front : Inside Asia's Most Dangerous Terrorist Network*, Jakarta : Equinox Publishing, 2006, hlm. 90

forensik seperti rambut atau darah, tetapi juga ingatan ingatan korban, saksi dan bahkan pelaku yang secara tidak sengaja memberikan petunjuk-petunjuk penting setelah aksi teror terjadi. Seperti Dr. Azhari bin Husin baru dapat diketahui keberadaannya di belakang aksi teror setelah dia melakukan beberapa kali aksi teror bom. Dr. Azhari namanya mulai teridentifikasi ketika polisi Malaysia dan Indonesia melakukan uji silang atas informasi yang didapatkan dari tersangka aksi bom Bali I, Abdul Aziz alias Imam Samudra dan Muklas alias Ali Gufron, dan tersangka kasus bom yang tertangkap di Malaysia¹⁶.

Cara Mengidentifikasi Aksi Terorisme yang Belum Terjadi

Jalinan yang kuat antara *human intelligence*, *signal intelligence*, data analisis dan kerjasama dengan pihak penegak hukum dan juga pertukaran informasi antardinas intelijen negara lain senjadi sebuah prasyarat penting. Semua prasyarat ini menjadi suatu keharusan dalam intelijen untuk menjamin pasokan informasi (*real time*) yang diperlukan dalam operasi counter terorism.

Metode pengumpulan informasi *humint* adalah metode kerja intelijen klasik. Sebelum ada dinas intelijen humint mungkin sudah ada lebih dahulu. *Humint* berkaitan dengan penggunaan sumber daya manusia, agen intelijen untuk mendapatkan produk intelijen dari sumber terbuka dan tertutup¹⁷. Sedangkan *technint* berkaitan dengan berbagai teknologi informasi yang digunakan untuk mencari informasi intelijen. Keberadaan *technint* memang menjadi elemen yang paling penting dalam pertahanan negara. Bagi negara adidaya ataupun negara-negara Utara, mereka bisa mengoperasikan

¹⁶ "Kepala Polisi Diraja Malaysia Temui Tersangka Utama Bom Bali", *Kompas*, 26 Desember 2002

¹⁷ Andi Widjajanto, *Op.cit.* hlm. 46

satelit (intelsat) untuk pengumpulan data strategis. Kombinasi dari kedua metode ini adalah bentuk yang paling ideal dalam menghadapi ancaman dari sebuah entitas negara. Dalam metode *counter* terorisme sebelum peristiwa 9/11, negara adidaya lebih banyak menekankan kepada kemampuan *technit*-nya dalam melacak pelaku teror. Menggunakan metode *technint* masih memungkinkan selama kelompok teroris masih memiliki basis teritorial seperti tempat pelatihan gerilya seperti di Afganistan dan Mindanao atau belum menjadikan mereka dalam daftar buronan.

Covert Operation

Ketika basis dari kelompok teroris tidak terlacak oleh alatintai yang ada di atas bumi, maka metode *human intelligent* menjadi sangat krusial. Metode *humint* yang dapat merangkai dan mendeteksi kembali jaringan terorisme yang sudah tidak ada dalam radar deteksi. Yang paling lazim dilakukan dalam metode *humint* adalah agen intelijen melakukan operasi penyusupan (*covert*) masuk ke dalam sasaran. Operasi *covert* baru memiliki nilai informasi yang tinggi apabila sang agen intelijen dapat menelusup masuk ke dalam kelompok inti dari jaringan terorisme. Masalah yang muncul dari operasi *covert* adalah identitas sang agen tidak diketahui oleh otoritas keamanan atau oleh sesama agen intelijen. Hal yang lain yang sama rumitnya adalah, pertama, mentransfer informasi yang dimiliki oleh sang agen intelijen kepada pihak yang penegak hukum. Kedua adalah bagaimana informasi intelijen tersebut dapat diolah informasi yang berguna bagi proses penegakan hukum. Dalam hal yang pertama terlihat jelas bahwa keberadaan *humint* tak dapat dilepaskan dari dukungan keberadaan prasana dari metode intelijen yang lain seperti *sigint* atau *elint*.

Soal informasi yang berguna bagi proses penegakan hukum ini bisa bermasalah dalam proses penegakan hukum yang membutuh-

kan barang bukti. Dalam negara demokratis, informasi intelijen tidak dapat dijadikan sebagai bahan bukti. Yang terkait dengan hal ini adalah soal pengawasan dalam sebuah *covert operation* itu sendiri. Sebuah operasi *covert* minimal harus diketahui oleh salah satu anggota dari komite *oversight* dalam subkomisi parlemen. Hal ini yang adalah dapat dianggap sebagai prasyarat minimum menjamin keabsahan sebuah operasi *covert*.

Di luar aspek teknis *humint*, sekurang-kurangnya ada beberapa prinsip minimum yang tetap harus tetap dijaga agar operasi dapat menghasilkan informasi baik dan tidak melanggar norma dan kaidah masyarakat demokratis. Prinsip-prinsip minimum tersebut adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pilihan-pilihan cara yang efektif untuk menumpas teroris tergantung pada kaitan antara motivasi, sumber daya dan situasi seperti apa yang akan dimanfaatkan oleh teroris¹⁸. Untuk mengetahui sasaran apa yang harus dilindungi tergantung pada pengetahuan kita tentang motivasi teroris. Misalnya: berapa banyak sumber daya yang akan dikeluarkan untuk menjaga material yang berbahaya seperti, bahan nuklir, bahan kimia atau bahan peledak. Di sinilah *humint* mempunyai peran strategis untuk mengidentifikasi keterkaitan antara motivasi, sumber daya dan situasi seperti apa yang akan dimanfaatkan oleh teroris. Apabila *humint* mampu mendeteksi lebih dini atas tiga hal tersebut, maka seharusnya terorisme dapat ditangkal tanpa menggunakan kekuatan yang berlebihan (*excessive used of force*).
2. Identifikasi rencana yang akan dilakukan oleh teroris, bukan mencari jejak atas aksi teroris yang telah terjadi. Pencarian

¹⁸ Philip B. Heymann, *Terrorism Freedom and Security: Winning without War*, Massachussetts : MIT Press Cambridge, 2003, hlm. 37-38

bukti setelah aksi teroris terjadi adalah wewenang polisi. Peran intelijen (*humint*) menjadi sangat penting untuk memberikan informasi yang akurat mengenai rencana aksi teror yang akan terjadi. Penangkalan aksi teror tergantung pada seberapa akurat informasi yang diberikan oleh intel dan seberapa baik hubungan koordinasi antara intelijen dan pihak penegak hukum atau aparat kepolisian.

3. Pelaksanaan sistem deteksi dini tidak dapat dijadikan alasan pembenar bagi agen intelijen (*humint*) untuk memiliki kewenangan yudisial seperti kewenangan untuk menangkap individu yang diidentifikasi sebagai teroris, karena kewenangan untuk menangkap hanya monopoli aparat penegak hukum. Apabila agen intelijen melakukan tindakan penangkapan artinya mereka telah melanggar kebebasan sipil yang telah dijamin oleh UUD 1945, melanggar prinsip perlakuan sama dalam hukum, melanggar ketentuan dalam KUHAP, tidak sejalan dengan beberapa pasal dalam UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan menyimpang beberapa prinsip penegakan hukum yang terdapat dalam UU No 14 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman¹⁹.

Terorisme di Indonesia

Mengacu pada definisi dalam "Declaration on Measures to Eliminate international Terrorism 1994", terorisme adalah "*terrorist act is criminal act intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons, or particular persons for particular*

¹⁹ Saldi Isra, "Judicial Review atas Perpu Anti terorisme" dalam *Terorisme: Definisi, Aksi & Regulasi*, Jakarta : Imparsial,2003, hlm. 119

*political purposes.*²⁰ Berdasarkan definisi ini, dapat diketahui bahwa di Indonesia telah terjadi teror dalam bentuk peledakan bom baik yang berskala kecil maupun besar berulang kali. Dalam laporan investigasi Forum Indonesia Damai tercatat telah terjadi 142 peristiwa teror dalam kurun waktu pemerintahan Soeharto hingga pemerintahan Megawati dengan berbagai motif. Berdasarkan analisis KontraS, tindakan teror tersebut tidak pernah ada upaya pengungkapan yang jelas terhadap motif, kepentingan dan pelaku- pelakunya²¹. Padahal pengungkapan motif beserta analisisnya merupakan hal yang sangat penting dalam deteksi dini dan pencegahan aksi teror. Sampai saat ini pengungkapan motif pelaku teror masih diarahkan pada motif politik dari kelompok fundamentalis agama atau pada kelompok separatis tertentu.

Seberapa besar sumber kekuatan dari jaringan kelompok teroris yang ada, baik berupa sumberdaya manusia atau sumber keuangan, tidak ada estimasi akurat. Namun sejak peristiwa Bom Bali berikut tertangkapnya beberapa orang pelaku lapangan seperti Amrozi dan Imam Samudra, muncul perkiraan berapa besar kekuatan dari jaringan Afganistan atau di Mindanao. Perkiraan besarnya kekuatan jaringan kelompok teroris ini berdasarkan dari berapa orang atau sukarelawan yang pernah mengikuti pelatihan militer di Afganistan atau di Mindanao, walaupun tidak semua orang yang pernah mengikuti militer ini terlibat dalam jaringan teroris. Hal lain menyulitkan adalah karakter jaringan dalam kelompok teroris ini. Kelompok teror berorganisasi dalam sebuah jaringan "pseudo-organisasi" atau seolah olah memiliki struktur hirarki dan kepemimpinan²² yang bernama Al Jamaah

²⁰ Diadopsi oleh Sidang Umum PBB, 9 Desember 1994 paragraf 3

²¹ KontraS, " Analisis Kasus Peledakan Bom di Bali : Mengapa Teror Terjadi ?" dalam *Terorisme: Definisi, Aksi & Regulasi, Op.cit*, hlm. 35

²² Sidney Jones dan Ullil Ashar Abdalla , diambil dari situs milik Jaringan Islam Liberal, 20 Juli 2003

Al Islamiyah (JI). Organisasi kelompok teror ini seperti sebuah jaringan "tentakel", dimana semua cabangnya dapat tubuh sendiri dan mengembangkan jejaringnya. Demikian pula dengan sumber keuangannya juga tidak lagi mengandalkan dari hasil *fundraising* domestik, tetapi merupakan bagian dari jaringan sistem barter. Hal ini pula yang menyebabkan buron seperti Noordin M Top dan Dr Azahari dapat bertahan dalam pelarian.²³

Sedangkan, profil dari pelaku teror mengalami evolusi dalam kurun waktu tertentu. Pada periode pemerintahan Soeharto, profil dari pelaku adalah adalah warga domestik (WNI) yang tidak puas dengan gaya pemerintahan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh rejim. Sama halnya dengan jaringannya. Implikasinya adalah watak dari *counter* terorisme yang dipergunakan masih dengan pendekatan lama yang sangat represif. Terlihat dalam cara penanggulangan terorisme ala rejim Soeharto itu lebih mendahulukan pada pendekatan militeristik, seperti mengerahkan Satuan Khusus dari Kopasus (seperti Detasemen 81). Sedangkan pada periode pasca Soeharto, profil pelaku tidak hanya warga Indonesia, tetapi sudah melibatkan warga negara asing, seperti Dr. Azhari (warga negara Malaysia) atau Umar Faruq (warga Kuwait). Warga Indonesia juga tidak lagi beroperasi di dalam negeri, tetapi juga mulai aktif ke luar negeri seperti Hambali, atau Fathur Rohman Al Ghozi. Selain itu pelaku teror juga memiliki loyalitas ideologis yang jauh berbeda dengan para pelaku teror jaman sebelumnya. Mereka ini memiliki keahlian spesifik, seperti dapat merakit bom, karena pernah mendapatkan pendidikan militer yang cukup, selain itu memiliki disiplin yang tinggi dalam berjejaringan dan memiliki kemampuan *survival*.

Terakhir mungkin adalah pertanyaan mengapa Indonesia menjadi lokasi sasaran aksi teror? Sebenarnya jawaban sudah cukup umum diketahui oleh semua kalangan. Dan yang menjadi sasaran

²³ Ken Conboy, *Op.cit.* hlm. 90

lokasi bukan saja Indonesia, tetapi juga negara tetangga Indonesia, seperti Filipina, Malaysia, dan Singapura (lihat buku *The Second Front*). Tapi akhirnya mereka memutuskan untuk melakukan aksinya di Indonesia karena faktor-faktor sebagai berikut ini,

Pertama, Indonesia masih memiliki banyak sasaran yang bisa menjadi simbol dari eksistensi asing/barat. *Kedua*, aparat keamanan dan intelijen Indonesia masih dalam proses reorientasi dan proses reformasi. Aparat keamanan memerlukan waktu cukup lama untuk melakukan proses investigasi dalam sebuah peristiwa teror. Seperti kasus peledakan bom Kedutaan Besar Filipina pada tahun 2001, ternyata aksi pemboman tersebut memiliki keterkaitan dengan peristiwa Bom Bali. Jika aparat keamanan dan intelijen memiliki kemampuan investigasi yang baik, rantai dari aksi teror kemungkinan sudah lebih terdeteksi.

Ketiga, keadaan politik yang kurang stabil juga memberikan dukungan ekstra bagi pelaku teror, kelompok teror dapat memiliki ruang gerak yang memadai. Belum tercapainya stabilisasi politik memberikan kesempatan kepada elit politik untuk tidak mengagap masalah terorisme sebagai ancaman serius. Proses investigasi kasus teror pasca lengsernya Soeharto, pengungkapan, serta motif politik di balik teror tersebut tidak ada kelanjutannya. Mungkin yang paling kontroversial pada masa transisi adalah dari mantan Wapres Hamzah Haz yang mengatakan tidak ada jaringan terorisme di Indonesia²⁴. Di lain pihak, selalu ada keinginan dari kalangan militer yang ingin terus mempertahankan eksistensinya dalam soal pengawasan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas). Komando teritorial yang sebenarnya sebagai bagian dari sistem pertahanan dipaksakan untuk dimasukkan dalam sistem intelijen *counter* terorisme. Hal ini hanya menambah keruwetan dan membuat sistem counter terorisme menjadi tidak efektif.

²⁴ *Detik.com*, 14 Oktober 2002

Keempat adalah lemahnya penegakan hukum di Indonesia, bahkan cenderung tidak adil. Selintas sistem penegakan hukum telah memberikan ganjaran yang berat bagi pelaku terorisme, hukuman mati bagi para tersangka pelaku Bom Bali. Para penegak hukum, khususnya hakim tidak sadar bahwa pelaku tindakan teror adalah aktor yang dimotivasi oleh tujuan tertentu dan biasanya berdasarkan keyakinan politik atau religius sehingga tingkat loyalitasnya sangat tinggi, bahkan sampai mengorbankan dirinya sendiri. Jadi pemberian hukuman mati pada pelaku tindakan teror sangat kecil pengaruh hukuman yang diterapkan terhadap efek pencegahannya²⁵. Di lain pihak, sistem penegakan hukum belum berhasil diimplementasikan dalam kasus yang berkaitan dengan suatu operasi intelijen (*covert operation*) yang melanggar hukum, atau menghukum pengguna jasa intelijen sebagai instansi yang mengklaim otorisasi operasi intelijen ilegal. Sampai saat ini belum ada upaya serius untuk memutus rantai impunitas dalam kasus yang terkait dengan *illegal covert operation*. Ketidakadaan kepastian hukum ini seperti tanpa disadari sebenarnya menjadi rintangan dalam proses melawan terorisme. Masyarakat secara umum masih trauma dengan hal yang berurusan dengan intelijen.

III. Kesiapan *Humint* dalam Konteks Indonesia

Dalam rangka menerapkan *humint* di Indonesia untuk melawan terorisme, perlu diketahui terlebih dahulu kapasitas agen intelijen kita saat ini. Dengan mengetahui kapasitas dan keterbatasan intelijen Indonesia, kemudian barulah dapat dirumuskan langkah-langkah apa saja yang harus dilakukan oleh intel Indonesia agar dapat memberdayakan *humint* di Indonesia yang diharapkan da-

²⁵ Muchamad Ali Syafaat, "Tindak Pidana Teror, Belenggu Baru bagi Kebebasan", dalam *Terorisme: Definisi, Aksi & Regulasi, Op.cit.* hlm. 57

pat mencegah terjadinya aksi teror di Indonesia. Untuk itu, pada bagian ketiga ini penulis akan membahas secara berurutan tentang masalah-masalah yang ada di tubuh intelijen Indonesia, kualitas seperti apa yang dibutuhkan untuk membangun *humint* yang tangguh dan demokratis, dan terakhir tentang analisis penulis mengenai bagaimana teror di Indonesia dapat diatasi oleh *humint*.

Permasalahan intelijen di Indonesia dapat dibagi ke dalam dua bagian, yaitu: masalah struktural dan masalah budaya, serta infrastruktur. Yang dimaksud dengan masalah struktural adalah sebagai berikut:

1. Sumberdaya manusia yang kurang

Kapasitas intel sangat dipengaruhi oleh sistem rekrutmen dan pendidikannya. Untuk menjadi seorang intel harus memenuhi persyaratan antara lain sebagai berikut : memiliki kualifikasi sarjana (seperti yang disyaratkan Badan Koordinasi Intelijen Negara - Bakin), harus mampu bekerja dalam keadaan stres, mampu berkonsentrasi meski menghadapi banyak masalah. Seorang intelijen sering diterjunkan dalam tugas-tugas yang tak sesuai dengan kualifikasi yang dimilikinya. Sebagaimana diungkapkan mantan Sekretaris Jenderal Departemen Pertahanan dan Keamanan, Letnan Jenderal (Purnawirawan) Soeyono, intel tempur juga diterjunkan untuk kasus-kasus politik. Padahal, intel tempur hanya dididik untuk mengendus cuaca, medan, dan kekuatan musuh. Akibatnya, personel intel menjadi susah payah mengais informasi soal kerusuhan berlatar belakang politik yang rumit²⁶.

Selain itu juga sering terungkap bahwa laporan yang dihasilkan juga lebih buruk daripada berita yang dibuat wartawan pemula.

²⁶ "Intel Kok Pengen Terkenal", *Gatra*, Sabtu, 20 Februari 1999 hlm. 36

²⁷ Mungkin didasari oleh kelemahan dari sumber daya manusia yang dimiliki oleh intelijen negara, kepala BIN Hendropriyono menggagas pendirian IIN (Institut Intelijen Negara). Pendirian dua sekolah intelijen, yaitu Institut Intelijen Negara (IIN) di Sentul, Bogor, dan International School of Intelligence (ISI) di Nongsa, Batam. IIN untuk jenjang pendidikan S1, sementara ISI untuk jenjang pendidikan S2.²⁸ Setelah beroperasi kurang lebih dua tahun sekolah tersebut mengalami kesulitan untuk mempertahankan kelanjutannya. Masalah SDM intelijen tetap menjadi kendala untuk mendapatkan calon agen intelijen yang handal, jika hingga kini sistem perekrutannya masih belum transparan dan masih kentalnya praktek nepotisme. Penerapan sistem rekrutmen yang terbuka dan diikuti dengan sistem *spotting* agen yang tertutup mungkin dapat memperbaiki kondisi *humint* yang dimiliki oleh intelijen negara.²⁹

2. Koordinasi Intelijen yang lemah

Pada era Orde Baru, jaringan intelijen domestik memiliki keberadaan yang sangat khusus dalam menopang rezim. Indonesia ketika itu memiliki jaringan intelijen. Unit-unit intelijen itu terdiri seperti Badan Intelijen Strategis (BAIS), pada tiap satuan, mulai Angkatan Darat sampai Kepolisian RI, punya intel untuk dioperasikan dalam masing-masing satuan. Secara hirarkis, BAIS dan intel-intel di kesatuan itu tak punya jalur komando. Mereka hanya bertanggung jawab kepada komandannya masing-masing. Jumlah tersebut makin

²⁷ Ikrar Nusa Bakti, "Intelijen dan Keamanan Negara", dalam *Reformasi Intelijen Negara*, Jakarta : Pacivis, 2005

²⁸ "Institut Intelijen Negara dan International School of Intelligence: Mencoba Membumikan Dunia Intelijen", *Kompas* Kamis, 24 Juli 2003

²⁹ <http://intelindonesia.blogspot.com/>, Siapa pemilik situs ini masih anonim, menurut pengakuan terbuka pemilik situs yang bernama "Senopati Wirang" adalah mantan anggota dinas intelijen Indonesia.

membengkak dengan adanya intel sipil di tiap-tiap instansi. Seperti di kejaksaan, imigrasi, dan bea cukai. Belum lagi informan-informan "partikelir". Dulu, era Laksus (Pelaksana Khusus), para informan ini diberi kartu pengenalan. Tapi, karena banyaknya akses negatif, tradisi kartu pengenalan itu dihentikan saat Laksus digantikan Bakorstanas. Namun tradisi informan terus berlanjut di daerah-daerah konflik. Di Aceh dikenal dengan sebutan *cuak*.³⁰ Banyaknya badan intelijen ini tidak dibarengi dengan sistem koordinasi yang baik. Hal ini dapat dilihat dari Peristiwa Malari 1974. Saat itu, tiap-tiap intelijen bergerak sendiri-sendiri. Pusintelstra (Pusat Intelijen Strategis), misalnya, menangkap orang-orang yang dianggap memanaskan situasi. Tak berapa saat setelah itu kejaksaan, kepolisian, dan Bakin mengadu karena agen mereka ditangkapi³¹.

Seperti yang juga diungkapkan oleh Richard Tanter dalam tesisnya berjudul *Intelligence Agencies and Third World Militarization : A Case Study of Indonesia, 1966-1989*, paling tidak ada empat peran intelijen : *surveillance*, intervensi politik, manajemen ideologi dan teror.³² Dalam hal *surveillance* memang rejim Orba berhasil memanfaatkan peluang struktur dari Komando teritorial yang merambah dari sampai tingkat terendah pedesaan dan perkotaan di Indonesia. Sistem ini terkait erat dengan penerapan berbagai bentuk teror terhadap masyarakat. Struktur intelijen ini menghasilkan apa disebut "*the politics of fear*", karena memang selama 32 tahun stabilitas keamanan dapat terjadi, namun semuanya bersifat represif dan bukan atas dasar kepatuhan warganegara.³³ Dan kadang pada jajaran terendah, Babinsa dapat merasuk ke dalam struktur birokrasi.

³⁰ "Intel Kok Pengen Terkenal", *Loc.cit*.

³¹ *Ibid*.

³² Ikrar Nusa Bhakti, *Loc.cit*

³³ *Ibid*.

3. Gaji yang Tidak Memadai

Biaya operasional yang rendah berdampak pada kualitas kerja agen intel. Upaya pemenuhan anggaran untuk mendukung biaya operasional juga masih bersifat operasi niaga. Hal ini mendorong terjadinya komersialisasi jabatan atau juga penyalahgunaan wewenang. Seperti yang terjadi dalam kasus Uang Palsu³⁴. Dilihat dari daftar APBN, anggaran intelijen sudah mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Tapi apakah peningkatan ini memberikan efek terhadap peningkatan profesionalitas dan perbaikan kondisi seorang agen intelijen untuk sementara waktu masih belum terlihat.

4. Teknologi pendukung yang kurang mumpuni

Di Indonesia, penguasaan teknologi komunikasi masih terbatas pada soal penyadapan pembicaraan telepon. Sedangkan teknologi lain yang dapat digunakan sebagai sarana pendukung untuk operasi *human intelligent*, seperti pengolahan dan penyimpanan informasi masih lemah. Indonesia masih belum memiliki sistem informasi kependudukan yang terpadu seperti *Social Security Number* atau sistem lisensi mengemudi yang terpadu. Padahal dua sistem ini menjadi sangat penting sebagai penunjang bagi operasi *human intelligent*

Namun dengan adanya masalah dalam tubuh badan intelijen, setidaknya setelah kasus Bom Bali I, sudah ada beberapa langkah dalam konteks penangkalan terorisme. Yang *pertama* adalah berhasil menyeret hampir semua pelaku utama di balik peristiwa Bom Bali I di tahun 2002 hingga Bom Bali II di tahun 2005. *Kedua* adalah keberhasilan pihak intelijen untuk mempersempit ruang

³⁴ mparsial, *Evaluasi Kinerja BIN di Masa Transisi dan Catatan untuk Reformasi BIN*, Jakarta, 2005

interaksi kelompok teroris dalam komunitas fundamentalis agama. Seperti pada isu mengenai pengawasan terhadap pesantren tertentu tidak menimbulkan reaksi negatif³⁵. Walaupun kekhawatiran masih tetap ada, seperti akan timbulnya represi dalam kegiatan pesantren. *Ketiga*, indikator keberhasilan tersebut mungkin dapat terlihat dari adanya kesadaran bahwa semua gerakan fundamentalisme Islam merupakan kelompok garis keras agama yang tidak selalu identik dengan terorisme³⁶

Membangun *Humint* yang Tangguh dalam *Counter* Terorisme

Kegiatan anti-terorisme selalu berhubungan dengan : (1) perundangan nasional, (2) keamanan internal (3) orang-orang asing (4) perjalanan dan kontrol perbatasan (5) soal keuangan (6) kerjasama internasional dan (7) ancaman senjata atom, biologis dan kimia. Kegiatan *humint* akan selalu berhubungan dengan tujuh wilayah kerja seperti yang disebutkan diatas.

Berbicara mengenai prospek pengembangan sumberdaya *humint* di era transisi demokrasi, pengembangan sumberdaya *humint* tidak bisa lepas dari reformasi dan reorganisasi badan intelijen yang ada sekarang. Tanpa melakukan dua proses tersebut untuk dapat melahirkan pengembangan *humint* yang mumpuni dalam menjalankan operasi *counter* terorisme menjadi sangat sukar direalisasi.

Dampak dari *the politics of fear* peninggalan jaman represi Orba memang masih membekas dalam memori warganegara. Hal ini pula yang memberikan halangan utama dalam prospek pengembangan intelijen terutama kaitannya dalam penanggulangan teroris, di-

³⁵ "Dari Mana Datangnya Pengawasan?", *Tempo*, No. 43/XXXIV/19 - 25 Desember, 2005

³⁶ Said As'ad Ali, "Prospek Kelompok Islam Garis Keras dan Terorisme di Indonesia", *Jurnal CSICI*, No.6, Mei 2005

mana partisipasi dan kepatuhan sukarela warga negara sangat dibutuhkan. Kegiatan *surveillance* dalam kaitan dengan isu terorisme masih menimbulkan kecurigaan dan ketakutan bagi masyarakat.

Hal yang kedua adalah harus adanya perubahan paradigma dalam pengembangan intelijen. Jika prospek pengembangan intelijen masih dikaitkan dengan nostalgia masa Orba, hasilnya adalah semacam pengembangan kembali dari struktur intelijen indonesia lampau, dan gejala itu terlihat dengan penggunaan komando teritorial (koter) untuk menanggulangi terorisme atau dengan mengembangkan badan intelijen nasional (daerah). Proses pengembangan kembali ini selain hanya akan menuai kembali rasa takut dan kecurigaan dalam masyarakat juga tidak memberikan peningkatan kapasitas secara signifikan bagi keberadaan *humint*. Sederhana saja, makin besar dan lebar struktur dari organisasi intelijen, implikasinya adalah semakin besar biaya yang mesti dikeluarkan, sehingga menjadi sangat tidak efektif. Yang diperlukan dalam era demokrasi sekarang ini adalah intelijen yang sangat ramping, efektif dan *mobile*, karena musuh atau ancamannya yang dihadapi selain kecil, juga sulit dideteksi. Investasi dalam hal pengembangan sumberdaya manusia menjadi hal yang sangat mutlak. Pengetahuan humaniora menjadi hal yang wajib dimiliki oleh seorang agen *humint*. Pengembangan seperti itulah mungkin yang saya harapkan dalam prospek pengembangan *human intelligent* indonesia yang masa datang.

Lain hal, penulis mengharapkan adanya suatu upaya dari kalangan intelijen untuk memutuskan rantai dengan masa lampau. Salah satu langkahnya adalah dengan proses deklasifikasi semua kasus yang pernah ditangani oleh intelijen semasa rejim Orba. Ini terjadi hampir di semua negara yang pernah mengalami masa represi deri rejim otoriter diktatorial. Dengan mengupayakan hal semacam itu bisa setidaknya kalangan intelijen dapat memulai membangun intelijen yang profesional.

Prospek *humint* intelijen yang mesti dikembangkan ke depan, adalah intelijen yang dapat bekerja sesuai dengan kaidah-kaidah dalam negara demokrasi. Agen/anggota intelijen harus memiliki wawasan mengenai negara demokrasi (paham HAM, dan norma demokratis lainnya). Anggota intelijen yang digagas dalam konsep reformasi intelijen anggota intelijen terdiri dari analis intelijen dan pelaksana operasi intelijen³⁷. Analis intelijen menjalankan fungsi klasifikasi, analisis, evaluasi, interpretasi dan menyusun rekomendasi rekomendasi kebijakan. Pelaksana operasi intelijen menjalankan fungsi pengumpulan informasi baik dari sumber-sumber terbuka maupun tertutup, maupun tak terduga dan melaksanakan tugas-tugas khusus sesuai dengan penugasan yang diberikan. Dengan demikian pengerahan anggota intelijen untuk operasi *counter* terorisme dapat selalu diawasi dengan baik dan kemungkinan penyalahgunaan kewenangan yang sering terjadi dalam operasi *counter* terorisme dapat dihindari.

REFERENSI :

Buku :

- Conboy, Ken. 2006. *The Second Front : Inside Asia's Most Dangerous Terrorist Network*. Equinox Publishing. Jakarta.
- Cortwright, David. 2004. *Terrorism Beyond the State : Dilemmas and Solutions*.
- Imparsial. 2005. *Evaluasi Kinerja BIN di Masa Transisi dan Catatan untuk Reformasi BIN*. Jakarta.

³⁷ Lihat *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Intelijen Negara*, PACIVIS, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia, 2003.

Widjajanto, Andy, Cornelis Lay, & Makmur Keliat. 2006. *Intelijen Velox et Exactus*. Pacivis. Jakarta.

Artikel dalam Buku :

Bhakti, Ikrar Nusa. 2005. "Intelijen dan Keamanan Negara", dalam *Reformasi Intelijen Negara*, Pacivis.

Cogan, Charles. 2004. " Intelligence in the Twenty First Century " dalam *Understanding Intelligence in the Twenty First Century*. Routledge.

Heymann, Philip B. 2003. *Terrorism Freedom and Security: Winning without War*. MIT Press Cambridge. Massachussetts.

Isra, Saldi. 2003. "Judicial Review atas Perpu Anti terorisme" dalam *Terorisme: Definisi, Aksi & Regulasi*. Imparsial. Jakarta.

Scheirer, R Fred. 2005. " Combatting Terrorism and Its Implication for Intelligence". dalam *Combatting Terrorism and Its Implication for the Security Sector*. Swedish National Defence College. Stockholm.

Muchamad Ali Syafaat. 2003. " Tindak Pidana Teror, Belenggu Baru bagi Kebebasan", dalam *Terorisme: Definisi, Aksi & Regulasi*. Imparsial . Jakarta.

Jurnal :

Ali, Said As'ad , "Prospek Kelompok Islam Garis Keras dan Terorisme di Indonesia", Jurnal CSICI, No. 6 /Mei 2005

Artikel Media Massa:

BBC News UK. 18 September 2001

Detik.com. 14 Oktober 2002

Gatra. Sabtu, 20 Februari 1999

Kompas. 11 Januari 2006

Kompas. 26 Desember 2002

Kompas. Kamis, 24 Juli 2003

Tempo. No. 43/XXXIV/19 - 25 Desember 2005

Washington Times. 22 Juni 2001

Internet dan Publikasi Lainnya :

Annan, Kofi. "A Global Strategy for Fighting Terrorism". Madrid Spanyol, 10 Maret 2005

Staten, Clark. "Carlos Captured; Revolutionary Terrorist". dalam *Emergency Net News Service*, 10 Oktober 1994

http://en.wikipedia.org/wiki/Carlos_the_Jackal

<http://intelindonesia.blogspot.com>

Menagih Pertanggungjawaban Kejahatan Intelijen di Depan Pengadilan: Keterbatasan dan Alternatif Perbaikan

Oleh : Indriaswati D.Saptaningrum dan Zainal Abidin¹

1. Pengantar

Intelijen merupakan salah satu dari tiga institusi utama yang bertugas untuk melaksanakan fungsi keamanan negara bersama dengan tentara dan polisi. Intelijen negara dibentuk untuk mencegah terjadinya ancaman-ancaman berupa pendudukan strategis dengan cara mengumpulkan dan menganalisis informasi untuk dipergunakan bagi pembuat kebijakan.² Dengan demikian, kerja-kerja intelijen menunjuk pada tersedianya informasi yang relevan sehingga dapat memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan untuk kepentingan-

¹ Indriaswati Dyah Saptaningrum, SH, LLM adalah Koordinator Studi pada Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan Zainal Abidin adalah Staf pada Divisi Studi ELSAM.

² Andi Widjajanto, Cornelis Lay, dan Makmur Keliat, *Intelejen: Velox et Exactus*, Jakarta : Pacivis, 2006, hlm. 20

an nasional, khususnya berkaitan dengan ancaman kepentingan tersebut dari musuh-musuh aktual maupun potensial.³

Namun, di dalam tangan rejim yang otoriter, fungsi ini kerap dipergunakan untuk melakukan kontrol dan represi atas penduduknya sendiri, Indonesia tak terkecuali. Semenjak awal dan sepanjang sejarah Orde Baru, tercatat berbagai kekerasan dan kejahatan terhadap masyarakat sipil yang dikaitkan atau setidaknya “dipercaya” berkaitan dengan kerja-kerja intelijen. Beberapa di antaranya adalah peristiwa pembunuhan Tengku Bantaqiyah, peristiwa Tanjung Priok, peristiwa penculikan dan penghilangan paksa dan tragedi Dua Puluh Tujuh Juli.

Tidak pernah terdapat satu laporan resmi yang mengafirmasi kecurigaan ini, tidak terkecuali proses pemeriksaan di pengadilan. Sampai saat ini, kebenaran atas peristiwa-peristiwa itu tetaplah senyap. Kejahatan-kejahatan ini tetap diselubungi misteri sampai akhirnya hilang dari perbincangan publik, ditelan oleh isu-isu yang lebih aktual. Umumnya, persepsi masyarakat luas atas keterlibatan intelijen ini berasal dari informasi “*off the record*” yang menyebar dari mulut ke mulut. Informasi inilah yang menjadi alternatif naratif dari seluruh kejahatan tersebut, meski tak satupun yang memperoleh penegasan formal dari institusi-institusi yang berwenang.

Hal ini dapat dipahami, sebab hampir seluruh kegiatan intelijen dilakukan secara tertutup atau dilakukan secara rahasia. Intelijen sendiri dianggap sebagai fungsi yang berjalan dalam kegelapan yang secara alamiah adalah fungsi yang penuh misteri ditandai dengan sifatnya yang tertutup dan rahasia dalam keseluruhan metode, anggota, prinsip kerja, dan sumber informasi. Produk intelijen juga bersifat rahasia dan tertutup dimana publik tidak akan per-

³ Marina Caparini, *Challenges of Control and Oversight of Intelligence Services in Liberal Democracy*, Oktober 2002, hlm. 2

nah tahu mengetahui informasi atas produk tersebut.⁴ Namun, ketertutupan dan kerahasiaan inilah yang merupakan hal penting dalam suksesnya kegiatan-kegiatan intelijen.

Para anggota intelijen sejak awal terikat dalam keharusan untuk menjaga kerahasiaan. Kewajiban anggota intelijen ini berangkat dari kesadaran bahwa satu-satunya kualitas kerja atau operasi intelijen –termasuk anggotanya- yang tidak bisa dipertukarkan dengan apapun adalah kerahasiaannya.⁵ Kegiatan intelijen berupa pengumpulan data seringkali dilakukan dengan cara-cara yang tertutup dan rahasia.⁶ Produk atas analisis dan perkiraan merupakan produk yang sifatnya rahasia dan tidak bisa dibuka dengan masa pemeliharaan tertentu. Kegiatan *counterintelligent* yang bersifat rahasia dan tertutup dilakukan dengan menjauhkan informasi dari pihak yang tidak berwenang atau memberikan informasi yang salah kepada pihak lawan. Sementara dalam tindakan tertutup (*covert operation*), bentuk ketertutupan adalah adanya “*plausible denial*” dalam operasi intelijen yang dilakukan.⁷

Sepanjang Orde Baru, berbagai kejahatan dipercaya masuk dalam klasifikasi ini, misalnya, penembakan misterius di paruh delapan puluhan, pembunuhan Marsinah, pembunuhan Tengku Bantaqiyah di Aceh, terbunuhnya Theys H. Eluay di Papua, Peristiwa Tanjung Priok dan terakhir adalah pembunuhan terhadap Munir.

⁴ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, dan Makmur Keliat, *Intelejen: Velox et Exactus*, Jakarta: Pacivis, 2006, hlm. 96

⁵ *Ibid.*

⁶ Kegiatan pengumpulan informasi yang dilakukan secara tertutup biasanya dilakukan dengan aktivitas seperti *electronic surveillance, intercepting communications, acces to confidential personal information, dan surreptitious search activities*

⁷ *Plausible denial* adalah doktrin yang menyatakan bahwa jika suatu keterlibatan suatu negara dalam *covert action* diketahui, maka kepala negara harus mampu untuk menolak otorisasinya atau keterlibatannya atau mengetahui tindakan tersebut. Dia harus mampu menyatakan bahwa operasi tersebut dilakukan tanpa diketahui atau bukan atas otorisasinya.

Kasus-kasus tersebut merupakan sebagian kecil kasus yang akhirnya, akibat desakan publik, dihadapkan pada institusi pengadilan. Persoalannya kemudian adalah, institusi pengadilan yang diharapkan sebagai pintu pencarian keadilan yang terakhir tak selalu membawa hasil yang menggembirakan. Alih-alih memberikan narasi yang lebih jernih atas peristiwa kekerasan tersebut, proses pengadilan di hampir semua kasus tersebut justru diliputi dengan berbagai keanehan dan kesimpangsiuran

Tulisan ini berusaha menelusuri berbagai persoalan-persoalan mendasar yang muncul dalam upaya menagih pertanggungjawaban atas kejahatan-kejahatan yang berkaitan dengan kerja intelijen di pengadilan. Persoalan-persoalan ini muncul baik karena sifat yang sangat berlawanan dari kerja intelijen dan mekanisme kerja pengadilan itu sendiri, maupun karena berbagai tekanan atas lembaga peradilan yang memungkinkan kejahatan dan kekerasan tersebut terus tersembunyi dan tetap menjadi misteri meskipun proses pengadilan telah berakhir.

2. Kejahatan Intelijen dan Pertanggungjawaban Melalui Pengadilan

Dengan sifatnya yang tertutup dan rahasia, mekanisme kontrol dari organisasi intelijen tidak mudah dilakukan. Salah satu implikasi terpenting dari sifat kerahasiaan ini adalah sulitnya menentukan kapan suatu tindakan merupakan tindakan yang benar-benar merupakan operasi intelijen yang *legitimate*, kesalahan prosedur, ataupun penyalahgunaan kewenangan oleh personel yang bekerja pada unit intelijen tertentu. Ketidakjelasan ini lebih lanjut mempengaruhi kemampuan penegak hukum, baik dari tingkat penyidikan maupun penuntutan di pengadilan untuk mengkonstruksi pembuktian dan pemeriksaan perkara.

Selain itu, ketertutupan ini juga memperbesar peluang bagi institusi yang tersangkut dengan kejahatan untuk secara sepihak melakukan penutupan kasus-kasus yang melibatkan tindakan-tindakan intelijen yang tidak terotorisasi. Hal ini juga dimungkinkan dengan adanya mekanisme kontrol internal, seperti pengadilan militer, dan mekanisme disiplin internal. Sebagai akibatnya, kontrol dari lembaga non-intelijen lebih sulit dilakukan dan kemungkinan penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran terhadap hak-hak individu dan tindakan-tindakan yang melanggar hukum semakin terbuka lebar.

Tindakan-tindakan intelijen yang melanggar hukum diantaranya adalah *pervasive surveillance of citizen*, penahanan di luar hukum, penyiksaan dan pembunuhan di luar hukum, dan kejahatan-kejahatan yang masuk kategori *gross violation of human rights*. Dalam rangka pengumpulan data, tindakan berupa penyadapan, pengintaian, penyiksaan untuk menggali informasi adalah tindakan-tindakan yang dilarang berdasarkan hukum. *Covert operation* yang kegiatannya ditujukan untuk mempengaruhi peristiwa politik secara langsung dalam bentuk perang, misalnya kejahatan yang mungkin timbul adalah penyiksaan, penculikan, penahanan dan pembunuhan sewenang-wenang.

Selain sifat dasarnya yang tertutup, kerja-kerja intelijen seringkali mendapat legitimasi untuk mengurangi hak-hak individu dan yang melanggar hukum. Ancaman terhadap keamanan nasional, menjadi alasan yang sering digunakan untuk melegitimasi adanya pengurangan hak-hak individu dan menjustifikasi tindakan penguasa yang dalam keadaan normal tidak dapat diterima.⁸ Pengalaman rejim totaliter menunjukkan bahwa organisasi-organisasi intelijen

⁸ Keadaan normal di sini adalah tidak adanya kondisi yang dikategorikan *clear and present danger or immediate threat to national security* dimana kondisi tersebut, dibawah hukum internasional, dapat menjadikan adanya pembatasan hak-hak dasar individu.

sering digunakan merepresi lawan-lawan politik, pihak-pihak yang bertentangan dengan penguasa dan pihak-pihak lain dengan alasan mengancam keamanan nasional.⁹

Tindakan-tindakan organisasi intelijen dalam rezim yang otoriter ini meliputi penetrasi atas semua lingkup kehidupan sosial dan pelanggaran hak asasi manusia terhadap warga negara secara sistematis. Bentuk lain dari kejahatan dengan alasan ancaman keamanan negara misalnya tuduhan melakukan terorisme yang memberikan justifikasi bagi polisi dan badan-badan intelijen untuk melakukan penyiksaan terhadap warga negara yang dianggap mengancam keamanan negara.¹⁰

Indonesia, yang pada masa lalu merupakan negara yang totaliter, mewariskan sejumlah kejahatan yang diduga kuat melibatkan kerja-kerja intelijen. Bentuk keterlibatan ini beragam, baik secara langsung berkaitan dengan operasi intelijen yang melanggar hukum maupun kejahatan yang dilakukan oleh pengguna jasa intelijen, seperti aparatus opresif negara yang mengakibatkan pelanggaran hukum. Sebagai contoh, kasus penculikan aktivis 1998 dapat dikategorikan sebagai kasus dengan keterlibatan satuan intelijen yang paling nyata. Selain itu, kasus penyerbuan dan pembunuhan terhadap Tengku Bantaqiah menggambarkan bagaimana laporan intelijen yang salah dipergunakan sebagai basis operasi. Sementara dalam kasus Marsinah, institusi intelijen diduga kuat terlibat dalam proses pemeriksaan perkara mulai dari penyelidikan sampai penuntutan di pengadilan.

Terdapat sederet kasus lain untuk menambah panjang daftar keterlibatan institusi intelijen. Tiga kasus lain yang masih segar

⁹ Beberapa contoh organiasi intelijen yang digunakan untuk merepreasi adalah KGB di Rusia, Stasi di Republik Demokrasi Jerman, Securitea di Rumania.

¹⁰ Badan-badan intelijen tersebut diantaranya DINA di Chili, DSF Mexico, BOSS di Afrika Selatan, Batallion 611 di Honduras, dan badan-badan intelijen di Brasil, El Salvador dan Guatemala.

dalam ingatan publik adalah kasus pembunuhan Theys H. Eluay, kasus penyerbuan kantor PDIP dan kasus pembunuhan Munir. Kasus-kasus di atas pada akhirnya memang diajukan ke berbagai jenis pengadilan¹¹ dengan model pengadilan yang berbeda-beda. Namun, tidaklah mudah untuk mengungkapkan keterlibatan intelijen atau membongkar suatu kejahatan intelijen.

Namun, proses hukum yang berakhir dengan pemeriksaan di pengadilan hampir selalu gagal mengungkapkan keterlibatan institusi intelijen. Hampir seluruh kasus menemui kebuntuan dalam proses pemeriksaan. Sampai berakhirnya proses pemeriksaan perkara di pengadilan, keterlibatan keterlibatan institusi intelijen tetap tidak bisa ditemukan atau dibuktikan.

Akibatnya, proses pengadilan hampir selalu gagal menjaring seluruh pelaku yang paling bertanggungjawab. Alih-alih menagih pertanggungjawaban dan menjerat pelaku, banyak kasus yang diduga melibatkan institusi pengadilan malah dinyatakan sebagai kasus yang bersifat individual, ataupun kejahatan yang terjadi karena penyalahgunaan wewenang “oknum-oknum” tertentu.¹² Sehingga, para terdakwa yang dinyatakan bersalah dan kemudian dijatuhi pidana hanya terbatas pada pelaku langsung di lapangan

¹¹ Mekanisme pengadilan yang selama ini dipergunakan sangat tergantung pada identitas pelaku yang diseret ke meja hijau. Apabila pelakunya sipil, maka kasus diajukan melalui pengadilan umum seperti dalam kasus pembunuhan Marsinah (1993-1994) dan Munir (2003). Untuk kasus yang melibatkan gabungan antara sipil dan militer, kasus akan disidangkan dalam pengadilan koneksitas sebagaimana dalam kasus Tengku Bantaqiyah dan penyerbuan kantor PDIP. Sementara apabila pelaku dari institusi militer, pengadilan militer menjadi pilihannya seperti dalam kasus penculikan aktivis di tahun 1998.

¹² Dalam kasus Marsinah misalnya intervensi Kodim dalam pemeriksaan perkara dan pengakuan para terdakwa bahwa ada pelaku lain tidak pernah ditanggapi di pengadilan. Kasus penghilangan paksa juga dipersepsikan sebagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan oleh personel, dan bukan merupakan tindakan kelembagaan. Contoh paling menonjol adalah putusan pengadilan tingkat pertama kasus Munir dimana di dalam pertimbangan hukumnya, hakim secara eksplisit menyebutkan keterlibatan orang lain dalam rencana pembunuhan itu.

dengan motif pribadi dan bukan tindakan yang dilakukan karena pelaksanaan dari operasi intelijen atau kebijakan negara.

Dengan skenario ini, kejahatan yang terjadi lebih merupakan penyalahgunaan wewenang dari pelaku dan bukan tindakan yang didukung secara institusional. Sehingga, rantai komando yang menunjukkan struktur tanggung jawab atasan pada hierarki yang lebih tinggi tidak pernah tersentuh. Sehingga, pertanggungjawaban institusional hampir selalu gagal diperoleh.

3. Hambatan Mekanisme Peradilan Umum dan Militer dalam Mencari Pertanggungjawaban

Mekanisme pertanggungjawaban untuk kejahatan yang berkaitan dengan institusi intelijen belum terlalu lama berkembang. Meskipun kejahatan jenis ini telah dikenal bahkan sejak awal tahun 70-an, namun mekanisme peradilan belumlah dapat menyentuh kejahatan ini. Sebaliknya, dalam beberapa kasus orang yang terlibat dalam operasi justru diadili dengan tuduhan yang lain yang tidak berhubungan dengan dugaan operasi intelijen. Situasi ini tergambar dalam kasus komando jihad, yang dikenal pada paruh 1970-an. Meskipun dipercaya sebagai satu bentuk operasi intelijen, namun proses pengadilan yang digelar justru menampilkan penghakiman dengan tuduhan subversi terhadap kelompok-kelompok yang diduga terlibat gerakan komando jihad.¹³ Peristiwa penembakan misterius yang kerap terjadi di akhir tahun 1980-an bahkan bernasib lebih buruk. Penembakan terhadap mereka yang sering disebut

¹³ Sampai saat ini, kebenaran dari gerakan komando jihad ini masih terus diliputi pro dan kontra. Gerakan ini disebut-sebut melibatkan Kolonel Pitut Soeharto dan Ali Murtopo, seperti dalam kasus pengadilan Hispran yang disidangkan di PN Surabaya, tahun 1978. Upaya mendatangkan mereka oleh pembela hukum terdakwa tidak ditolak oleh majelis hakim, yang memeriksa perkara atas tuduhan subversi, lihat Pelita, 2/3/1978. Pengakuan serupa lebih lanjut dituangkan Hispran dalam bukunya selepas dari penjara di awal tahun 2000.

sebagai “gali” atau kelompok –kelompok yang diidentikkan dengan residivis ini bahkan tidak pernah diusut melalui mekanisme hukum yang tersedia, dan dibiarkan tetap menjadi sesuatu yang misterius sampai akhirnya dilupakan oleh publik.

Tuntutan publik atas penghukuman bagi pelaku dari instansi militer dalam kejahatan yang melibatkan kerja intelijen mulai berkembang di paruh tahun delapan puluhan, seperti dalam kasus peristiwa pelanggaran HAM Tanjung Priok (1984). Meskipun demikian, pertanggungjawaban hukum bagi pelaku baru mulai berlangsung pada paruh sembilan puluhan, ketika pengadilan atas pembunuhan Tengku Bantaqiyah digelar. Pengadilan koneksitas yang dibentuk ternyata gagal tak hanya secara jelas mengungkap operasi intelijen yang diduga kuat diterapkan dalam kejahatan ini, namun juga menjerat pelaku-pelaku di luar pelaku lapangan. Pengadilan koneksitas yang dibentuk untuk merespon kerusakan 27 Juli, misalnya, justru membaca peristiwa ini sebagai satu perusakan harta milik biasa.

Sampai berkembangnya mekanisme pengadilan HAM, kejahatan yang melibatkan kerja intelijen atau institusi pengguna informasi intelijen diperiksa melalui mekanisme peradilan Pidana. Terdapat dua pengadilan yang mempunyai karakteristik sebagai peradilan pidana yaitu Peradilan Umum dan Peradilan militer.¹⁴ Peradilan umum dan peradilan militer mempunyai kemiripan dasar hukumnya yang mendasarkan atas adanya hukum formil dan hukum materiil. Dalam hukum pidana Indonesia, hukum materiil diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) dan hukum formilnya diatur dalam UU No. 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).¹⁵ Dalam peradilan

¹⁴ Di Indonesia dikenal dengan 4 jenis peradilan yaitu peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara.

¹⁵ Dalam perkembangannya terdapat beberapa delik khusus yang diatur secara terpisah karena delik tersebut mempunyai karakteristik khusus atau belum masuk menjadi bagian

militer hukum materielnya adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana tentara Militer (KUHP Militer) dan hukum materielnya adalah UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

a. Prinsip Pertanggungjawaban dan Perumusan Hukum Materiel

KUHP pada prinsipnya mengatur tentang tanggung jawab individual dan bukan tanggung jawab institusional, maksudnya pelaku kejahatan bertanggungjawab secara individu. Namun, kejahatan yang terjadi dapat dilakukan secara bersama-sama dan dilakukan oleh lebih dari seorang (penyertaan) sehingga memunculkan konsep pelaku yang melakukan kejahatan, pelaku yang pembantu, pelaku yang mendorong terjadinya kejahatan. Pasal 55 KUHP tentang penyertaan menunjukkan bahwa kategori pelaku berbeda-beda dengan terdakwa lebih dari satu orang. Kasus penculikan aktivis pada tahun 1998, kasus terbunuhnya Tengku Bantah dan kasus penyerbuan kantor PDI pada tahun 1996 adalah contoh kasus yang jumlah terdakwanya lebih satu orang.

KUHP juga tidak mengenal konsep tanggung jawab komando (*commandresponsibility*) tetapi justru memberikan pengaturan tentang dapat dibebaskannya pelaku kejahatan yang melakukan kejahatan karena adanya perintah atasan. Artinya, seorang bawahan yang melakukan kejahatan dapat dibebaskan jika mampu dibuktikan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah karena perintah jabatan. Namun, klausul ini justru tidak pernah muncul di pengadilan dalam kasus-kasus yang dicontohkan di atas. Para pelaku yang

kejahatan yang diatur dalam KUHP. Akibatnya adanya penyimpangan dalam hukum acaranya, yang sebagian ketentuannya yang berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam KUHP. Beberapa jenis kejahatan yang diatur secara khusus dengan penyimpangan hukum acaranya misalnya kejahatan yang termasuk dalam pelanggaran HAM yang berat, kejahatan korupsi dan kejahatan pencucian uang.

diajukan ke pengadilan adalah pelaku yang melakukan kejahatan atas inisiatifnya sendiri dan bukan karena adanya perintah jabatan. Akibatnya, kerja-kerja intelijen yang terkait dengan kejahatan yang terjadi tidak pernah terungkap dan secara tidak langsung terjadi *plausible denial*.

Kasus penculikan aktivis pada tahun 1997-1998 dimana keterlibatan institusi Kopassus dapat dibuktikan, akhirnya hanya menyentuh pelaku lapangan dan tidak mampu mengadili perwira tinggi militer. Pemeriksaan perkara ini bahkan terkesan menolak keterlibatan institusional dan dengan demikian menolak tanggungjawab institusi dalam kasus tersebut. Para perwira tinggi yang seharusnya bisa dimintai pertanggungjawaban di muka hukum hanya dikenai tindakan administratif sebagai bentuk akuntabilitas terbatas secara internal di dalam institusi militer itu sendiri.¹⁶ Dalam kasus ini, masih tersisa korban lain yang sampai saat ini belum ditemukan keberadaannya. Dugaan adanya penghilangan paksa kepada para korban ditolak dan sampai saat ini belum ada pihak yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Kasus ini kemudian hanya diakui sebagai kasus penculikan. Bahkan berdasarkan pengakuan para terdakwa yang kemudian diajukan dalam pengadilan militer, dan dikuatkan oleh institusi militer, kejahatan yang dilakukan adalah menculik 9 orang yang kemudian telah dikembalikan pada keluarganya. Selanjutnya, para terdakwa dan pemeriksaan internal dalam institusi militer sama-sama menegaskan bahwa sejumlah korban lain yang sampai saat ini tak diketahui keberadaannya bukanlah termasuk dalam kelompok yang menjadi korban dari tindak kejahatan ini. Pernyataan ini jelas menutup kemungkinan untuk melakukan penyelidikan lebih jauh atas keterlibatan institusi ini.

¹⁶ Dalam kasus penculikan terhadap aktivis pada tahun 1998 dibentuk Dewan Kehormatan Militer yang akhirnya memberikan sanksi kepada para perwira yang diduga mengetahui penculikan ini. Selain itu juga adanya penolakan pertanggungjawaban atas hilangnya aktivis yang sampai saat ini belum kembali.

Kasus pembunuhan terhadap Tengku Bantaqiyah yang diadili di pengadilan koneksitas juga menunjukkan adanya kegagalan dalam membongkar kejahatan yang di *back up* kerja-kerja intelijen. Kasus Pembantaian Pimpinan Pesantren Tengku Bantaqiah bersama 56 pengikutnya di halaman Dayah Bantaqiah, Desa Meurendeh, Mukim Beutong Ateuh, Kecamatan Beutong, Aceh Barat berdasarkan laporan investigasi independen dilatarbelakangi oleh kesalahan perkiraan intelijen.¹⁷ Akibat kesalahan data intelijen tersebut maka dilakukan upaya penangkapan di lokasi kejadian tanpa melalui proses *check* dan *recheck* secara akurat terlebih dahulu. Pengadilan akhirnya menyatakan bahwa tidak terbukti adanya pembunuhan berencana (sebagaimana pasal 340 KUHP) tetapi terbukti secara bersama-sama melakukan pembunuhan (pasal 338 jo pasal 55 ayat 1).¹⁸ Bahkan salah seorang yang diduga terlibat dan berperan penting, yaitu Letkol Soejono, dalam tragedi ini menghilang dan tidak pernah diajukan ke pengadilan. Letkol Soejono sendiri merupakan anggota TNI yang mempunyai latar belakang intelijen.¹⁹

¹⁷ Dalam salah satu laporan Komisi Independen untuk kasus Bantaqiah, terjadinya pembantaian dan pembunuhan keji yang melibatkan aparat TNI AD dari Batalyon 328 Kostrad, Yonif 113 Kostrad, dan Linud 100 tersebut dilatarbelakangi oleh kesalahan perkiraan intelijen. Informasi intelijen tersebut menghasilkan hipotesis bahwa kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Bantaqiah dan 300 pengikutnya telah mengarah pada upaya melakukan pemberontakan bersenjata dengan perkiraan adanya seratus pucuk senjata. Kesimpulan ini diambil dengan menghubungkan tindakan yang pernah dilakukan Bantaqiah pada tahu 1993, yang menyebabkan Bantaqiah dihukum penjara semula 20 tahun. Lihat Amran Zamzami, *Tragedi Anak Bangsa-Pembantaian Tengku Bantaqiah dan Santri-santrinya*, Jakarta: PT. Bina Rena Pariwara, 2001, hlm. 111. Walaupun demikian, versi ini tidak pernah terungkap dalam pemeriksaan persidangan di pengadilan.

¹⁸ Berkas Putusan Pengadilan Koneksitas Kasus Pembunuhan Tengku Bantaqiah Nomor 11/PID.B/KONEKS/2000/PN-BNA

¹⁹ Latar Belakang Letkol. Soejono adalah Perwira intel karir dari Pasukan Kopassus (Unit 081 Sandhi Yudha Kopassus), Keahlian dibidang pra-kondisi, dan menjadi Kassie Intel Korem 011/Lilawangsa sejak tahun 1996 sampai dengan 2000 (saat dia menghilang).

Dengan konstruksi hukum materiil yang demikian, pertanggungjawaban kejahatan-kejahatan yang melibatkan operasi intelijen sukar untuk dibawa ke pengadilan. KUHP maupun KUHP Militer mempunyai keterbatasan untuk menjerat pelaku, terutama pada level pengambil kebijakan atau pemberi perintah untuk melakukan operasi intelijen yang mengakibatkan tindak kejahatan. Pemeriksaan di pengadilan justru menguatkan kasus-kasus tersebut sebagai *individual case* yang tidak menjangkau peranan institusi yang lebih luas termasuk kaitannya dengan adanya operasi intelijen.²⁰

Dalam hukum materiil, tidak adanya ketentuan mengenai penghilangan paksa, *extrajudicial killing* kejahatan lainnya yang salah satu unsurnya adalah adanya kebijakan negara atau organisasi menyebabkan dakwaan yang diajukan tidak menjangkau unsur ini. Rantai komando (*chain of command*) yang menjadi karakteristik institusi militer tidak menjadi bagian penting dalam proses pemeriksaan perkara, sehingga proses hukum hanya berhenti pada para pelaku langsung.

b. Keterbatasan Hukum Acara dan Pembuktian

Sistem pembuktian dalam hukum acara pidana baik umum maupun militer juga mempunyai keterbatasan yang mempersulit upaya membongkar kejahatan dengan dukungan operasi intelijen.²¹

²⁰ Apabila melibatkan banyak terdakwa, seperti dalam kasus penculikan dan penghilangan paksa aktivis, maka akan diterapkan delik permufakatan bersama untuk melakukan kejahatan, atau dikenal sebagai *joint criminal enterprise* (JCE), sehingga menghindarkan adanya tuntutan atas unsur tanggung jawab komando dalam hierarki struktur organisasi militer.

²¹ Pembuktian merupakan titik utama dalam pemeriksaan persidangan karena akan menentukan kebenaran materiil dan nasib dari terdakwa. Pembuktian mengatur tentang pedoman untuk menentukan kesalahan terdakwa dan ketentuan yang mengatur tentang alat-alat bukti yang dibenarkan berdasarkan undang-undang. Sistem pembuktian bertujuan untuk mengetahui cara meletakkan hasil pembuktian untuk membuktikan kesalahan terdakwa.

Dalam kedua model pengadilan ini, proses pembuktian perkara harus memenuhi syarat-syarat formal agar dapat dinyatakan valid dan sah secara hukum. Secara umum, sifat pemeriksaan perkara di pengadilan yang mengandaikan kejelasan (*clarity*), kepastian, dan kerincian, sangat bertolak belakang dengan sifat kerja intelijen yang serba tertutup, rahasia dan sangat terbatas.

Sebagai contoh, sistem pembuktian berdasarkan pasal 138 KUHAP mensyaratkan adanya sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah agar hakim dapat memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana terjadi. Dalam peradilan militer sistem pembuktian yang dianut tidak jauh berbeda dengan yang dianut KUHAP. Demikian pula dengan alat-alat bukti yang dianggap sah.²² Selain itu, syarat formal lainnya adalah bahwa pemeriksaan terhadap alat-alat bukti harus dilakukan di depan persidangan atau dengan ketentuan lain yang dibenarkan oleh hukum. Baik keterangan ahli, keterangan saksi, surat, petunjuk maupun keterangan terdakwa harus diuji dimuka persidangan.²³ Demikian pula dengan cara memperoleh alat-alat bukti tersebut harus sesuai dengan cara-cara yang dibenarkan oleh hukum.²⁴ Model pembuktian seperti inilah yang menyebabkan kasus-kasus yang terkait dengan kerja intelijen hampir selalu lolos dari penghukuman.

²² Pasal 171 dan pasal 172 UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

²³ Pengecualian terhadap pemeriksaan di depan sidang misalnya dalam kasus saksi tidak dapat menghadiri persidangan karena meninggal dunia, karena jauh tempat tinggal atau karena sebab lain yang berhubungan dengan kepentingan negara maka keterangannya dibacakan dan disamakan nilainya dengan keterangan saksi yang hadir di persidangan. Lihat pasal 162 KUHAP.

²⁴ Keterangan saksi misalnya harus dilakukan dengan proses berdasarkan hukum sehingga cara-cara yang dilakukan di luar prosedur hukum misalnya pengambilan keterangan saksi dalam proses penyelidikan dengan disertai adanya ancaman atau kekerasan fisik (penyiksaan). Jika terjadi hal yang demikian maka keterangan saksi ini bisa dibatalkan berdasarkan adanya bukti nyata bahwa keterangan saksi yang diberikan sebelumnya dilakukan karena adanya tekanan atau penyiksaan. Lihat pasal 117 KUHAP dan pasal 108 UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

Kejahatan-kejahatan yang terjadi dalam kegiatan intelijen sulit untuk dibuktikan karena alat-alat bukti misalnya keterangan saksi dari pihak intelijen dan surat (berupa dokumen) bersifat rahasia. Anggota intelijen yang diminta bersaksi dapat memberikan keterangan yang tidak sebenarnya meskipun kesaksiannya diberikan di bawah sumpah. Terlebih jika dokumen tersebut diklasifikasikan sebagai dokumen yang merupakan rahasia negara yang jika dibuka dimuka persidangan yang terbuka akan mengancam keamanan negara. Sementara klasifikasi atas dokumen yang dianggap rahasia sampai saat ini masih sangat luas sehingga semua dokumen yang oleh institusi pembuatnya diberikan label rahasia bisa dikategorikan sebagai rahasia negara.

Dalam kasus-kasus dimana saksi dan pelakunya dari aparat intelijen, dan alat bukti dokumen lainnya merupakan dokumen yang rahasia baik rahasia militer maupun rahasia negara, maka tak hanya akses terhadap dokumen tersebut menjadi mustahil namun juga akan sulit diperoleh keterangan yang sesungguhnya. Situasi ini dapat ditemukan dalam operasi yang tertutup (*covert operation*), sehingga yang kemudian terjadi adalah "*plausible denial*" yang dilakukan oleh otoritas yang seharusnya bertanggungjawab. Penolakan atas keterlibatan ini dapat dilakukan dengan menyatakan bahwa operasi yang terjadi bukan atas perintah atau dilakukan tanpa sepengetahuan atasan atau yang mempunyai otoritas pemberi perintah. Tindakan ini bukan tidak mustahil diikuti dengan penghilangan bukti-bukti untuk mendukung *plausible denial* tersebut.

Prosedur lain yang bisa membatasi adanya kekurangan dalam menemukan kebenaran materiil adalah adanya ketentuan tentang pihak yang dapat menolak menjadi saksi meskipun masih ada kewajiban untuk menjadi saksi. Pasal 170 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa orang-orang yang karena pekerjaannya, harkat dan martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia

dapat meminta untuk dibebaskan menjadi saksi terhadap hal-hal yang memang dipercayakan kepada mereka.²⁵ Ketentuan seperti ini juga terdapat dalam hukum acara peradilan militer.²⁶ Terhadap permintaan ini hakim yang akan menentukan sah atau tidaknya permintaan pembebasan sebagai saksi. Apabila tidak ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jabatan atau pekerjaan maka hakim yang menentukan sah atau tidaknya pembebasan untuk menjadi saksi.²⁷

Rahasia jabatan atau pekerjaan selama ini dilihat hanya terhadap pekerjaan-pekerjaan semisal terhadap rohaniawan, dokter dan kalangan perbankan. Namun dalam prakteknya terdapat banyak jenis pekerjaan dan jabatan membebaskan adanya rahasia jabatan atau pekerjaan. Masuknya ketentuan mengenai harkat dan martabat sebagai ketentuan yang dapat dimintakan pembebasan untuk menjadi saksi memperluas penafsiran atas ketentuan ini. Banyak terdapat hal-hal yang berkaitan dengan harkat dan martabat seseorang tidak mempunyai pengaturan. Apalagi, sampai saat ini tidak terdapat batasan dan ketentuan bagi hakim untuk menyatakan sah atau tidaknya permintaan tidak menjadi saksi terhadap alasan karena jabatan, harkat dan martabat atau pekerjaan yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Akibatnya, kewajiban bersaksi dalam berbagai kejahatan-kejahatan yang berkaitan dengan operasi intelijen dapat dihindari. Lebih lanjut, situasi ini semakin mempersulit proses pemeriksaan

²⁵ Pasal 170 ayat (1) KUHP.

²⁶ Pasal 161 ayat (1) UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer, "mereka yang karena pekerjaan, harkat dan martabatnya atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia, dan meminta dibebaskan dari kewajiban untuk memberikan keterangan sebagai saksi tentang hal yang dipercayakan kepadanya menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁷ Lihat pasal 170 ayat (2) KUHP dan pasal 161 ayat (2) UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

di persidangan dan upaya menyingkap kebenaran dari peristiwa itu semakin sulit dilakukan.

Dengan hukum acara yang berlaku dan sistem pembuktian ini, kejahatan-kejahatan yang dilakukan sebagai bagian dari operasi intelijen atau menjadi bagi dari kebijakan negara akan terus sulit untuk dibuktikan di pengadilan. Terlebih jika penggunaan sistem pembuktian secara ketat, yakni bahwa kebenaran materiil dan bersalahnya terdakwa didasarkan atas adanya alat-alat bukti yang sah dan meyakinkan (*beyond reasonable doubt*) masih terus diterapkan secara konservatif dan rigid. Proses pembuktian yang dilakukan juga berdasarkan atas ketentuan hukum acara yang berlaku (*due process*). Sementara konstruksi hukum acara dan pembuktian yang dikreasi tidak mampu menjangkau adanya alat-alat bukti yang sah dan meyakinkan.

b. Lemahnya imparialitas lembaga yudisial

Lembaga yudisial yang pada masa Orde Baru benar-benar tunduk pada kekuasaan eksekutif. Bahkan sejak awal munculnya rezim Orde baru, militer tampil ke tampuk kekuasaan dan menjadi tulang punggung pemerintahan Orde Baru. Sejak itu, dominasi militer menyebar keseluruh sendi kehidupan bernegara tak terkecuali dalam bidang hukum, termasuk lembaga peradilan.²⁸

Pada tahun 1986, kontrol pemerintah atas pengadilan negeri dan pengadilan tinggi terjadi dimana para hakim dikategorikan sebagai pegawai pemerintah (*official of the executive*). Dalam setiap kabupaten ada struktur 'tripartit' yang mensyaratkan adanya pertemuan secara berkala antara kepala pengadilan negeri, kepala

²⁸ Berbagai operasi militer dilakukan untuk mempengaruhi independensi pengadilan proses memberikan pengaruh pada sistem hukum yang dapat dilihat dari operasi intelijen yang represif dalam proses pembahasan UU No. 14 tahun 1970 Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Lihat A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta : ELSAM, 2004, hlm. 271.

kejaksaan negeri dan kepala kepolisian (Kapolres). Terdapat juga pertemuan-pertemuan yang dikenal dengan pertemuan MUSPIDA (musyawarah pimpinan daerah) yang terdiri dari struktur tripatit di atas dengan kepala daerah setempat dan komandan distrik militer (KODIM) dimana pertemuan-pertemuan tersebut sangat rahasia dan dilakukan lebih sering jika muncul kasus-kasus politik yang penting.²⁹

Proses mempengaruhi peradilan ini juga melibatkan aparat penyidik, yakni aparat intelijen militer. Hal ini banyak terjadi dalam penyidikan kasus-kasus pidana politik. Penyimpangan dimulai sejak dari proses penyidikan, yang ditandai dengan proses pembuatan Berita Acara Pemeriksaan dengan melibatkan aparat intelijen militer sampai pada pemilihan tempat tahanan bagi tersangka pidana politik.³⁰ Keterlibatan aparat militer ini, terutama dalam perkara-perkara subversi, selain Kopkamtib/Bakorstanas juga kesatuan lain misalnya KODAM, KODIM, atau BIA yang dalam praktiknya institusi-institusi militer ini berperan lebih besar dari pada badan peradilan itu sendiri.³¹

Kasus yang menunjukkan keterlibatan institusi militer dalam ranah peradilan adalah pembunuhan Marsinah. Kasus ini diduga terkait dengan adanya kesalahan prosedur dalam penanganan kasus Marsinah. Kesalahan ini dimulai dengan kesalahan indentifikasi korban,³² yang berlanjut dengan kesalahan-kesalahan lain yang

²⁹ International Commission of Jurist, *Indonesian and the Rule of Law, Twenty Years of 'New Order' Government*, London : Frances Pinter Publishers, 1987, hlm. 191.

³⁰ A. Muhammad Asrun, *op.cit.*, hal. 272.

³¹ Samuel Gultom, *Mengadili Korban: Praktek Pembeneran Terhadap Kekerasan Negara*, Jakarta : ELSAM, 2003, hlm. 52.

³² Dugaan ini muncul karena pembunuhan ini dikaitkan dengan upaya mengontrol gerakan buruh di Jawa Timur. Sebenarnya Marsinah ditengarai bukanlah figur yang menonjol dalam gerakan perburuhan, sehingga terdapat dugaan bahwa Marsinah merupakan korban yang "salah ambil" karena pelaku operasi tidak mengenali dengan baik siapa yang seharusnya "diamankan"

lebih fatal seperti keterlibatan Kodim Sidoarjo secara aktif dalam proses pemutusan hubungan kerja (PHK) 13 buruh PT CPS cabang Porong, penangkapan orang-orang yang dituduh sebagai pelaku. Kewenangan penangkapan ini berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku seharusnya berada di tangan kepolisian. Pembuat BAP adalah Bakorstanasda Jatim, padahal militer sama sekali tidak punya wewenang dalam urusan ini.³³ Dalam penyelidikan babak kedua kasus Marsinah bahkan ditemukan bahwa sistem intelijen terlibat langsung dalam kasus ini. Wakil Ketua Tim Penyelidikan Babak II, Letkol Syapdoni. D. mengakui adanya konspirasi oknum Kodim Sidoarjo dengan PT CPS. Di Sidoarjo memang ada Sistem Intelijen Sidoarjo (SIS) dimana Lembaga ini berperan dalam penanganan konflik karyawan dengan perusahaan.³⁴

Dugaan adanya rekayasa dalam kasus ini semakin menguat ketika proses persidangan dimulai. Pada persidangan di Pengadilan Negeri Surabaya tertanggal 9 Juni 1994, terdapat beberapa saksi -yang juga menjadi terdakwa pada berkas yang berbeda-yang mencabut keterangannya dalam BAP.³⁵ Para saksi mengatakan

³³ *Suara Indonesia*, Senin, 8 Mei 2000

³⁴ *Surya*, Kamis, 4 Juni 1998. Secara umum, keberadaan intelijen dalam ranah perburuhan ini tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah Orde Baru untuk secara ketat melakukan kontrol atas gerakan-gerakan buruh. Kontrol atas gerakan buruh menjadi satu bagian integral dari upaya penciptaan stabilitas keamanan nasional yang telah dimulai semenjak awal tahun 70-an. Secara institusional, kecenderungan ini dimunculkan dengan pembatasan kebebasan berserikat dan berkumpul. Buruh hanya dapat mengorganisir diri dalam lembaga yang didukung dan dikontrol pemerintah yakni SPSI.

³⁵ Hal ini dilakukan antara lain oleh Yudi Astono, Bambang Wuryantoyo, Widayat, Achmad Sutiono Prayogi, Suwono, Suprpto, dan juga terdakwa sendiri. Dalam kesaksiannya di persidangan, para saksi ini menerangkan bahwa pada tanggal 5 Mei 1993 tidak pernah ada rapat yang membahas mengenai rencana pembunuhan Marsinah, yang ada hanyalah rapat tanggal 7 Mei 1993 yang dipimpin oleh Yudi Astono untuk membicarakan mengenai masalah disiplin. Padahal rapat tanggal 5 Mei 1993 itulah yang dipercaya menjadi titik awal dari seluruh proses pembunuhan Marsinah. Selain itu, diterangkan pula bahwa Yudi Susanto tidak pernah datang ke PT. CPS Porong untuk memimpin rapat tersebut.

bahwa semua keterangan di dalam BAP adalah tidak benar, karena waktu keterangan itu diberikan mereka dalam keadaan takut dan ditekan bahwa mereka akan disiksa lagi seperti ketika diperiksa di Bakorstanasda, antara lain ditodong dengan senjata, disuruh meminum air kencing Penyidik, kemaluan saksi disetrum, perut disulut rokok, dan dipukuli.³⁶

Kasus lainnya yang mengindikasikan adanya intervensi proses peradilan adalah kasus 27 Juli 1996. Pasca penyerangan, pengadilan yang digelar justru menghadirkan terdakwa dari pihak yang diserbu yakni simpatisan PDI Pro Megawati dan juga para aktivis PRD yang didakwa dengan pasal-pasal subvesif. Setelah pergantian rezim, tuntutan pengusutan kasus ini terus bergulir dengan tuntutan untuk membongkar kasus ini secara utuh. Pada masa Abdurrahman Wahid, sejak tanggal 5 Januari 2000, ditugaskan Mabes POLRI untuk melakukan penyidikan atas penyerbuan kantor PDI dan Polisi menyelesaikan hasil penyelidikan pada awal Juni 2000. Hasil penyidikan Kepolisian, yang memeriksa 106 saksi yang menunjukkan secara lebih jelas tentang keterlibatan mantan pejabat Departemen Dalam Negeri dan mantan pejabat tinggi militer dan Polri.

Setelah dilakukan gelar perkara secara tertutup di DPR, disepakati bahwa penyidikan kasus 27 Juli dilakukan dengan Tim Koneksitas. Pertimbangan perlunya dibentuk Tim Koneksitas adalah 1) peristiwa 27 Juli melibatkan warga sipil dan aparat keamanan, 2) baik penyidik Polri sebagai rantai dari pengadilan umum maupun penyidik Puspom TNI sebagai rantai peradilan militer sangat sulit untuk meraih kepercayaan masyarakat, dan 3) apabila ada tersangka dari Polri dan militer, kedua institusi tersebut sangat sulit untuk bertindak secara independen.

³⁶ Berdasarkan Surat Tuntutan JPU.

Selain itu, pembentukan Tim Koneksitas juga dilakukan untuk menjamin independensi proses peradilan. Namun, niat untuk menjaga objektivitas hasil penyidikan ini ternyata tidak terjadi, kelambanan penyidikan dan bolak-baliknya berkas antara penyidik dan Kejaksaan Agung menjadikan kasus ini semakin tidak jelas. Pada Mei 2003 kasus ini tiba-tiba muncul kembali dengan diajukannya tiga berkas perkara ke Pengadilan Jakarta Pusat oleh Kejaksaan Negeri Jakarta Pusat.

Berkas yang diajukan ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan, khususnya karena para pelaku hanya didakwa dengan tindak pidana yang jauh lebih ringan, seperti penghancuran barang, kekerasan yang mengakibatkan luka-luka dan tindakan dengan kekerasan terhadap orang dan barang dengan kekerasan di muka umum.

Latar belakang sosial politik atas peristiwa 27 Juli tidak pernah terungkap dalam berbagai dokumen persidangan, seperti dalam dakwaan, tuntutan ataupun putusan hakim. Akibatnya terjadi "pergeseran fakta" dimana kasus penyerbuan kantor PDI diakui terjadi sehari sebelum peristiwa 27 Juli terjadi dan pada saat peristiwa terjadi. Selain itu, pengadilan ini telah mereduksi kasus tersebut sebagai kasus kriminal biasa dan bukan merupakan peristiwa yang berkaitan dengan situasi politik atau melibatkan institusi- institusi lain.

Tekanan terhadap imparialitas lembaga yudisial menunjukkan bahwa peradilan pada masa Orde Baru digunakan menjadi alat pembenaran kekerasan negara. Pengadilan perkara-perkara subversi yang mengadili perbuatan-perbuatan yang dikualifikasikan sebagai kejahatan terhadap keamanan negara dengan bersandar pada pasal-pasal anti subversi, diantaranya merongrong ideologi negara Pancasila, menyebar kebencian terhadap pemerintah, menghina presiden dan wakil presiden, menggulingkan pemerintahan yang sah atau mengancam eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tuduhan ini biasanya terfokus, meski tidak eksklusif, pada tokoh-tokoh politik, aktivis mahasiswa, organisasi kemasyarakatan atau organisasi non-pemerintah yang bersuara kritis terhadap kebijakan negara.³⁷ Akibatnya, peradilan lebih sering memberikan putusan yang tidak adil, tidak jujur dan memihak.

3. Mencari mekanisme akuntabilitas lain: Pengadilan HAM?

Proses pengadilan baik di pengadilan umum dan militer seperti diuraikan pada bagian terdahulu secara jelas menunjukkan kegagalan mekanisme pengadilan untuk menentukan peranan intelijen dalam kejahatan-kejahatan tersebut. Kelemahan hukum materiil, hukum formil dan imparialitas lembaga yudisial menjadi faktor pendorong kegagalan dalam membongkar kejahatan-kejahatan yang terjadi pada masa Orde Baru dengan keterlibatan institusi militer dan intelijen sangat susah untuk dibuktikan di pengadilan.

Keberadaan pengadilan HAM yang berdasarkan pada ketentuan UU No. 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM pada awalnya diharapkan dapat menjadi alternatif dalam membongkar kejahatan-kejahatan yang *di-back up* oleh operasi intelijen. Ketentuan ini disusun berdasarkan prinsip umum penegakan HAM, dimana negara dipandang sebagai pengampu kewajiban perlindungan ham dan dengan demikian negara (aparatus negara) merupakan pihak yang paling potential dalam melakukan pelanggaran HAM.

UU No. 26/2000 ini, meskipun juga ada kelemahan, memberikan pengaturan tentang beberapa hal yang tidak diatur dalam KUHP maupun KUHP Militer. Hukum acara yang digunakan juga memberikan satu pengaturan yang khusus untuk menjamin imparialitas pengadilan yang dilakukan. Ketentuan hukum formil dalam Pengadilan HAM sebagian besar mengacu pada ketentuan

³⁷ *Ibid.*, hlm. 41.

dalam hukum acara pidana (KUHAP). Meskipun demikian, pengadilan HAM memberikan beberapa beberapa kekhususan dalam prosedur beracara. Kekhususan ini antara lain berupa, kewenangan penyelidikan, yang dalam pidana biasa dipegang oleh otoritas kepolisian, dalam perkara pelanggaran ham berat ditangani oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Kekhususan lain diberikan dalam proses penyidikan dimana proses penyidikan langsung ditangani oleh Kejaksaan Agung, demikian pula dengan penunjukan majelis hakim, dimana majelis hakim terdiri dari hakim-hakim karir maupun non-karier (hakim *ad hoc*).

Penunjukan Komnas HAM sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat ditujukan untuk menjaga objektivitas hasil penyelidikan.³⁸ Hal ini penting karena para pihak yang diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM yang berat biasanya adalah aparat keamanan, sehingga jika penyelidikan dilakukan dalam satu institusi dikhawatirkan tidak objektif dan digunakan untuk melindungi institusi tersebut.

Pengadilan HAM mempunyai yurisdiksi atas pelanggaran HAM yang berat yakni kejahatan genosida dan kejahatan kemanusiaan.³⁹ Cakupan tindakan atau kejahatan yang merupakan kejahatan kemanusiaan adalah tindakan berupa pembunuhan, penyiksaan, perampasan kemerdekaan atau kebebasan fisik lainnya, penghilangan paksa dan lainnya. Pengaturan jenis kejahatan ini berbeda dengan jenis kejahatan biasa misalnya kejahatan pembunuhan sebagaimana ditentukan dalam KUHP.⁴⁰

³⁸ Lihat penjelasan pasal 18 ayat (1) UU No. 26 tahun 2000.

³⁹ Pasal 7 UU No. 26/2000.

⁴⁰ Kejahatan berupa pembunuhan dalam KUHP diatur dalam pasal 338 dan pasal 340 yang merupakan pembunuhan berencana.

Dalam kejahatan terhadap kemanusiaan salah satu unsurnya adalah adanya kebijakan negara atau organisasi, di samping bahwa kejahatan dilakukan secara sistematis atau meluas dengan sasaran serangan kepada penduduk sipil.⁴¹ Unsur kebijakan (*policy*) menjadikan adanya kemungkinan untuk melakukan pembuktian terhadap *policy* negara atau organisasi tertentu. Unsur adanya kebijakan sebagai bagian dari kejahatan kemanusiaan adalah salah satu unsur yang harus dibuktikan dan tanpa adanya unsur ini maka kejahatan yang terjadi tidak masuk dalam klasifikasi kejahatan terhadap kemanusiaan. Kebijakan yang dimaksudkan tidak harus disusun oleh badan tertinggi negara, diformalkan atau secara gamblang diumumkan, melainkan dapat juga dilihat pada saat perbuatan terjadi. Artinya sifat meluas dan sistematis dari serangan sudah mengindikasikan adanya kebijakan, meskipun kaitan ini dibantah oleh otoritas berwenang atau aparat pelaksana kebijakan.⁴²

Pengaturan yang lain adalah adanya klausul tentang tanggung jawab komando (*command responsibility*) dan pertanggungjawaban atasan (*superior responsibility*) dimana berdasarkan tanggung jawab dan kekuasaannya seorang komandan dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatan anak buahnya.⁴³ Dalam kon-

⁴¹ Pasal 9 UU No. 26/2000 menyatakan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil. Yang dimaksud dengan “serangan yang ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil” adalah suatu rangkaian perbuatan yang dilakukan terhadap penduduk sipil sebagai kelanjutan kebijakan penguasa atau kebijakan yang berhubungan dengan organisasi.

⁴² Fakta adanya kebijakan dapat ditarik dari keseluruhan konteks politik saat terjadinya perbuatan, pembentukan dan implementasi institusi politik dengan kekuasaan apapun di wilayah yang bersangkutan, pembentukan dan implementasi institusi militer otonom, mobilisasi angkatan bersenjata dll. Idris Kasim, *Elemen-elemen Kejahatan dari Crimes Against Humanity: Sebuah Penjelajahan Pustaka*.

⁴³ Pasal 42 UU No. 26/2000.

sep tanggung jawab komando dikenal adanya ketentuan mengenai kegagalan bertindak (*failure to act*) dimana doktrin kegagalan bertindak (*failure to act*) ini dikatakan sebagai tindakan *pembiaran* (*ommission*) sehingga komandan harus bertanggung jawab. Bentuk pertanggungjawaban komando ini berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban pidana secara individu yang dapat dikenakan kepada komandan atau atasan (atau bahkan individu manapun) apabila ia ikut merencanakan, menghasut, memerintahkan, melakukan, membantu dan turut serta melakukan kejahatan. Apabila komandan melakukan salah satu dari tindakan di atas, maka komandan telah melakukan tindakan penyertaan (*joint criminal enterprise*) dan statusnya disamakan sebagai pelaku.⁴⁴

Berdasarkan atas cakupan ketentuan yang berbeda dengan KUHP maupun KUHP militer, 9 kasus yang telah dilakukan penyelidikan oleh Komnas HAM menghasilkan adanya dugaan telah terjadi pelanggaran HAM yang berat. Meskipun belum semua kasus yang diselidiki tersebut diajukan ke pengadilan, namun kesemuanya menunjukkan adanya dugaan keterlibatan aparat negara atau adanya kebijakan negara atau organisasional dalam kejahatan yang terjadi. Sampai saat ini telah diajukan di Pengadilan HAM 3 (tiga) kasus yaitu Kasus Timor-timur, Kasus Tanjung Priok dan Kasus Abepura.

⁴⁴ International Law Commission, *Draft Article on Responsibility of States for Internationally Wrongful Act Adopted by The Drafting Committee on Second Reading*, Geneva 2001, dalam Pasal 11 Control Council No10 menyatakan bahwa tiap orang, tanpa didasarkan pada kebangsaan dan kapasitasnya, dianggap melakukan suatu kejahatan yang didefinisikan dalam pasal 11 paragraf 1, jika ia adalah ; (a) pelaku utama, (b) seorang kaki tangan yang melakukan kejahatan atau memerintahkan atau bersekongkol atas kejahatan tersebut; (c) mengizinkan untuk mengambil bagian pelaksanaan kejahatan; (d) berkenaan dengan perencanaan atau inisiatif untuk melakukan kejahatan tersebut; dan (e) anggota dari suatu organisasi atau kelompok yang berhubungan dengan kejahatan tersebut. Lihat Pedoman Unsur-unsur Tindak Pidana Pelanggaran HAM yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando, Mahkamah Agung RI, 2006.

Dalam kasus Timor-timur, berdasarkan laporan penyelidikan Komnas HAM dinyatakan bahwa kejahatan kemanusiaan ini didukung oleh pemerintah dan militer Indonesia dengan menyediakan fasilitas, persenjataan, dukungan keuangan maupun operasi bersama. Terdapat bukti-bukti yang menunjukkan bahwa aparat sipil dan militer termasuk kepolisian bekerja sama dengan milisi telah menciptakan situasi dan kondisi yang mendukung terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan oleh aparat sipil, militer kepolisian dan kelompok milisi. Laporan itu juga menyebutkan bahwa kekuatan kelompok milisi dengan nama yang berbeda-beda dalam setiap lokasi secara langsung atau tidak langsung dibangun atas landasan pembentukan kelompok perlawanan rakyat (wanra), keamanan rakyat (kamra) dan pasukan pengamanan Swakarsa (Pamswakarsa) yang secara langsung dan tidak langsung dipersenjatai, dilatih, di dukung dan didanai oleh aparat sipil, militer dan kepolisian.⁴⁵

Dalam kasus Tanjung Priok, berdasarkan atas Laporan Tim Penyelidikan Tindak Lanjut (KPT3), menyimpulkan bahwa terdapat 4 (empat) kejahatan yang terjadi; 1) pembunuhan kilat, Penangkapan dan penahanan sewenang-wenang (*unlawful arrest and detention*),⁴⁶ 2) Penangkapan dan penahanan sewenang-wenang dilakukan aparat TNI setelah terjadinya peristiwa Tanjung Priok yang dilakukan terhadap orang-orang yang dicurigai mempunyai hubungan dengan peristiwa Tanjung Priok,⁴⁷ 3) Penyiksaan (*torture*) dimana

⁴⁵ Laporan KPP HAM hlm. 41.

⁴⁶ Tindakan pembunuhan kilat (*summary killing*) ini terjadi depan Mapolres Jakarta Utara akibat penggunaan kekerasan yang berlebihan yang dilakukan oleh satu regu dibawah pimpinan Sutrisno Mascung dkk. Para anggota pasukan ini masing-masing membawa peluru tajam 5-10 buah. Akibat tindakan ini telah mengakibatkan 24 orang tewas, 54 luka berat dan ringan.

⁴⁷ Semua korban berjumlah 160 orang yang ditangkap tidak sesuai prosedur dan tanpa surat perintah. Para korban ditahan di Laksusda Jaya Kramat V, Mapomdam Guntur dan Rumah Tahanan Militer Cimanggis.

semua korban yang ditahan di Laksusda Jaya, Mapomdam Guntur dan Rumah Tahanan Militer Cimanggis mengalami penyiksaan, intimidasi dan teror dari aparat, dan 4) Penghilangan orang secara paksa (*enforced or involuntary disappearance*).⁴⁸

Dalam kedua kasus ini, kejahatan kemanusiaan yang terjadi diduga mempunyai keterkaitan atau mengindikasikan adanya keterlibatan kerja-kerja intelijen. Aspek kebijakan negara yang diimplementasikan oleh aparat negara menjadi indikator bahwa kejahatan-kejahatan dilakukan dengan cara yang sistematis, termasuk penggunaan institusi-institusi negara. Kejahatan penghilangan orang secara paksa, sebagai contohnya, menunjukkan bahwa salah satu unsur yang harus dibuktikan adalah tindakan perahasiaan atau penolakan pemberitahuan mengenai nasib dan keberadaan korban, atau suatu penolakan untuk memberitahukan pencabutan kebebasannya sehingga menempatkannya di luar jangkauan perlindungan hukum.⁴⁹ Tindakan perahasiaan ini sangat erat kaitannya dengan adanya penggunaan institusi-institusi intelijen.

⁴⁸ Fakta-fakta tindakan ini antara lain adalah lokasi pemakaman bagi 24 jenazah dari RSPAD yang tidak dapat diidentifikasi dimakamkan terpisah jauh dari lokasi kejadian, pemakaman dilakukan pada malam hari di tiga tempat terpisah tanpa berupaya untuk memberikan identitas baik tanda-tanda pada makam (nisan dan keterangan) dan pencatatan administratif, dan keluarga korban dilarang untuk mengetahui keberadaan dan kondisi korban.

⁴⁹ Unsur penghilangan paksa adalah ketika seseorang dicabut kebebasannya baik dengan cara penangkapan, penahanan, penculikan ataupun dengan cara-cara lain, yang berlawanan dengan kehendaknya, yang dilakukan oleh aparat pemerintah dari berbagai tingkatan atau cabang-cabang pemerintahan, atau oleh kelompok yang tergorganisir maupun perorangan yang bertindak atas, atau dengan dukungan, atau secara langsung maupun tidak langsung atas ijin atau persetujuan dari pemerintah, yang diikuti dengan perahasiaan atau penolakan pemberitahuan mengenai nasib dan keberadaan korban, atau suatu penolakan untuk memberitahukan pencabutan kebebasannya sehingga menempatkannya di luar jangkauan perlindungan hukum. Lihat Pedoman Unsur-unsur Tindak Pidana Pelanggaran HAM yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando, Mahkamah Agung RI, 2006.

Prosedur pembuktian dalam kasus pelanggaran HAM yang berat, meskipun masih mengacu pada ketentuan dalam hukum acara pidana, juga mengacu pada praktek dan yurisprudensi dalam peradilan internasional.⁵⁰ Beberapa ketentuan dalam prosedur pembuktian yang berbeda dan telah dilakukan dalam pengadilan HAM adalah alat-alat bukti yang bisa diajukan berdasarkan standar peradilan internasional,⁵¹ model pemeriksaan saksi dengan *tele-conference*, pengajuan bukti-bukti surat yang bisa dikategorikan sebagai rahasia negara misalnya dalam salah satu keputusan Majelis Hakim Pengadilan HAM *ad hoc* menyatakan bahwa ada salah satu surat yang diajukan oleh jaksa penuntut umum dan dapat digunakan sebagai alat bukti petunjuk yaitu surat laporan khusus.⁵² Model pembuktian kesalahan terdakwa yang berbeda dengan prosedur pidana biasa adalah pembuktian yang hanya mendasarkan kesaksian pada satu orang.⁵³

⁵⁰ Acuan yang digunakan adalah praktek pada *International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia* (ICTY) dan *International Criminal Tribunal for Rwanda* (ICTR).

⁵¹ Praktek peradilan internasional, alat-alat bukti yang diajukan banyak yang bukan alat bukti seperti yang ditentukan dalam KUHAP. Alat-alat bukti itu misalnya adalah rekaman baik yang berupa film atau kaset yang berisi pidato, siaran pers, wawancara korban, wawancara pelaku, kondisi tempat kejadian dan sebagainya. Kemudian alat bukti yang dipergunakan juga diperbolehkan berbentuk dokumen salinan, kliping koran, artikel lepas, sampai suatu opini yang terkait dengan kasus yang disidangkan.

⁵² Surat tersebut adalah Laporan Khusus R 184/Lapsus/IV/1999 yang ditandatangani oleh Brigjend TNI Mahidin Simbolon Kasdam IX Udayana. Isi surat ini sendiri adalah tercantumnya kata-kata dimana anggota Polres dan kesatuan Brimob serta anggota Satgas Tribuana segera mem-*back up* kelompok pro integrasi. Kata *memback up* ini oleh majelis hakim diartikan sebagai membantu atau setidaknya-tidaknya menjelaskan keberpihakan kepada kelompok pro integrasi.

⁵³ Melihat kasus peradilan pidana internasional *ad hoc* untuk bekas negara Yugoslavia dapat mengesampingkan asas *ullus testis nullus testis* dalam perkara pelanggaran HAM berat dengan terdakwa Dusko Tadic. Penyimpangan ini dimungkinkan ketika pengadilan dihadapkan pada kesulitan menghadirkan saksi dan kesaksian ketika dikuatkan oleh petunjuk lagi. Lihat putusan pengadilan HAM dengan terdakwa Adam Damiri. Tanggal 5 Agustus 2003

Prosedur perlindungan saksi dan korban juga menjadi klausul tersendiri yang dianggap sangat penting untuk menjamin keselamatan saksi dalam kasus pelanggaran HAM yang berat ini. Prosedur perlindungan saksi yang cukup kuat adalah adanya hak perahasiaan identitas saksi. Meskipun dalam prakteknya belum pernah dilakukan tetapi prosedur ini dapat memberikan perlindungan kepada saksi terutama bagi saksi-saksi yang memberikan keterangan untuk membuktikan kesalahan atasan atau komandan mereka yang diajukan ke pengadilan.

Meskipun UU No. 26 tahun 2000 dan proses peradilan HAM yang telah berlangsung tidak begitu sempurna, tetapi pengaturan dalam pengadilan HAM ini mempunyai potensi untuk dapat membongkar kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh intelijen atau mendapat dukungan dari kerja-kerja intelijen. Di tengah ketidakberhasilan peradilan umum dan ketidakpuasan akan kinerja Pengadilan Militer, Pengadilan HAM pada awalnya dikonstruksi untuk membongkar kejahatan-kejahatan yang mempunyai dukungan atau *support* dari negara tak terkecuali penggunaan institusi-institusi intelijen.

Secara konseptual, Pengadilan HAM dengan memberikan yurisdiksi untuk kejahatan kemanusiaan dan kejahatan genosida dengan pengaturan hukum acara yang khusus mampu memberikan peluang untuk membongkar kejahatan yang didukung atau merupakan kejahatan yang dilakukan dengan operasi intelijen. Persoalan yang mendasar adalah mengenai kekurangsempurnaan pengaturan dalam UU No. 26 tahun 2000 dalam menghadapi kejahatan-kejahatan tersebut terutama jika dikaitkan dengan praktek peradilan internasional.

4. Penutup

Pencegahan impunitas, yakni kejahatan tanpa hukuman, yang terjadi dalam operasi intelijen atau kejahatan yang memang dilaku-

kan sebagai bagian dari operasi intelijen sampai saat ini masih sulit untuk diwujudkan. Khususnya, jika kasus-kasus yang terjadi tetap diajukan sebagai tindak kejahatan biasa dengan basis hukum berdasarkan KUHP atau KUHP Militer.

Selain problem imparsialitas pengadilan, terdapat juga hambatan yuridis untuk menggunakan instrumen KUHP dan KUHP militer karena instrumen hukum tersebut ternyata mempunyai kelemahan-kelemahan yang secara konseptual sangat sulit untuk membuktikan kejahatan merupakan bagian dari operasi intelijen dan dilakukan oleh aparat intelijen.

Namun, di tengah hambatan yuridis menggunakan pengadilan biasa, upaya untuk melakukan akuntabilitas terhadap kejahatan intelijen di muka pengadilan masih sangat mungkin dilakukan dengan menggunakan Pengadilan HAM. Pengaturan khusus baik ketentuan material maupun formalnya mempunyai kemampuan untuk menjangkau kejahatan-kejahatan dalam operasi intelijen. Meskipun, dalam performa awalnya pengadilan HAM ini tidak cukup memuaskan tetapi berdasarkan penelusuran atas praktek peradilan yang ada, Pengadilan HAM mempunyai peluang yang lebih besar untuk mampu membawa kasus-kasus dengan keterlibatan intelijen negara sebagai bagian dari kebijakan negara ke muka pengadilan. Hal terpenting yang perlu dilakukan adalah melakukan penguatan baik dari sisi perbaikan regulasi dan penguatan institusi pengadilan HAM untuk lebih memastikan dan menjamin adanya akuntabilitas yang memadai dan adil bagi kejahatan-kejahatan intelijen.

REFERENSI :

Buku :

- Asrun, Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. ELSAM. Jakarta.
- Caparini, Marini. Oktober 2002. *Challenges of Control and Oversight of Intelligence Services in Liberal Democracy*.
- Gultom, Samuel. 2003. *Mengadili Korban: Praktek Pembeneran Terhadap Kekerasan Negara*. ELSAM. Jakarta.
- International Commission of Jurist. 1987. *Indonesian and the Rule of Law, Twenty Years of 'New Order' Government*. Frances Pinter Publishers. London.
- Kasim, Ifdhal. *Elemen-elemen Kejahatan dari Crimes Against Humanity: Sebuah Penjelajahan Pustaka*.
- Widjajanto, Andi, Cornelis Lay, dan Makmur Keliat. 2006. *Intelejen: Velox et Exactus. Pacivis*. Jakarta.
- Zamzami, Amran. 2001 *Tragedi Anak Bangsa-Pembantaian Tengku Bantaqiah dan Santri-santrinya*. PT. Bina Rena Pariwisata. Jakarta

Artikel Media Massa:

Suara Indonesia, Senin, 8 Mei 2000

Surya, Kamis, 4 Juni 1998

Mereformasi Negara Intel Orde Baru : Kasus Penembak Misterius Era 1980-an

Oleh : Usman Hamid dan Edwin Partogi¹

I. Pengantar

Tulisan ini akan memaparkan peran dari badan intelijen di masa Orde Baru, dengan mengambil contoh kasus penembak-penembak misterius yang terjadi di beberapa wilayah pada 1980-an. Tujuannya adalah memperoleh gambaran tentang badan intelijen di masa lalu guna melihat kecenderungan saat ini dimana negara ingin memperkuat badan intelijen. Bagian pertama tulisan ini akan menguraikan fakta-fakta seputar meningkatnya kejahatan di Indonesia. Bagian kedua menguraikan apa yang menjadi respon kebijakan keamanan dalam mengatasi maraknya kejahatan. Bagian akhir akan memberikan kesimpulan dan rekomendasi kepada pengambil kebijakan untuk mencegah kembalinya format represif badan

¹ Keduanya merupakan aktivis KontraS.

intelijen di masa lalu. Pembahasan dalam tulisan ini menggunakan data-data yang ditelusuri dari pemberitaan media massa serta hasil investigasi awal KontraS.

Penembakan misterius atau "petrus" dikenal luas oleh kalangan masyarakat sebagai kebijakan pemerintah untuk "mengamankan" orang-orang yang dituduh telah melakukan kejahatan. Mengamankan di sini berarti mengeksekusi mati dengan cara menembak di tempat, dan seringkali dengan membiarkan mayatnya dibiarkan tergeletak di jalan-jalan. Dalam buku otobiografinya, *Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*, yang ditulis G Dwipayana dan Ramadhan KH, Presiden Soeharto menyebut cara ini sebagai *shock therapy*. Eksekusi demi eksekusi lewat operasi-operasi tertutup berjalan tanpa bisa dihentikan. Kebijakan pemerintah yang kerap memberi alasan pembenar bagi penembakan misterius berlalu tanpa pengawasan dan kontrol yang efektif dari badan legislatif maupun yudisial.

Pasca mundurnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 hanya segelintir pihak yang membicarakan kembali masalah penembakan misterius. Pejabat-pejabat pemerintah yang berkuasa pada masa reformasi jarang memberikan pernyataan terhadap kasus-kasus penembakan misterius. Pada tahun 1999 Presiden B.J. Habibie menolak penggunaan cara penembakan misterius dalam menyikapi berkembangnya isu provokator dalam rangkaian kekerasan di wilayah Ambon pada saat itu.²

Guru besar hukum tata negara Prof. Dr. Ismail Suny pernah mengusulkan agar mantan Presiden Soeharto diajukan ke peng-

² "Habibie Tolak Penembakan Misterius Bagi Provokator", *Kompas*, 27 Juni 1999. Pernyataan ini disampaikan ketika menyikapi berkembangnya isu perlunya kembali memakai metoda penembak misterius mengatasi maraknya kekerasan di Maluku. Menurut data Polda Maluku, telah mengakibatkan terbakarnya 576 rumah warga, 21 rumah ibadah, 192 unit kios, 55 buah toko, 20 mobil, 11 sepeda motor, 216 becak, 1 gedung pemerintah, 1 gedung sekolah dasar, 1 gedung bioskop, dan 3 pasar.

adilan atas tindakannya memerintahkan penembakan orang-orang yang belum dinyatakan bersalah oleh pengadilan pada tahun 1983.³ Ismail Suny menegaskan bahwa penembakan misterius merupakan perintah Soeharto seperti terlihat dalam buku otobiografinya, *Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*, yang ditulis G Dwipayana dan Ramadhan KH (hlm. 389-391). Menurutnya pertanggungjawaban pidana Soeharto belum selesai saat ia berhenti menjadi Presiden pada 21 Mei 1998. Namun hingga saat ini, usulan seperti belum mendapat tanggapan serius dari negara. Padahal pengungkapan kasus penembak-penembak misterius tersebut dapat memberi kontribusi bagi agenda reformasi paska mundurnya Soeharto, khususnya perbaikan institusi keamanan termasuk badan intelijen. Apalagi kini ada upaya untuk menebalkan kekuasaan badan intelijen yang luar biasa, misalnya upaya memberi wewenang khusus pada badan intelijen untuk menyita, menggeledah, menangkap, dan menahan orang tanpa pemenuhan standar hak minimum tersangka, untuk alasan ancaman nasional.

II. Meningkatkan Kejahatan (Kriminalitas)

Kasus penembak misterius (petrus) berawal dari kebijakan untuk memberantas kejahatan yang meningkat dan dinilai telah meresahkan masyarakat. Kebijakan ini berkembang menjadi eksekusi-eksekusi di luar hukum, melanggar hak asasi manusia, dan gagal menghilangkan kejahatan itu sendiri. Di luar itu, justru membangun keresahan dan ketakutan yang semakin meluas di tengah masyarakat. Dalam kasus petrus, banyak orang tewas belum tentu bersalah. Bilapun benar orang yang tewas itu adalah tersangka kejahatan (penjahat), pemerintah malah memperlihatkan sikap yang

³ Lihat "Adili Soeharto Berkaitan Dengan Penembakan Misterius", *Kompas*, 8 Juni 2000.

membenarkan petrus sebagai hukuman. Alasannya, meningkatnya kejahatan telah menimbulkan keresahan di masyarakat. Bukan hanya dari segi kuantitas, namun juga kualitas kejahatan dengan mobilitas tinggi, ruang gerak yang luas, serta modus operandi yang sadis. Permasalahan ini bisa ditemui pada berbagai pernyataan pemerintah khususnya pejabat keamanan pada waktu itu.

Kapolri Jenderal Pol. Dr. Awaloedin dalam suatu kesempatan menegaskan meningkatnya kejahatan dengan menyatakan bahwa "tindak kejahatan dewasa ini menunjukkan gejala semakin meningkat dan tugas Polri berusaha selalu mencegah sedini mungkin usaha kejahatan". Kapolri juga mengingatkan, dengan sarana yang ada sekarang diharapkan mengembangkan sistem pengamanan lingkungan dan keahlian Satpam untuk proyek atau perusahaan vital."⁴ Saat mengecek persiapan pengamanan menjelang Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 1982, Wakil Panglima ABRI Laksamana Sudomo (merangkap sebagai Panglima Komando Operasi Keamanan dan Ketertiban-Pangkopkamtib) menyatakan "Jika Jakarta mau aman, sesungguhnya semua residivis yang namanya terdaftar di Kodak Metro Jaya harus diamankan".⁵ Dari data yang dikumpulkan, Sudomo berpendapat penjahat yang beroperasi di Jakarta kebanyakan masih remaja, yakni berusia sekitar 18-24 tahun yang kebanyakan melibatkan residivis. Kunci suksesnya pengamanan ini, menurut Sudomo, tergantung bagaimana mengatasi residivis.

Perhatian khusus terhadap meningkatnya kejahatan juga muncul dari Presiden saat mengucapkan selamat kepada Polri melalui Kadapol VII/Metro Jaya Mayor Jenderal Polisi Anton Soedjarwo (4

⁴ Hal ini disampaikan ketika acara serah terima tanah dan sarana Diklat Satpam di Ujung Berung Bandung, 5 Februari 1982. Lihat "Tindak Kejahatan Semakin Meningkat Polri Harus Lakukan Pencegahan Dini", *Pelita*, 9 Februari 1982

⁵ Disampaikan kepada pers setelah mengunjungi Kodak Metro Jaya, mengecek persiapan pengamanan dalam menghadapi Pemilu 1982. Lihat "Jadilah Anjing Yg Baik & Setia", *Sinar Harapan*, 28 Januari 1982.

Januari 1982). Soedjarwo, anggota Tekab Kodak VII/Metro Jaya itu dinilai berhasil membongkar kasus perampokan yang meresahkan masyarakat dalam tempo singkat; yakni dalam tempo 16 jam setelah kejadian tanggal 30 Desember, pukul 11.15 WIB di Jalan Suryopranoto 11, Jakarta Pusat.⁶ Sehari setelah ucapan selamat yang disampaikan Presiden kepada Polri, dalam pidatonya di depan DPR RI pada tanggal 5 Januari 1982, Presiden Soeharto menyatakan:

“Walaupun keadaan keamanan di Indonesia cukup baik tetapi kualitas kejahatan yang akhir-akhir ini cukup memprihatinkan perlu dapat diambil langkah pencegahan dan pemberantasan kejahatan dengan Pola Penanggulangan secara Nasional.”⁷

Pernyataan Presiden Soeharto di atas, kembali ditegaskan pada Rapat Pimpinan ABRI di Jakarta pada 13 Maret 1982. Presiden selaku Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata menyampaikan perintahnya secara lisan berkaitan dengan upaya menekan angka kejahatan. Presiden Soeharto dalam amanatnya mengatakan:

“Peristiwa-peristiwa kejahatan yang akhir-akhir ini menunjukkan gejala meningkat, perlu ditangani dengan tuntas. Di harapkan alat-alat keamanan khususnya kepolisian dengan bantuan dan kerjasama unsur2 ABRI serta alat keamanan lainnya,

⁶ Ini merupakan kehormatan yang tidak biasa ditunjukkan oleh Presiden. Sehari kemudian Pangkoptantib Laksamana Sudomo dan Kaskoptantib Jenderal Widjojo Soejono mendaratangi markas Anton.

Polisi berhasil menangkap tujuh orang pelakunya, dua orang di antaranya oknum ABRI digulung tanggal 31 Desember 1981 pukul 03.00 WIB, dan pukul 23.00 WIB, masing-masing di Jakarta dan Bandung. Barang bukti yang berhasil disita tiga buah senjata api jenis, FN 45, Colt Cal 39 dan Vickers 9 mm serta Rp.19 juta uang tunai. Sedang yang dirampok dari PT. Raslin, Jalan Suryopranoto sebanyak Rp.32.175.000.- Lihat “Presiden Mengucapkan ‘Selamat’ Kepada Polri”, *Merdeka*, 5 Januari 1982; *Tempo*, Edisi 46/11-16/Jan/82 – hlm 17.

⁷ “Bicarakan Ttg. Penanggulangan Kriminalitas Secara Terpadu”, *Pelita*, 19 April 1982

dapat mengambil langkah dan menemukan pola operasional pencegahan dan pemberantasannya seefektif mungkin.”⁸

Tingginya angka kejahatan khususnya di Pulau Jawa bukan tanpa fakta. Setidaknya dari data Biro Pusat Statistik (BPS) maupun sumber sekunder lainnya menjelaskan di wilayah Jakarta pada tahun 1980 dilaporkan telah terjadi 33.538 kasus. Dan terus meningkat pada tahun 1981 menjadi 39.733 kasus. Sedangkan pada tahun 1982 melonjak menjadi 48.935 kasus. Sementara yang dapat diselesaikan oleh Polda Metro Jaya ketika itu, pada tahun 1980 sebanyak 12.791 kasus, pada tahun 1981 meningkat menjadi 16.659 kasus dan pada tahun 1982 menurun hanya 17.243 kasus.

Jawa Timur menempati urutan kedua, pada tahun 1982 di tercatat kasus yang dilaporkan sejumlah 47.528 sementara yang mampu diselesaikan hanya 23.035 kasus. Di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta pada tahun 1980 terjadi 36.121 kasus. Tahun berikutnya terjadi 36.978 kasus dan pada tahun 1982 mengalami penurunan kecil menjadi 32.936 kasus.⁹ Sementara itu untuk wilayah Jawa Barat pada tahun 1981 tercatat 15.876 kejadian sedangkan pada tahun 1982 terjadi 14.291 kejadian yang dilaporkan.¹⁰

Di luar Jawa situasi keamanan juga tidak jauh berbeda. Hal ini dapat dilihat dari keterangan yang disampaikan oleh Kadapol II/Sumatera Utara Brigjen Pol. Drs. Hudioro kepada wartawan. Hudioro menjelaskan di Sumut pada tahun 1980 terjadi 26.010 kali kejahatan. Pada tahun 1981 sampai bulan Oktober terjadi 20.242 kali kejahatan.¹¹ Menyinggung masalah waktu terjadinya kejahatan itu, Kadapol II/SU Brigjen pol Drs. Hudioro mengatakan, untuk

⁸ *Suara Karya*, 25 Juli 1983.

⁹ Lihat *Suara Karya*, 26 Mei 1983, *Kedaulatan Rakyat*, 26 Mei 1983.

¹⁰ Lihat *Sinar Harapan*, 3 Januari 1983 dan 29 Desember 1983.

¹¹ "Untuk Menekan Angka Kejahatan, Polri Kodak II-SU Lancarkan 'Operasi Sikat VI' " *Merdeka*, 11 Januari 1982

kejahatan pencurian dengan kekerasan di Sumut terjadi dalam 10 jam sekali sedangkan kejahatan pembunuhan 279 jam sekali, perkosaan 15 jam sekali, penganiayaan 1 jam sekali, pencurian biasa 1 jam sekali, dan pencurian kendaraan bermotor 102 jam sekali.¹²

Di bawah ini dapat kita lihat data mengenai tindak kriminalitas di Indonesia sepanjang tahun 1980 – 1982:

KRIMINALITAS SEPANJANG TAHUN 1980-1982¹³

No	Provinsi / Wilayah	Dilaporkan			Diselesaikan		
		1980	1981	1982	1980	1981	1982
1	Aceh	2657	3.410	2.725	1550	1.952	1.347
2	Sumatra Utara	22.262	23.939	23.145	11.640	11.978	8.323
3	Sumatra Barat	1.673	4.198	3.460	929	2.212	1.351
4	Riau	1.924	....	2.283	920	....	1.134
5	Sumatra Selatan	11.289	14.101	11.212	6.682	8.384	6.527
6	Jakarta	33.538	39.733	48.935	12.791	16.659	17.243
7	Jawa Barat	11.849	16.226	14.306	5.721	7.523	5.921
8	Jawa Tengah	26.150	36.096	32.260	13.265	19.027	16.964
9	Jawa Timur	41.186	52.973	40.150	20.624	26.335	19.153
10	Nusa Tenggara	.....	6.142	8.354	.....	2.581	3.287
11	Kalimantan Barat	3.215	4.212	3.913	1.970	2.318	1.647
12	Kalimantan	3.950	2.498	5.562	1.831	1.282	2.521
13	Selatan Tengah	910	5.848	3.247	603	2.668	1.701
14	Sulawesi Selatan	5.850	10.347	9.086	2.889	5.857	4.394
15	Tenggara	8.095	5.556	9.859	4.828	2.349	4.604
16	Maluku	1.247	2.546	2.435	672	1.403	1.300
17	Irian Jaya	354	2.330	2.836	244	1.299	1.880
	Jumlah	176.149	230.155	223.768	87.159	113.827	99.297

Sumber : KontraS (Diolah dari Biro Pusat Statistik)

¹² *Ibid.*

¹³ Data Badan Pusat Statistik ini bila diamati dalam kolom 'Dilaporkan' dan 'Diselesaikan' maka akan terlihat keganjilannya, yaitu, angka yang ada dalam kolom 'Diselesaikan' semuanya berada dikitaran 50 persen dari yang 'Dilaporkan'.

Sebenarnya beberapa langkah operasional telah dilakukan pihak keamanan. Misalnya, Polda Sumut mengerahkan sejumlah polisi berseragam di tengah-tengah masyarakat untuk menciptakan rasa aman, sekaligus mempermudah untuk meminta bantuan polisi jika diperlukan. Metode ini dipilih karena pengerahan polisi dalam berpakaian preman dinilai kurang mencapai sasaran. Selain itu penindakan langsung ke sarang-sarang penjahat juga dilakukan dengan dukungan dari Brimob. Gelar operasi pun telah dilakukan di Sumut dengan melakukan Operasi Sikat VI, Operasi Giat Kat dan Operasi Restra II untuk memerangi segala bentuk kejahatan yang meresahkan masyarakat yang mengarah sadisme. Selain operasi yang dilakukan oleh antar satuan di lingkungan kepolisian, ada pula operasi yang dilancarkan bersama Laksusda Sumut.

Tidak berbeda dengan Polda Sumut, Polda Jawa Tengah juga melancarkan Operasi Cerah. Dari operasi ini terungkap keterlibatan anggota ABRI yang melakukan kejahatan dengan menggunakan senjata api. Di Jawa Barat, Dan Tabes 89/Bandung menggelar Operasi Buana I dengan melibatkan sedikitnya 150 anggota polisi dan gabungan yang terdiri dari DLLAJR, Pom ABRI dan Kodim 0618/Bandung. Dan Tabes 86/Bandung Letkol Pol. Drs. Syafuan dalam pertemuannya dengan 15 perwakilan pengusaha bus antar kota bahkan merencanakan kerjasama pengamanan bus di terminal maupun dalam perjalanan, sehingga keamanan dan keselamatan penumpang dapat terjamin.¹⁴

Berkaitan dengan pengamanan kejahatan di dalam transportasi bus ini, Sudomo malah sempat mengatakan akan membentuk *Killer Squad*, pasukan istimewa khusus bertugas memerangi perampok dengan cara mengawal bus-bus.¹⁵ Menurut Kapolri Jenderal Pol

¹⁴ "Kobes 86/Bandung Lakukan Operasi 'Buana-1' ", *Antara*, 7 Maret 1982.

¹⁵ Menurut Kapten A. Muas Burhan-Kepala Penerangan Wilayah Pertahanan I di Medan, pembentukan pasukan itu masih dalam persiapan karena instruksi dan petunjuk pelaksanaannya belum ada. Lihat *Tempo*, 12-17 Juli 1982.

Dr. Awaloeddin Djamin, penodongan supir bus yang dilakukan oleh kawanan penjahat disertai dengan penjambretan, perampasan barang-barang milik penumpang, merupakan gejala baru tindak kriminalitas di Indonesia pada saat itu.¹⁶

Ketidakterbatasan aparat keamanan mengatasi tindak kriminalitas yang merajalela ini kemudian mulai diarahkan sebagai isu politik dengan mengembangkan opini bahwa ekstrim politik berada di belakang aksi-aksi para kejahatan. Ini digulirkan oleh Pangdam VII/Diponegoro Mayjen TNI Ismail sesuai rapat Muspida Tingkat I di Semarang yang saat itu mendengarkan laporan Kadapol IX/Jateng Mayjen Pol. JFR Montolalu tentang pelaksanaan Operasi Cerah di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta. Didampingi Gubernur Supardjo, Mayjen Ismail selaku pimpinan pertemuan mengatakan pada pers peningkatan kriminalitas dimungkinkan karena masih aktifnya golongan ekstrim di wilayah Kodam VII sebagai salah satu penyebabnya. Mayjen Ismail menegaskan:

“Unsur ekstrim tersebut antara lain adalah generasi kedua atau ketiga dari bekas PKI atau DII-TII. Golongan ini termasuk ‘golongan tengah’ yang telah menerjuni semua gatra (tingkatan) sosial untuk kepentingannya.”

Hal yang sama juga disampaikan Mendagri Amirmachmud usai menghadap Presiden Soeharto di Bina Graha tentang kegiatan Pekan Komunikasi pembinaan bekas tahanan G-30-S/PKI yang sedang berlangsung di Jakarta. Dalam keterangan persnya Amirmachmud menjelaskan:

“Terjadinya berbagai tindakan kriminal dan kejahatan yang terjadi akhir-akhir ini serta gejala politik menjelang Pemilu

¹⁶ “Penodongan & Perampasan Di Bis Gejala baru Kriminalitas”, *Sinar Harapan*, 19 April 1982.

yang lalu, karena eks PKI ikut bermain. Ada bukti atau tidak feeling saya mengatakan begitu”¹⁷

Bergesernya isu kriminalitas ini dari pelaku residivis menjadi pelaku yang berlatar politik membuat Kapolda Metro Jaya saat itu harus menyampaikan klarifikasi atas rumor yang berkembang bahwa ia terlibat dalam organisasi kumpulan para preman dan mantan residivis. Kasipendeak Kodak Metro Jaya, Lekol Pol Bazar, bertempat di Polda Metro Jaya membantah rumor tentang Kadapol, Kadapol tidak pernah menjadi pelindung organisasi yang menamakan diri “PREM’S” maupun “Security guard” atau sejenisnya.¹⁸

Hingga Agustus 1982 tidak ada perubahan berarti dari upaya pemerintah menekan angka kejahatan. Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1982 kembali menegaskan peringatannya kepada aparat keamanan:

“Sementara itu kita masih harus memberikan perhatian yang lebih serius untuk memberantas secara tuntas para pelaku kejahatan yang dilakukan dengan kekerasan dan kekejaman yang akhir2 ini terjadi di perampokan, pembajakan bis dan sebagainya. Saya minta agar seluruh jajaran ABRI, khususnya polisi sebagai alat penegak hukum dapat mengatasi gangguan yang meresahkan masyarakat itu.”¹⁹

Menanggapi pernyataan Presiden di atas, Kapolri Jenderal Pol. Awaluddin bertempat di gedung Manunggal AKABRI, pada 19 Agustus 1982 mengatakan, apa yang dikemukakan oleh Bapak

¹⁷ “Mendagri: Eks PKI Ikut Main Dalam Tindakan Kejahatan yang Terjadi Dewasa Ini”, *Merdeka*, 12 Agustus 1982.

¹⁸ “Kadapol Tak Pernah Jadi Pelindung PREM’S”, *Merdeka*, 24 Februari 1982.

¹⁹ *Suara Karya*, 25 Agustus 1983.

Presiden dalam pidato kenegaraannya 16 Agustus lalu, harus menjadi cambuk bagi setiap anggota Polri dari pelosok tanah air. Lebih lanjut, Kapolri menegaskan yang menjadi permasalahan bagi pelaksanaan tugas pokok Polri bukan hanya keberhasilan dengan menekan angka kejahatan saja, tetapi bagaimana Polri harus dapat memberantas kejahatan-kejahatan tertentu seperti pembunuhan sadis, perampokan, pencurian kendaraan yang meresahkan masyarakat.²⁰

Selanjutnya, pada tanggal 9 sampai 11 September 1982 di Ambarawa, Jawa Tengah, enam Kadapol melakukan Rapat Koordinasi. Kadapol yang mengikuti Rakor itu ialah Kadapol Kodak VI/Sumatera Bagian Selatan, VII/Metro Jaya, VIII/Jawa Barat, IX/Jawa Tengah, X/Jawa Timur dan XI/Nusa Tenggara pada 9-11 September 1982.

Kadapol Metro Jaya Mayjen Pol Anton Soedjarwo saat sambutan pembukaan Rakor Kadapol VI sampai dengan XI di Ambarawa Jawa Tengah pada 9 September 1982, mengatakan, "*dewasa ini timbul kecenderungan pergeseran sifat kejahatan ke arah yang lebih sadis (cetak miring penulis), sadisme tersebut dilakukan penjahat di samping untuk menghilangkan jejak, juga untuk mempengaruhi psikologi dan moral masyarakat.*"

Kerja sama antar Kodak penting dalam usaha penanggulangan kejahatan karena salah satu Kodak dapat dijadikan tempat pelarian para pelaku atau tempat pelembar hasil-hasil kejahatan serta tempat merencanakan sebuah kegiatan. Dengan pola kebersamaan usaha penagulangan juga dapat menpersempit ruang gerak pelaku kejahatan antar wilayah hukum. Dengan diadakannya Rakor diharapkan pula akan tercapai pendekatan saling pengertian di antara

²⁰ "Tugas Polri Bukan Hanya Tekan Angka Kejahatan", *Merdeka*, 23 Agustus 1982, Ka. Polri: Terdapat Peningkatan Beberapa Kejahatan Tertentu, *Berita Buana*, 23 Agustus 1982.

Kodak VI hingga XI sebagai Kodak yang saling berdampingan, dalam upaya menanggulangi dan memberantas secara tuntas kejahatan dengan kekerasan yang meresahkan masyarakat.

Kalau dahulu penjahat akan menyakiti atau membunuh korban apabila dalam keadaan terjepit maka sekarang ini menjadi kebalikan dimana korban dilumpuhkan atau dibunuh terlebih dahulu agar barang yang akan diambil mudah untuk dilaksanakan dan tidak akan ada saksi terutama dari korban.²¹

Kapolri Jenderal Pol. Dr. Awaloedin saat penutupan Rakor Kodak VI sampai dengan XI pada 11 September 1982, kembali mengingatkan bahwa kejahatan yang meresahkan masyarakat di Indonesia tetap tinggi terutama di pulau Jawa dan merembes ke Sumatra bagian selatan dan Bali. Untuk itu, berdasarkan amanah Presiden pada tanggal 16 Agustus lalu, menjadi tugas Polri menekan bahkan kalau bisa menghilangkan kejahatan yang meresahkan masyarakat.²²

Dalam beberapa pernyataan yang dikeluarkan oleh pihak keamanan dapat dilihat bahwa pelaku kejahatan pada saat itu diidentifikasi berusia antara 18-24 tahun. Para pelaku tidak hanya lelaki tetapi juga perempuan, sebagian besar pelaku adalah residivis sekalipun ada pula di antara pelaku adalah pelajar sebagaimana yang sempat disampaikan oleh Kadapol IX/Jateng Mayjen Pol. JFR Montolalu. Mobilitas pelaku cukup tinggi dan tidak mengenal batas-batas daerah.

²¹ "Kejahatan dengan Kekerasan Akan Diberantas Tuntas", *Antara*, 10 September 1982 ; *Suara Karya*, 10 September 1982; *Sinar Harapan*, 10 September 1982, Raker Kadapol Se-Jawa-Bali & Di Bandungan.

²² "Kejahatan yg Meresahkan Tetap Tinggi Terutama Di Pulau Jawa", *Sinar Harapan*, 13 September 1982 , *Suara Karya*, 13 September 1982, Rakor 6 Kadapol Menghasilkan Konsensus Bandungan.

Menurut Mayjen Anton Soejarwo aksi kekerasan ini sebagai dampak pesatnya laju pembangunan nasional, dampak perkembangan situasi ekonomi dan melebarnya faktor-faktor kriminogen lainnya. Sehingga membutuhkan perhatian dan pengambilan langkah-langkah integratif yang menjangkau instansi di luar kepolisian.²³ Berbeda dengan Kadapol II/Sumatera Utara Brgjend Hudioro menilai meningkatnya kualitas kejahatan ini tidak terlepas dari tidak diperhatikannya faktor pembinaan para narapidana di dalam Lembaga Pemasyarakatan. Lebih lanjut Hudioro mengatakan, "Seolah-olah lembaga pemasyarakatan dibuat sebagai sekolah kejahatan."²⁴

Selain itu, menurut Hudioro, pada bekas narapidana itu mengalami kehidupan ekonomi yang tidak baik dan tidak ada yang memperhatikan kehidupannya di tengah-tengah masyarakat. Sikap apriori masyarakat dan dunia usaha terhadap para mantan narapidana, membuat mereka tidak mempunyai banyak pilihan untuk mempertahankan hidupnya.

II. Operasi-operasi Pemberantasan Kejahatan

Pada 19 Januari 1983, Pangkoptim Laksamana TNI Sudomo, se usai Rapat Koordinasi yang dipimpinnya, ikut hadir antara lain Kapolri Letjen (Pol) Anton Sudjarwo, Wapangkowilhan II, Marsekal Muda Atmodjo, Kadapol VII Metro Jaya Brigjen (Pol) Drs. R. Sudjoko, Pangdam V/Jaya Mayjen Try Sutrisno dan Wagub DKI HAKI Chourmain di Kodak Metro Jaya, menjelaskan upaya penanggulangan kejahatan di Jakarta diberi nama "Operasi Clurit". Operasi itu tidak akan jauh berbeda dengan gerakan

²³ "Semua Berharap Konsensus itu Dapat Atasi Gangguan Kamtibmas Berlingkup Antar Kodak" *Merdeka*, 18 September 1982.

²⁴ "Kwalitas Kejahatan Tak Lepas dari Pembinaan Napi", *Merdeka*, 7 Juni 1982

operasi lain yang pernah dilancarkan. Dalam penanggulangan dan pemberantasan terhadap tindak kejahatan perlu juga untuk mengembalikan momentum penertiban. Operasi Clurit ini akan mengarah kepada suatu Siskamling yang efektif dan efisien. Dalam Operasi Clurit ada pemeriksaan senjata tajam dan senjata api dari rumah ke rumah. Hal itu dimaksudkan untuk mengurangi peluang terhadap terjadinya suatu tindak kejahatan.

Menyinggung banyaknya jumlah residivis di Jakarta, Sudomo mengatakan akan mengatur mereka sehingga menjadi warga negara yang baik, para residivis itu akan dikumpulkan dalam arti diatur supaya kembali berkelakuan baik. Untuk pengamanan, tampaknya tidak ada jalan lain yang lebih baik, sebab hukum yang dijatuhkan sering tidak menangkal kejahatan yang terjadi.

Operasi Clurit dilangsungkan selama sebulan dan merupakan gerakan terpadu dengan melibatkan unsur Polri, Laksusda dan masyarakat. Operasi menitikberatkan pada tindakan yang dapat menekan tindak kejahatan secara drastis. Untuk mencegah para penjahat mengalihkan kegiatannya ke luar kota dan daerah-daerah lain juga telah mempersiapkan diri menghadapi kemungkinan tersebut.²⁵ Operasi Clurit yang pada awalnya ini diterapkan di Jakarta ternyata juga diterapkan di sejumlah daerah berdasarkan perintah Pangkoptamtib. Tidak hanya di kepolisian tetapi termasuk ABRI ketika itu secara aktif turut melakukan operasi pemberantasan kejahatan. Laksusda Jawa Tengah/DIY Pangdam VII/Diponegoro Mayjen Ismail, menerangkan bahwa Laksusda Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam waktu dekat akan melaksanakan operasi imbang terpadu untuk mengimbangi pelaksanaan Operasi Clurit yang dilaksanakan oleh Pangkoptamtib di daerah Jakarta dan sekitarnya. Terhadap para pelaku kejahatan,

²⁵ *Kompas*, 20 Januari 1983; *Sinar Harapan*, 20 Januari 1983.

Pangkopkamtib memerintahkan untuk menembak di tempat pelaku-pelaku kejahatan. Apalagi terhadap para penjahat yang sedang melaksanakan tindak kejahatan serta memang sulit untuk diatasi. Operasi ini dimaksudkan untuk menciptakan rasa aman tentram masyarakat dan demi suksesnya sidang umum MPR 1983.²⁶

Komandan Wilayah Kota Besar Kol. Pol. Drs Soentono menjelaskan, Surabaya sebagai kota besar nomor dua di Indonesia setelah Jakarta juga melaksanakan Operasi Clurit karena senjata tajam jenis tersebut banyak di pakai untuk kejahatan. Hasil Operasi cukup baik, tetapi jumlahnya belum mencapai ratusan. Ia menolak Operasi Clurit di wilayahnya dilakukan dari rumah ke rumah penduduk. Alasannya kondisi Jakarta lain dengan Surabaya, karena itu penanggulangan terhadap penggunaan senjata tajam masih dipandang cukup dengan razia ditempat umum.²⁷

Instruksi untuk melakukan tembak di tempat bagi para penjahat juga mulai mengemuka dari pandangan beberapa pejabat kepolisian. Danwil Kapol 108, Letkol Pol Wahono Prijodarmojo, mengintruksikan aparatusnya:

"Jika terlihat ada gelagat mencurigakan dari penjahat lebih baik dahului mereka dengan pistol dari pada kalian di hantam dengan clurit. Dewasa ini para penjahat melakukan kejahatan begitu sadis, sudah banyak anggota Polri yang luka karena tikaman Clurit, bahkan ada anggota kita yang terbunuh oleh perbuatan kejam mereka."²⁸

Asisten Operasi Jateng Kol Pol Drs. Darmawan, menerangkan selama Operasi Clurit berlangsung di beberapa Korwil di Jateng

²⁶ *Kompas*, 27 Januari 1983

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Suara Karya*, 31 Januari 1983.

berhasil disita senjata tajam sebanyak 438 berupa clurit, klewang, tombak, badik, golok dan trisula. Di Semarang pelaku kejahatan yang sudah ditangkap sejumlah 14 orang dan 2 orang meninggal dunia, seorang karena di keroyok massa di Karawan Jati dan seorang lagi meninggal di RS Karyadi.²⁹

Kadapol VIII Jabar, Mayjen Pol Drs Herman Sudjanadiwirja dalam penjelasan mengatakan, Operasi Clurit di Jabar yang terus ditingkatkan kegiatannya, hingga tahun 1983 telah berhasil meyita 28 senjata api 501 senjata tajam. 54 clurit, 24 kendaraan beroda empat, serta 72 kendaraan beroda dua sedangkan jumlah pelaku yang di tangkap 204 orang.³⁰

Pangkokamtibda Jaya, Mayjen Try Sutrisno, usai melapor kepada Pangkokamtib Laksamana Sudomo menjelaskan untuk mempercepat pengurangan tingkat kejahatan di Jakarta, sejak tanggal 20 Januari 1983 dilancarkan Operasi Clurit. Pimpinan Operasi langsung dipegang Laksus Pangkokamtibda Jaya. Hasilnya selama sepuluh hari ini, operasi berhasil menyita tiga senjata api, 209 senjata tajam dan clurit 23 buah. Selama operasi dilancarkan para petugas menangkap 871 orang yang dicurigai. Dari jumlah ini ditahan 434 orang, di antaranya 32 orang diserahkan ke Tim Khusus dan 176 diserahkan ke instansi lain seperti Dinas Sosial. Petugas Operasi Clurit terpaksa menembak sepuluh orang selama sepuluh hari Operasi, karena mereka melawan atau melarikan diri; dua di antaranya tewas tertembak. Dibandingkan bulan Desember, angka kejahatan selama Januari secara menyeluruh telah memperlihatkan penurunan.³¹

Selain Operasi Clurit, di Jakarta pada Maret 1983 juga dilaksanakan Operasi Landak. Operasi Landak dilancarkan secara

²⁹ *Suara Karya*, 1 Februari 1983

³⁰ *Berita Buana*, 7 Februari 1983

³¹ *Kompas*, 2 Februari 1983.

mendadak dan tersebar di seluruh Jakarta baik oleh Reserse Kodak Metro Jaya maupun Kores di sembilan wilayah termasuk Tangerang, Bekasi dan Depok.³²

Sementara itu, Komandan Distrik Militer 0734 Yogyakarta Letkol CZI Moch. Hasbi, menghimbau para pengusaha dan anggota masyarakat lainnya agar tidak lagi memberikan "setoran" kepada pemeras dan penjahat melalui tukang-tukang pungutnya. Apabila praktek pemberian "upeti" tersebut terus berlangsung, akan melahirkan oknum-oknum penjahat baru. Menurut Moch. Hasbi, tindakan pembersihan yang digalakkan akan kurang bermakna kalau muncul lagi penjahat-penjahat baru.³³ Sejak saat itu korban penembakan misterius mulai berjatuhan. LBH Jakarta pada bulan Mei 1983 menyatakan selama 3 bulan terakhir tercatat 19 orang tewas akibat penembakan misterius.³⁴

Berdasarkan catatan KontraS pada bulan Mei 1983 di Jakarta tercatat 38 korban. Jumlah korban ini meningkat di bulan Juni menjadi 50 orang korban dan di bulan Juli 49 korban. Sementara di bulan Agustus yang diketahui hanya satu orang korban. Dari 138 korban Petrus di Jakarta pada tahun 1983, 103 korban diketahui mengalami luka tembak, ditambah beberapa korban selain ditembak juga mengalami kekerasan dengan menggunakan senjata tajam/pisau dan benda tumpul. Luka tembak yang dialami korban sebagian besar lebih dari satu peluru yang bersarang di tubuhnya. Dari data yang dikumpulkan KontraS menggambarkan penggunaan senjata api oleh pelaku Petrus terhadap para korbannya pada tahun 1983 merupakan alat yang paling banyak digunakan. Setidaknya dari 532 korban yang tersebar di 11 Propinsi 367-nya diketahui mengalami luka tembak.

³² *Suara Karya*, 25 Maret 1983; *Kompas*, 26 Maret 1983.

³³ *Kedaulatan Rakyat*, 6 April 1983.

³⁴ Lihat *Sinar Pagi*, 16 Mei 1983

Data korban Petrus di Jakarta pada tahun 1983 di atas dapat dikatakan nomor dua terbesar di seluruh Indonesia. Peringkat pertama jumlah korban adalah Jawa Barat sebanyak 158 orang, kemudian Jakarta, dan menyusul Jawa Tengah dengan jumlah korban 111 orang. Di Sumatera Utara terdapat 50 korban, Jawa Timur sebanyak 41 orang, Yogyakarta yang tercatat hanya 6 orang, di Sumatera Selatan 12 orang, dan di Lampung sebanyak 4 orang. Di Kalimantan Barat tercatat 7 orang dan di Kalimantan Timur 3 orang sementara di Bali hanya 2 orang.

Di tahun 1984 jumlah korban petrus yang terpublikasi semakin kecil, dari data sekunder yang KontraS telusuri hanya tercatat 107 korban. Korban terbesar ada di wilayah Jakarta sebanyak 65 orang diikuti Jawa Barat 31 orang, sementara di wilayah yang lainnya hanya tercatat di Yogyakarta sebanyak 8 orang, Jawa Tengah 1 korban dan Sumatera Selatan 2 orang. Dari 107 korban itu yang terpublikasi mengalami luka tembak hanya 15 orang. Bila dibandingkan dengan tahun 1983, terlihat sekali perbedaannya. Pada tahun 1984 diketahui 59 orang mengalami kekerasan dengan benda tumpul. Pada tahun 1985 jumlah korban secara keseluruhan yang terdata hanya 74 orang. Jumlah korban terbesar berada di Jawa Barat dengan jumlah 46 orang, diikuti Jakarta 26 korban. Sementara di Jatim dan Sumsel masing-masing hanya 1 orang korban yang terpublikasi.

Pelaku dari penembakan misterius ini sebagian tidak diketahui, hanya sekitar 3% dari pelaku diketahui sebagai aparat keamanan. Modus dari pelaku biasanya terlebih dahulu diambil secara paksa dan dibawa oleh kendaraan pelaku ke tempat lain. Sekalipun ada beberapa korban yang mengalami tembak di tempat, ada pula korban yang dihabisi dengan cara ditabrak sepeda motor. Setelah korban dieksekusi korban biasanya dimasukkan ke dalam karung dan dibuang di sungai/kali, semak-semak laut/pantai, pinggir jalan, di kebun dan hutan. Tidak semua korban ditemukan mayatnya, pada tahun 1983 setidaknya tercatat 19 korban mengalami penghilangan paksa.

Para korban sebagian sebelum ditembak mengalami penyiksaan yang sangat berat. Zamat, salah seorang korban petrus ditemukan meninggal dengan dua tembakan di kepala dan kemaluannya dipotong serta kepalanya patah menghadap belakang dan lehernya biru bekas jeratan tali.³⁵ Penyiksaan ini juga dialami oleh Sayuti salah seorang korban petrus. Kemaluannya diikat dengan tali sepatu dan menahan sakit serta ketakutan hingga buang air besar di celana, serta mengalami luka tembak di paha, dada, dan muka.³⁶

Tidak semua korban adalah penjahat/residivis, preman atau orang bertato, korban salah tembak juga kerap terjadi atau situasi ini dimanfaatkan pihak lain agar korban di-petrus-kan. Misal, Viktor Sinaga usia 15 tahun pelajar SMPN 68 Cijantung, menjadi korban petrus dengan sembilan luka tembak pada 27 Mei 1983. Viktor Sinaga ini adalah salah satu korban salah tembak karena nama yang sama adalah seorang revidis yang telah berusia dewasa.

Cerita lain dialami oleh Yance Konekera supir pribadi dari Agus Tarsisius Ganto Wijaya mantan Ketua Prem's Pusat, sejak melaporkan peristiwa penculikan terhadap Agus kepada polisi pada 13 Juni 1983, sejak itu pula keberadaan Yance tidak lagi diketahui. Yance dikenal tidak pernah melakukan kejahatan. Hal yang tidak jauh berbeda dialami oleh Gobang alias Oeu Yun Tiam, usia 45 tahun pekerjaan supir taksi. Gobang ditembak dari jarak dekat yang menembus perutnya pada 13 Juli 1983 di depan rumahnya. Padahal, sebenarnya yang menjadi sasaran adalah seorang pengedar dan penjual kartu porno.³⁷

Ujang Suryadi adalah salah satu korban petrus akibat ketidaksenangan salah seorang pengurus RT/RW yang juga seorang Koprak Mariner yang bernama Taman Suwarno. Taman memaksa pengurus

³⁵ Investigasi KontraS, 13 April 2003.

³⁶ Investigasi KontraS, 29 Juli 2002.

³⁷ Investigasi KontraS, 13 Agustus 2002.

lingkungan lainnya dengan todongan senjata untuk menandatangani petisi yang menyatakan bahwa korban adalah residivis yang sering meresahkan masyarakat dan untuk alasan itu harus dilenyapkan. Hasil petisi itu dikirimkan ke Kotak Pos XX untuk maksud tersebut. Aparat dari Ganirzun sempat memperingatkan korban untuk pergi dari Jakarta jika ingin selamat. Korban sebelum dibunuh terlebih dahulu diculik dan ditemukan dengan 7 luka tembak. Menurut keluarga korban aparat mempunyai daftar nama preman, karena sebelumnya pada kampanye Golkar tahun 1982, Golkar banyak mengerahkan preman bayaran termasuk dari keluarga korban.³⁸

Jatuhnya banyak korban penembakan misterius ini menimbulkan banyak pro kontra. Penentangan terhadap praktek penghukuman di luar hukum ini dilontarkan oleh Ir. Sarwono Kusumaatmadja (Sekretaris Fraksi Karya Pembangunan), H. Mohammad Thamrin (Wakil Ketua Komisi III DPR-Bidang Hukum), Kemas Badaruddin (anggota DPR RI), H. Muhar Madjid (anggota DPR RI), YLBHI, Sutomo (anggota DPR Fraksi PDI), dan mantan Wakil Presiden Adam Malik.

Sementara dukungan terhadap penerapan operasi penembakan misterius ini juga ditunjukkan oleh banyak kalangan. Di antaranya DPRD Kodya Yogyakarta Komisi A yang disampaikan oleh Mayor Suharto, Ketua PP Muhammadiyah KH. A.R. Fahchrudin, Ipik Asmasoebrata (Anggota Komisi I DPR RI), Amin Iskandar (anggota DPR RI), Nuddin Lubis (Wakil Ketua DPR/MPR), Amirmachmud (Ketua MPR/DPR), Ali Murtopo (Wakil Ketua DPA), dan lain-lain. Menteri Kehakiman Ali Said, malah mengatakan:

“Masalah penembakan gelap terhadap para penjahat tidaklah berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan persoalan-persoalan yang mendahuluinya. Penembakan gelap itu bisa saja akibat

³⁸ Investigasi KontraS, 28 Februari 2003.

perkelahian antar "geng", tetapi juga bisa dilakukan oleh petugas keamanan. Apakah arti puluhan penjahat yang ditembak mati jika dibandingkan dengan puluhan ribu dan mungkin ratusan ribu orang yang menjadi korban perbuatan mereka.³⁹

Dengan melegitimasi istilah hak asasi masyarakat, Wakil Ketua Komisi I DPR, Marzuki Darusman SH, menyatakan dukungan:

"Nampaknya penembakan terhadap para pelaku kejahatan sepertiakhir-akhirini merupakan pilihan terakhir karena pilihan di luar itu tidak bisa mengatasi persoalan. Masalahnya harus pula dikaitkan dengan keseimbangan hak asasi masyarakat yang membutuhkan ketentraman dan keamanan. Dalam hal ini penembakan terhadap pelaku tindak kejahatan tentunya tidak bertentangan dengan hak asasi masyarakat, seseorang dan hukum. Mestinya hal itu bisa dijadikan peringatan bagi siapa pun yang mencoba melawan hukum."⁴⁰

Pengakuan secara tidak langsung dilakukannya penembakan misterius ini juga terlontar dari pejabat keamanan. Kepala BAKIN Yoga Sugama, dalam acara dengar pendapat dengan Komisi I DPR RI, 7 Juni, ketika ditanya tentang penembakan misterius, menjelaskan:

"Kejahatan di Indonesia sudah melewati batas kemanusiaan sehingga untuk menanggulangnya diperlukan tindak penangkal yang lebih keras. Langkah ini amat perlu untuk kemudian mengembalikan segala sesuatunya secara yuridis."⁴¹

³⁹ *Sinar Harapan*, 23 Mei 1983

⁴⁰ Penjelasan atas pertanyaan wartawan tentang Penembakan misterius. Lihat, *Suara Karya*, 24 Mei 1983

⁴¹ *Pos Kota*, 8 Juni 1983

Pangab Jenderal LB Murdani se usai Rakor Polkam tingkat Menteri di Departemen Luar Negeri pada 21 Juni 1983 menjelaskan:

”Saya menilai penembakan-penembakan akhir-akhir ini terhadap orang-orang yang pernah dihukum, selain *dilakukan oleh petugas keamanan* (cetak miring penulis) juga dilakukan oleh anggota-anggota Gang tertentu yang diakibatkan persaingan di antar Gang yang semakin keras”

LB Murdani bahkan meragukan jumlah korban waktu yang hanya tercatat 35 orang, karena hal itu baru berdasarkan jenazah yang ada di RSCM.⁴²

Kasus penembakan misterius ini mendapat perhatian dari Menteri Luar Negeri Belanda Hans van Broek yang pada 4 Januari 1984 berkunjung ke Indonesia. Selain itu kasus ini juga menjadi perhatian publik Australia yang mempertanyakan hal ini kepada Dubes Indonesia untuk Australia August Marpaung pada suatu acara televisi *Ethnic Channel* di Canberra Australia, 17 September 1983.

Pengakuan Presiden Soeharto atas diambilnya kebijakan penembakan misterius ini terungkap kemudian lewat otobiografinya yang diterbitkan pada tahun 1988. Presiden Soeharto dalam bukunya itu menjelaskan :

”Masalah yang sebenarnya adalah bahwa kejadian itu didahului oleh *ketakutan yang dirasakan oleh rakyat* (cetak miring penulis). Ancaman itu datang dari orang-orang jahat, perampok, pembunuh, dan sebagainya. Ketentraman terganggu. Seolah-olah ketenteraman di negeri ini sudah tidak ada. *Yang ada seolah-olah hanya rasa takut saja* (cetak miring penulis). Orang-orang jahat itu sudah bertindak melebihi batas perikemanusiaan. *Mereka*

⁴² Kompas, 22 Juni 1983; Sinar Pagi, 23 Juni 83; Sinar Harapan 22 Juni 1983.

tidak hanya melanggar hukum, tetapi sudah bertindak melebihi batas perikemanusiaan (cetak miring penulis). Umpannya saja, orang tua sudah dirampas berbagai miliknya, kemudian masih dibunuh. Itu 'kan sudah diluar kemanusiaan. Kalau mengambil, ya mengambillah, tetapi jangan lantas membunuh. Kemudian ada perempuan yang diambil kekayaannya dan si istri orang lain itu masih juga diperkosa oleh orang jahat itu, di depan suaminya lagi. Itu sudah keterlaluan! Apa hal itu mau didiamkan saja?"

"Dengan sendirinya kita harus mengadakan *treatment*, tindakan yang tegas. *Tindakan tegas bagaimana? Ya, harus dengan kekerasan* (cetak miring penulis). Tetapi kekerasan itu bukan lantas dengan tembakan, dor! Dor! begitu saja. Bukan! Tetapi yang melawan, ya, mau tidak mau harus ditembak. *Karena melawan mereka ditembak* (cetak miring penulis)."

"Lalu ada mayatnya ditinggalkan begitu saja. Itu untuk *shock therapy*. Supaya orang banyak mengerti bahwa terhadap perbuatan jahat masih ada yang bisa *bertindak dan mengatasinya* (cetak miring penulis)".⁴³

Bab. III. Mengontrol Badan Intelijen dengan HAM

Pertama, kasus penembak-penembak misterius di atas menunjukkan bahwa penambahan kekuasaan dan kekuatan secara berlebihan tak mampu mencapai tujuan; mengatasi kejahatan yang membuat masyarakat resah. Yang terjadi dengan maraknya orang

⁴³ G. Dwipayana & Ramadhan K.H. (ed) , *Otobiografi Soeharto: Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*, Jakarta: PT Citra Lamtoro Gung Persada, 1988, hlm 364.

tewas karena penembak misterius justru menambah keresahan di masyarakat itu sendiri. Kedua, peran badan intelijen pada kasus penembakan misterius tersebut juga jelas menunjukkan cara yang salah, yakni melibatkan langsung badan intelijen dalam tugas-tugas penegakan hukum khususnya memberantas kejahatan lewat operasi tertutup intelijen. Seperti perdebatan saat ini dalam mengatasi ancaman nasional atau melawan kejahatan terorisme, badan intelijen merasa perlu mengambil aksi pencegahan sebelum suatu kejahatan terjadi, dengan meminta wewenang menangkap, menggeledah, bahkan menyita. Alasannya, kepolisian dipandang tak mampu menangani. Di sini, perbedaan antara aktivitas intelijen dengan penegakan hukum sengaja dikaburkan.

Badan intelijen yang ideal dituntut untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara profesional, objektif dan sesuai kaidah-kaidah hukum dan hak asasi manusia. Sistem negara demokrasi membagi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, ke dalam konstitusi. Tujuannya, agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan yang besar pada satu pihak apakah itu eksekutif, yudikatif maupun legislatif sehingga berpotensi bagi penyalahgunaan kekuasaan. Dalam sistem negara hukum seperti Indonesia, segala kekuasaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara khususnya institusi keamanan harus dibatasi, sehingga terjamin hak-hak dan kebebasan dasar warga negara seperti tertuang dalam konstitusi itu sendiri. Badan intelijen memang tidak diatur dalam konstitusi, tetapi badan ini berada di bawah langsung badan eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan. Badan intelijen, bahkan presiden sebagai pejabat tertinggi dari badan eksekutif atau pemerintah harus dibatasi kekuasaannya sehingga tidak sewenang-wenang. Pengawasan dan kontrol terhadap pemerintah termasuk lembaga-lembaga yang berada dibawahnya seperti militer, polisi dan intelijen, menjadi tugas dan tanggungjawab badan legislatif. Kontrol dan pengawasan itu dilakukan melalui undang-undang, pengawasan terhadap eksekutif

dalam pelaksanaan undang-undang termasuk melalui kontrol anggaran dari badan-badan yang ada dalam pemerintahan.

Kita memerlukan produk hukum untuk mengatur ruang lingkup badan intelijen, mulai dari apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan badan intelijen sampai dengan bagaimana kontrol terhadap badan intelijen dilakukan. Undang-undang yang akan dibuat mengenai Badan Intelijen Negara (BIN) akan menabrak konstitusi dan perundang-undangan yang lainnya bila memberi wewenang-wewenang penegakan hukum kepada BIN. Khusus menyangkut masalah kewenangan untuk pengeledahan, penyitaan, penangkapan dan penahanan telah diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang menegaskan wewenang tersebut ada pada pihak kepolisian sebagai penyidik. Di luar itu, memang ada lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi yang diberi wewenang penyidikan, bahkan penuntutan, tetapi tindakan menangkap atau menahan dilakukan dengan meminta bantuan dari polisi. Kaidah-kaidah inilah yang harus menjadi pedoman dalam pelaksanaan aktivitas intelijen. Berdasarkan kaidah-kaidah inilah maka badan intelijen tidak dapat dibenarkan untuk melakukan tindakan-tindakan penegakan hukum.⁴⁴

Dalam menjalankan tugasnya mengumpulkan, menganalisis dan menyuplai informasi kepada pengguna tunggalnya yakni presiden, badan intelijen dibatasi oleh kaidah normatif itu. Kewenangan memanggil, menangkap atau menahan seseorang untuk dimintai keterangan harus menjadi kewenangan penegak hukum seperti

⁴⁴ Sering muncul argumen yang membenarkan seorang aparat intelijen untuk menangkap langsung ketika mengetahui atau melihat seseorang tengah melakukan kejahatan. Argumen ini memang benar, dan siapapun termasuk warga sipil biasa memang dibenarkan untuk menangkap seseorang yang tertangkap tangan melakukan kejahatan. Dalam perdebatan tiga RUU yang menjadi rujukan tulisan ini, bahasan lebih merujuk pada kondisi di luar keadaan tertangkap tangan.

polisi. Sebab dalam lembaga penegak hukum yang juga memiliki aparat intelijen tersendiri, hanya aparat tertentu yang dibolehkan untuk memanggil, menangkap, atau menahan seseorang sekalipun untuk dimintai keterangan. Dalam kepolisian misalnya, hanya aparat reserse yang dibolehkan, bukan intelijen kepolisian. Aparat intelijen yustisial bertugas membantu penyediaan informasi yang relevan dengan perkara hukum yang ditangani, misalnya dalam kasus-kasus tindak pidana.

Ketiga draf RUU di atas ingin memberi legalitas bagi badan intelijen untuk melakukan tindakan-tindakan hukum seperti yang dimiliki penegak hukum seperti polisi. Padahal sebuah badan intelijen seperti Badan Intelijen Negara (BIN), yang berada di bawah badan eksekutif, bukan penegak hukum atau menjadi bagian dari sistem penegakan hukum. Konstitusi telah membagi kekuasaan ke dalam tiga ranah, yudikatif, legislatif dan eksekutif. Kekuasaan untuk menggeledah, menyita, menangkap, menahan, menuntut dan mengadili seseorang yang disangka terlibat kejahatan merupakan wilayah kekuasaan penegak hukum yakni berada dalam ranah yudikatif. Sementara kewenangan untuk melakukan pencegahan dan penangkalan misalnya, harus tetap menjadi kewenangan dari Menteri Kehakiman (Menteri Hukum dan HAM) atas permintaan Jaksa Agung RI.

Alasan-alasan dalam tiga buah draf RUU tersebut ingin memberi justifikasi bagi Badan Intelijen Negara untuk melakukan tindakan-tindakan di atas. Bila ini terjadi, maka bukan saja sekadar menimbulkan keaburan dalam membedakan aktivitas intelijen dan penegakan hukum, keaburan dalam memahami arti dari ancaman nasional, integritas nasional, kepentingan nasional, dan semua yang serba nasional. Tapi juga merusak sistem demokrasi serta melanggar hukum dan hak asasi manusia sekaligus. Oleh karena itu, kita perlu mengingatkan DPR sebagai badan legislatif untuk tidak mengakomodir klausul-klausul yang tertuang dalam

RUU Intelijen Negara seperti disinggung di atas. Salah satu cara mengantisipasi munculnya kembali RUU yang memuat klausul-klausul berbahaya itu adalah perlu mengelaborasi lebih jauh alasan-alasan di balik klausul-klausul yang membenarkan perluasan kekuasaan badan intelijen.

Intelijen, Sensor, dan Negeri Kepatuhan

Oleh: Stanley (ISAI)

Pergantian kekuasaan dari Orde Lama ke Orde Baru ditandai dengan dimunculkannya histeria anti-komunis berupa penangkapan, penyiksaan, pembunuhan serta pembuangan jutaan orang yang dituduh berideologi "kiri". Dari mereka yang hidup sebagian dijebloskan ke dalam berbagai penjara di tanah air, sebagian lagi dikirim ke Pulau Nusakambangan dan Pulau Buru.

Para pendukung Soekarno ditangkap dan dipenjarakan hingga belasan tahun, baik dari kalangan sipil maupun militer. Lembaga dan semua barisan pendukung politik Soekarno dibubarkan dan dinyatakan terlarang. Para sukarelawan Dwikora dan pendukung Soekarno di rimba Kalimantan Barat dan perbatasan Kalimantan Utara dikepung dan dijepit bersama bala tentara kerajaan Malaysia. Mereka lantas diburu dengan tuduhan sebagai agen komunis yang bersekutu dengan Pasukan Gerilya Rakyat Serawak/Partai rakyat

Kalimantan Utara (PGRS/PARAKU). Ketika aksi penumpasan tak berhasil, pimpinan operasi Angkatan Darat, melalui sebuah operasi penggalangan (*covert operation*), mengadu-domba orang Cina dengan masyarakat Dayak.¹

Tak lama setelah memegang Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar), Soeharto dengan dukungan sejumlah petinggi Angkatan Darat memprakarsai lahirnya konsensus nasional yang di kemudian hari menjadi dasar legitimasi sistem demokrasi Pancasila. Lantas untuk mengamankan pemerintahan Orde Baru, Soeharto membentuk lembaga Kopkamtib yang langsung bertanggungjawab padanya. Lembaga ini di kemudian hari berfungsi memetakan seluruh elemen potensial yang akan melakukan pembangkangan

¹ Termasuk para sukarelawan Dwikora di Kalimantan Barat yang sepenuhnya adalah pendukung Soekarno. Banyak di antara sukarelawan ini adalah orang Singapura dan Cina Malaysia yang bersimpati pada Soekarno. Di antara mereka adalah para mahasiswa dan mahasiswa dari Universitas Nanyang Singapura yang dilatih antara lain oleh Piere Tendean (yang kemudian jadi ajudan Jendral AH Nasution dan meninggal dalam Peristiwa G30S). Lihat Pramoedyana Ananta Toer dan Stanley Adi Prasetyo (ed), *Oei Tjoe Tat: Memoar Mantan Pembantu Presiden Sukarno, Hasta Mitra*, Jakarta 1995, hlm. 141-162. Sumber lain yang perlu dibaca secara kritis adalah Dinas Sejarah Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat, *Sejarah TNI-AD 1945-1973 Jilid 4*, Dinas Sejarah TNI-AD, Jakarta, 1982, hlm. 286-297. Dalam buku versi TNI-AD ini di satu pihak mengakui bahwa Pasukan PGRS/Paraku adalah pasukan yang tadinya dihimpun Indonesia untuk melawan negara boneka bentukan Inggris, di lain pihak pasukan ini dituduh sebagai kepanjangan kekuatan komunis. Operasi intelijen dilakukan dengan cara menceraikan hubungan persahabatan antara orang Tionghoa dengan Dayak di Kalimantan, dengan cara membunuh salah seorang tumenggung Dayak dan mengatakan kepada warga Dayak bahwa pelakunya adalah orang Tionghoa. Tokoh-tokoh Dayak yang terpovokasi segera mengadakan upacara mangkok merah guna menggalang solidaritas suku dan memanggil arwah leluhur. Kemudian intelijen melakukan aksi penggalangan tokoh-tokoh Dayak dan pada Oktober 1967, tentara membidani pembentukan Lasykar Pangsuma yang terdiri dari pemuda Dayak yang kemudian dimobilisasi bersama tentara untuk menumpas seluruh perlawanan pasukan-pasukan mantan sukarelawan yang sebetulnya adalah pendukung politik Sukarno itu. Baca juga secara kritis buku Drs. Soemadi, *Peranan Kalimantan Barat Dalam Menghadapi Subversi Komunis Asia Tenggara*, Yayasan Tanjungpura, Pontianak, 1973.

terhadap pemerintah Soeharto. Pemerintah Orde Baru juga menuduh pemerintah Republik Rakyat Tiongkok (RRT) terlibat di belakang Gerakan G30S.

Tuduhan itu kemudian juga diikuti dengan naiknya skala kerusuhan anti-Tionghoa. Aksi-aksi anti-Tionghoa semakin meningkat dengan tuntutan pengusiran orang-orang Tionghoa WNA dari daerah-daerah tertentu. Di Lhokseumawe, Aceh, orang-orang Tionghoa diusir ke luar dari rumah mereka masing-masing dan dijemur di bawah sinar matahari selama lebih dari lima jam. Yang laki-laki dipaksa untuk membuka bajunya, kemudian tubuhnya disiram berbagai macam cat atau ditulisi slogan-slogan anti-Tionghoa setelah dipukuli terlebih dahulu.

Pada 8 Mei 1966, Pangdam Aceh, Brigjen Ishak Djuarsa mengumumkan agar seluruh orang Tionghoa WNA meninggalkan Aceh sebelum 17 Agustus 1966. Lebih dari 15.000 pengungsi Tionghoa WNA menuju kota Medan dan sekitarnya. Mereka tinggal di gudang-gudang tembakau, klenteng-klenteng dan bekas-bekas sekolah Tionghoa. Di kota Medan, tembok-tembok penuh corat-coret anti Tionghoa antara lain "Orang-Orang Tionghoa pulang" dan "Sekali Tionghoa Tetap Tionghoa". Pada Agustus KAPPI dan KAMI Sumatera Utara menuntut agar sebelum akhir tahun semua warganegara RRT diusir dari Sumatera Utara. KAPPI Sumatera Utara kemudian mengeluarkan pernyataan yang mendesak pemerintah agar mengusir seluruh orang Tionghoa/komunis dari Indonesia atau KAPPI sendiri yang akan bertindak.

Dalam suatu rapat umum mahasiswa pada 15 Oktober 1966, Pangdam Sumatera Utara Brigjen Sobiran Mochtar menyatakan bahwa demonstrasi-demonstrasi anti-Tionghoa tidak cukup untuk mematahkan dominasi orang Tionghoa dalam perekonomian setempat. Para mahasiswa harus memelopori menolak membeli atau menjual barang kepada orang Tionghoa dan secara aktif mengawasi toko-toko Tionghoa agar orang enggan berbelanja ke sana.

Atas "perintah" Jenderal Nasution, pada 7-10 Mei 1966, KENSI menyelenggarakan Konperensi Ekonomi Nasional. Di dalam konperensi tersebut, arsitek PP-10, mantan Menteri Perdagangan Rachmat Muljomiseno mengatakan, "Adalah hak Saudara sebagai tuan rumah untuk mempersilahkan tamu duduk di ruang tamu. Tamu yang baik akan menyesuaikan diri dengan keadaan dan kebiasaan tuan rumah. Memang tamu itu bisa menjadi sahabat, bahkan mungkin sahabat karib. Sekalipun demikian yang perlu dijaga adalah kehormatan tuan rumah sendiri. Jangan sampai sahabat masuk ke ruang istirahat Saudara, apalagi turut menanak nasi di dapur Saudara." Konperensi menuntut agar PP-10 diberlakukan kembali dengan peningkatan bahwa larangan berdagang orang asing bukan hanya di pedesaan tetapi sampai di tingkat kabupaten.

Pada 1 Juni 1966, dalam rangka memperingati hari lahirnya Pancasila, atas tekanan para pemimpin LPKB, 6.662 orang Tionghoa WNI di Sukabumi (hampir seluruh Tionghoa WNI di kota tersebut) secara serentak mengganti namanya dengan nama Indonesia. Namun tindakan ganti nama ini secara *de jure* tidak sah, karena berdasarkan Undang-Undang Ganti Nama No. 4 Tahun 1961 prosedur ganti nama antara lain harus dilakukan di pengadilan negeri dan diumumkan di Berita Negara. Jadi ganti nama massal di Sukabumi tersebut hanya bersifat simbolik belaka dan tidak mempunyai kekuatan hukum sama sekali, misalnya dalam menandatangani surat-surat penting atau dalam memperoleh KTP dan sebagainya.

Sebelumnya KAPPI cabang Jawa Barat mengeluarkan pernyataan yang menyerang LPKB karena menganjurkan orang Tionghoa untuk mengganti nama mereka dengan nama Indonesia dan menuduh bahwa ganti nama tersebut hanya merupakan kedok untuk melakukan gerilya politik, ekonomi dan sosial yang menyulitkan kesatuan-kesatuan aksi untuk mengawasinya. KAPPI menyerukan agar semua orang Tionghoa WNA diusir dari Indonesia karena telah berperan aktif membantu Gestapu/PKI. Membiarkan

Tionghoa di Indonesia berarti membiarkan benalu yang menghisap habis kekayaan bangsa Indonesia.

Pada 25-31 Agustus 1966, berlangsung seminar Angkatan Darat ke-II di SeskoAD, Bandung di bawah pimpinan Mayjen Suwanto. Tujuan seminar untuk merumuskan kembali doktrin Angkatan Darat dan menetapkan peran politik dan program Angkatan Darat, mengingat telah terjadi berbagai perubahan politik yang signifikan sejak Seminar Angkatan Darat ke-1 pada April 1965. Seminar Angkatan Darat II memutuskan untuk mengganti penggunaan sebutan Republik Rakyat Tiongkok dan orang Tionghoa menjadi Republik Rakyat Cina dan orang Cina. Alasan penggantian istilah tersebut adalah :

”.....untuk menghilangkan perasaan inferior pada orang kita dan di lain pihak menghapus perasaan superior pada golongan yang bersangkutan dalam negara kita, maka adalah tepat untuk melapor bahwa seminar memutuskan untuk menggunakan lagi sebagai sebutan untuk Republik Rakyat Tiongkok dan warganya ”Republik Rakyat Cina” dan ”warganegara Cina”. Hal ini dapat dibenarkan dari segi historis dan sosiologi.”

Keputusan Seminar Angkatan Darat ke-2 ini kemudian ditindaklanjuti pemerintah Orde Baru dengan mengeluarkan Surat Edaran Presidium Kabinet RI. No SE-6/PresKab/6/1967 tanggal 20 Juni 1967 yang berisi instruksi untuk mengganti sebutan Republik Rakyat Tiongkok dan orang Tionghoa menjadi Republik Rakyat Cina dan orang Cina. Hal ini merupakan sebuah strategi untuk menciptakan inferioritas di kalangan Tionghoa yang notabene sejak kerusuhan Mei 1963 berdiri di belakang garis politik Sukarno.²

² Peristiwa rasialis 10 Mei 1963 ini diawali dengan terjadinya perkelahian di kampus ITB antara seorang mahasiswa Tionghoa dengan seorang mahasiswa pribumi. Kemudian dipelopori sejumlah mahasiswa ITB dan Universitas Padjadjaran, dimulailah aksi mas-

Sementara itu posisi Angkatan Darat yang makin kuat menimbulkan kecenderungan penguasa-penguasa militer di daerah-daerah untuk menentukan kebijaksanaannya sendiri-sendiri. Pangdam Brawijaya Mayjen Soemitro selaku Pempelrada Jawa Timur dan Madura mengeluarkan serangkaian peraturan yang sangat anti Tionghoa dan bertentangan dengan kebijaksanaan Pemerintah Pusat. Baru sebulan menjabat Pangdam, pada Juli 1966 ia telah mengeluarkan larangan peredaran seluruh koran berbahasa Tionghoa di Jawa Timur termasuk Harian *Indonesia*, koran berbahasa Tionghoa yang dikelola Angkatan Darat. Kemudian pada 31 Desember 1966 ia mengeluarkan empat keputusan yang ditujukan kepada orang-orang Tionghoa WNA dan *stateless*.

Keputusan yang pertama melarang orang-orang Tionghoa WNA/*stateless* melakukan perdagangan besar di kota-kota lain di Jawa Timur kecuali Surabaya. Kedua, melarang orang-orang Tionghoa

sa perusakan toko-toko, rumah tinggal dan kendaraan milik etnis Tionghoa di kota Bandung. Lihat: Rum Aly, *Titik Silang Jalan Kekuasaan Tahun 1966*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2006. Aksi ini sebetulnya berawal sidang pengadilan di Cirebon pada Maret 1963 yang mengadili seorang pemuda pribumi, putra Dr. Murad (seorang aktivis PSI) yang menjadi tertuduh dalam kecelakaan lalu lintas di jalan raya Gronggong, pinggir kota Cirebon yang menyebabkan seorang pemuda Tionghoa meninggal dunia. Rupanya putusan hakim tidak memuaskan tertuduh dan teman-temannya, lalu terjadi perkelahian di halaman pengadilan antara pemuda-pemuda itu dengan pemuda-pemuda Tionghoa yang menghadiri sidang tersebut. Pada saat pulang dari pengadilan pemuda-pemuda pribumi yang tidak puas tersebut mulai melakukan perusakan toko-toko milik etnis Tionghoa dengan cara melemparinya dengan batu. Sebuah mobil di jalan Pasuketan dibakar massa, menyebabkan terjadinya kepanikan di kalangan etnis Tionghoa di kota Cirebon. Kerusuhan yang konon didalangi oleh seorang Yesuit ini, dengan cepat menghasilkan kristalisasi di kalangan orang Tionghoa. Apalagi satu-satunya partai yang melancarkan kecaman keras terhadap aksi rasialis itu notabene hanya PKI. Peristiwa 10 Mei 1963. Peristiwa tersebut mau tidak mau telah membuat warga Tionghoa menjadi simpatisan sekaligus terjun ke berbagai organisasi yang mendukung garis politik PKI. Lihat: Prof. Dr. Selo Sumardjan et.al., *Gerakan 10 Mei 1963 di Sukabumi*, PT Eresco, Bandung. Atau J.A.C. Mackie, "Anti-Chinese Outbreaks in Indonesia, 1959-68" dalam J.A.C. Mackie, *The Chinese in Indonesia*, The University Press of Hawaii, Honolulu, 1976, hlm. 97-112.

hoa WNA/*stateless* pindah domisili keluar dari Jawa Timur. Ketiga, mengenakan pajak sebesar Rp 2.500 per jiwa kepada seluruh Tionghoa WNA/*stateless* yang tinggal di Jawa Timur. Keempat, melarang penggunaan huruf dan bahasa Tionghoa di muka umum demikian juga pembukuan, perdagangan, korespondensi, percakapan telepon dan berjualan. Keputusan lainnya adalah perintah untuk menutup semua kelenteng di Jawa Timur dan Madura dengan alasan untuk mempercepat proses integrasi sosio-kultural dan memutuskan kaitan kultural Cina di Indonesia dengan nenek moyangnya.³

Petunjuk pelaksanaan yang dikeluarkan pada tanggal 3 dan 21 Januari 1967 menetapkan bahwa toko-toko Cina WNA di luar kota Surabaya harus ditutup dan uang hasil penjualan barang-barang persediaannya harus didepositokan di bank dan dilaporkan kepada Panitia Daerah yang terdiri dari Muspida setempat. Pemilik hanya boleh menarik sebagian saja dari miliknya tersebut, untuk digunakan kebutuhan hidup sehari-hari atau membayar pajak dan utang dagangnya dengan ijin Panitia Daerah. Dalam prakteknya bukan hanya pedagang besar yang dilarang melakukan kegiatan tetapi juga para pedagang kecil/eceran.⁴

Pada 7 Juni 1967, presidium kabinet mengumumkan akan segera dibentuk Staf Khusus Urusan Tjina (SCUT) yang berada di bawah presidium untuk membantu Adam Malik yang bertanggungjawab dalam penanganan kebijakan masalah Tionghoa. SCUT dibentuk beberapa bulan kemudian (diumumkan melalui Keputusan Presiden tanggal 3 Agustus 1967), tetapi pada 5 Juni G-5 KOTI terlebih dahulu membentuk Badan Kontak Urusan Tjina (BKUT), yaitu suatu badan yang akan menangani orang-orang Tionghoa WNA dengan ketuanya Kolonel Sukisman, seorang militer lulusan Jurusan

³ Ramadhan K.H., *Soemitro Dari Pangdam Brawijaya Sampai Pangkoptantib*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 119-120.

⁴ Charles A. Coppel, *Tionghoa Indonesia Dalam Krisis*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Sinologi Fakultas Sastra UI, yang sangat tertarik dan ahli dalam masalah Tionghoa. Menurut pandangan Sukisman, badan ini akan menjadi sebuah wadah yang akan mengkoordinir orang-orang Tionghoa WNA seperti Chiao Chung, namun di bawah kendali pemerintah. Orang-orang Tionghoa yang bergabung dengan BKUT pada umumnya adalah tokoh-tokoh Kuomintang atau mereka yang berpandangan antikomunis.

Sesuai perkembangan situasi di dalam negeri, pada Juni 1969, SCUT dibubarkan dan fungsinya diambil alih BAKIN yang kemudian melalui Keputusan KABAKIN No. Kpts-031 Tahun 1973 membentuk Badan Koordinasi Masalah Cina (BKMC) yang tugas utamanya mengawasi seluruh gerak-gerik dan kegiatan etnis Tionghoa di Indonesia, sedangkan BKUT dialihkan ke Departemen Dalam Negeri. Melalui Keputusan Kabakin No-Kpts-032 Tahun 1973 ditentukan struktur organisasi, prosedur dan tata cara kerja BKMC.

Pada 6 Desember 1967, Presiden Soeharto mengeluarkan Instruksi Presiden No. 14/1967 tentang Agama, Kepercayaan dan Adat Istiadat Cina. Dalam instruksi tersebut ditetapkan bahwa seluruh upacara agama, kepercayaan dan adat istiadat Tionghoa hanya boleh dirayakan di lingkungan keluarga dan dalam ruangan tertutup. Instruksi Presiden ini bertujuan melikuidasi pengaruh seluruh kebudayaan Tionghoa termasuk kepercayaan, tradisi, adat istiadat dan agamanya dan mendorong terjadinya asimilasi secara total sesuai dengan yang dicita-citakan LPKB.

Dengan dikeluarkannya Inpres No. 14/1967 seluruh perayaan tradisi dan keagamaan etnis Tionghoa termasuk tahun Baru Imlek, Capgomeh, Pehcun dan sebagainya dilarang dirayakan secara terbuka. Demikian juga tarian-tarian barongsai (tarian singa) dan lang-liong (tarian naga) dilarang dipertunjukkan. Pada awal tahun 1990-an beberapa pimpinan daerah, antara lain di Jawa Timur, mengeluarkan larangan yang lebih aneh, seperti larangan berjualan kue keranjang (kue Cina).

Kontrol politik dan pemasangan budaya terhadap etnis Tionghoa kemudian dilanjutkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri No.4555.2-360 Tahun 1968 tentang Penataan Klenteng dan Surat Edaran Menteri Penerangan No. 02/SE/Ditjen/PPG/K/1988 tentang Larangan Penerbitan dan Pencetakan Tulisan/Iklan beraksara dan berbahasa Cina, ditambah dengan Peraturan Daerah Daerah Tingkat I DKI Jakarta No.K-I/OS-11/OS-12 tentang keharusan warga negara Indonesia keturunan Tionghoa di daerah DKI Jakarta melapor dan mengisi formulir K-I. Demikian juga setiap warga negara Indonesia keturunan Tionghoa dan anak-anaknya melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia SKB 01-UM.09.30-80 No 42 wajib memiliki Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia atau SBKRI.

Tabel 1. Sejumlah Peraturan Diskriminatif yang Dipercaya Lahir dari Laporan dan Kecurigaan Intelijen terhadap Warga Keturunan Tionghoa

No.	Peraturan	Tentang	Tanggal
Kurun 1969-1973			
1	Keputusan Kepala BAKIN no. Kpts-031/1973	Pembentukan BKMC	8 Juni 1973
2	Keputusan Kepala BAKIN No. Kpts-032/1973	Struktur organisasi, prosedur dan tata cara kerja BKMC	8 Juni 1973
Kurun 1973-1975			
3	Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 6/76A/KEP/DIR/UPR/1974	Pengarahan Kredit Investasi pada Perusahaan Pribumi	11 Februari 1974
4	Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No.072/U/1974	Pencabutan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 015/1968	18 Maret 1974

5	Surat Edaran Direksi Bank Indonesia kepada Bank Umum Pemerintah dan Bank Pembangunan Indonesia no. SE-7/1/UPK	Pedoman Praktis pengertian Pribumi	6 April 1974
6	Instruksi Menteri Pendidikan dan Kebudayaan no.018/U/1974	Pedoman Pelaksanaan Asimilasi (Pembauran) di bidang pendidikan di Sumatera dan Kalimantan Barat	23 November 1974
7	Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan no.044/P/1975	Pembentukan Team Pembantu pelaksanaan Asimilasi di bidang pendidikan dan pengaturan pendidikan asing di Indonesia	18 Maret 1975
8	Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No.054/1975, no.060a/P/1975	Penunjukkan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I sebagai penanggung jawab pengendalian pelaksanaan Asimilasi di bidang pendidikan di daerah	7 April 1975
9	Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan no.0170/U/1975	Pedoman Pelaksanaan Asimilasi (Pembauran) di bidang pendidikan	7 Agustus 1975
Kurun 1977-1981			
10	Instruksi Menteri Dalam Negeri no. X01/1977	Petunjuk pelaksanaan Pendaftaran Penduduk	10 Desember 1977
11	Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah No. 035a/c/I/Kep/1978	Petunjuk Pelaksanaan kurikulum 1975 dalam rangka Pelaksanaan Asimilasi di bidang Pendidikan dan Petunjuk Pelaksanaan kegiatan ekstra kurikuler sebagai Penunjang Pelaksanaan Asimilasi di bidang Pendidikan	17 April 1978
12	Keputusan Ketua Team Pembantu Pelaksanaan Asimilasi di bidang Pendidikan dan Pengaturan Pendidikan asing di Indonesia	Petunjuk Pelaksanaan penggalangan untuk memperlancar pelaksanaan asimilasi di bidang pendidikan	17 April 1978

13	No. KEP-01/TP-PAPPA/IV/1978 Keputusan Menteri Perdagangan dan Koperasi No. 286/KP/XII/1978	Larangan mengimpor, memperdagangkan dan menge-darkan segala jenis barang cetakan dalam huruf/aksara dan bahasa Cina	28 Desember 1978
14	Keputusan Bersama Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung no.67/1980, No. 224/1980, Kep111/J.A./10/ 1980	Petunjuk Pelaksanaan Instruksi Presiden no. 14/1967	15 Januari 1980
15	Instruksi Presiden No. 2/1980	Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia	31 Januari 1980
Kurun 1981-1998			
16	Surat Edaran Direktur Jenderal Pembinaan Pers dan Grafika No. 02/SE/Ditjen/PPG/K/1988	Larangan penerbitan dan pencetakan tulisan/ iklan berak-sara dan berbahasa Cina	1988
17	Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 380 tahun 1989	Pembentukan Tim pendamping DKI Jakarta untuk penelitian dan penyelesaian masalah gedung-gedung dan tanah-tanah sekolah ex asing/ Cina di wilayah DKI Jakarta	8 Maret 1989
18	Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 590 tahun 1990	Pola Koordinasi pengendalian kependudukan dan orang asing di wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta	18 April 1990
19	Keputusan Menteri Kehakiman No. M.02-HL.04.10/ 1992	Pembuktian status kewarganegaraan RI anak-anak dari war-ga negara RI keturunan asing pemegang Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia	10 Juli 1992
20	Keputusan Presiden No. 56 Tahun 1996	Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia	9 Juli 1996

Memunculkan Paradigma Baru

Secara perlahan Soeharto melakukan de-Soekarnoisasi di semua lini. Soeharto tampaknya dengan cepat sekali melakukan koreksi terhadap semua kebijakan Soekarno. Ia segera menggalang terbentuknya "persatuan" negara donor lewat IGGI, mengakhiri konfrontasi Dwikora, merangkul para tokoh PRRI pelarian yang ada di luar negeri, memberlakukan sistem keamanan lingkungan (RT-RW) dan sebagainya.

Orde Baru secara masif menciptakan sebuah "*brand image*" sebagai sebuah kekuatan baru yang ingin mengoreksi total rejim Orde Lama yang ditumbangkannya yang digambarkan sebagai penuh dengan "kekacauan", "pertentangan", "inkonsistensi", "pengkhianatan", "kotor", "penuh ketidakstabilan", "anti-ketertiban" dan "persundalan". Orde Baru menggambarkan dirinya sebagai sebuah rejim "tertib" yang ingin melakukan "koreksi total", "pelurusan", "normalisasi", "pemerataan", "bersih", "stabil" dan sebagainya.⁵

Ideologi pembangunan Orde Baru juga jadi antitesis bagi "*nation and state character building*" ala Bung Karno, yaitu memelihara dan mendorong kemajemukan. Orde Baru melakukan penyeragaman

⁵ Perihal ini bisa dibaca pada tulisan Michael van Langenberg, "The New Order State: Language, Ideology, Hegemony" dalam Arief Budiman (ed), *State and Civil Society in Indonesia*, Center of Southeast Asian studies, Monash University, 1990. Tulisan ini telah diterjemahkan ke Indonesia dan dimuat dalam Yudi Latif dan Idi Subandy Ibrahim (ed), *Bahasa dan Kekuasaan: Politik Wacana di Panggung Orde Baru*, Pustaka Mizan, Bandung, Mei 1996. Kita bisa menemukan banyak kata dan program yang menyiratkan "pesan moral" Orde Baru ini antara lain "normalisasi kampus" (yang justru membuat kehidupan kampus jadi tak normal!), "bersih lingkungan", "bersih diri" dan "disiplin nasional". Menurut Michael, Orde Baru membangun kekuasaannya yang "bersih, stabil dan tertib" di atas sebuah tragedi pembunuhan massal 1965/1967. Menurutnya, "Jelas, itu berarti Orde Baru telah menggangkangi kenangan atas sejarah penuh rangkaian pembunuhan itu sendiri tak dipertimbangan dalam sejarah resmi versi Orba. ...bahwa kekerasan adalah akibat logis dari kekacauan OrdeLama, dan bukan awal dari yang baru. Orde Baru sendiri diawali dengan penataan keteriban."

yang tampaknya dijadikan konsekuensi atas kepatuhan rakyat pada ketertiban. Orde Baru secara perlahan juga menggunakan dasar negara, Pancasila, untuk menggunting, mengidentifikasi dan memaknai kembali semua "benda-benda" yang ada dalam negara-bangsa Indonesia. Semua hal yang berkonotasi baru, dimaknai dengan embel-embel Pancasila yang kemudian dianggap sebagai unsur *uniquum* Orde Baru, misalnya "sepakbola Pancasila", "ekonomi Pancasila", "demokrasi Pancasila", "pers Pancasila" dan sebagainya.⁶ Sebuah hal yang bagi banyak kalangan justru berarti sebaliknya, yakni cerminan sebuah kegagalan.⁷

Jargon Orde Lama yang penuh dengan kalimat "revolusioner", "progresif", "rakyat", "buruh" dan sebagainya diganti dengan kata "pembangunan", "Pancasila", "masyarakat", "pekerja" dan lain-lain.⁸ Berbagai media massa dibredel. Orde Baru juga memperkuat

⁶ Istilah sepakbola Pancasila muncul di jaman PSSI kepemimpinan Bardosono di era 70-an yang merupakan jawaban atas kisruhnya partai final perserikatan yang berlangsung Stadion Utama Senayan. Saat itu terjadi *tackling* yang keras hingga mengakibatkan perkelahian massal antara kedua pemain yang kemudian melibatkan pemain cadangan, ofisial, dan penonton dari kedua kubu. Ketua PSSI Bardosono kemudian menghentikan pertandingan dan memanggil wasit dan pengawas pertandingan. Keputusannya adalah pertandingan tak diteruskan dan kedua tim diputuskan keluar sebagai juara kembar.

⁷ Pada jaman Orde Baru, ada banyak pihak yang kemudian menggunakan istilah Pancasila sebagai cara untuk mengidentifikasi sebagai pihak yang memiliki nasionalisme tinggi. Begitu kerapnya kata-kata ini digunakan sehingga kadang justru berlebihan dan membingungkan serta malah mencerminkan arti yang justru bertentangan.

⁸ Dalam hal ini Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers menarik untuk dikaji mengingat dalam UU ini Orde baru tak sadar dan masih menggunakan jargon-jargon sebagaimana yang lazim di jaman progresif revolusioner di jaman Sukarno. Baru pada 1982 UU ini digantikan dengan Undang-Undang Republik Indonesia No 21 Tahun 1982 tentang Perubahan atas Undang-Undang No 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No 4 Tahun 1967. Pada hakekatnya UU No. 21 hanya mengubah sejumlah istilah yang digunakan pada UU No 11 Th 1966 saja, antara lain kata "alat revolusi" diganti dengan "alat perjuangan nasional", "alat penggerak massa" menjadi "alat penggerak pembangunan bangsa", "pengawal revolusi" menjadi "pengawal ideologi Pancasila", "pers Sosialis Pancasila" menjadi "Pers Pancasila", "tiga kerangka revolusi" menjadi

barisan kelompok milisi dan preman yang sewaktu-waktu bisa dikerahkan untuk menjadi pagar pengaman sekaligus barisan pendukung pemerintah yang secara fisik siap menghadapi setiap kelompok yang dianggap memiliki "pandangan berbeda dengan pemerintah".⁹ Beberapa profesi diawasi secara ketat. Mereka yang dituduh pernah terlibat atau tersangkut Peristiwa G30S langsung dipecat dan keturunannya tak boleh memasuki profesi-profesi tertentu antara lain TNI, pegawai negeri, dosen, guru dan wartawan.

Pada 1967 pemerintah Soeharto mencanangkan program Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) yang didukung antara lain oleh pemerintah Amerika dan Jepang dengan konseptor utama adalah para sarjana lulusan Amerika yang disebut sebagai Mafia Berkeley. Untuk mengamankan Trilogi Pembangunan dan kebijakan *trickle down effect*,¹⁰ secara perlahan Soeharto mengembangkan pemerintahan represif berwatak otoritarian.

Kelompok mahasiswa dan media massa yang mencoba melakukan kritik atas berbagai kebijakan ekonomi pemerintah dihadapi Soeharto dengan ancaman kekerasan berupa pembengarusan.

"tujuan nasional", "progresif" menjadi "konstruktif-progresif", "kontra revolusi" menjadi "penentang Pancasila", "berkhianat terhadap revolusi" menjadi "berkhianat terhadap Perjuangan Nasional", "gotong royong kekeluargaan terpimpin" menjadi "secara bersama berdasar atas asas kekeluargaan", "revolusi" menjadi "Perjuangan Nasional", dan "revolusi Pancasila" menjadi "ideologi Pancasila". Lihat Pasal 1 UU Republik Indonesia No 21 Tahun 1982.

⁹ Lihat Togi Simanjuntak, *Preman Politik*, ISAI, Jakarta, 2000.

¹⁰ Trilogi Pembangunan pada intinya bertumpu pada tiga esensi pokok yaitu stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan. Konsep ini semula bertujuan untuk mengangkat bangsa dan negara Indonesia agar kian maju dan kuat di segala bidang. Sedangkan model *trickle down effect* yang digagas kelompok ekonom UI lulusan Berkeley ini mempunyai inti pada penguatan kelompok pengusaha dan menengah sebagai prioritas pembangunan ekonomi. Penguatan pada kelompok ini dipercaya akan mampu mengangkat kehidupan rakyat kecil di kemudian hari, antara lain dengan terciptanya lapangan kerja dan masuknya investasi Barat ke Indonesia.

Pemerintah kemudian mengeluarkan ketentuan pemberlakuan Surat Ijin terbit (SIT) yang kemudian diubah menjadi Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP).¹¹ Pers dilarang memberitakan apa pun yang berhubungan dengan suku, agama, ras dan antar-golongan (SARA).¹² Dalam ketentuan ini termasuk pula pemberitaan tentang keluarga Cendana, ABRI, dan skandal pejabat.¹³ Lantas pada 1978, Soeharto juga meminta Menteri Penerangan Ali Murtopo untuk mengendalikan pers sepenuhnya dengan menandatangani sebuah nota kesediaan untuk dibina oleh pemerintah.

Untuk menetralsir kekuatan mahasiswa dan unsur kampus lainnya, pemerintah pada 1978 juga memberlakukan ketentuan Normalisasi Kehidupan Kampus dan badan Koordinasi kemahasiswaan (NKK-BKK).¹⁴

¹¹ Penjelasan rinci mengenai hal ini bisa dibaca pada David T. Hill, *The Press in New Order Indonesia*, University of Western Australia, Press, Australia, 1994, hlm. 34-80.

¹² Ketentuan tentang SARA ini begitu keterlaluan hingga sensus mengenai etnisitas di Indonesia juga dilarang. Satu-satunya data mengenai sensus etnisitas di Indonesia adalah data hasil sensus tahun 1930. Badan Pusat Statistik (BPS) empat kali mengadakan sensus penduduk yaitu pada 1961, 1971, 1980, dan 1990 namun semuanya tak menyertakan pencarian data mengenai etnisitas dengan alasan utama agar konflik SARA tak membesar. Baru setelah Soeharto jatuh, pada sensus penduduk tahun 2000 dimasukkan sensus mengenai etnisitas. Namun hasil sensus etnisitas ini mengundang banyak pertanyaan, karena sebagian besar masyarakat tak mengetahui proses pengumpulan data di lapangan. Lihat bagian pendahuluan pada Leo Suryadinata, Evi Nurvidya Arifin, Aris Ananta, *Penduduk Indonesia: Etnis dan Agama dalam Era Perubahan Politik*, LP3ES, Jakarta, 2003, hlm. xxvi-xxxiii.

¹³ Pejabat Deppen yang menonjol dan paling berjasa dalam melakukan politik pembinaan yang bisa disebutkan antara lain adalah Sukarno SH, Dr. Janner Sinaga dan Drs. Subrata. Ketiganya aktif melaksanakan politik pembinaan kepada pers saat menjadi Direktur Jendral Pembinaan Pers dan Grafika.

¹⁴ Penggunaan kata "normalisasi" ini mengesankan bahwa sebelumnya kehidupan kampus adalah tidak normal, maka itu diperlukan tindakan untuk menormalkan kehidupan kampus. Gagasan yang diusung oleh Daoud Joesoef ini kemudian kian dimantapkan oleh Nugroho Notosusanto melalui konsep yang disebut sebagai Wawasan Almamater. Perberlakuan konsep yang lebih merupakan upaya depolitisasi mahasiswa dan kehidupan kampus ini mendapat tentangan hebat di kalangan mahasiswa waktu itu.

Kritik, upaya perlawanan, demonstrasi selalu dihadapi pemerintahan Soeharto dengan cara-cara represif. Demikian pula berbagai organisasi profesi dan massa diasastungalkan. Bahkan pada 1978 Soeharto mencetuskan kebulatan tekad untuk setia pada Pancasila dan berjanji tak akan mengubahnya. Sebuah kebulatan tekad yang dikenal sebagai Eka Prasetya Panca Karsa. Untuk menghadapi berbagai kritis atas diri dan pemerintahannya, Soeharto mengenalkan program Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4). Kelompok agama dikontrol sepenuhnya oleh pemerintah yang menyatakan di Indonesia hanya ada lima agama resmi.

Lembaga yudikatif dan eksekutif sepenuhnya tunduk pada kemauan politik Soeharto. Setiap kali memasuki kampanye muncul doa politik, kebulatan tekad dan berbagai aksi massal yang ramai-ramai menyatakan dukungan kepada Soeharto untuk menjadi calon tunggal presiden Republik Indonesia.

Aparat intelijen memberikan sumbangan yang besar bagi pemerintah Orde Baru dalam memproduksi berbagai istilah atau kata baku yang menjurus pada pertentangan, permusuhan kekacauan dan semangat sektarian. Mulai dari "anti-pembangunan", "anti-Pancasila", "mbalela", "esktem kanan", "ekstrem kiri",¹⁵ "GPK", "SARA", "kelompok bermasalah", "OTB", "subversif", "bersih diri", "kiri baru", "terlibat", "pri-nonpri", "mempermalukan bangsa", "gangguan keamanan", "subversi", "sikap inkonstitusional", "berada di luar sistem", "mendalangi", "penunggang", "adu domba"

¹⁵ Herbert Faith saat melakukan studi di Jawa Tengah pada 1988 menemukan istilah baru yang digunakan aparat intelijen di kawasan tersebut untuk mengidentifikasi kelompok ekstrem yang dianggap baru, yaitu "Ekstrem Tengah". Muncul sebuah diskusi hangat mengenai paradigma ekstrem yang tergolong aneh ini di kalangan aktivis di Jawa Tengah hingga kemudian Y.B. Mangunwijaya mencoba menjernihkan perdebatan dengan menulis sebuah artikel di harian *Kompas*. Lihat Y.B. Mangunwijaya, "Estrem Tengah" dalam *Kompas*, 23/6/88.

, "kelompok *master mind*", "kecemburuan sosial", "anti-Republik", "kelompok *anti-statusquo*" dan sebagainya.¹⁶

Membangun Orde Pengawasan

Sepanjang periode kehidupan Orde Baru sejumlah organisasi sipil dan militer khusus dibentuk dan dikembangkan untuk tujuan-tujuan pengawasan dan pengendalian penduduk Indonesia. Salah satu institusi pusat yang langsung berada di bawah komando Presiden adalah Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib).¹⁷ Di bawah lembaga ini terdapat serangkaian organisasi militer atau non-militer yang melaksanakan tugas dan program lembaga ini. Lembaga intelijen seperti B yang telah ada sebelumnya kalah pamor dengan Kopkamtib yang notabene kendalanya berada di tangan Soeharto sendiri.¹⁸

¹⁶ Saya ambil bagian ini dari Stanley Prasetyo Adi, "Semangat kemajemukan Versus Ideologi Pembangunan" dalam Sandra Kartika dan M. Mahendra, *Dari Keseragaman Menuju Keberagaman: Wacana Multikultural dalam Media*, LSPP, Jakarta, 1999, hlm. 171-181.

¹⁷ Tak seberapa lama kemudian, Soeharto juga membentuk dinas khusus yang disebut sebagai Operasi Khusus (Opsus) di bawah pimpinan Ali Murtopo. Dinas khusus ini bekerja dengan kewenangan luar biasa termasuk melakukan aksi-aksi intelijen "hitam". Banyak orang tak lagi bisa membedakan mana yang merupakan sebuah operasi di bawah komando Kopkamtib dan mana yang berada di bawah Opsus. Terjadi pertentangan di antara dua lembaga yang memiliki kewenangan melaksanakan aksi intelijen ini yang kemudian berpuncak dengan meletusnya Peristiwa Malari pada 15 Januari 1974.

¹⁸ Dalam tulisan ini saya sengaja tak mendikotomikan kubu Kopkamtib, Bakin atau pun Opsus. Bagi saya ketiganya adalah sama-sama merupakan institusi intelijen yang di lapangan saling mendukung dan bekerja sama. Yang membedakan adalah sebagian besar staf Bakin adalah orang-orang sipil, sedangkan Kopkamtib hampir serluruhnya adalah militer. Barangkali perlu dilihat fase kepemimpinan dari waktu ke waktu antara Kopkamtib dan Bakin yang tampak saling mendukung. Periode kepemimpinan Kopkamtib hingga 1988 adalah Jendral Soeharto (5 Oktober 1965 - 19 September 1969); Jendral M. Panggabean (19 September 1969 - 27 Maret 1973) dengan wakil Letjen Sumitro; Jendral Sumitro (27 Maret 1973 - 28 Januari 1974) dengan wakil Admiral Sudomo; Jendral Suharto (menjabat kembali karena Peristiwa Malari, 28 Januari 1974 - 17 April 1978) dengan wakil Admiral Sudomo; Admiral Sudomo (17 April 1978 - 29 Maret 1983) dengan wakil tiga

Kopkamtib dibentuk segera setelah terjadinya Peristiwa G30S, tepatnya pada 10 Oktober 1965.¹⁹ Di dalam Komkamtib terdapat satgas intel yang terdiri dari dapur para ahli dalam bidang komunisme dan dapur para ahli dalam bidang agama Islam. Dari dapur ini pihak intelijen mengetahui mana kekuatan yang terlalu ekstrem dan apa konsep dari kelompok ekstrem yang ada.²⁰

Bisa dikatakan lembaga ini merupakan jantung kekuasaan Orba yang mengkoordinasi sejumlah badan intelijen, mulai dari Bakin sampai dengan intelijen dalam setiap bagian Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Bahkan, pada kasus-kasus yang dianggap dapat mengganggu stabilitas politik dan ekonomi, Kopkamtib bisa menerobos wewenang departemen sipil, bahkan wewenang angkatan bersenjata sekali pun. Dengan memperkerjakan personel militer terpercaya untuk melaksanakan tugas-tugas yang bertujuan politik dalam arti luas dan luar biasa, maka Kopkamtib merupakan inti pemerintah Indonesia pada masa hukum darurat perang yang permanen.

orang yaitu Jendral Darjatmo, Jendral Yoga Sugama, dan Jendral Wijoyo Suyono; Jendral Benny Murdani (29 Maret 1983 – Februari 1988). Sedangkan kepemimpinan Bakin hingga 1988 adalah Mayjen Soeharto (1967-1970) dengan wakil Brigjen Sudirgo dan Mayjen Yoga Sugama, Mayjen Sutopo Juwono (1970-1974), Letjen Yoga Sugama (1974-1988).

¹⁹ Sumber yang digunakan dalam hal ini adalah tulisan Richard Tanter, namun tak ada dokumen yang bisa menguatkan penjelasan tersebut. Penetapan tanggal 10 Oktober 1965 ini agak aneh mengingat Soeharto ditunjuk untuk memulihkan keamanan dan ketertiban oleh Presiden Soekarno baru pada saat penyerahan Surat Perintah Sebelas Maret pada 11 Maret 1966. Dokumen yang ada mencantumkan adanya sebutan Pangkostrad adalah Pangkopkamtib adalah berupa pesan radiogram dari KAS KOTI untuk Panglima Kostrad bernomor T-0265/G-5/1965 dengan nama pengirimnya adalah Kapten (inf) Soewarjo. Namun, bila merujuk pada Surat Keputusan No: KEP-042/Kopkam/7/1967 Menteri/Panglima Angkatan darat Selaku Panglima Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban yang ditandatangani Soeharto dikutip dalam klausul "mengingat" bahwa dasar pembentukan Kopkamtib adalah merujuk pada Surat Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Panglima Besar Komando Operasi Tertinggi bernomor 179/KOTI/1965 tertanggal 6 Desember 1965. Lihat: Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Himpunan Surat-Surat Keputusan/Perintah Jang Berhubungan Dengan Kopkamtib 1965 s/d 1969*, dikeluarkan oleh Sekretariat Kopkamtib (tanpa tahun), hlm. 126-127.

²⁰ Lihat Ramadhan K.H., *Op cit.*, hlm. 189.

Pada 4 Oktober 1968 Jendral M. Panggabean selaku Wakil Pangkoptikamti mengeluarkan surat perintah bernomor ORIN-08/Koptikam/10/1968 yang memerintahkan Asisten I Pangad Mayjen TNI Sutopo Juwono yang juga merangkap sebagai pimpinan Panitia Kampanye Penerangan Koptikamti untuk segera menyiapkan dan melancarkan aksi "kampanye" dan "penerangan" dalam rangka "menciptakan kewaspadaan" dan "aktivitas nasional" yang ditujukan kepada pemulihan keamanan dan ketertiban umum. Surat ini ditindaklanjuti dengan sebuah surat perintah lain tentang pembentukan Panitia Kampanye Penerangan (Kampem) terdiri dari 52 orang. Sebagian besar anggota panitia adalah pejabat militer dan hanya ada dua orang sipil yaitu Drs. Hidajat Mukmin dan Drs. Alwi Dahlan.²¹

Tak cukup hanya membentuk Kampem, pada 15 April 1969, Jendral M Panggabean mengeluarkan surat keputusan bernomor KEP-16/Koptikam/4/1969 yang membentuk proyek film Koptikamti dengan menetapkan Asisten 1 Pangad Mayjen TNI Sutopo Juwono untuk menjadi ketua/pengawas umum proyek film.

Untuk "mengamankan" jalannya pembangunan, Koptikamti pada 22 Mei 1969 membentuk Sekretariat Sektor Q yang tugasnya selain mengoordinasi, mengintegrasikan, menyelaraskan, juga mengawasi semua departemen, lembaga pemerintahan, lembaga non-pemerintahan serta semua sektor pembangunan. Sektor Q sesungguhnya merupakan badan staf utama yang berada langsung di bawah Pangkoptikamti. Kegiatan yang menonjol dari Sektor Q selama Repelita I (1969-1973) adalah "mengamankan" jalannya Pepera di Papua Barat pada 1969, "mengamankan" Pemilu 1971

²¹ Alwi Dahlan terakhir sempat menjadi anggota Badan Penasihat Presiden mengenai P-4 (BP7) dan kemudian menjadi Menteri Penerangan menggantikan Harmoko yang terpilih menjadi Ketua Golkar.

dan memenangkannya bagi Orde Baru, serta "mengamankan" Sidang MPR pertama hasil Pemilu 1971.

Namun, akibat kritik berbagai kalangan, termasuk sejumlah organisasi internasional mengenai buruknya hak asasi manusia di Indonesia, pada 1988 Presiden Soeharto membubarkan lembaga ini dan menggantikannya dengan Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstranas). Bakorstranas bertujuan untuk memulihkan, mempertahankan dan meningkatkan stabilitas nasional, juga bertindak sebagai penasihat dan dikepalai oleh Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata yang langsung melapor kepada presiden. Walau demikian, hampir seluruh staf Kopkamtib dan seluruh peran yang dimainkan oleh organisasi terdahulu juga dilakukan oleh lembaga baru ini.

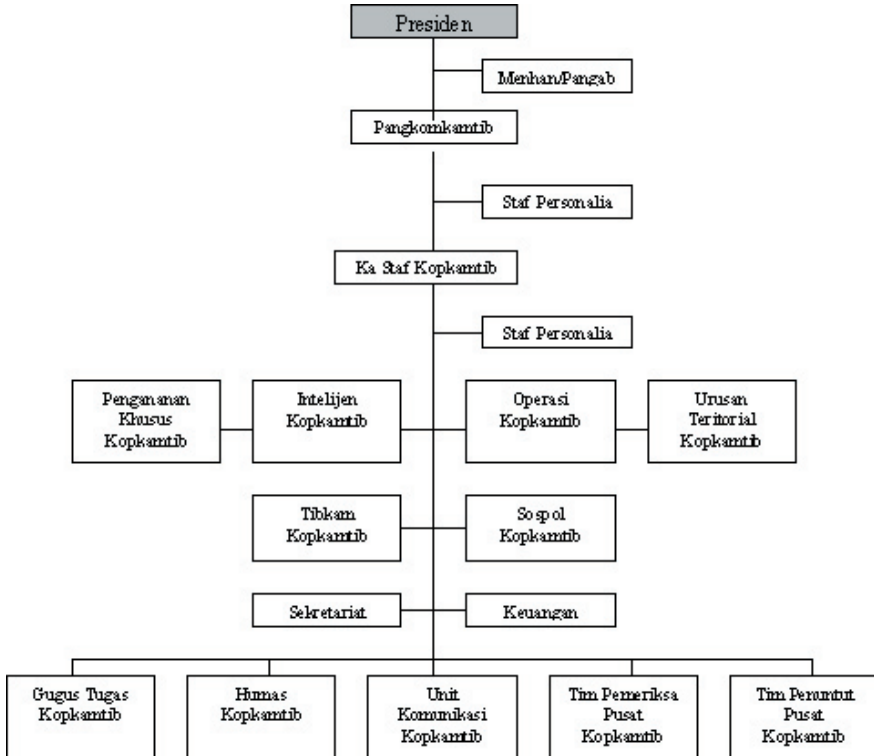
Melalui Komkamtib dan Bakorstranas inilah sesungguhnya pemerintah Orde Baru bukan lagi sekadar menjalankan fungsi kontrol atas kebebasan sipil warganya melalui pemberlakuan kebijakan sensor, tapi juga menciptakan sebuah hegemoni.²² Dalam struktur intelijen, baik Kopkamtib maupun Bakin, terdapat bagian *counter* intelijen atau penggalangan. Pada bagian inilah intelijen "menggarap" media massa dan media elektronik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, individu, dan kelompok-kelompok dalam masyarakat lainnya.

Organisasi Kopkamtib dan Bakin mengalami pasang surut sesuai perkembangan kepentingan penguasa terhadap dua lembaga ini. Kewenangan kedua lembaga yang menjalankan fungsi intelijen ini juga mengikuti pasang surut perkembangan politik. Untuk

²² Sensor adalah sebuah tindak pengawasan melalui pemeriksaan semua surat-surat, pemberitaan media, buku, barang-barang cetakan, kaset rekaman, film dan sebagainya. Dalam praktek penyensoran, negara memiliki kewenangan untuk mencegah penyiaran semua berita, surat atau tulisan yang dianggap membahayakan negara.

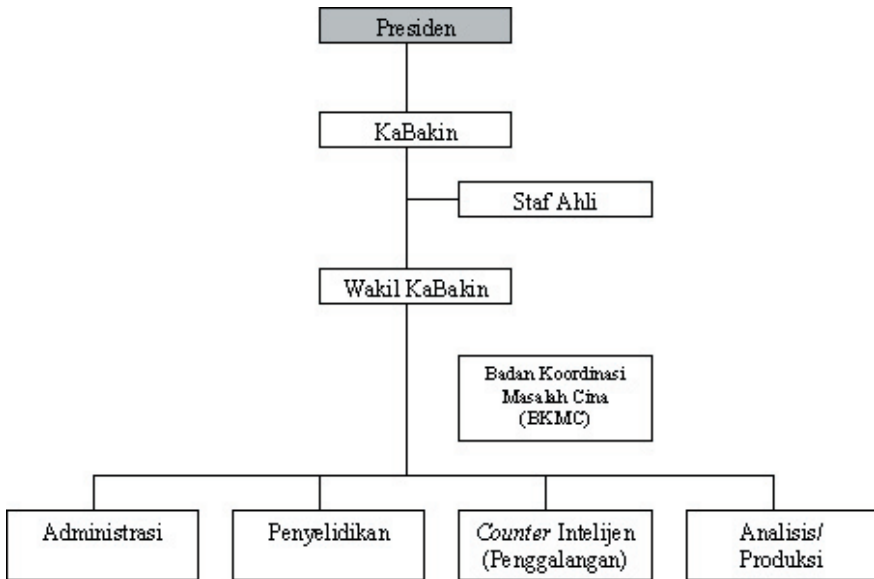
perbandingan barangkali ada baiknya melihat tabel berikut (lihat Bagan 1 dan Bagan 2).²³

Bagan 1. Struktur Organisasi Kopkamtib Presiden



²³ Bagan ini diambil dari Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia: 1966-1989*, tesis doktoral, Department of Politics Faculty of Economic and Politics Monash University, 1991, hlm. 272 dan 309. Struktur organisasi ini menurut tanter adalah struktur organisasi Kopkamtib maupun Bakin pada 1988.

Bagan 2. Struktur Organisasi Bakin Presiden



Kedudukan Legal Kopkamtib dan Bakorstranas

Status hukum Kopkamtib sebenarnya tidak jelas, namun kuat. Pengesahan istimewa pemerintah terhadap Kopkamtib selalu diambil dari Surat Perintah Sebelas Maret yang dikeluarkan Soekarno pada 1966. Surat tersebut memberikan kekuasaan kepada Soeharto untuk mengambil langkah-langkah penting guna jaminan keamanan, ketertiban dan stabilitas pemerintah. Pada Agustus 1967, para panglima regional militer ditunjuk sebagai pelaksana khusus atau daerah (laksus) Kopkamtib.

Wewenang untuk "memulihkan ketertiban dan keamanan" setelah Peristiwa G30S telah berubah dari tahun ke tahun. Berdasarkan Keppres yang mengatur prosedur dan pengorga-

nisasian Kopkamtib, sebuah buku petunjuk SESKOAD pada 1982 menyatakan tujuan Kopkamtib saat itu adalah dengan jelas Kopkamtib membentuk suatu fasilitas pemerintah dengan tujuan melindungi dan meningkatkan ketertiban, keamanan serta stabilitas, dalam konteks mencapai stabilitas nasional sebagai suatu kondisi dasar untuk keberhasilan penuh pelaksanaan Repelita secara khusus dan pembangunan jangka panjang pada umumnya.

Secara teoritis, Kopkamtib antara lain bertugas untuk menggalang tindak pencegahan dan represif serta legitimasi yang jelas secara ideologis.²⁴ Namun pada kenyataannya Kopkamtib bukan hanya menjalankan tugas sebagaimana yang telah ditetapkan dengan menggunakan aturan legitimasi utama Orba, tapi juga melakukan berbagai tindak represif secara fisik, yang juga yang secara ideologis ditetapkan, yakni : menghalangi pengaruh moral dan mental penentang negara dan membina masyarakat menuju hubungan yang lebih layak kepada negara.²⁵ Kekuasaan Kopkamtib dalam interogasi, penangkapan dan penahanan tidak tunduk ke-

²⁴ Proses metamorfosis kewenangan Kopkamtib yang kian berkembang ke mana-mana bisa dilihat dari Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Op cit.*. Lihat juga Julie Southwood & Patrick Flanagan, *Indonesia: Law, Propaganda and Terror*, Zed Press, London, 1982, hlm. 81-96 dan bagian *Appendix I*. Satu-satunya lembaga yang sempat menyaingi pamor dan keangkeran Komkamtib hanyalah Operasi Khusus (Opsus) di bawah Ali Murtopo yang juga merekrut para "avonturir" dan bisa melakukan *covert operation* dengan sumber dana yang relatif tak terbatas. Tentang keterangan avonturir ini bisa dibaca pada Heru Cahyono, *Pangkopkamtib Jenderal Soemtro dan Peristiwa 15 Januari 1974*, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1998.

²⁵ Bagian ini diambil dari tulisan Richard Tanter berjudul "Tentang Kopkamtib" yang dimuat dalam sebuah *mailing list* di internet. Pembahasan lengkap mengenai Kopkamtib bisa dibaca pada Richard Tanter, *Op.cit.* 1991. Baca juga Richard Tanter, "The Totalitarian Ambition: Intelligence Organisations in The Indonesian State" dalam Arief Budiman, *State and Civil Society in Indonesia*, Monash Papers on Southeast Asia No. 22, Melbourne, 1990, hlm. 213-284 dan Richard Tanter, "Notes on Intelligence and Security Agencies in Indonesia", (draft makalah), 1988.

pada kekangan saluran hukum yang berlaku di Indonesia secara reguler.

Mantan Kapolri, almarhum Hugeng Imam Santoso, yang dipecat oleh Soeharto karena melakukan investigasi besar-besaran terhadap korupsi menekankan aksi teror muncul dari lemahnya batasan hukum. Kopkamtib memiliki kekuasaan untuk memerintahkan apa yang seharusnya bukan tugas mereka. Ini seperti "kekuatan polisi luar biasa". Rakyat di Indonesia cenderung merasa dibayangi oleh teror saat mendengar nama Kopkamtib. Opini umum mengatakan Kopkamtib dapat melakukan apa saja yang dia mau. Dan ini artinya mereka bisa menangkap rakyat secara serampangan.²⁶

Dalam praktek, Kopkamtib memang memiliki kekuasaan luar biasa dalam penetapan kriminalitas dan subversi, seperti hal-hal berikut ini : penangkapan tanpa surat peringatan dan penahanan tak terbatas tanpa diadili; menggunakan bentuk interogasi yang penuh penyiksaan dan brutal sebagai cara yang normal; manipulasi prosedur pengadilan dan sidang pengadilan; penahanan dalam penjara yang tidak manusiawi; memantau dan melecehkan/menganggu mantan tahanan politik (tapol).

Pada pertengahan 1988 Asisten Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Askamtibmas Kopkamtib) dijabat oleh Jenderal Jaelani yang sekaligus mengepalai Tim Pemeriksa Pusat dan Tim Oditur Pusat. Tim ini dibentuk apabila diperlukan dan diperbantukan sesuai dengan tugasnya. Satgas Intel merupakan istilah yang dipakai secara luas, yang mengacu pada setiap kelompok intelijen

²⁶ Tentang cerita mantan Kapolri Hugeng yang "dikerjai" aparat intelijen begitu tak disukai Soeharto bisa dibaca pada Stanley (ed.), *Pak Hoengeng: Polisi Profesional dan Bermartabat*, Adrianus Noe Center dan Lembaga Penghargaan Hoengeng, Jakarta, 2004, hlm. 75-101. Baca juga Abrar Yusra dan Ramadhan K.H., *Hoengeng: Polisi Idaman dan Kenyataan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

yang dibentuk untuk tujuan-tujuan khusus. Dengan cara yang sama, kelompok-kelompok Satgas Intel Kopkamtib dibentuk baik pada tingkat pusat maupun daerah sesuai tugas dan apabila diperlukan.

Selain itu, sebagai tambahan pada staf personalia komadan Kopkamtib dan kepala staf, ada sejumlah kecil petugas kesekretariatan (Setkopkamtib) dan keuangan (Paku Kopkamtib). Semua ini merupakan dasar pembentukan bagi jajaran eselon staf pelaksana Kopkamtib.

Prinsip jabatan rangkap dalam organisasi diperluas ke seluruh jajaran Kopkamtib, mulai dari pusat, daerah, hingga distrik dan rayon. Wakil utama Kopkamtib adalah Panglima Komando Daerah Militer yang merangkap sebagai Pelaksana Khusus daerah (Laksusda). Fungsi Laksusda adalah melaksanakan kebijakan Panglima Kopkamtib, walaupun ia juga menerima perintah dari Presiden melalui Pangab. Sejauh yang diketahui, seluruh Pangdam juga bertindak sebagai Laksusda. Laksusda dibantu oleh staf Kodam.²⁷

Dengan demikian, Asisten Intelijen (Asintel) Pangdam adalah seorang perwira berpangkat kolonel, juga sebagai Asintel Laksusda. Asintel Laksusda biasanya mengendalikan satu ankerja intelijen untuk hubungan-hubungan Kopkamtib (terstruktur dan beranggotakan seperti yang diperlukan, kadang kala kurang atau lebih permanen dan dibedakan dari kelompok intelijen Kodam lain) dan dikepalai oleh seorang Letnan Kolonel (yang ditunjuk sebagai Komandan Satuan Tugas Intelijen, disingkat KomSatgas Intel). Di sini ada dua masalah penting, pertama kekuasaan ini menetapkan staf Kodam dan Asintel secara khusus, dengan wewenang pelaksana, termasuk hak untuk menangkap. Inilah dasar yang mengarahkan satgas Intel Kodam untuk melakukan semua interogasi, penangkapan dan

²⁷ Lihat: Richard Tanter, "Tentang Kopkamtib", *Op cit.*

intervensi politik. Kedua, Asistel Laksusda biasanya bekerja-sama langsung dengan Badan Intelijen Strategis atau Bais (barangkali di luar pelaporan langsung operasi Kopkamtib kepada Komandan regional/Panglima Kopkamtib).

Beberapa sumber wawancara mengklaim bahwa ada perbekalan keuangan khusus bagi perwira yang merangkap sebagai pelaksana khusus Kopkamtib daerah. Dana khusus tersebut dibagikan ke seluruh jajaran vertikal Kopkamtib sampai kepada Koramil. Untuk Panglima Kodam jumlah tersebut dihitung sebagai gaji rangkap. Alasan untuk itu adalah, seperti yang diklaim, para perwira Kopkamtib perlu paling tidak banyak bicara, mandiri dalam segi pendapatan, tidak bergantung pada sumber luar.

Pengadaan sejumlah anggaran dana ekstra dari sumber-sumber yang secara finansial tak bisa dipertanggungjawabkan yang kemudian diserahkan kepada Panglima Kodam, maka alasan rasional di atas bisa diragukan. Jika anggapan itu benar, berarti ada perbedaan pembayaran resmi penting –(yang bertentangan dengan anggapan adanya sumbangan tidak resmi)– yang dibangun di dalam struktur Angkatan Bersenjata yang setuju dengan arah tugas pengamanan dan intelijen ketimbang arah tugas bertempur dan tugas fungsional lain.

Sejak akhir 1970-an, hubungan perburuhan diidentifikasi sebagai ancaman potensial yang terus berkembang terhadap "pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional", maka kemudian diatur rangkaian koordinasi campuran pengawasan, pencegahan dan penindasan. Kopkamtib terlibat jauh dalam upaya mengendalikan perluasan dan peningkatan asertif buruh industri. Sejalan dengan Departemen Tenaga Kerja, yang dikepalai oleh bekas panglima Kopkamtib, Laksamana Sudomo (1983-1988) bekerja sama dengan serikat buruh yang dikendalikan pemerintah dan kelompok pengusaha klien, maka Kopkamtib memantapkan suatu sistem pengawasan dan kemampuan intervensi menyeluruh (komprehensif),

khususnya di daerah industri vital, Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi.²⁸

Di bawah Sudomo, Departemen Tenaga Kerja dan Kopkamtib terjalin erat lewat pembentukan serangkaian badan-badan pengawasan dan tim dan prosedur intervensi. Usaha pertama koordinasi intelijen dan keamanan Kopkamtib yaitu menyasikan pendekatan kooperatif tampaknya tidak berhasil dan di pertengahan 1982 Sudomo, saat ia masih menjabat sebagai Panglima Kopkamtib, mengumumkan bahwa seluruh perselisihan perburuhan harus dilaporkan secara langsung ke Kopkamtib.

Pada awal 1983, saat telah menjabat Menteri Tenaga Kerja, Sudomo mengeluarkan Surat Keputusan untuk mendirikan Pusat Pengelolaan Krisis Masalah Ketenagakerjaan yang mencegah konflik perburuhan dengan tujuan memantapkan Hubungan Industrial Pancasila. Lembaga ini bertujuan untuk mencegah bangkitnya konflik industrial dan apabila krisis tersebut terjadi, mencegah penyebarannya dan "memudahkan peredaman dan perundingan antara pihak-pihak yang terlibat dalam perselisihan".

Dalam bekerja, Kopkamtib mengembangkan kerja sama yang erat dengan Bakin dan Kejaksaan Agung. Bahkan karena kesulitan keuangan untuk melaksanakan operasi intelijen Pangkopkamtib, Soemitro pernah memberikan konsesi pemanfaatan hutan di Pulau Buru dan Pulau Seram serta Kalimantan Timur.²⁹

Kontrol Terhadap Kesenian

Banyaknya seniman dan kelompok kesenian rakyat yang bergabung pada Lembaga kebudayaan Rakyat (Lekra) pada jaman Soekarno menjadikan Orde Baru juga kemudian mengontrol semua

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Heru Cahyono, *Op cit.*, hlm. 95 - 98.

bentuk kesenian. Yang pertama kali ditaklukan adalah kesenian yang tadinya banyak menyuarakan politik sebagai panglima, sebagaimana slogan kelompok kesenian di masa itu, yaitu sebagian besar kelompok kesenian rakyat seperti ketoprak, ludruk, reog dan lain-lain. Para panglima komando daerah militer (Kodam) langsung menjadi pembina kelompok-kelompok kesenian ini. Demikian pula pertunjukan wayang kulit yang menjadi sarana efektif bagi penyampaian pesan-pesan politik pemerintah dan Repelita.³⁰ Para penyanyi juga diminta untuk melebur dan bergabung dengan Badan Koordinasi Seni Komando Strategi Angkatan darat (BKS Kostrad).

Hampir semua kelompok kesenian ludruk dan juga kelompok Reog Ponorogo di Jawa Timur dimasukkan sebagai bagian organisasi Kodam. Kelompok kesenian rakyat ini diminta oleh

³⁰ Pemerintah menghimpun para dalang melalui organisasi yang diprakarsai Menteri Penerangan Boediardjo dan Menteri P&K Mashuri melalui organisasi Lembaga Pembina Seni Pedalangan Indonesia (Ganasidi) yang didirikan di Semarang pada 1969. Pada saat itu hadir 59 orang dalang. Mereka adalah para dalang yang selamat dari korban pembunuhan massal sepanjang Oktober 1965 hingga Maret 1966 dan juga lolos dari berbagai operasi penangkapan bagi mereka yang berindikasi sebagai komunis hingga pertemuan berlangsung. Pelindung Ganasidi adalah Penguasa Perang Daerah (PAPDA). Seorang mantan ketua Ganasidi, Subarno, menuturkan bahwa, "prakarsa untuk mendirikan Ganasidi datang dari Pangdan VII Diponegoro, Mayjen Surono. Prakarsa itu lahir di bawah bayangan nasib dalang-dalang yang telah jatuh menjadi korban Gerakan 30 September. Di samping keinginan untuk melindungi mereka dari kesalahan-kesalahan politik di masa mendatang." Sejak itu para dalang yang dulunya menganggap diri mereka adalah guru masyarakat kemudian menyebut diri mereka sebagai seniman. Sebuah pembalikan situasi dan nilai-nilai tradisional. Dalam butir ke 2 dari 6 butir tata tertib Ganasidi tercantum kata-kata antara lain "Dalang sebagai abdi negara, dalam segala tingkah laku, ucapan, dan sikapnya wajib menjunjung tinggi dan mengamalkan Pancasila dan UUD 45 dengan mengutamakan kepentingan nasional, berkiblat kepada Garis Kebijaksanaan Pemerintah RI". Tentang dalang di jaman Orde Baru bisa dibaca pada Victoria M. Clara van Groenendael, *Dalang di Balik Wayang*, Grafiti Pers, Jakarta, 1987, hlm. 221-237. Pada saat Harmoko menjadi Menteri Penerangan para dalang wayang kulit dihimpun dalam sebuah organisasi yang ketua kehormatannya adalah Menpen. Organisasi ini kemudian memobilisasi para dalang untuk menyuarakan pesan sponsor dari pemerintah dalam pertunjukan mereka. Para dalang dan pendukung pertunjukan wayang kulit ikut dimobilisasi dalam politik warna kuning, warna khas Golkar, saat terjadi heboh kasus kuningisasi di Jawa Tengah pada menjelang Pemilu 1997.

para pembinanya untuk lebih menyuarakan pesan-pesan pembangunan. Upaya kontrol lainnya juga dilakukan terhadap kesenian teater maupun drama, pertunjukan, film maupun rekaman musik, pembacaan puisi. Sedangkan wayang Potehi yang berbau kebudayaan Cina telah dinyatakan dilarang dimainkan sejak akhir 1969. Hal yang sama juga menimpa wayang Sasak di Lombok.

Dalam upaya mengontrol kesenian, aparat intelijen memantau ketat semua naskah kesenian yang akan dipentaskan maupun lagu-lagu yang beredar di masyarakat. Hal ini dilakukan melalui penerapan prosedur ijin pertunjukan atau ijin keramaian dari kepolisian yang wajib dimiliki oleh setiap kelompok kesenian yang ingin menggelar pertunjukan. Dalam prosedur mengurus perijinan harus dicantumkan struktur organisasi penyelenggara, orang yang bertanggungjawab dan juga melampirkan naskah yang akan dipentaskan. Naskah yang disertakan dalam mengurus perijinan ini biasanya dibaca oleh sebuah tim yang bukan hanya terdiri dari petugas kepolisian, tapi juga ada aparat dari Bakin, Kejaksaan Agung dan tentu saja, Kopkamtib.

Sejumlah seniman maupun kelompok kesenian berikut pementasannya tercatat pernah dilarang pentas oleh aparat keamanan dengan alasan baik karena polisi tak mengeluarkan ijin ataupun pihak polisi menghentikan pertunjukan yang sedang berlangsung. Tercatat antara lain pementasan drama W.S. Rendra, Teater Koma (paling sering), Teater Dinasti (Emha Ainun Najib dkk), Harry Roesli, pementasan musik Iwan Fals, pementasan musik Doel Sumbang, dan Teater Gandrik. Pembacaan puisi-puisi pembangunan oleh WS Rendra di Taman Ismail Marzuki pada 28 April 1978 bahkan dilempari dengan bom amoniak oleh orang-orang yang diduga adalah aparat intelijen.³¹

³¹ Akibat kejadian tersebut bahkan Rendra kemudian ditahan Laksusda Jaya pada 1 Mei 1978 dan baru bebas pada 7 Oktober 1978 setelah diprotes oleh banyak kalangan termasuk dunia internasional.

Sedangkan penyanyi yang lagu dan kaset rekamannya dilarang antara lain adalah Onny Suryono, Remy Silado, Doel Sumbang, Kelompok Kampungan, D'lloyd (lagu "Hidup di Bui"), Onny Suryono, dan Tris Sakeh. Termasuk kaset perdana Mogi Darusman yang berjudul "Rayap-Rayap" di mana selain kasetnya dinyatakan terlarang untuk diedarkan, dua lagu di dalamnya juga dinyatakan dilarang untuk dinyanyikan antara lain lagu "Rayap-Rayap", "Aje Gile", dan "Koruptor".³² Lagu-lagu kelompok Black Brothers dari Papua juga dinyatakan terlarang setelah kelompok ini menyatakan mendukung gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM) dan lari untuk kemudian meminta suaka politik pada pemerintah Belanda.³³ Nasib yang sama dengan alasan yang berbeda menimpa mantan Kapolri Hogeng Iman Santoso yang acara dan lagu-lagu the Hawaian Seniors-nya dicekal dan tak boleh ditayangkan di TVRI

³² Karier Mogi sebagai penyanyi berakhir sudah. Sejak albumnya dicekal, kakak sulung Marzuki Darusman itu juga tak pernah bisa mendapatkan ijin pementasan. Bukan hanya itu, pada menjelang Pemilu 1982 saat Gombloh dengan kelompok Lemon Trees-nya menyanyi, Gombloh mendaulat Mogi untuk maju naik ke panggung. Di panggung Mogi berteriak kepada penonton bahwa dirinya tak suka pada "presiden yang namanya Su.....Suhar.....". Menurut Mogi, presiden itu suka menerima suap dan menutup mata terhadap kerakusan istrinya. Mogi kemudian harus membayar mahal kenekadannya itu. Begitu istirahat di belakang panggung, tiga orang aparat intelijen meringkusnya. Mogi kemudian dinaikkan ke sebuah truk dan setelah babak belur dihajar di atas truk yang melaju kencang, ia di lempar ke aspal jalanan. Lihat P. Hasudungan Sirait, "Kisah Musik Terlarang" dalam *Tidak Bebas Berekspresi: Kisah tentang Represi dan Kooptasi Kebebasan Berekspresi*, ISAI, Jakarta, 2005.

³³ Tapi sejak reformasi lagu-lagu Black Brothers di Jayapura direkam ulang dan diperjualbelikan dengan laris. Kekerasan lain di Papua menimpa Arnold Ap dengan kelompok kesenian Mambesak-nya yang dianggap menghidupkan kembali pan-Melanesia dan berpotensi mendorong kuatnya OPM. Pada 30 November 1982 Arnold Clements Ap dijemput oleh pasukan elit Kopassandha (sekarang Kopassus) yang berpakaian preman dengan menggunakan mobil tanpa plat nomor Setelah mengalami siksaan ia dibebaskan dan kemudian dijebak dan ditembak. Jasad Arnold Ap ditemukan di sebuah kamar mayat di rumah sakit Aryoko, Jayapura pada 26 April 1982 oleh seorang perawat yang kebetulan mengenai wajahnya. Lihat Robin Osborne, *Kibaran Sampari: Gerakan Pembebasan OPM, dan Perang Rahasia di Papua Barat*, Elsam, Jakarta, 2001, hal 318-331.

dengan alasan gara-gara Hoegeng bergabung dengan Kelompok Petisi 50. Acara bincang-bincang Hoegeng di Radio Elshinta juga mengalami nasib serupa.

Kontrol Terhadap Film

Selain seksi perfilman Kopkamtib, pemerintah Orde Baru meneruskan kebijakan jaman kolonial Belanda dan pemerintahan Soekarno yang membentuk badan sensor.³⁴ Pasca Peristiwa G30S, terjadi pembersihan terhadap semua unsur kiri di tubuh Badan Sensor Film (BSF). Pada awalnya, keanggotaan BSF di jaman Orde Baru terdiri dari 24 orang perwakilan pemerintah dan sembilan dari partai politik. Namun, secara bertahap pemerintah Orde Baru kemudian melepaskan kontrol lembaga atas sensor yang tadinya ada di tangan para wakil masyarakat dan mengalihkannya ke para agen keamanan, terutama kepolisian dan Bakin. Situasi ini kian menguat sepanjang kurun 1972-1982 saat Ali Murtopo menjadi menteri penerangan.³⁵ Pada era Ali Murtopo, Bakin mempunyai dua orang perwakilan dalam keanggotaan BSF.

³⁴ Pada jaman Belanda, pemerintah kolonial membentuk *Algemeen Nederlandch-Indisch Film* pada 1925. Lembaga ini selain menjalankan sensor juga bertugas untuk memproduksi sejumlah film dokumenter yang tentunya berpihak pada kepentingan Belanda. Pada Era Sukarno dibentuk Perusahaan Film Negara yang memproduksi besar-besaran citra Sukarno dan Badan Sensor Film (BSF) yang bertugas mengawasi film-film produksi Nekolim. Lihat: Krishna Sen dan David T. Hill, *Media, Budaya dan Politik di Indonesia*, ISAI, Jakarta, 2001, hlm. 160-161.

³⁵ BSF kurun 1971-1972 merupakan kurun paling liberal dan terbuka sejak 1965. Pada masa ini anggota BSF terdiri dari para seniman dan intelektual terkemuka. Semua perdebatan film yang kena sensor muncul di media massa. Salah seorang anggota BSF yang mantan aktivis mahasiswa, Arief Budiman, sangat rajin menulis tentang film-film yang ditonton dan perdebatan di kalangan internal BSF di koran nasional.

Setiap film yang diproduksi atau diimpor harus terlebih dulu diserahkan kepada BSF untuk ditonton oleh komite yang terdiri dari tiga anggota. Jika anggota komite tidak bisa mencapai kesepakatan, maka film harus dipresentasikan pada pleno anggota dewan. Jika produser dan importir film ditolak oleh ketiga anggota komite, mereka bisa meminta ditinjau ulang oleh anggota dewan.³⁶

Pada pertengahan 1970-an pemerintah membuat regulasi yang mengatur kemungkinan adanya intervensi pemerintahan lokal dalam mengawasi film. Hal ini disusul dengan dibentuknya Badan Pembinaan Perfilman Daerah (Bapfida) pada 1975. Bapfida ditunjuk oleh gubernur dan dikepalai oleh kepala wilayah departemen, termasuk aparat keamanan. Pada 1977, kewenangan Bapfida ditambah kewenangan untuk menyensor film yang diputar di wilayahnya. Kalau BSF bertugas untuk menggunting adagan film yang memiliki potensi berbahaya, maka Bapfida memiliki kewenangan untuk melarang peredaran sebuah film di tingkat propinsi.

Berbagai upaya untuk mengontrol film melalui praktek sensor dilakukan pemerintah Orde Baru. Pada 1977 pemerintah menyusun sebuah pedoman sensor sistematis yang pertama, disusul pada 1981 Dewan Film Nasional (lembaga yang didanai pemerintah) menerbitkan Kode Etik Produksi Film Nasional.

Dalam seminar tentang Kode Etik Produksi Film pada 1981, Jenderal Sutopo Juwono yang juga adalah KaBakin menjelaskan

³⁶ Lihat Budi Irawanto, *Film, Ideologi, dan Militer: Hegemoni Militer dalam Sinema Indonesia*, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta, 1999, hlm. 93. Pada masa Ali Murtopo menjadi menteri penerangan, keanggotaan BSF dimekarkan menjadi 37 orang, termasuk ketua dan ketua pelaksana. Tentang sejarah sinema Indonesia termasuk pembuatan film-film propaganda di jaman Soeharto seperti film "Pengkhiranatan G30S/PKI" dan "Janur Kuning" bisa dilihat pada Krishna Sen, *Indonesia Cinema: Framing the New Order*, Sed Book, London, 1994.

tentang larangan bagi sebuah film, yaitu tidak boleh ada muatan konflik antar kelompok yang umumnya dimulai dari kesenjangan antara "kaya dan miskin". Aspek politik dari pedoman sensor yang akan melarang sebuah film adalah apabila dianggap berbahaya bagi "politik dalam dan luar negeri" atau "bertentangan dengan kebijakan pemerintah". Kode etik juga menyatakan bahwa adalah tanggung jawab sebuah film untuk menghilangkan semua pernyataan yang memerosotkan kepercayaan masyarakat pada lembaga pengadilan. Dan terutama larangan bagi penghinaan pada aparat penegak hukum dan ketertiban, serta larangan memperlihatkan memperlihatkan aparat kepolisian yang dibunuh oleh penjahat. Ini termasuk cerita tentang penculikan, di mana pada akhir film sang anak yang diculik harus kembali dalam keadaan selamat.³⁷

Pemerintah Orde Baru pada 1984 mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 1984. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa semua film yang mempromosikan sebuah analisis atau ideologi politik atas tuduhan-tuduhan yang keliru, yang mungkin dipandang mengganggu stabilitas nasional secara otomatis akan dilarang.³⁸ Pemerintah juga membuat berbagai aturan penyensoran yang lebih detil, komprehensif dan bersifat publik.

Pada tahun 1992 BSF diganti menjadi Lembaga Sensor Film (LSF). Pada kenyataannya, lembaga baru ini tidak mengalami perubahan yang berarti dan tetap saja harus bertanggungjawab kepada Menteri Penerangan. Cara kerja LSF juga tertutup dan bersifat rahasia. LSF memiliki kewenangan yang lebih besar, bukan sekadar menyensor film tapi juga bertanggungjawab untuk menyensor semua materi audio visual yang diedarkan, ditayangkan, atau disiarkan di Indonesia.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 95-96.

³⁸ Krishna Sen dan David T. Hill, *Op cit.*, hlm. 163-165.

Terhitung sejak tahun 1970 hingga 2005 tercatat ada 40 film yang bermasalah dengan sensor. Dari jumlah itu ada 8 film (20%) yang dianggap kena masalah dengan sensor berkaitan dengan kritik sosial. Bentuk sensor film di Indonesia tidak hanya berupa pemotongan adegan atau dialog film yang dilakukan oleh BSF tapi juga bisa berupa pelarangan bagi produser atau sutradara untuk memproduksi cerita tertentu. Pada saat seorang produser hendak membuat film, ia harus meminta ijin terlebih dahulu kepada Departemen Penerangan. Departemen ini akan menilai apakah sebuah cerita bisa diloloskan atau tidak. Ada beberapa naskah cerita (skenario) yang tidak diloloskan oleh Departemen Penerangan. Yang paling terkenal adalah sebuah cerita mengenai pengadilan antara gelandangan dan pejabat di Jakarta. Film ini rencananya mengambil judul "Wasdri" (1977). Naskah ini ditolak ijin produksinya oleh Departemen Penerangan dengan alasan cerita film mempertajam kesenjangan sosial.³⁹

Selain melarang sebuah cerita diproduksi menjadi film, Departemen Penerangan juga kerap meminta perubahan judul atau isi cerita yang dipandang tidak sesuai. Permintaan ini umumnya disetujui oleh produser atau sutradara. Karena hanya dengan jalan ini film bisa diproduksi. Dengan tindakan seperti ini, Departemen Penerangan telah masuk jauh mencampuri isi dari suatu film.

Salahsatu contoh menarik adalah kasus film "Nyoman dan Merah Putih". Ketika skenario diserahkan ke Departemen Penerangan, film ini memakai judul Nyoman dan Presiden. Pihak Deppen sejak awal tidak suka dengan pemakaian judul ini. Tapi produser langsung memproduksi film tersebut. Dari segi isi dan jalan cerita tidak ada

³⁹ Eryanto, "Sensor dan Kebebasan Berekspresi Dalam Dunia Perfilman Indonesia" dalam Irawan Saptono dkk, *Tidak Bebas berekspresi: Kisah tentang Represi dan Kooptasi Kebebasan Berekspresi*, ISAI, Jakarta, 2004, hlm. 65-95.

yang bermasalah dari film ini. Setelah film itu selesai, Departemen Penerangan meminta agar film tidak memakai judul "Nyoman dan Presiden". Departemen ini menawarkan 5 alternatif judul film yang bisa diambil, yaitu "Nyoman dan Bapaknya", "Nyoman dan Kita", "Nyoman dan Bangsa", "Nyoman dan Merah Putih". Hanya gara-gara persoalan judul ini muncul kontroversi. Departemen Hankam menilai film ini tidak mengandung hal-hal yang negatif baik kepada lembaga kepresidenan, pemerintah RI maupun masyarakat. Sekretaris Militer juga memberikan rekomendasi bahwa judul "Nyoman dan Presiden" bisa dipakai. Namun Departemen Penerangan tetap keberatan dengan judul itu. Alasan Departemen Penerangan, lembaga kepresidenan adalah lembaga istimewa. Lembaga istimewa dan dihormati tidak sepatutnya dipakai sebagai bagian dari barang yang diperdagangkan.

Departemen Penerangan bukan hanya berhak menilai apakah sebuah naskah skenario layak diproduksi menjadi film atau tidak. Lebih jauh ia juga berhak untuk menghentikan peredaran suatu film meskipun dari segi isi film tersebut telah lolos dari BSF. Salah satu contoh terkenal adalah larangan edar terhadap film "Romusha" (1972) yang disutradarai oleh SA Kariem. Film ini isinya melukiskan kekejaman tentara Jepang semasa pendudukannya sekitar tahun 1943-1944. Film ini juga menggambarkan ratusan romusha dengan keringat darah melakukan kerja paksa, menggempur gunung, membuat lobang perlindungan, gudang bawah tanah dan sebagainya. BSF sendiri meloloskan film ini, namun pihak Departemen Penerangan beralasan film ini bisa memancing permusuhan antara Indonesia dan Jepang. Kopkamtib juga menilai film "Romusha" melukiskan kekejaman Jepang jauh lebih besar dibandingkan dengan kenyataan yang sebenarnya.

Selain pemotongan film oleh lembaga sensor, bentuk sensor lain yang pernah menghantui dunia perfilman Indonesia adalah pelarangan edar. Dari 40 kasus sensor film di Indonesia 1970-

2005, sebanyak 14 kasus di antaranya adalah pelarangan edar, baik pelarangan edar nasional maupun lokal. Di tingkat nasional, Departemen Penerangan mempunyai hak untuk melarang edar sebuah film meski film tersebut telah lolos sensor. Lembaga lain yang bisa menghentikan peredaran sebuah film adalah Kejaksaan Agung. Tetapi dari kasus pelarangan edar film, yang banyak terjadi adalah pelarangan edar film di tingkat lokal. Lembaga sensor memang tidak ada di daerah, tetapi di tingkat provinsi terdapat Bapfida yang mempunyai hak untuk mengevaluasi sebuah film dan menentukan apakah film bisa atau tidak bisa beredar di wilayah tertentu.

Tak ada standar yang dipakai oleh Bapfida untuk menilai apakah sebuah film layak atau tidak diputar di daerah. Masing-masing Bapfida mempunyai kebijakan dan selera sendiri-sendiri. Dari semua Bapfida, Bapfida Yogyakarta yang paling sering mengeluarkan larangan edar suatu film. Posisi Yogyakarta sebagai kota pelajar, acapkali dipakai oleh Bapfida untuk melarang peredaran sebuah film utamanya yang banyak mengumbar erotisme. Ada banyak alasan yang dipakai oleh Bapfida untuk melarang sebuah film beredar. Selain alasan menjaga kepribadian (terutama film kekerasan atau pornografi), alasan lain yang dipakai adalah menjaga kondisi keamanan wilayah.

Film, terutama dengan tema sosial politik, hampir bisa dipastikan susah beredar di wilayah di mana cerita film itu berasal. Sebut misalnya film "Perawan Desa" yang disutradarai oleh Frank Rorimpandey. Film yang kisahnya berasal dari cerita nyata perkosaan terhadap seorang penjual telur di Yogyakarta ini dilarang beredar di wilayah Yogyakarta – kendati film ini telah lolos dari BSF. Film "Kabut Ungu di Bibir Pantai" (1981) yang dibuat berdasar kisah skandal yang menghebohkan di tahun 1980-an yang melibatkan perwira polisi Komdak X, Jawa Timur, juga dilarang beredar di wilayah Jawa Timur. Bapfida Jawa Timur menilai film ini bisa menimbulkan gambaran yang keliru terhadap aparat keamanan.

Namun yang paling unik dari kasus pelarangan edar film oleh Bapfida adalah film "Max Havelar" yang versi Indonesianya berjudul "Saijah dan Adinda". Film yang diangkat dari kisah Max Havelaar ini sempat tertahan di BSF selama 11 tahun. Diproduksi selama dua tahun (1974-1976), film ini baru diloloskan oleh BSF pada 1986. Setelah film ini lolos, di beberapa wilayah film ini justru dilarang beredar. Dua wilayah yang banyak disebut dalam film itu, Lebak dan Subang mempunyai kebijakan yang berbeda terhadap peredaran film ini di wilayahnya. Di Lebak, Bupati Iman Sachroni melarang peredaran film itu di wilayahnya. Film ini dinilai menyudutkan bupati, menggambarkan watak dan pemerintahan Bupati Kartanatanegara yang kejam sementara penjajah yang diwakili Asisten Residen Max Havelaar dilukiskan sebagai pembela rakyat. Film ini selain dinilai bisa menimbulkan gambaran yang keliru mengenai pemerintah daerah juga dinilai bisa menyinggung perasaan keturunan Bupati Kartanatanegara. Sementara di Subang, justru film ini menjadi tontonan wajib bagi siswa sekolah menengah. Pemerintah Daerah Subang menilai film ini mendidik. Film ini memberi penyadaran bukan hanya penjajah saja yang buruk. Orang Indonesia juga bisa berperilaku buruk dan jahat.⁴⁰

Kebijakan sensor dalam film ini pada akhirnya mengurangi kebebasan berekspresi dari para pembuat film. Sutradara atau produser jarang yang mau membuat film bertema kritik sosial karena takut film mereka akan dilarang beredar. Atau kalau beredar sudah melalui proses pemotongan atau perubahan adegan yang berbeda dengan adegan awal.

Salah satu contoh menarik adalah film Frank Rorimpandey yang berjudul "Perawan Desa".. Film ini diangkat dari sebuah kisah nyata perkosaan yang menimpa Sum Kuning, seorang gadis

⁴⁰ *Ibid.*

penjual telur di Yogyakarta. Kisah yang terjadi pada September 1970 itu sendiri sangat menghebohkan karena diduga dilakukan oleh sekumpulan anak seorang pejabat. Pihak kepolisian membuat surat-surat keterangan palsu pada waktu pemeriksaan awal, sehingga pelakunya tidak pernah diseret ke pengadilan. Nama-nama para pelakunya pun tidak pernah diumumkan walaupun ciri-ciri mereka dimuat di surat kabar.

Film ini dibuka dengan sebuah adegan perkosaan yang dilakukan oleh empat pemuda berandal, pedagang ganja di atas jip. Atas bantuan keluarga langganannya, Sumira (Sum Kuning) berhasil diselamatkan. Anak langganan Sumira ini kebetulan seorang wartawan di sebuah surat kabar Yogyakarta. Karena iba dengan penderitaan Sumira, wartawan ini memutuskan menulis kisah perkosaan Sumira di surat kabar. Ia juga membantu Sumira membawa kasus perkosaan itu ke pengadilan. Film selanjutnya menceritakan proses pengadilan kasus Sumira. Orang tua Sumira yang kebingungan atas musibah anak gadisnya, malu atas semua publikasi mengenai kejadian perkosaan dan cenderung menutupi kejadian ini.

Tapi mahasiswa, wartawan dan para ahli hukum yang bersimpati atas nasib Sumira melancarkan aksi-aksi untuk membentuk opini melawan para kriminal. Sementara para pemerkosa menggunakan kenalan mereka di Kepolisian Daerah Yogyakarta untuk mendapatkan perlindungan dan menghindari pengadilan. Kapolda Yogyakarta, Murtono menahan mahasiswa dan wartawan yang menyelidiki kasus Sumira. Namun karena usaha itu tidak bisa membendung simpati masyarakat yang membanjir terhadap Sumira, Murtono akhirnya menahan Sumira sendiri. Terasing dari dukungan teman-temannya dan di bawah tekanan polisi, Sumira ternyata mengubah ceritanya sama sekali. Di dalam sebuah konferensi pers yang diadakan oleh pihak kepolisian, Sumira tidak hanya menarik cerita mengenai pemerkosaan yang menghebohkan

itu tetapi juga mengakui bahwa ia sebenarnya telah mengarang cerita pemerkosaan itu karena ingin terkenal.

Sumira lalu diadili dengan tuduhan menipu masyarakat. Seorang wanita pengacara yang terkenal, Sudarsini, tetap membela Sumira meskipun ia menerima ancaman dari pihak kepolisian. Di pengadilan polisi membawa saksi-saksi yang sehari-hari bekerja sebagai pedagang kecil di pasar. Para saksi ini mudah disuap dan diancam, dan karena sebenarnya mereka adalah saksi palsu, kesaksian mereka mudah dipatahkan oleh pengacara pada waktu pemeriksaan di pengadilan. Tetapi jaksa dan polisi terus berusaha menekan saksi-saksi untuk memperkuat bahwa perkosaan itu adalah cerita rekaan Sumira saja. Kasus Sumira ditunda dengan alasan tidak cukup bukti. Pada bagian akhir film *Perawan Desa* ini ditampilkan sebuah *shot* yang menarik. Sumira meninggalkan ruang pengadilan dengan dituntun oleh orang tuanya dan pembelanya. *Shot* terakhir memperlihatkan Sumira yang lemas dengan latar belakang wajah-wajah kabur orang-orang kritis yang bersimpati dan yang penasaran dengan kasus Sumira, koran-koran yang memuat ceritanya berserakan di layar.

Film ini, untuk konteks Indonesia, sangat istimewa. Inilah sedikit film yang menggambarkan polisi dan pengadilan secara kritis. Film ini mengkritik keadilan yang sulit didapat oleh orang-orang kecil. Tentang hamba-hamba hukum (polisi, jaksa) yang mudah disuap untuk melindungi kepentingan orang yang berkuasa atau punya uang. Film ini menggambarkan secara detail bagaimana hukum belum menjadi instrumen untuk menegakkan keadilan. Akhirnya, film ini sampai ke Badan Sensor Film (BSF) dan harus berhadapan dengan gunting sensor. Oleh BSF, film ini dinilai bermasalah, karena dipandang bisa menimbulkan ketegangan sosial, menciptakan citra yang buruk atas aparat pemerintah. Agar film itu tetap bisa beredar, BSF meminta kepada produser dan sutradara agar mengubah bagian tertentu dari film itu.

Produser Perawan Desa menuruti permintaan BSF dengan memberi tambahan cerita di akhir film. Bagian yang ditambahkan panjangnya lima menit. Setelah pengadilan Sumira, tiga orang pemerkosa yang mendengarkan jalannya pengadilan melalui radio menjadi marah. Pemuda keempat yang baru saja mengedarkan kokain bergegas masuk dan mengatakan polisi melihatnya. Keempat pemuda bergegas masuk ke dalam mobil, berusaha melarikan diri dari kejaran polisi. Pengejaran ini berakhir dengan kecelakaan yang menyebabkan keempat pemuda ini luka berat. Ketika ambulans yang membawa keempatnya masuk ke pintu rumah sakit, Sumira muncul dalam pakaian perawat. Ia melihat korban kecelakaan yang berlumuran darah, ketika mereka dibawa masuk, Sumira mengenali pemuda ini. Ketika ditanya apakah ia masih dendam, kepada orang yang telah begitu banyak menyiksa dirinya, ia berkata, "Mereka telah mendapat hukuman yang setimpal."

Akhir film ini telah mengubah secara halus kritik sosial yang ingin disampaikan oleh film. Dalam versi awal, Perawan Desa menggambarkan secara meyakinkan keadilan yang tidak berpihak kepada orang-orang kecil seperti Sumira. Pelakunya belum ditangkap dan mungkin masih berkeliaran sementara Sumira sebagai korban justru menghadapi tuduhan yang serius telah menciptakan kabar bohong mengenai pemerkosaan. Dalam versi baru (dengan tambahan akhir cerita) hendak ditekankan keadilan telah terjadi. Pemerkosa mendapat hukuman yang setimpal, dan korban telah mendapatkan kebahagiaan akibat sikap pasrah dan lapang dadanya. Dengan tambahan akhir cerita yang diminta oleh BSF itu, kritik yang hendak disampaikan oleh film itu menjadi kurang menggigit. Persoalan keadilan lantas seolah menjadi persoalan personal.

Bagaimana akhir cerita yang sebenarnya dari kasus perkosaan Sumira ini? Pengadilan memang telah digelar. Sejumlah tersangka telah dijatuhi hukuman, tetapi pelaku utamanya belum diketahui. Sumira sendiri akhirnya berganti nama untuk menghindari publi-

kasi terus menerus mengenai dirinya. Dengan cara itu, Sumira menginginkan agar anaknya dan masyarakat sekitarnya kelak tidak akan pernah mengingat luka lama itu. Sumira memang telah membangun hidup baru. Ia menikah dengan kenalan lamanya, Darmanto yang mau menerimanya apa adanya. Sumira akhirnya memang bekerja sebagai perawat di satu puskesmas di Yogyakarta. Tetapi tentu, ia tidak pernah bertemu dengan keempat pemerkosanya seperti yang diceritakan dalam film itu.⁴¹

Kasus seperti yang dialami oleh film *Perawan Desa* ini banyak terjadi. Agar film tetap bisa beredar, BSF meminta produser atau sutradara agar mengubah bagian tertentu dari film tersebut – bisa judul, adegan atau bahkan menambah adegan baru. Dari 40 kasus sensor film yang bisa diidentifikasi antara tahun 1970-2005, setidaknya ada 11 kasus film yang terpaksa harus diubah bagian tertentu bisa lolos sensor.

Kasus lebih lucu terjadi dalam film karya Nya Abbas Akup, "*Gadis*" (1980). Film ini mengisahkan mengenai seorang ibu yang keluar dari rumah suaminya, seorang pejabat yang tergila-gila pada perempuan lain. Ia menjadi buruh cuci pada keluarga-keluarga bangsawan. Kesengsaraan ini bertambah ketika cucian dicuri seseorang, sehingga anaknya, *Gadis*, harus menjadi budak di rumah Renggo, seorang bangsawan yang pakaiannya dihilangkan oleh ibu tersebut. Di sini *Gadis* bertemu dengan *Jaka*, yang baru lulus Mosvia dan ditugaskan di daerah itu. Kisah cinta ini tidak berjalan lancar apalagi dengan latar belakang penggusuran sebuah desa yang dilakukan oleh Renggo demi memenuhi tuntutan sebuah perusahaan perkebunan yang ingin meluaskan tanahnya. Kisah cinta mereka juga diwarnai berbagai intrik. Anak Renggo

⁴¹ *Ibid.*

jatuh cinta pada Jaka. Di akhir cerita, Jaka memilih Gadis. Saat itu juga Renggo membalas dengan menyerbu rakyat yang mengobrak-abrik rumahnya dan sedang mengelukan Gadis dan Jaka.

Semula Badan Sensor Film (BSF) tidak akan meloloskan film "Gadis". Film ini dinilai oleh BSF tidak jelas alur ceritanya. Terutama di akhir cerita ketika Jaka dengan gembira membopong Gadis yang dikelilingi oleh rakyat yang ketakutan. Sementara di latar belakang tampak barisan serdadu Belanda dengan bedil terhunus siap menumpas. Akhir film ini, menurut BSF, bisa menimbulkan penafsiran yang beragam di kalangan penonton. Ada yang menyangka bahwa Jaka dan Gadis tewas tertembak Belanda, tetapi ada juga yang menebak justru rakyatlah yang tewas. Karena penonton dianggapnya mungkin akan keliru, BSF menganjurkan agar produsernya (PT Inem Film) menambahi akhir cerita ini dengan teks "Ternyata penjajah licik dan ingkar janji. Penduduk setempat ditumpas". Menginginkan film itu lolos sensor, produser menyetujui usul BSF. Jadilah film itu muncul dengan tambahan kata-kata itu.

Selain mengubah atau menambah adegan dalam film, cara lain yang banyak dilakukan oleh lembaga sensor adalah memotong bagian tertentu yang dipersoalkan dalam film. Pemotongan ini kerap menimbulkan film kehilangan bentuk dan roh aslinya. Salah satu contoh menarik adalah sensor yang menimpa film "Matahari-Matahari" (Sutradara Arifin C. Noer, 1985). Film ini berkisah tentang urbanisasi. Arifin berusaha mengkontraskan kehidupan di kota yang kejam dengan desa. Bagian awal film ini menceritakan kehidupan desa yang damai. Sampai muncul Sarkim, warga desa yang merantau ke kota dengan membawa perhiasan. Kedatangan Sarkim ditemani oleh Kokom, seorang penyanyi dangdut. Kedatangan Sarkim dan Kokom ini memancing warga untuk meninggalkan desa dan mengadu nasib di kota. Di Jakarta, Warga bersama isterinya (Iyom) berada di bawah pengaruh Sarkim yang jadi raja

pengemis. Kehidupan rumah tangga Warga terancam. Iyom dituduh main gila dengan laki-laki lain. Warga marah dan meninggalkan anak isterinya. Setelah Warga pergi, pondokan Iyom terbakar. Maka keluarga ini bercerai berai. Sarkim menjerumuskan Warga menjadi pembunuh bayaran, hidup mewah dan tinggal bersama wanita impiannya, Kokom. Ketika sadar bahwa semua ini ulah Sarkim, Warga membunuh Sarkim dan masuk penjara. Akhir film ini, Iyom meninggalkan Jakarta dan kembali ke desa. Ia memulai kehidupan baru bersama anaknya.

Film ini sempat tertahan beberapa lama di BSF. Film ini dinilai banyak memuat dialog dan adegan yang bisa mempertajam kesenjangan sosial. Film ini akhirnya bisa beredar setelah beberapa adegan dan dialog dipotong oleh BSF. Pemotongan ini menyebabkan nuansa dari film menjadi hilang. Lewat film ini, Arifin sebenarnya ingin menceritakan sebuah tragedi dan juga rasa pahit. Nuansa ini hilang karena beberapa dialog yang dinilai BSF mempertajam kesenjangan sosial dibuang oleh BSF. Dialog-dialog yang mempertegas kemuraman gubuk pengemis dan kepengapan nasib mereka menjadi hilang. Jadinya film ini bukan cerita tentang sebuah tragedi. Apalagi ada satu adegan yang menggambarkan betapa irigasi di desa berlangsung dengan lancar, dan bagaimana gemerlapnya lalu lintas di kota. Rasa pahit yang mulai tercicip ketika gubuk atau asrama pengemis terbakar, urung jadi napas kisah ini.⁴²

Berikut (Tabel 2) adalah sejumlah film non-seks/kekerasan yang pernah bermasalah dengan BSF,

⁴² *Ibid.*

Tabel 2. Film Nonseks yang Pernah Bermasalah dengan Sensor

No	Judul	Tahun Produksi	Catatan
1	Romusha	1972	Film ini sebenarnya sudah lolos sensor dari BSF, hanya dilarang beredar oleh Departemen Penerangan. BSF memandang film ini tidak masalah. Hanya pihak Departemen Penerangan yang tidak membolehkan film ini beredar. Film ini melukiskan kekejaman tentara Jepang semasa pendudukan di Indonesia 1943-1944, dikhawatirkan dapat membuat marah pihak Jepang. Oleh Departemen Penerangan dipandang dapat mengganggu hubungan baik Indonesia-Jepang. Kedutaan Jepang sendiri tidak pernah secara resmi melakukan protes atas isi film ini.
2	Si Mamad	1973	Film ini diminta oleh BSF untuk diubah judulnya. Judul film ini berubah berkali-kali. Dari "Matinya Seorang Pegawai Negeri", "Ilalang", hingga "Renungkanlah si Mamad". Film ini berkisah tentang seorang pegawai negeri yang jujur yang terus menerus merasa berdosa telah melakukan korupsi. Meksi korupsi yang dilakukannya kecil. Judul "Matinya Seorang Pegawai Negeri" dinilai oleh lembaga sensor sensitif dan bisa menimbulkan penafsiran yang keliru tentang pegawai negeri.
3	Max Havelaar (Saijah dan Adinda)	1975	Film ini sempat tertahan di BSF selama sepuluh tahun. Baru pada tahun 1985, film ini boleh beredar. Film ini berkisah tentang Max Havelaar yang menentang sistem kolonialisme saat itu. Film ini mengundang kontroversi. Diantaranya mempertontonkan bahwa orang Belanda baik dan pejabat pribumi buruk. Oleh BSF, salah satu adegan dalam film ini yang mengkontraskan adegan kotbah di gereja dengan penindasan di Lebak, bisa memancing permusuhan agama.
4	Cinta Biru	1977	Film ini tertahan beberapa tahun di BSF. Sempat beberapa kali berganti judul. Mula-mula "Bandot Tua", kemudian menjadi "Bandot". Bisa lolos sensor setelah mengalami pemotongan yang nyaris memotong semua isi film. Film ini berkisah tentang seorang pensiunan jenderal. Dengan bahasa karikatural, film ini banyak mengkritik kehidupan pensiunan jenderal tersebut –misalnya memiliki

			simpanan dan sebagainya. Film ini dipersoalkan karena menggambarkan pensiunan jenderal secara buruk.
5	Yang Muda Yang Bercinta	1977	Meski sudah lolos sensor setelah melalui beberapa pemotongan BSF, film ini oleh Kopkamtib dilarang beredar di wilayah hukum Kodam Jaya. Film ini juga menjadi perhatian Kopkamtib. Pada 1983, film ini baru boleh diputar. Film yang dibintangi oleh Rendra ini bercerita soal pencarian jati diri anak muda. Kodam Jaya menilai film ini mengandung unsur propaganda, agitasi dan menghasut masyarakat, khususnya generasi muda. Bahkan Kopkamtib mensinyalir film ini mempromosikan ajaran komunisme.
6	Wasdri	1977	Film ini belum sempat diproduksi. Karena rencana produksi dalam bentuk skenario tidak disetujui oleh Departemen Penerangan. Departemen Penerangan. Wasdri berkisah soal pemuda dari satu desa di Jawa Tengah yang hidup terlunta dan menggelandang di Jakarta. Cerita Wasdri diangkat dari kisah nyata. Departemen Penerangan menilai cerita Wasdri mempertentangan kesenjangan sosial.
7	Perawan Desa	1978	Beberapa bagian dari film itu diubah agar bisa lolos sensor. Film ini oleh Bapfida Yogyakartadilarang beredar di Yogyakarta Film ini diangkat dari kisah nyata pemerksosaan Sum Kuning di Yogyakarta. Kasus perkosaan itu sendiri pernah menjadi peristiwa yang sangat menghebohkan. Film ini dilarang beredar dengan alasan bisa membawa pengaruh buruk bagi pelajar yang menontonnya.
8	Petualang-Petualang	1978	Film ini selama enam tahun tertahan di BSF. Akhirnya lolos sensor setelah dipotong di banyak adegan dan mengganti judulnya. Judul asli dari film ini adalah "Koruptor-Koruptor". Film ini dengan gaya karikatural menceritakan korupsi, kecurangan dalam sebuah perusahaan. Film ini tertahan lama di BSF karena banyak terdapat kritik sosial yang disajikan secara tajam. BSF menilai film ini bisa menimbulkan gambaran yang keliru terhadap pejabat pemerintah.
9	Bung Kecil	1978	Film ini tertahan hampir lima tahun di BSF. Setelah mengalami pemotongan, baru lulus sensor dan boleh die-

			darkan pada 1983. Film ini berkisah mengenai seorang anak muda yang idealis. Ia menginginkan pembaruan, melawan feodalisme di sekitarnya. Ia aktif berpidato di banyak tempat dan membela kaum buruh. Film ini banyak memuat kritik sosial. Oleh BSF, film ini dipandang mempertentangkan kelas sosial.
10	Jurus Maut	1978	Film ini sempat tertahan selama empat tahun di BSF. Setelah produsernya melakukan protes dan mengalami pemotongan beberapa adegan, barulah film ini lolos sensor. Cerita film ini berkisar pada aksi seorang polisi untuk menumpas sindikat narkoba. Film ini dipersalahkan karena banyak kritik sosial terutama kepada pejabat. Selain itu BSF menilai film ini diwarnai banyak adegan kekerasan.
11	Mencari Cinta	1978	Film ini diangkat dari Novel terkenal, Arjuna Mencari Cinta. Departemen Penerangan keberatan dengan pemakaian judul ini, dan meminta judul film diganti. Dari segi isi tidak ada persoalan dari BSF. Film ini berkisah tentang kehidupan cerita cinta remaja. Tidak ada yang istimewa dari jalinan cerita dan isi film ini. Yang dipersalahkan hanya pemakaian judul film. Oleh Departemen Penerangan pemakaian kata Arjuna (dalam judul dan nama tokoh utama film) dinilai bisa menghina tokoh pewayangan, Arjuna.
12	Gadis	1980	Film ini sempat tertahan di BSF selama beberapa tahun. Film ini lolos setelah BSF meminta agar ending film diberi teks. Film ini bercerita mengenai kisah percintaan antara Jaka (Ray Sahetappy) dengan Gadis (Dewi Yull), anak seorang tukang cuci. BSF mempersalahkan akhir cerita itu, dimana Jaka membopong Gadis yang dikelilingi oleh rakyat yang ketakutan. Semenbtara di latar belakang tampak barisan serdadu Belanda dengan bedil terhunus. Ending ini menurut BSF menimbulkan kebingungan, apakah Jaka dan Gadis tewas ditembak Belanda, ataukah rakyat yang tewas. BSF meloloskan film ini dengan syarat di akhir film itu diberi teks tambahan " Ternyata penjajah licik dan ingkar janji. Penduduk setenpat ditumpas".
13	Kabut Ungu di Bibir Pantai	1981	Film ini telah lolos sensor. Bapfida Jawa Timur melarang film ini beredar di wilayahnya. Film ini dilatarbelakangi oleh skandal yang menghebohkan di tahun 1980-an yang

			melibatkan perwira polisi Komdak X, Jawa Timur. Bapfida Jawa Timur menilai film ini bisa menimbulkan gambaran yang keliru terhadap aparat keamanan.
14	Surga Dunia di Pintu Neraka	1981	Film ini sempat tertahan di BSF dan berganti judul beberapa kali sebelum lolos sensor. Isi film ini adalah kisah seorang wanita yang terjurus dalam dunia malam/pelacuran. BSF tidak mempersoalkan isi dan adegan dalam film ini. Yang dipersoalkan adalah pemakaian judul film yang bisa menimbulkan salah pengertian di kalangan umat Islam.
15	Matahari-Matahari	1985	Film ini sempat tertahan di BSF. Setelah melalui beberapa pemotongan, film ini baru bisa beredar. Kisah film ini adalah tentang kehidupan kota dan desa. Film ini dinilai oleh BSF cenderung mempertajam perbedaan sosial.
16	Suami	1988	BSF mempersoalkan film ini bukan karenanya isinya. Tetapi judul film. Semua film ini berjudul Duta Besar. Sempat berganti beberapa judul lain (seperti Hapuslah Air Matamu, Kemesraan, Suamiku Duta Besar) akhirnya diloloskan dengan judul Suami. Isi film ini adalah tentang kisah affair seorang duta besar. Ia melakukan affair akibat tidak mendapat perhatian isterinya yang seorang wanita karir. BSF hanya mempersoalkan pemakaian judul film (versi awal) yakni Duta Besar. Judul ini, oleh BSF dinilai bisa mendeskreditkan profesi duta besar.
17	Kanan Kiri OK	1989	Semua film ini berjudul "Kiri Kanan OK". Pihak Departemen Penerangan keberatan dengan pemakaian judul ini. Agar lolos sensor, judul film diubah menjadi Kanan Kiri OK. Film Kanan Kiri OK ini adalah film humor yang dibintangi oleh sejumlah pelawak. Tidak jelas alasan yang dipakai Departemen Penerangan melarang pemakaian judul "Kiri Kanan OK". Kemungkinan karena kata kiri di masa itu dianggap tabu.
18	Nyoman Cinta Merah Putih	1989	Yang dipersoalkan dalam film ini adalah judul. Judul awal film ini adalah Nyoman dan Presiden. Judul ini diminta diubah oleh Departemen Penerangan. Film ini baru bisa diedarkan setelah judulnya diubah menjadi Nyoman dan Merah Putih. Film ini berkisah tentang keinginan seorang anak dari Bali untuk bertemu dengan presiden. Setelah melewati berbagai keheboan akhirnya,

		<p>si anak di akhir cerita bisa bertemu dengan presiden. BSF sendiri tidak mempersoalkan isi dan judul film ini. Tetapi pihak Departemen Penerangan keberatan. Alasannya, Presiden adalah institusi yang terhormat yang tidak bisa dipakai sembarangan.</p>
--	--	---

Sumber: diolah kembali dari Eryanto, *Ibid.*

Kontrol Terhadap Media

Secara perlahan aktivitas intelijen Kopkamtib kian menancapkan kukunya di mana-mana. Pada 1974 kekuasaan Kopkamtib untuk meninjau lisensi penerbitan pers (Surat Ijin Terbit, atau SIT), yang sebelumnya hanya untuk daerah-daerah tertentu di Indonesia, diperluas ke seluruh wilayah Indonesia. Setiap tahun semua lisensi penerbitan pers harus melalui peninjauan Kopkamtib dan lisensi tersebut dapat setiap saat segera ditanggguhkan atas wewenang komadan Kopkamtib daerah setempat.

Setiap wartawan wajib melapor setiap saat, sebelum agen Kopkamtib datang dan diinterogasi. Bentuk dasar interogasi biasanya diputuskan oleh petugas Kopkamtib, namun pemukulan selama masa interogasi bukan tidak lazim. Dan intelijen dapat mengancam pemilik media dengan pencabutan lisensi pers atau dengan kerugian fisik. Selain itu, semua penerbitan baru harus atas persetujuan Menteri Penerangan dan sejak 1974 tindakan keras dilaksanakan dengan hanya mengeluarkan satu lisensi baru untuk satu penerbit. Hal ini diikuti dengan kebijakan penarikan kembali seluruh iklan pemerintah dan perusahaan swasta diharuskan menarik semua iklannya dari suatu media massa, apabila petugas Kopkamtib yakin adanya ancaman terhadap keamanan nasional atau merusak nama baik pemerintah. Kopkamtib juga mengeluarkan ketentuan yang mengatur bahwa surat kabar pemerintah yang mencerminkan garis pemerintah sampai titik koma, tidak akan menghadapi hambatan sirkulasi, malah setiap departemen pemerintahan diwajibkan berlangganan surat kabar pemerintah.

Dalam hal pemberitaan, petugas Kopkamtib mengeluarkan penjelasan resmi kepada wartawan tentang kasus-kasus nasional terpenting seperti invasi ke Timor Timur, status tahanan politik dan pemilihan umum. Dalam momen-momen seperti ini kehadiran para wartawan dianggap sebagai suatu kewajiban dan ucapan aparat wajib untuk ditulis. Walau semua penjelasan resmi tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum resmi, tetapi di dalam iklim persuasif intimidasi di Indonesia, mereka tentu merasakan pengaruh yang diharapkan sehingga garis Kopkamtib bisa secara jelas disampaikan kepada masyarakat.

Aparat intelijen juga menggunakan pers sebagai alat bagi para anggotanya untuk melakukan penyamaran dengan berpura-pura menjadi wartawan. Lembaga Kantor Berita Nasional (LKBN) *Antara*, koran *Suara Karya*, koran *Angkatan Bersenjata*, koran *Merdeka* (sejak era 80-an) dan juga sejumlah media nasional lain dalam media yang menyediakan kartu pers bagi sejumlah aparat intelijen. Pada umumnya anggota intelijen yang menyamar sebagai wartawan ini mempunyai posisi yang istimewa di kantor. Ia biasanya dibenci oleh sesama wartawan di tempat bekerja, namun disayang oleh pemimpin redaksi karena umumnya sering memberikan info-info eksklusif dan menjadi penghubung media dengan pejabat.

Sejak pengendalian pers dilakukan ada banyak hal yang berubah, khususnya jika menelusuri perubahan perundang-undangan pers dari tahun 1982 sampai 1966. Namun walau sudah ada perubahan dalam perundang-undangan pers, Kopkamtib tetap memakai kekuasaannya untuk melarang penerbitan surat kabar dan majalah, meskipun praktik peringatan dan pecabutan SIUPP (yang menjadi permanen) dikeluarkan oleh Menteri Penerangan di bawah hukum yang memberlakukan adanya persyaratan lisensi sebagai cara khusus untuk mengintimidasi pers sejak 1978.⁴³

⁴³ Tampaknya ada beberapa fungsi pers yang dianggap penting oleh penguasa Orde Baru. Antara lain, pertama, bahwa pers itu meningkatkan imajinasi mereka yang berkuasa

Ada banyak peristiwa politik yang melalui operasi penggalangan intelijen dan politik pembinaan media berhasil tidak diredam dan tak muncul di media. Atau kalau muncul, umumnya saat dalam persidangan, berita yang dipublikasikan tak ada hubungannya dengan peristiwa yang sesungguhnya terjadi. Berita yang dimunculkan di media adalah berita yang sudah mendapatkan pengarahan dari penguasa. Barangkali bisa ditelaah kembali beberapa berita yang sangat mencolok, antara lain pemberitaan mengenai penembakan misterius pada sepanjang 1982-1984 yang oleh media dilaporkan berdasarkan keterangan pihak penguasa dan intelijen adalah merupakan eksekusi dari perang antar geng. Namun Soeharto, dalam bukunya, justru menyatakan bahwa peristiwa tersebut merupakan perintahnya untuk menghabisi preman yang telah meresahkan rakyat.⁴⁴

Beberapa peristiwa besar lainnya yang pantas disebut adalah Peristiwa G30S, pembunuhan massal, kasus pembantaian di Purwodadi, pembunuhan Jendral KKO Hartono dan pembunuhan sejumlah tokoh politik lainnya, kasus pemerkosaan Sum Kuning di Yogyakarta, peristiwa Malari, integrasi Timor-Timur, peristiwa Tanjung Priok, pembunuhan Dice, peristiwa Lampung, peristiwa pengadilan Sawito,⁴⁵ peristiwa Haur Koneng, peristiwa Santa Cruz, peristiwa penyerangan Kantor PDI pada 27 Juli 1996, pembunuhan

tentang kekuasaannya. Dalam anggapan mereka, bila pers tak dikuasai maka pers akan dipakai oleh orang lain untuk mengancam kekuasaannya. Kedua, pers meningkatkan imajinasi dari orang yang tidak berkuasa bahwa mereka diwakili oleh pers. Ketiga, meningkatkan imajinasi pers itu sendiri bahwa ia adalah wakil rakyat, wakil orang kecil, dan sebagainya. Lihat Daniel Dhakidae, "Negara dan Kecemburuannya Kepada pers: Suatu Tinjauan Ideologis" dalam Heri Akhmadi (ed.), *Ilusi Sebuah Kekuasaan*, ISAI dan Pusham Universitas Surabaya, Jakarta, 1977.

⁴⁴ Lihat G. Dwipayana dan Ramadhan K.H. (ed.), *Soeharto: Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya*, Citra Lamtoro Gung Persada, Jakarta, 1989.

⁴⁵ Kasus Sawito (nama lengkapnya: Sawito Kartowibowo) pada 1976 yang disebut-sebut sebagai si Ratu Adil ini dari sisi liputan sangat menarik untuk dikaji. Media memberitakan

kyai-kyai NU yang dituduh sebagai dukun santet di Banyuwangi. Jelas, dalam berbagai liputan media mengenai peristiwa tersebut, media tak melaporakan fakta-fakta yang ada di lapangan dan hanya melaporakan keterangan versi intelijen yang dalam hal ini disampaikan oleh pejabat militer.

Dalam pemberitaan mengenai Peristiwa G30S, harian *Angkatan Bersenjata* dan *Berita Yudha* yang jelas dikuasai intelijen militer mempunyai sumbangan yang tak kecil dalam membangun kebohongan demi kebohongan. Terutama mengenai aksi di luar batas kemanusiaan yang dilakukan para perempuan "sundal" yang tergabung dalam Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) di Lubang Buaya saat menyiksa pada jenderal.⁴⁶ Apalagi kedua media

kasus Sawito seolah-olah hanya sebagai ulah dari seorang pengikut kebatinan yang tak rasional. Sawito diberitakan mendapatkan wahyu lantas meminta Presiden Soeharto turun dari jabatan dengan melibatkan dukungan tanda tangan sejumlah tokoh antara lain Mohammad Hatta (mantan wapres), Prof. Dr. Buya Hamka (Ketua MUI), Kardinal Yustinus Darmoyuwono (Ketua MAWI) Raden Said Tjokrodiatmodjo (Ketua Sekretariat Kerja Sama Kepercayaan Indonesia), Dr. T.B. Simatupang (Ketua Dewan Gereja Indonesia) dan sejumlah lainnya. Apa yang terjadi sesungguhnya tak pernah diungkap oleh media. Apalagi kemudian pengadilan Sawito yang digelar pada 1977 hingga perrengahan 1978 penuh rekayasa dengan mengabaikan keharusan dihadapkannya sejumlah saksi kunci. Jaksa melancarkan sejumlah tuduhan aneh dengan sejumlah saksi yang telah direkayasa. Dengan demikian masyarakat tak pernah tahu bahwa di balik kasus Sawito, sebetulnya ada tuntutan dari sejumlah tokoh masyarakat bahwa Presiden Soeharto sebaiknya mundur dari jabatannya akibat berbagai penyelewengan yang dilakukannya serta kemerosotan kondisi moral bangsa. Pada saat itu, Muhammad Hatta telah menyatakan kesediaannya untuk sementara waktu memimpin sebuah pemerintahan presidium. Soeharto dilaporkan sangat marah dengan Sawito yang pernah dekat dengannya dan menuduhnya telah melakukan serangan-serangan yang bersifat personal. Sawito dan sebagian orang yang mendukung pernyataan dalam dokumen "Menuju ke Keselamatan" ditangkap, dan yang lainnya mendapat intimidasi dan kemudian menarik dukungan mereka pada Sawito. Dalam hal ini Soeharto mengerahkan kekuatan intelijen dan aparat militernya. Tentang kasus sawito bisa dibaca Sumi Narto, *Sawito: Ratu Adil, Guru Uji, Tertuduh*, CV Aneka SMG, Semarang, 1978. Lihat juga: R.E. Elson, *Suharto: Sebuah Biografi Politik*, Pustaka Minda Utama, Jakarta, 2005, hlm. 416-423.

⁴⁶ Bagian ini saya kutip dari Stanley, "Penggambaran Gerwani Sebagai Kumpulan Pembunuh dan Setan: Fitnah dan Fakta Penghancuran Organisasi Perempuan Terkemuka" dalam

tersebut kemudian dikutip berbagai surat kabar, dengan sejumlah tambahan seperti mata dicungkil dan lain-lain, tersebut betul-betul membuat pembaca mual, marah, sekaligus bergidik.⁴⁷ Tak ada yang bisa membayangkan bahwa ada manusia yang bisa berbuat kejam di luar batas kemanusiaan seperti itu. Banyak di antara mereka yang membayangkan para perempuan pelaku kekejaman itu bukan manusia. Mereka lebih mirip sebagai setan perempuan yang jahat, kuntulanak (*sundel bolong*). Apalagi belakangan, ditambah dengan pemberitaan tentang meninggalnya Ade Irma Nasution akibat berondongan peluru para pembunuh yang menasar pimpinan Angkatan Darat, Jendral AH Nasution.

Mayjen Soeharto, menanggapi berita mengenai kekejaman tersebut dengan menyatakan, "Jelaslah bagi kita yang menyaksikan dengan mata kepala, betapa kejamnya aniaya yang telah dilakukan oleh petualang-petualang biadab dari apa yang dinamakan Gerakan 30 September."⁴⁸ Yang jadi pertanyaan, betulkah cerita itu sebuah fakta? Apa bukan sekadar fiksi "ajaib" dari sebuah imajinasi yang hebat? Yang jelas, dari sisi jurnalistik, berita tersebut bukan hanya meragukan, tapi sulit untuk dipertanggungjawabkan.⁴⁹ Sejumlah

SejarahNo 9/Th 2002, Masyarakat Sejarawan Indonesia. Lihat juga Saskia E. Wieringa, *Penghancuran Organisasi Perempuan di Indonesia (ed.)*, Kalyanamitra dan Garba Budaya, Jakarta, 1999.

⁴⁷ Kutipan ini "konon" dimuat oleh berbagai media massa untuk mengutuk Gerakan G30S. Kutipan ini di kemudian hari jadi mahsyur lantaran banyak penulis mengutip ulang, termasuk penggambaran adegan dalam film "Pengkhianatan G 30 S/PKI" yang disutradarai Arifin C. Noer. Secara detil, kutipan ini bisa dibaca kembali pada Soegiarso Soerojo, *Siapa Menabur Angin Akan Menuai Badai*, Penerbit Antar Kota, Jakarta, September 1989, hlm. 219 dan 228 (edisi buku saku).

⁴⁸ Lihat: *Berita Yudha*, 5 Oktober 1965. Sebagai catatan, perlu saya kemukakan di sini, bahwa hingga kini tak semua orang bisa mengakses dokumen media massa pada kurun 1964-1966. Untuk mengaksesnya perlu izin khusus dan persetujuan dari aparat intelijen. Saya sendiri tak tahu apa alasan dasar dari kebijakan yang ganjil bagi dunia akademis ini.

⁴⁹ Secara jurnalistik berita tersebut bertentangan dengan prinsip *cover both side, balancing of reporting* dan prinsip dasar *check and recheck*. Narasumber berita tersebut hanya

kalangan menyatakan cerita tersebut lebih merupakan sebuah fiksi yang sengaja dihadirkan untuk memberi nuansa teror, sekaligus melegalisasi terror yang lebih kejam terhadap mereka yang dituduh bertanggungjawab atas pembunuhan para "Pahlawan Revolusi". Dalam hal ini, sejumlah kalangan mensinyalir, agen intelijen Amerika (CIA) terlibat.⁵⁰

Kampanye atas kekejaman itu bukan saja dibuat atas dasar kebohongan dan cerita rekaan semata, tapi memang sengaja dirancang untuk menyulut kemarahan umum terhadap kaum komunis dan sekaligus menyiapkan panggung pembunuhan besar-besaran dengan alasan "dendam rakyat".⁵¹ Gelombang pembunuhan massal yang 'konon' merupakan aksi balas dendam

ada dua, yaitu pengakuan Gatut Sukrisno dan seorang perempuan bernama Jamilah. Keduanya berstatus "tersangka", yang sebelumnya mengalami proses interograsi hebat. Sama sekali tak ada nuansa jurnalisme investigative yang dilakukan para wartawan untuk melacak kembali kebenaran atas "fakta" tersebut, kecuali sumber militer berdasar interograsi yang didahului dengan serangkaian penyiksaan.

⁵⁰ Ada banyak bahan yang mengungkap keterlibatan intelijen AS dalam upaya penggulingan Soekarno. Di antaranya ditulis oleh para sejarawan terkemuka tentang Indonesia seperti George Turman Mc. Kahin dan Audrey Kahin (*Subversion as Foreign Policy*). Juga pengakuan mantan anggota CIA, B. Hugh Tovar, "The Indonesian Crisis of 1965-1966: A Retrospective" dalam *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* Volume 7 No 3, Fall 1994. Yang paling mutakhir, tentu saja adalah disertasi Greg Poulgrain yang menyimpulkan bahwa pemegang skenario utama penjatuhan Soekarno adalah pihak Inggris. Lihat Greg Poulgrain, *The Genesis of Konfrontasi*, Crawford House Publishing Pty Ltd, NSW, Australia, 1998. Namun, khusus menyangkut penyebaran fitnah terhadap PKI dan Gerwani bisa dilihat pada Peter Dale Scott, "The United States and the Overthrow of Sukarno, 1965-1967", tesis pada University of California, 1984. Perlu juga dibaca Geoffry Robinson, "Some Arguments Concerning U.S. Influence and Complicity In the Indonesian 'Coup' of October 1 1965", (*paper*). Tentunya sama sekali tak boleh diabaikan adalah pengakuan A. Latief soal keterlibatan Soeharto dalam pledoinya pada 1975. Dalam hal ini perlu juga dibaca sejumlah tulisan Prof. Wim. F. Wertheim, di antaranya adalah ceramahnya di Amsterdam pada 23 September 1990 yang kemudian diterbitkan sebagai suplemen *Arah* No 1 Tahun 1980 dengan judul "Sejarah Tahun 65 Yang Tersembunyi".

⁵¹ Peter Dale Scott, *Op cit*. Barangkali perlu juga ditelusuri sebuah studi penting tentang operasi CIA di Indonesia yang pernah dilakukan McCahee. Lihat juga Ralp McGehee, "The CIA and the White Paper on Salvador" dalam *The Nation*, 11 April 1981.

"rakyat" terhadap kelompok komunis yang terjadi pada 1965-1967 sendiri sebetulnya lebih merupakan sebuah hasil manipulasi kebenaran. Sebab, faktanya operasi ini dilakukan oleh pasukan elit Angkatan Darat yang melakukan gelombang "pergerakan" dari arah Jawa Barat ke Bali. Pasukan yang dipimpin langsung oleh Sarwo Edhi ini dalam melakukan operasinya dengan mengerahkan para pemuda setempat. Ada banyak kesaksian yang menceritakan bagaimana operasi pembersihan ini dilakukan secara brutal, tanpa mengindahkan hukum dan penghormatan hak asasi, dan lebih merupakan aksi balas dendam yang tak jelas juntrungannya.⁵²

Fiksi soal kekejaman yang dijadikan fakta itu bertahan puluhan tahun lamanya dan dikutip berulang-ulang oleh para wartawan dan kalangan sejarawan.⁵³ Fakta dan fiksi jelas dua hal yang berbeda. Fakta asli sebetulnya bisa diungkap melalui publikasi hasil otopsi tim medis terhadap jenazah enam jenderal dan seorang perwira yang dikubur di Lubang Buaya di kawasan Halim. Namun fakta ini sepertinya secara sengaja disembunyikan rapat-rapat.

⁵² Kesaksian atas peristiwa dahsyat ini bisa dilihat pada Clifford Geertz, *After the Fact*, Harvard University Press, 1995, atau Geoffry Robinson (1995), M.R. Siregar (1995), Robert Cribb (1990), Julie Southwood & Patrick Flanagan (1983), juga sebuah tulisan Soe Hok Gie yang menggunakan nama samaran Dewa. Lihat Dewa, "Di Sekitar Peristiwa Pembunuhan Besar-Besaran di Bali", *Mahasiswa Indonesia*, Edisi Minggu II dan III, Desember 1967. Lihat juga kesaksian salah satu anggota komisi pencari fakta, Oei Tjoe Tat dalam Pramoedya Ananta Toer & Stanley Adi Prasetyo (ed.), *Memoar Oei Tjoe Tat, Pembantu Presiden Soekarno*, Penerbit Hasta Mitra, Jakarta, 1995. Buku terakhir ini penting karena ada bagian yang bercerita bahwa tuntutan sebagaimana yang dikemudian hari dikenal sebagai Tritura telah dimulai pada Desember 1965, jauh sebelum 11 Maret 1966 dan lebih merupakan skenario yang didukung oleh Panca Tunggal, yaitu gabungan pemerintahan lokal yang kini lebih lazim disebut sebagai Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida).

⁵³ Hanya harian *Sinar Harapan* pada 13 Desember 1965 yang menyangkal hal ini dan memuat hasil visum tim dokter secara lengkap, tapi tampaknya terjadi tekanan hingga setelah itu harian ini kembali memberitakan versi yang "baik dan benar". Soal tanggal di sini saya tak bisa *merechecknya*, karena tak memiliki akses terhadap dokumentasi media massa yang masih berstatus "tertutup". Andalan saya hanya keterangan dalam desertasi Sakia. Lihat: Saskia (1999).

Baru pada 1987, seorang Indolog dari Universitas Cornell, Ben Anderson, mengungkapnya dan menimbulkan kehebohan.⁵⁴ Dari hasil visum tim dokter yang diketuai Brigjen TNI dr Roebiono Kertapati didapat keterangan bahwa cerita soal penyayatan kelamin oleh anggota Gerwani merupakan isapan jempol belaka. Kelamin semua jenasah utuh. Malah ada sebuah jenasah yang kelaminnya belum disunat. Diduga karena almarhum memang beragama Kristen. Tentang bola mata yang copot, hal itu disebabkan saat jenasah dimasukkan ke sumur posisinya adalah kepala terlebih dulu.

Tim dokter yang memeriksa keadaan jenasah merasa ketakutan dengan adanya tekanan lewat pemberitaan tentang penyayatan penis para jendral yang sama sekali tak terbukti. Mereka mengaku menemui kesulitan dengan penyusunan laporan akhir otopsi, sebab berita yang dilansir media massa dan kemudian berkembang di masyarakat sudah terlanjur *misleading*.⁵⁵

Dalam Kasus 27 Juli, semua media massa mengutip ucapan pejabat tinggi militer dan intelijen sebagai kebenaran. Tuduhan bahwa PRD adalah kelompok komunis yang militan, gerombolan setan gundul, dan kelompok pengacau keamanan dilansir berbagai media tanpa memberikan kesempatan pada PRD dan keluarga aktivis PRD untuk membela diri. Hebatnya, dalam situasi seperti ini beberapa media mengutip ucapan Kassospol ABRI, Letjen TNI Syarwan Hamid, yang mengatakan, "Saya bisa tahu bahwa mereka itu komunis hanya dari mendengar cara mereka bernyanyi atau bersiul."⁵⁶ Media dan wartawan saat itu seperti bungkam saat

⁵⁴ Lihat Ben Anderson, "How Did the General Die" dalam *Indonesia* No 43, April 1987. Lihat juga fotokopi hasil lengkap hasil otopsi (*visum et repertum*) pada Lampiran IV buku M.R. Siregar, *Tragedi Manusia dan Kemanusiaan*, Penerbit Tapol (Edisi II), London, 1995.

⁵⁵ Tentang detail proses otopsi dan ketakutan yang dialami tim dokter bisa dibaca pada pengakuan mantan anggota tim dokter, Prof. Dr. Arief Budianto (dh. Liem Joe Thay) dalam wawancaranya dengan majalah *D&R*. Lihat: "Meluruskan Sejarah Penyiksaan Pahlawan Revolusi" dalam *D&R*, 3 Oktober 1998.

⁵⁶ Lihat *Terbit dan Republika*, 1 Agustus 2000.

menerima "pengarahan" dan kebohongan versi militer, meski di antara wartawan banyak yang jadi saksi bahwa pelaku penyerbuan Kantor DPP PDI adalah pasukan militer yang menyamar.

Dari sisi jurnalistik, Indonesia adalah sebuah negeri desas-desus, tempat di mana batas antara kebenaran dan ketidakbenaran begitu tipis. Banyak orang membicarakan tentang praktek korupsi yang merajalela di hampir semua lini pemerintahan, tapi tak ada satu pun koruptor yang bisa ditemukan untuk kemudian dijatuhi hukuman. Tapi toh negeri ini berkali-kali dianugerahi "kehormatan" sebagai negeri terkorup nomor satu di dunia. Begitu pula para konglomerat yang dituduh menggelapkan uang negara masih bebas berkeliaran, malah ada yang masuk dalam struktur pemerintahan baru.

Sejumlah pengamat asing menyatakan bahwa praktek korupsi di kalangan pejabat telah berlangsung lebih dari tiga dasawarsa. Praktek ini telah dimulai pada jaman Orde Lama oleh kalangan pejabat militer dan menghebat di jaman Orde Baru pada awal 1970-an di mana Indonesia mengalami *booming* minyak. Seluruh proyek-proyek pembangunan di-*mark-up*, bantuan dari negara asing dan lembaga donor asing mengalami kebocoran sampai sekitar 40%.

Namun, sesuai dengan perkembangan iklim politik Orde baru yang kian represif, wartawan Indonesia selama puluhan tahun terlanjur tak terbiasa dengan pola penyelidikan (*investigation*). Wartawan Indonesia juga sama sekali tak mengenal *provetic journalism* sebagaimana diterapkan para wartawan di negara maju. Dalam meliput konflik elit politik, wartawan lebih banyak mengutip ucapan para tokoh elit politik. Tokoh elit seolah merupakan representasi dari rakyat Indonesia. Asumsi seperti ini membawa dampak terseretnya rakyat ke wilayah pertikaian elit.

Sejumlah pengamat media menyatakan para wartawan di Indonesia lebih banyak mempraktekkan *talking journalism*, yaitu jurnalisme omongan yang lebih merupakan kutipan atas pernyataan

seorang tokoh atau pejabat dan *counter* pakar atas pernyataan tersebut, atau sebaliknya. Pola kerja dan liputan wartawan Indonesia yang hanya berdasarkan pada omongan ini membuat *news paper* diplesetkan sebagai *views paper*. Artinya, media lebih memberitakan tentang persepsi atau pikiran ketimbang menghadirkan kenyataan sosiologis. Sebuah berita direkonstruksi berdasar ucapan dan pikiran para narasumber.

Sejak pengungkapan kasus korupsi Pertamina oleh harian *Indonesia Raya* pada 1974, praktis tak ada lagi berita semacam itu.⁵⁷ Semua media tunduk di bawah kontrol pemerintah. Dalam ini Kopkamtib melalui Departemen Penerangan dan Kejaksaan Agung menjadi semacam lembaga pembina utama pers di Indonesia. Bersamaan dengan hal ini pada awal 1980-an muncul wacana tentang perlunya pers di Indonesia menganut sistem pers Pancasila, yakni sistem pers yang tidak menganut model libertarian dan juga bukan otoritarian tapi lebih mendekati model pers yang "bebas tapi bertanggung jawab". Namun apabila diteliti lebih lanjut sesungguhnya apa yang dinamakan sebagai pers Pancasila itu tak lain adalah pers yang mentolelir adanya sensor dan kontrol dari pemerintah (lihat Tabel 3 berikut).

Di bidang media pertelevisian juga muncul fenomena baru di mana penguasa Orde Baru seperti membuka ruang kebebasan baru, namun sesungguhnya sama sekali tidak. Pada November 1988, Presiden Soeharto memberikan kesempatan kepada putra-putrinya untuk bekerja sama dengan sejumlah pengusaha yang loyal dan dipercayainya untuk mengelola siaran percobaan TV swasta. Tak seberapa lama stasiun swasta pertama di Indonesia, Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI), muncul. Stasiun TV ini

⁵⁷ Tentang koran perjuangan *Indonesia Raya* di bawah pimpinan Mochtar Lubis yang akhirnya dibredel setelah pemberitaan mengenai Peristiwa Malari 1974 bisa dibaca pada Ignatius Haryanto, *Pembredelan Pers di Indonesia: Kasus Koran Indonesia Raya*, LSPP, Jakarta, 1996.

Tabel 3. Lima Paradigma Pers di “Dunia”⁵⁸

	Otoritarian	Libertarian	Tanggung-jawab Sosial	Soviet-Totalitarian	Pers Pancasila
Berkembang	Di Inggris pada Abad XVI dan XVII, dipraktikkan secara luas di dunia dan masih dipraktikkan di beberapa tempat saat ini	Di Inggris, setelah 1688 dan kemudian di AS dan di berbagai tempat lain di dunia, terutama berkembang di Eropa Barat	Di AS pada Abad XX	Di Uni Soviet hingga sebelum keruntuhannya. Di Jerman pada jaman Nazi dan di Italia pada jaman fasisme Mussolini	Di Indonesia sejak pasca Malari 1974, di mana. Dipraktikkan secara masif sejak jaman Mempoen Ali Murtopo dan diteruskan secara lebih canggih oleh Hamoko
Muncul Dari	Filsafat kekuasaan monarkhi absolut, kekuasaan pemerintahan absolut, atau kedua-duanya	Segumlah ide tulisan Milton, Locke, Mill dan filsafat umum tentang rasionalisme dan hak asasi manusia	Tulisan WE Hocking, Komisi Kebebasan Pers, para pelaksana media dan kode etik	Pemikiran Marxisme-Leninisme-Stalinis dengan campuran pikiran Hegel dan pandangan yang mendominasi Rusia pada Abad XIX	Chauvinisme bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang unku, yang tidak ini dan tidak itu serta mempunyai Pancasila sebagai pegangan hidup rakyatnya. Sejak 1978 dite-tapkan kebijaksanaan untuk setia P-4 yang disebut “Eka Pase-tya Pancakarsa”. Dibentuklah BP-4 dan BP-7 dan laboratorium Pancasila di IKIP Malang (bandingkan dengan “Manipol Usdek” dan “Jubir Usman” pada jaman Orla..

⁵⁸ Di sini kata “dunia” sengaja diberi tanda kutip, sebab Pers Pancasila itu adalah sebuah model yang mengada-ada (tepatnya: diadakan). Dalam teori pers hanya dikenal 4 model saja: “Pers Pancasila” yang sebetulnya lebih mirip gabungan antara pers otoritarian dan pers Soviet-totalitarian. Kalau pun ada yang membedakan pers Pancasila dengan keduanya adalah cara pengendaliannya yang unik dan keberhasilannya untuk meminakkan pers hingga muncul berbagai macam istilah mulai “pers tarap”, “pers kepiting”,

Tujuan Utama	Mendukung dan memajukan kebijakan pemerintahan yang berkuasa dan mengabdikan pada negara	Memberi informasi, menghibur dan berjualan. Tetapi terutama untuk membantu menemukan kebenaran dan mengawasi pemerintah	Memberi informasi, menghibur dan berjualan, tapi terutama untuk mengangkat konflik sampai tingkat diskusi	Memberi sumbangsan bagi keberhasilan dan kelanjutan sistem sosialis Soviet dan terutama bagi keiktatoran partai	Mendukung dan memperkuat politik pemerintah dengan meniadakan oposisi. Ideologi yang ditekankan adalah pembangunan dan stabilitas. Ruang yang tersedia merupakan ruang hiburan.
Yang Berhak Menggunakan Media	Siapa saja yang punya lisensi dari kerajaan atau jin lain yang mengancam itu	Siapa saja yang punya kemampuan ekonomi untuk menggunakannya	Siapa saja yang ingin mengatakan sesuatu	Anggota partai yang loyal dan ortodoks	Lembaga representasi negara atau swasta yang telah dikontrol dan teruji loyalitasnya. Pers diminta memandagani ikrar kesediaan untuk dibina pemerintah (Deppen)
Penggawasan Media	Melalui jjin-jjin pemerintah, serikat kerja, dan	Dengan "proses pelurusan sendiri untuk mendapatkan kebenaran" dalam "pasar ide yang bebas", serta melalui	Melalui pendapatan masyarakat tindakan (gugatan) kon-sumen, etika profesionalisme	Penggawasan dan tindakan politik atau ekonomi oleh pemerintah	Penggawasan melalui ketentuan SIT (kemudian SLUPP) dan STT, imbauan/ teguran/panggilan terhadap redak-si, teror dan penangkapan wartawan, penutupan perusahaan, pengendalian organisasi wartawan. Dalam paradigma Gramscian, pemerintah mengemban apa yang disebut sebagai "kekuasaan hegemonis".

"pers pembajakan" dan lain-lain. Kita bisa melihat bagaimana UU No 4 Tahun 1967 Tentang Penambahan Undang-Undang No 11 Tahun 1966 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers tak lebih merupakan proses adaptasi dari UU Pokok Pers Orde Lama yang ciri-cirinya mirip dengan Pers Otoritarian. UU No 21 Tahun 1982 bahkan hanya mengubah sejumlah istilah penting Orde Lama yang dikemudian hari diadaptasi dan dijadikan jargon dan kata kunci utama Orde Baru yang lebih terkesan halus, permisif, hati-hati serta

Hal Yang Di-larang	Kritik terhadap mekanisme politik dan para pejabat yang berkuasa	Penghinaan, ke-cabulan, kerdahan-moral dan pengklianatan pada masa perang	Invasi serius terhadap hak perorangan yang dilindungi dan terhadap kepentingan vital masyarakat	Kritik-kritik terhadap tujuan partai yang dibedakan dari taktik-taktik partai	Pemberitaan tentang first family (keluarga Cendana), pemecahan elit, praktek KKN, masalah SARFA, isu saktinya kepala negara, skandal pejabat tinggi dsb
Kepernikaan Perbedaan	Swasta perorangan atau umum	Swasta perorangan	Perorangan, ke-cualian jika pemerintan harus mengambil-alih demi kelangsungan pelayanan terhadap masyarakat	Kelompok masyarakat	Perusahaan organ negara dan swasta loyalis negara, atau kelompok swasta yang kehilangan daya kritisnya
Utama Dengan Teori Lainnya	Media massa dianggap sebagai alat untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, walaupun tidak harus dimiliki oleh pemerintah	Media massa adalah alat untuk mengawasi pemerintah dan memenuhi kebutuhan masyarakat lainnya	Media harus menerima tanggung-jawabnya terhadap masyarakat; dan kalau tidak, harus ada pihak (orang) yang mengusahakan agar media mau menerima	Mediamassa adalah milik negara sepenuhnya dan media yang dikontrol sangat ketat semata-mata dianggap sebagai kepanjangan tangan negara	Korporatisme negara sangat dominan kepada setiap komponen pers. Mulai dari pembentukan wadah tunggal organisasi wartawan, SPS hingga pengelompokan wartawan dalam segmenisasi departemen pemerintah. Unsur pemerintah (dalam hal ini diwakili perorangan kroni penguasa) menguasai saham kepemilikan media dan ikut mendikte isi redaksional

terlihat seolah-olah lebih berpihak pada kepentingan masyarakat. Lebih detil pembahasan mengenai pers otoritarian, libertarian, tanggung jawab sosial dan Soviet-totalitarian lihat: Fred Ss. Siebert, Theodore Peterson dan Wilbur Schramm, *Empat Teori Pers*, Penerbit PT Internasa, Jakarta 1986.

dimiliki Bambang Trihatmojo, anak ke-3 Soeharto dari kelompok bisnis Bimantara. Pada 1989 menyusul lahir Surya Citra Televisi (SCTV) yang sahamnya 80% dimiliki pengusaha Henri Pribadi yang dekat dengan Soeharto dan 20% dipegang oleh saudara Soeharto, Sudwikatmono.

Berangkat sebagai *pay TV* di mana pemirsa harus berlangganan dekoder untuk bisa menonton, pada Agustus 1990 RCTI memproklamkan diri sebagai *free TV*. Tak seberapa lama kemudian giliran anak tertua Soeharto, Siti Hardiyanti Rukmana (Mbak Tutut), memutuskan untuk memproklamkan berdirinya Televisi Pendidikan Indonesia (TPI). Cara TPI bersiaran merupakan cara-cara yang paling kasar di mana seluruh sistem transmisi TPI menggunakan apa yang dimiliki TVRI. Semula TPI hanya melakukan siaran pagi sekitar 4,5 jam di mana pada jam-jam tersebut TVRI tak ada program siaran. Namun kemudian TPI meningkatkan waktu siarannya menjadi 8 jam per hari. Meski mengusung nama sebagai televisi pendidikan pada kenyataannya siaran TPI saat itu hanya bermuatan pendidikan sebanyak 38% saja.

Dua stasiun TV swasta lain tak lama kemudian ikut menyusul. Pada 1993 Antev memulai siaran perdananya dan pada 1995 Indosiar menyusul. Sebagian besar saham Anteve (Cakrawala Andalas Televisi) dimiliki oleh Bakrie Group yang memiliki kedekatan dengan istana dan sebagian lagi dimiliki oleh Agung Laksono yang merupakan kader Golkar. Siaran Anteve semula dibatasi hanya boleh menjangkau kawasan Sumatra Selatan sebagaimana ijinnya, namun pada kenyataannya Anteve bersiaran dari Jakarta dan bisa ditangkap ke mana-mana. Sedangkan Indosiar, sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Salim Grup yang merupakan pengusaha paling dekat dengan Soeharto.

Para pengusaha, termasuk anak-anak Soeharto, yang memiliki stasiun TV swasta tersebut menolak semua upaya Deppen untuk membatasi jangkauan siaran. Ketegangan memuncak pada 1996-

1997 ketika DPR menyelesaikan RUU Penyiaran yang pertama. Presiden Soeharto menolak menandatangani RUU tersebut dan mengembalikannya ke DPR guna direvisi.

Beberapa media yang di mata penguasa dianggap mencoba menimbulkan "huru-hara" dengan mengungkap hal-hal yang menjadi aib kekuasaan seperti kasus korupsi, skandal politik, aib keluarga Cendana dan kekejaman tentara mendapat tindakan tegas.⁵⁹ Mulai dari dari pemanggilan dan intimidasi pemimpin redaksi hingga pembredelan media.⁶⁰ Sejak awal 1990 sudah menjadi kelaziman bahwa setiap instansi militer bisa mengeluarkan imbauan baik melalui faksimili, pesan *pager* maupun telepon ke kantor redaksi yang berisi permintaan agar media tak memberitakan hal-hal tertentu yang dianggap akan bisa merugikan instansi militer, negara, memperlakukan keluarga Cendana, atau bermuatan konflik SARA.

Secara prinsip pemerintah Orde Baru menjalankan lima model kontrol terhadap pers. Pertama adalah kontrol untuk memasuki sektor industri media bagi para pelaku bisnis. Antara lain melalui

⁵⁹ Surat izin terbit majalah *Tempo* pada 12 April 1982 dicabut oleh Sukarno SH lantaran pemberitaan mengenai Peristiwa Lapangan Banteng. Namun berkat hasil pengarahannya Dewan Pers yang mengeluarkan semacam kesepakatan dengan pimpinan majalah *Tempo* berisi kesediaan untuk ikut menjaga stabilitas nasional dan mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan *Tempo*, SIT kembali dicairkan. Saat Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) majalah *Tempo* dibatalkan pada 21 Juni 1994 gara-gara skandal *mark-up* pembelian kapal perang eks Jerman Timur, Menteri Penerangan Harmoko membuka sejumlah daftar dosa majalah *Tempo*. Antara lain disebutkan bahwa majalah *Tempo* sejak Agustus 1980 tercatat telah muncul 40 jenis pelanggaran terdiri atas 39 pelanggaran pemberitaan yang berkaitan dengan Polkam dan 1 pemberitaan berkaitan dengan SARA. Hal ini mencerminkan bahwa Deppen sesungguhnya merupakan lembaga kontrol politik negara terhadap media dan pemberitaan. Lihat Fajar Nursahid, "Konflik Negara dengan Pers di Indonesia", Skripsi S-I pada Fisip Universitas Diponegoro, 1998.

⁶⁰ Salah satu media yang pernah mengalami represi dan ancaman langsung dari Mabes ABRI Cilangkap adalah Majalah *Jakarta-jakarta* saat menurunkan investigasi mengenai korban kekerasan Peristiwa Santa Cruz yang terjadi pada 12 November 1991. Saat itu pimpinan

penciptaan penghalang politik bagi yang ingin turut mengambil bagian. Selain hambatan ekonomi yang alamiah dari pasar dan berbagai ketentuan finansial, penguasa Orde Baru juga menciptakan ketentuan politik bagi mereka yang ingin menjadi pemain pasar dalam industri media antara lain dengan kebijakan pemberlakuan SIUPP secara selektif berdasar kriteria politik tertentu.

Kedua adalah kontrol terhadap individu dan kelompok pelaku profesional (wartawan), melalui mekanisme seleksi dan ketentuan (antara lain keharusan menjadi anggota PWI).⁶¹ Juga kontrol penunjukkan individu-individu untuk menduduki jabatan tertentu dalam media milik pemerintah. Ketiga adalah kontrol terhadap isi serta isu pemberitaan melalui berbagai mekanisme. Keempat, kontrol terhadap sumber daya antara lain berupa monopoli kertas oleh pihak yang memiliki kedekatan dengan penguasa (antara lain Bob Hasan dengan Aspex Papers-nya). Kelima, kontrol terhadap akses ke pers berupa pencekalan tokoh-tokoh oposan tertentu agar tidak tampil dalam pemberitaan pers.⁶²

Kelompok Kompas-Gramedia, Yakob Oetama bahkan menawarkan pengembalian SIUPP majalah *Jakarta-jakarta* kepada Menpen Harmoko. Namun Harmoko menolak dan "hanya" meminta agar tiga redaktur yang dianggap bertanggungjawab atas penurunan berita tersebut dicopot dari pekerjaannya. Secara detil lihat Seno Gumira Ajidarma, "Jakarta-jakarta & Insiden Dili" dalam Seno Gumira Ajidarma, *Bila Pers Dibungkam Sastra Harus Bicara*, Benteng, Yogyakarta, 1998, hlm. 48-94.

⁶¹ Ketika pada 1988 terjadi benturan kepentingan antara kelompok Sudharmono dengan Benny Murdani, terjadi viktimisasi yang luas di kalangan pegawai negeri dan politikus lokal yang kemudian merembet ke media massa. Dilaporkan terjadi aksi pembersihan terhadap orang-orang yang berindikasikan tidak bersih lingkungan antara April sampai Agustus 1988. Dalam kurun ini ada 37 staf Deppen dinyatakan memiliki indikasi terlibat G30S/PKI dan 14 lainnya dinyatakan tak bersih lingkungan. Lihat: *Kompas* 27/9/1988. Bahkan majalah *Tempo* edisi 12/11/1988 melaporkan adanya perluasan *screening* yang kemudian memunculkan kepanikan sosial. Lihat Ariel Heryanto, *State Terrorism and Political Identity in Indonesia: Fatally Belonging*, Roudledge, New York, 2006, hlm. 57.

⁶² Lihat Dedy N. Hidayat, "Politik Media, Politik Bahasa Dalam Proses Legitimasi dan Mendeligitimasi Rejim Orde Baru" dalam Sandra Kartika dan M. Mahendra, *Op cit.*, hlm. 44-45.

Kontrol Penerbitan dan Peredaran Buku

Penerbitan buku dan perkembangan dunia ilmiah adalah hal yang saling berkaitan. Buku adalah masa depan. Pada bukulah seharusnya orang menuliskan pengalaman, angan-angan dan pengetahuannya. Apa pun itu. Pada bukulah generasi masa depan seharusnya menemukan catatan-catatan tentang kehidupan dan tingkah-polah makhluk yang pernah hidup sebelum mereka.⁶³

Pemerintah Orde Baru, barangkali bisa disebut sebagai pemegang rekor dalam soal pelarangan buku. Selama hampir 31 tahun, Orde Baru telah melarang lebih dari 2.000 judul buku.⁶⁴ Pelarangan pertama dimulai Orde Baru tak lama setelah pecah Peristiwa G30S, yaitu pada 30 November 1965. Saat itu Pembantu Menteri Pendidikan Dasar dan Kebudayaan Bidang Teknis Pendidikan, Drs. K. Setiadi Kartohadikusumo, melarang 70 judul buku.

Pelarangan ini kemudian disusul dengan pelarangan "membabi buta" terhadap semua karya dari 87 pengarang yang dituduh sebagai bagian kelompok kiri yang harus dilibas habis dari bumi Indonesia yang bersendikan Pancasila. Kebijakan ini tampaknya terus berlangsung hingga kini, yaitu melarang buku bukan karena isinya tapi lebih dikarenakan "noda politik" si penulis, si editor dan sang penerbit. Suatu hal yang sama sekali tak ada hubungannya dengan isi buku.

Yang menarik, pelarangan semua karya 87 pengarang yang ditandatangani tokoh yang sama pada 6 Desember 1965 tersebut

⁶³ Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sejak jaman Fuad Hassan selalu mengkritik lambatnya upaya penerbitan buku di Indonesia. Beberapa Mendikbud mengkritik, Indonesia kalah jauh dibandingkan dengan India (yang secara GNP berbeda jauh), baik secara kuantitas maupun kualitas menerbitkan buku. Lihat: Stanley, "Orde Baru 31 Tahun, 2000 Judul Buku Dibredel", *Opini Tempo Interaktif*, Edisi 29/01 - 14/Sep/1996.

⁶⁴ *Ibid.* Lihat juga Human Rights Watch, *Academic Freedom in Indonesia; Dismantling Soeharto-Era Barriers*, Human Rights Watch Report, Agustus 1988.

bukan merupakan suatu keputusan yang berdiri sendiri, tapi merupakan suatu lampiran dari keputusan yang dikeluarkan sebelumnya, yaitu Keputusan No. 1381/1965. Dalam lampiran itu juga disertakan nama 21 pengarang yang buku-bukunya harus dimusnahkan dari seluruh ruang perpustakaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Tak ada catatan yang pasti, berapa judul yang dimusnahkan pada periode 1 Oktober hingga 6 Desember 1965 setelah meletusnya Peristiwa G30S. Karena semua dokumentasi buku telah musnah. Sebagian besar dibakar habis. Baik oleh penguasa, maupun oleh pemiliknya sendiri yang ketakutan ketahuan memiliki atau menyimpannya. Tapi diperkirakan lebih dari 500 judul buku telah "dinyatakan" sebagai terlarang. Baik secara langsung, maupun dengan "hanya" menyebutkan nama sang pengarang saja.

Pada 28 Desember 1978, Menteri Perdagangan dan Koperasi Radius Prawiro mengeluarkan Surat Keputusan Menteri No. 286/KP/XII/78 yang berisi tentang larangan mengimpor, memperdagangkan dan mengedarkan segala barang cetakan dengan aksara Cina. Alasannya, untuk kepentingan pembinaan dan pengembangan kebudayaan Indonesia demi kesatuan dan persatuan bangsa serta peningkatan pembinaan kesatuan bahasa nasional. Keputusan itu kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya pengaturan teknis melalui Keputusan Dirjen Perdagangan Luar Negeri No. 01/DAGLU/KP/III/1979.

Jumlah buku terlarang kian membengkak setelah tak lama kemudian, pada Maret 1967, pemerintah Orde Baru mengeluarkan sebuah kebijakan yang merupakan tindak lanjut upaya penumpasan semua pengaruh G30S, khususnya di bidang mental ideologis. Saat itu, Tim Pelaksana/Pengawasan Larangan Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme dan Marxisme-Mao Tse Tungisme mengeluarkan sederetan daftar buku dan majalah dalam dan luar negeri. Daftar tersebut melibatkan ratusan buku yang terlarang untuk

disimpan, diedarkan dan diperdagangkan di wilayah hukum DKI Jaya. Total yang masuk dalam daftar berjumlah 174 judul. Karya sastra hanya berjumlah 13 judul, termasuk di antaranya beberapa karya Pramoedya Ananta Toer dan Utuy Tatang Sontani. Rekor ini secara perlahan, tapi pasti, terus menanjak. Baru pada dekade 1980-an grafik menunjuk kurva yang agak mendatar, yaitu rata-rata ada 14 buku yang dilarang per tahun. Rekor 1980-an hanya disamai oleh tahun 1986. Pada tahun itu ada 26 buku dinyatakan terlarang.

Buku apa yang dilarang? Ada kesan semua buku bisa dilarang. Maklum, dari judul-judul buku yang dilarang, bisa ditarik gambaran bahwa isi, sifat dan topik buku yang dilarang begitu luas. Sedangkan dari sudut alasan dan tuduhan yang digunakan sangat plastis dan lentur sehingga semua hal bisa dikenai tuduhan yang sama. Mulai dari buku pendidikan seks yang diedit seorang tokoh pendidik, karya ilmiah, roman sejarah, novel imajinasi liar maupun buku "kuning", semuanya kena. Jadi bukan hanya buku-buku seks, macam majalah semacam *Hustler* atau *Penthouse* atau karya kacangan novel Nick Carter atau sastra seks jalanan stensilan terkenal macam karya Valentino, Any Arrow dan Anjar Any yang bisa ditemukan di sudut-sudut jalan dan terminal bus pada akhir 1970-an hingga 1990-an. Tapi juga buku yang sebetulnya masuk dalam kategori "seni fotografi" macam buku *Madame Syuga* yang memuat gambar-gambar "indah" janda almarhun Sukarno, Ratna Sari Dewi.

Dan yang cukup mencengangkan, bila dilihat dari ragam "benda" yang dilarang ternyata bukan hanya buku tapi juga klip, majalah, koran, buletin, jurnal, almanak, kaset rekaman dan bahkan selebaran gelap serta pamflet. Dalam dekade 80-an, yang paling banyak dilarang adalah buku dan kaset yang berbau ajaran keagamaan.⁶⁵

⁶⁵ Barangkali kurun ini bisa dicermati lebih lanjut dengan adanya tekanan terhadap kelompok agama tertentu dan pemaksaan diterimanya asas tunggal oleh pemerintah.

Beberapa karya akademis yang bisa disebutkan di sini antara lain adalah buku sejarah. Agaknya sejarah merupakan wilayah yang rawan untuk selalu dibatasi, meski itu berada dalam ruang akademis. Antara lain *Di Bawah Lentera Merah* yang merupakan skripsi sarjana muda Soe Hok Gie pada Jurusan Sejarah, Fakultas Sastra, Universitas Indonesia. Juga buku tentang Tan Malaka yang merupakan disertasi doktor ahli sejarah Harry Poeze yang kini menjabat sebagai Direktur KITLV di Belanda, *Militer dan Politik di Indonesia* karya Harold Crouch, *Kapitalisme Semu* karya Yoshihara Kunio, *Sang Pemula* karya Pramoedya Ananta Toer, *Teologi Pembebasan, Sejarah, Metode, Praksis dan Isinya* yang merupakan skripsi Frater Wahono Nitiprawiro, *Amir Sjarifoeddin Pergumulan Imannya dalam Perjuangan Kemerdekaan* yang merupakan tesis Frederick Djara Wellem, serta *Indonesia the Rise of Capital* karya Richard Robison yang masih belum diterbitkan dalam edisi Indonesia. Juga buku yang sebetulnya merupakan dokumentasi karya beberapa sastrawan lama macam *Tempo Doeloe* ikut terkena getahnya, hanya karena ia dihimpun oleh Pramoedya Ananta Toer dan diterbitkan oleh PT Hasta Mitra.

Alasan pelarangan itu nyaris seragam, yakni merupakan tulisan yang menyesatkan, memutarbalikkan sejarah, merendahkan pemerintah Orde Baru dan pimpinan nasional. Tapi suatu proses peradilan yang bersifat akademis tak pernah digelar. Demikian juga para guru besar atau dosen pembimbing dan pejabat kampus tak ada satu pun yang memberikan reaksi.

Ketika karya Pulau Buru Pramoedya Ananta Toer *Bumi Manusia* diedarkan untuk pertama kalinya pada 2 Agustus 1980, Kadit Polkam Kejaksaan Agung langsung mengontak penerbitnya, PT Hasta Mitra dan meminta agar buku tersebut distop peredarannya sambil menunggu *clearance* dari pihak Kejaksaan Agung. Namun karena tak ada berita lebih lanjut, pada 25 Agustus Hasta Mitra kembali mengedarkannya. Muncul sambuat positif dari kalangan

pers dan masyarakat, termasuk harian Angkatan Bersenjata yang memuat sejumlah ulasan tentang novel tersebut. Namun hal itu tak berlangsung lama, karena sejumlah media mendapat imbauan untuk tak mengulas karya Pram tersebut.

Dalam rapat panitia kerja tetap (Panjatap) di lingkungan Menko Polkam pada 9 September 1980, Menko Polkam menyampaikan bahwa aparat keamanan menilai isi buku Pram tersebut mengandung "pertentangan kelas". Rapat juga mengimbau agar Departemen Pendidikan dan kebudayaan segera melarang peredaran buku tersebut di wilayah kerjanya. Tak lama kemudian, Kejaksaan Agung mencekal buku tersebut pada bulan Mei 1981 melalui SK No. Kep-052/JA/5/1981. Penerbit dan editor buku *Bumi Manusia* mendapat panggilan dari kejaksaan Agung dan menjalani proses interograsi.⁶⁶

Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam) mengomentari buku *Bumi Manusia* dengan keras. Pramoedya dinilai masih belum menunjukkan kemauannya untuk melepaskan ideologi komunisnya, bahkan berusaha untuk menonjolkan diri sebagai tokoh melalui karya tulisnya. Selain itu, Dephankam menilai bahwa masih terdapat kelompok penyanjung buku Bumi Manusia secara berlebih-lebihan dengan tujuan komersial agar masyarakat mau membeli buku tersebut dengan harga tinggi tanpa memikirkan akses gangguan keamanan dan ketertiban yang dapat ditimbulkannya. Karena itu Dephankam menganjurkan agar masyarakat tetap waspada akan ancaman komunis yang tetap merupakan bahaya laten, yang penetrasinya kembali dapat melewati cara-cara dalam berbagai bentuk antara lain lewat kebudayaan dan kesusastraan.⁶⁷

⁶⁶ Jaringan Kerja Budaya, *Menentang peradaban: Pelarangan Buku di Indonesia*, Elsam, Jakarta, 1999, hlm. 112-113.

⁶⁷ Lihat Tinjauan *Teritorial* edisi September 1980. Buletin terbatas ini adalah terbitan Dephankam.

Nama penerbit buku yang buku-bukunya paling banyak dilarang, berdasar nisbah antara jumlah dan frekuensi buku terbitan, tak ayal lagi dipegang oleh PT Hasta Mitra di Jakarta yang menerbitkan karya-karya Pramoedya. Disusul oleh penerbit UD Mayasari di Solo. Semasa hidupnya, pemilik UD Mayasari, P. Bambang Siswoyo merupakan penulis sekaligus penerbit yang bukunya paling banyak dilarang.⁶⁸ Rekornya belum terpecahkan hingga kini.

Sejak awal 1980, pemerintah tak lagi menggunakan palu godam instansi macam Kementerian P&K atau Kopkamtib, tapi Kejaksaan Agung. Sebab ketentuan hukum memang memberikan kewenangan tunggal pada petugas Kejaksaan Agung untuk mengetik dan mengeluarkan surat pelarangan buku. "Peradaban hukum" tampaknya bergerak maju, tapi pelarangan buku terus terjadi. Dalam proses ini aparat intelijen ikut berperan.

Pada 2 Maret 1989 Kejaksaan Agung RI mengeluarkan sebuah edaran yang mewajibkan setiap penerbit dan percetakan untuk mengirimkan sebuah barang yang diproduksinya. Tapi tampaknya banyak penerbit dan percetakan enggan memenuhi permintaan itu. Makapada 20 Oktober 1989, Jaksa Agung Sukarton Marmosudjono SH membentuk sebuah *clearing house*. Tim *clearing house* beranggotakan sembilan orang. Mereka terdiri dari wakil Kejaksaan Agung dari Bidang Intelijen dan Pengawasan Mediamassa, Bakorstranas, Bakin, Badan Intelijen ABRI, Departemen Penerangan, P&K serta Departemen Agama.

Untuk mencegah buku-buku "rawan" beredar, secara rutin tim itu mengadakan rapat. Kecuali ada hal yang mendesak untuk dirapatkan. Bila tak ada rapat, anggota tim bertugas meneliti dan

⁶⁸ Penulis buku yang mantan wartawan ini meninggal dunia di Solo pada 1992. Buku-buku yang diterbitkannya sendiri itu sebagian besar adalah analisis berita atau kumpulan kliping koran dari berita-berita yang sebelumnya sudah pernah dipublikasikan oleh media massa.

menilai semua barang yang tergolong barang cetakan. Antara lain buku, buletin, brosur, poster, pamflet dan surat-surat yang diumumkan. Hasil penelitian mereka jadi masukan bagi Jaksa Agung untuk melarang bahan-bahan yang berkategori "bisa mengganggu ketertiban umum". Menurut ketentuan, Jaksa Agung sebelum melarang harus membaca ulang semua bahan tersebut.

Bagaimana etos kerja tim *clearing house*? Sangat lambat. Contohnya adalah buku "pelajaran" seks berjudul *Pesona Seks Wanita* karya Dale Carnegie yang beredar sejak 1970 ternyata baru dilarang Kejaksaan Agung sekitar 20 tahun kemudian. Budaya baca dan memburu buku agaknya tak ada di kalangan anggota tim. Hal ini diakui Kahumas Kejaksaan Agung dalam wawancara dengan sebuah media.⁶⁹

Batas ketentuan "mengganggu ketertiban umum" pun nyaris tak terbatas. Yaitu, semua hal yang bertentangan dengan konstitusi, hukum dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, yang dapat mengakibatkan terganggunya kehidupan ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya hankam. Rincian yang ada hanya menjelaskan, yakni : bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945; yang mengandung dan menyebarkan ajaran atau faham Marxisme/Leninisme-Komunisme yang dilarang oleh Tap MPR No. XXV/MPRS/1966; merusak kesatuan dan persatuan masyarakat, bangsa dan negara RI; merusak kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan nasional; tulisan atau gambar yang merusak akhlak dan memajukan percabulan/pornografi; memberikan kesan anti-Tuhan, antiagama dan penghinaan terhadap salah satu agama yang diakui di Indonesia; yang merugikan dan merusak pelaksanaan pembangunan yang tengah dilaksanakan dan hasil-hasilnya yang

⁶⁹ Lihat majalah laporan utama majalah *Jakarta-jakarta* tentang pelarangan buku. *Jakarta-jakarta*, edisi 21-27 September 1991.

telah dicapai, menimbulkan pertentangan suku, agama, ras dan antar golongan (SARA); bertentangan dengan GBHN.

Namun bukan hanya itu, karena Kejaksaan Agung masih memasukkan poin "dan lain-lain" dalam rincian ketentuan tersebut. Artinya, Kejaksaan Agung membuat sebuah ketentuan yang memungkinkan dirinya memasuki semua wilayah secara tak terbatas yang bisa dipakai melarang terbitan apa saja. Setiap kali mengeluarkan larangan, pihak Kejaksaan Agung selalu mencantumkan sejumlah "pasal-pasal karet" dalam poin "mengingat". Pasal-pasal itu antara lain tercantum dalam Undang Undang Anti-Subversi yang lebih dikenal sebagai UU Nomor 4 PNPS/1963, suatu undang-undang yang keberadaannya dalam Orde Baru sangat kontroversial. Pasal-pasal yang bisa dipakai melarang buku juga ada di sejumlah undang-undang dan keputusan Presiden, misalnya UU Nomor 5 tahun 1991 atau Keppres Nomor 55 tahun yang sama.

Para pengedar buku terlarang pun bisa diancam dengan UU Subversi, seperti yang pernah dialami tiga aktivis kelompok studi di Yogyakarta (1989) yang ditangkap dan disiksa setelah mengedarkan karya Pramodya Ananta Toer. Artinya, setelah buku yang dilarang dimasukkan dalam *domain* subversif, orang yang mengedarkannya bisa dianggap sebagai berupaya menggoyah sendi-sendi negara kesatuan RI. Padahal, dalam dalam rapat Polkam, para petinggi negara selalu melaporkan situasi keamanan dan politik dalam "keadaan aman, tertib, mantap dan terkendali".⁷⁰

⁷⁰ Soal penangkapan, teror dan penyiksaan yang dialami tiga aktivis kelompok studi di Yogyakarta yang dituduh sebagai pengikut komunis ini bisa dibaca pada Ariel Heryanto, *Op cit.*, hlm. 62-105.

Kontrol Terhadap Dunia Akademis

Pemberlakuan NKK BKK pasca gelombang protes mahasiswa pada 1988, mengakhiri kampus sebagai pusat gerakan mahasiswa. Dewan Mahasiswa dibubarkan dan diganti dengan Badan Koordinasi Kemahasiswaan dengan menjadikan Pembantu Rektor III (urusan kemahasiswaan) menjadi pembina lembaga baru para wakil mahasiswa ini. Mahasiswa dilarang melakukan aksi demonstrasi dan sebagai gantinya dianjurkan untuk melakukan kegiatan-kegiatan penelitian. Meski di sejumlah kampus kota-kota besar di Jawa masih muncul perlawanan mahasiswa, namun penguasa Orde baru akhirnya berhasil "menormalkan" kampus.

Konsep NKK BKK ini kemudian diperkuat oleh Nugroho Notosusanto melalui penerapan konsep "Wawasan Almamater" pada 1980 saat ia dipilih menjadi rektor Universitas Indonesia.⁷¹ Dengan demikian kampus menjadi wilayah yang benar-benar steril dan tak boleh dimasuki oleh sejumlah tokoh yang dikenal vokal. Pada tahun 1980-an ada sejumlah orang yang namanya masuk dalam daftar hitam dan dilarang untuk diundang berbicara di kampus. Mereka antara lain adalah Pramoedya Ananta Toer, WS Rendra, Emha Ainun Najib, Abdul Hakim Garuda Nusantara, Adnan Buyung Nasution, Roekmini K. Astoeti, Arief Budiman, Arbi Sanit, dan George Junus Aditjondro.⁷²

⁷¹ Penerapan konsep ini mengakibatkan sejumlah tokoh dilarang memasuki kampus. Hal ini guna menghindari provokasi orang luar terhadap mahasiswa. Dalam bahasa Nugroho dikatakan bahwa kampus adalah "menara api" yang harus menerangi dan menunjukkan jalan kepada masyarakat sekitarnya seperti halnya sebuah mercu suar. Campur tangan dari pihak luar ke kampus oleh Nugroho diibaratkan menjadikan kampus sebagai sebuah "menara air" yang krannya bisa dibuka dan ditutup atau dikendalikan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab.

⁷² Daftar hitam ini dibuat oleh pihak intelijen dan diberikan kepada pimpinan setiap kampus. Lihat Human Rights Watch, *Op cit.*, Bab X.

Berbagai terbitan mahasiswa di kampus yang tadinya dikenal garang juga dinyatakan dilarang.⁷³ Sebagai gantinya pihak pimpinan universitas menerbitkan media yang langsung dikontrol oleh rektor. Semua penerbitan harus mengajukan permohonan surat tanda terdaftar (STT) di Departemen Penerangan di tingkat lokal. Semua mahasiswa baru diwajibkan mengikuti penataran Pedoman Penghayatan dan Pelaksanaan Pancasila (P-4) di mana mereka harus mendengarkan ceramah-ceramah yang disampaikan para Manggala,⁷⁴ yang sebagian adalah anggota militer, secara *top-down*.

Menteri P dan K bersama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan mengeluarkan surat keputusan bersama tentang pembentukan resimen mahasiswa (menwa) di kampus-kampus di Indonesia. Para pimpinan satuan mahasiswa umumnya memiliki hubungan organisasional model matriks dengan rektorat di satu pihak dan pimpinan Komando Daerah Militer (Kodim) di lain pihak. Dengan pola seperti ini banyak anggota Menwa yang berdasar *talent scouting* saat pendidikan dasar (latsar) kemiliteran direkrut menjadi anggota intelijen. Para anggota intel kampus ini biasanya memberikan laporan secara rutin kepada pihak Kodim mengenai situasi keamanan di kampus dan juga nama-nama para mahasiswa yang dianggap "bermasalah".⁷⁵

⁷³ Tercatat ada sejumlah penerbitan yang tidak tunduk kepada ketentuan yang ada dan akhirnya menghadapi tindakan pembredelan dari pihak rektorat. Antara lain majalah *Arena* di IAIN Kalijaga Yogyakarta (1987), majalah *Imbas* di UKSW Salatiga (1987), majalah *Balairung* di UGM Yogyakarta (1993), koran *Ganesha* di ITB Bandung (1994).

⁷⁴ Istilah "manggala" ini agaknya sengaja diciptakan untuk membedakan para pengajar Pancasila dengan guru biasa. Manggala berarti "pengajar utama" yang juga berarti adalah orang-orang yang memiliki kekuatan penyelamat untuk memberi berkat, membersihkan dan menjamin keberhasilan maupun naskah suci yang memurnikan atau menyucikan mereka yang mendengar atau membacanya. Dalam hal ini yang jadi super menggala tak lain adalah Soeharto sendiri. Lihat Dhaniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan Dalam Negara Orde Baru*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

⁷⁵ Lihat juga eksplorasi dan hasil penelitian Josep Saunders dalam Human Rights Watch, *Op cit.*, Bab VIII dan Bab IX.

Untuk meningkatkan kontrol terhadap kehidupan kampus dan dunia akademis pada awal 1980 pihak keamanan juga mengeluarkan ketentuan tentang diperlukannya ijin dari kepolisian bagi setiap pertunjukan, seminar maupun pertemuan di luar maupun di dalam kampus. Pihak penyelenggara harus mengajukan surat permohonan ijin acara dengan melampirkan daftar panitia secara lengkap dan fotokopi identitas ketuanya kepada pihak Polres. Pihak kepolisian kemudian akan meneruskan surat tersebut ke pihak Kodim, Korem atau Kodam, tergantung dari urgensi dan topik yang akan diangkat. Bila dianggap berbahaya ijin tak akan dikeluarkan hingga saat penyelenggaraan. Bila panitia *ngotot* untuk mewujudkan acara, polisi pada umumnya akan segera membubarkannya.⁷⁶

Dalam hal penelitian juga muncul berbagai hambatan. Para mahasiswa dan peneliti tak bebas melakukan untuk melakukan penelitian. Termasuk penelitian tentang buku-buku yang dilarang. Bahkan untuk keperluan referensi akademis sekali pun. Mahasiswa dan peneliti yang bermaksud menggunakan referensi dan membukabuka halaman buku terlarang yang tersimpan di Perpustakaan Nasional harus mendapatkan ijin terlebih dahulu dari badan intelijen Bakin, Kejaksaan Agung dan Kepala Perpustakaan Nasional. Kerap kali diperlukan rekomendasi khusus dari Bakorstanas dan Badan Intelijen ABRI. Itu artinya yang bersangkutan harus menjalani *screening test* dari sejumlah lembaga yang terkenal angker.

Kontrol juga dilakukan terhadap para mahasiswa dan peneliti asing yang akan melakukan penelitian di Indonesia. Para peneliti yang berkewajiban mendapatkan visa itu umumnya melampirkan proposal penelitian mereka saat mengajukan permohonan visa di kedutaan besar Indonesia setempat. Selain itu, mereka juga harus mendapatkan rekomendasi dari Lembaga Ilmu Pengetahuan

⁷⁶ Lihat FORUM-ASIA, *Indonesia 50 Years After Independence: Stability and Unity on a Culture of Fear*, FORUM-ASIA, Bangkok, 1995, hlm. 146-150.

Indonesia (LIPI) sebagai satu-satunya lembaga yang mengeluarkan surat rekomendasi bagi peneliti asing.

Unsur intelijen di kedutaan lazimnya akan membaca dan memeriksa proposal yang diajukan para mahasiswa atau peneliti itu. Bila topiknya dianggap berpotensi bisa menimbulkan "huru-hara", maka pihak Departemen Luar Negeri akan segera mengeluarkan memo kepada LIPI agar tak mengeluarkan surat rekomendasi yang diperlukan. Dalam sejarah adanya nota memo hampir pasti LIPI tak pernah menolaknya. Hal ini menunjukkan adanya hegemoni dunia dan kerja intelijen terhadap dunia akademis. Bisa dipastikan bahwa sebuah riset tak akan pernah bisa dijalankan tanpa ada surat ijin dari LIPI dan persetujuan dari Bakin.⁷⁷

LIPI sendiri mempunyai sebuah tim yang bertugas untuk mempelajari, menilai dan mengeluarkan keputusan untuk memberikan atau menolak pemberian rekomendasi penelitian bagi para mahasiswa atau peneliti asing yang akan melakukan penelitian di Indonesia. Bergabung dalam Tim LIPI ini antara lain unsur Departemen Luar Negeri, Bakin, Badan Intelijen ABRI (BIA, sekarang BIS), dan tentu saja Kopkamtib. Ada pun topik-topik yang umumnya ditolak adalah topik yang dianggap bisa menimbulkan resiko politik, misalnya penelitian terhadap kebenaran Penentuan Pendapat Rakyat (Pepera) Papua.⁷⁸

⁷⁷ Lihat Vedi R. Hadiz dan Daniel Dhakidae, "Kata Pengantar" dalam *Ilmu Sosial dan Kekuasaan di Indonesia*, Equinox Publishing, Jakarta-Singapore, 2006, hlm. 11. Pada 21 Februari 1995 Soehartyo mengundang sejumlah orang LIPI untuk datang ke istana kepresidenan dan secara formal menginstruksikan dilaksanakannya sebuah aturan penelitian berkaitan dengan evaluasi pelaksanaan Pemilu dan meminta agar beberapa subyek penelitian tidak dipublikasikan. "Karena LIPI adalah lembaga pemerintah yang secara langsung bertabnggungjawab kepada saya," ungkap Soeharto. Lihat Human Rights Watch, Bab X.

⁷⁸ Contoh ini dan beberapa contoh lain didapat dari hasil wawancara dengan Ketua Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Dr. Ikrar Nusa Bhakti.

Seorang mahasiswa doktoral asal Korea, Koh Young Hoon juga pernah mengalami hambatan saat akan mengambil S-3 di Universitas Indonesia, Jakarta. Akibat niatnya untuk mengangkat Pramoedya Ananta Toer sebagai bahan kajian, para calon dosen pembimbingnya merasa ketakutan dan satu per satu mundur hingga ia memutuskan pindah ke Universitas Nasional (Unas) Jakarta. Tapi kejadian kembali berulang dan mengakibatkan disertasi Koh menjadi terkatung-katung. Ia kemudian terpaksa pindah ke University Kebangsaan Malaysia. Baru di tempat terakhir ini ia menyelesaikan disertasinya.⁷⁹

Ilmu dan pelajaran yang dianggap kekiri-kirian juga terlarang diajarkan di perguruan tinggi, sekali pun untuk alasan ilmiah dan sekadar alat analisis. Pada 1987 di Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga, Dr. Arief Budiman mendapat berbagai serangan karena dianggap mengajarkan Marxisme kepada para mahasiswa pascasarjana di universitas tersebut.⁸⁰

Pemerintah Orde Baru melalui aparat intelijen juga mencoba melakukan penjinakkan terhadap ilmu sosial, ekonomi, dan sejarah.⁸¹ Semuanya lebih merupakan sebuah upaya untuk "menormalkan" kehidupan menurut pandangan Orde Baru tentang manusia dan masyarakat yang disebut sebagai sistem Orde Baru. Menurut Daniel

⁷⁹ Disertasi Koh Young Hoon ini akhirnya diterbitkan menjadi buku dan beredar luas di Malaysia. Lihat Koh Young Hoon, *Pemikiran Pramoedya Ananta Toer dalam Novel-novel Mutakhirnya*, Percetakan Dewan Bahasa dan Pustaka, Selangor, 1996.

⁸⁰ Penyebab masalah ini bermula dari saat Arief Budiman memperlakukan beberapa persoalan termasuk skandal moral yang dilakukan salah satu pimpinan kampus UKSW. Rupanya pimpinan kampus tidak terima dengan bocornya surat Arief ke mana-mana termasuk kemudian dimuat di majalah *Imbas* terbitan Fakultas Teknik. Arief kemudian didemo oleh sejumlah mahasiswa yang mengaku pro-rektor. Bukan hanya itu, rupanya ada pihak-pihak di dalam kampus yang kemudian mencari kelemahan Arief Budiman dan melaporkan soal pelajaran ilmu Marxisme tersebut kepada aparat intelijen. Dalam konflik pemilihan rektor UKSW pada 1993, pihak yang pro-rektor menggunakan isu komunis untuk menyerang sejumlah pengajar yang menolak terpilihnya Dr. John Ihalauw menjadi rektor UKSW yang tak sesuai aspirasi *civitas academica*.

Dhakidae (Daniel 2003), normalisasi Orde Baru memberikan dampak besar bukan saja kepada ilmu-ilmu sosial akan tetapi juga kepada upaya mendisiplinkan ilmuwan sosial dan penelitian sosial. Terjadi pertarungan antara cendekiawan dengan kekuasaan negara. Para cendekiawan sebagai pihak yang bertanggungjawab atas ilmu-ilmu sosial berhadapan dengan kekuasaan negara terhadap ilmu sosial dan ilmuwan sosial yang kadang dilihat sebagai "juru selamat" dan kadang sebagai "keparat".

Lebih lanjut, Daniel menyatakan bahwa semua hal dikontrol oleh negara. Sejarah dikontrol, ilmu ekonomi dikendalikan, historiografi dibekukan dan hampir-hampir dibunuh. Sebagai akibatnya dalam satu gerak negara bukan saja mengatur ilmu-ilmu sosial akan tetapi menjadi "ilmuwan sosial" itu sendiri, menjadi "ahli ilmu ekonomi", ahli statistik dan lain-lain. Birokrat negara menjadi ahli ilmu-ilmu sosial, ahli ilmu statistik, dan bahkan dia juga menjadi seniman serta sastrawan sendiri.⁸²

Dalam sejumlah kasus, para ilmuwan dan intelektual lebih banyak menunggu Soeharto *dawuh*. Kasus gerhana matahari total yang hanya berlangsung 1 kali dalam 100 tahun pada 1982 dan mengamuknya hama wereng pada 1993 memperkuat hal ini. Saat itu tak ada satupun ilmuwan yang berinisiatif memberikan penjelasan. Malah dalam kasus gerhana matahari, rakyat ditakut-takuti agar tidak ke luar rumah apalagi melihat matahari karena akan mengalami kebutaan secara langsung. Dalam kasus hama wereng, para guru besar IPB justru manggut-manggut ketika Pak Harto mengadakan temu-wicara dengan Kelompok Pencapir di Bogor.

⁸¹ Baca juga mengenai penguasaan intelijen terhadap kalangan intelektual di Indonesia sejak awal 1960-an yang kemudian memunculkan kelompok Mafia Berkeley sebagai mastermind semua kebijakan Orde Baru dalam David Ransom, *Mafia Berkeley dan Pembunuhan Massal di Indonesia*, Koalisi Anti Utang (KAU), Jakarta, 2005. Sebelum diterbitkan oleh KAU tulisan David Ransom telah beredar dalam bentuk stensilan pada awal 1980-an dan menjadi bahan kajian penting di kalangan aktivis mahasiswa ketika itu.

Sepertinya para guru besar IPB takut dituduh mencuri *start* sebelum Pak Harto memberikan kiat-kiat penanggulangan hama wereng kepada rakyat secara langsung.

Dalam kasus gerhana total matahari pada 1982, masyarakat diteror dan ditakut-takuti dengan berbagai keterangan yang seolah-olah ilmiah bahwa menonton gerhana secara langsung akan membuat mata jadi buta. Jadi lebih baik dan lebih aman menonton gerhana melalui siaran langsung TVRI. Imbauan untuk sebaiknya melihat gerhana melalui siaran TVRI ini juga digencarkan oleh sejumlah dokter ahli mata dan pejabat Departemen Kesehatan. Juga ada imbauan agar rumah-rumah penduduk sebaiknya menutup tirai atau gorden dan mengunci pintu rumahnya rapat-rapat. Bahkan ada banyak penduduk yang menutupi kaca jendelanya dengan kayu tripleks. Yang menarik dari peristiwa ini adalah ketika menjelang hari yang ditentukan tiba, aparat militer di Jawa tengah dikerahkan untuk melakukan patroli di jalanan dan menegur setiap orang yang ada di jalanan untuk segera pulang atau masuk ke rumah. Usut punya usut, sejumlah wartawan menyebutkan bahwa ternyata salah satu penasihat spritual Soeharto menyatakan bahwa bila pada saat terjadi gerhana matahari total terjadi kerumunan massa, bukan tak mungkin Presiden Soeharto akan jatuh dari kekuasaan. Untuk itu perlu dilakukan pencegahan.

Sebetulnya sejak akhir 1970-an sejumlah ilmuwan dan intelektual telah mencoba melancarkan berbagai gugatan. Mereka umumnya merasa gerah karena ilmu dan intelektual Indonesia sepertinya terpisah dengan realitas negeri. Ilmu sepertinya tak

⁸² Daniel Dhakidae, *Cendekiawan dan Kekuasaan Dalam Negara Orde Baru*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hal xxxiii. Secara panjang lebar kegelisahan Daniel akan kontrol negara yang berujung pada munculnya pelacuran intelektual dan krisis ilmu akibat cengkaraman kuasa Orde Baru bisa dibaca pada hlm. 291 s.d. 360.

pernah mampu menjawab persoalan-persoalan empirik yang ada di masyarakat.⁸³

Ilmu sosial di Indonesia terjebak dalam tujuan birokratis negara, selain para ilmuwan memang lebih tertarik menjadi birokrat negara. Hal ini bisa dilihat dari adanya model pelatihan para ilmuwan sosial yang menggunakan cara-cara pengidentifikasian masalah dan mencari solusi dengan cara-cara yang teknokratis. Demikian pula halnya dengan para ilmuwan sosial, baik yang lulusan dalam maupu luar negeri, menyelenggarakan berbagai seminar dan lokakarya serta membicarakan bagaimana agar ilmu sosial bisa relevan bagi pembangunan.

Masyarakat Patuh Sebagai Sebuah Kemunduran

Saat Soeharto lengser dari tampuk kekuasaan pada 21 Mei 1998 masyarakat baru sadar bahwa keilmuan dan intelektualitas di negeri ini tertinggal jauh dibandingkan dengan negara-negara tetangga se-Asia Tenggara, bahkan bila dibandingkan negara Asia yang kualitas ilmu pengetahuannya tidak sebaik negara tetangga. Ilmu sosial di Indonesia ternyata tak mengalami perkembangan yang menggembirakan. Hal ini bisa dilihat dari sedikitnya para ilmuwan yang terbiasa menulis, tak adanya jurnal ilmiah yang menonjol. Perkembangan buku juga tak jauh bergeser, tak ada

⁸³ Baca masalah yang dikemukakan oleh Dr. M. Amien Rais, Dr. Soedjatmoko, Dr. Arief Budiman, Dr. Toety Herati Noerhadi, Dr. Mulyarto Tjokrowinoto, Dr. Chris Manning, Dr. Hidajat Nataatmadja, Dr. Usman P. Tampubolon, dan Ignas Kleden mengenai kondisi ilmu sosial di Indonesia yang sangat memprihatinkan dan tak mampu menjawab permasalahan yang ada dalam A.E. Priyono dan Asmar Oemar Saleh (ed.), *Krisis Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan di Dunia Ketiga*, PLP2M, Yogyakarta, 1984. Baca juga tulisan Benny Subianto, "Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia: mencari pendekatan dari Masa ke Masa" dalam *Prisma*, Edisi No 2/1989. Tulisan yang paling bagus dan menguliti habis persoalan krisis ilmu sosial bisa dibaca pada Dhaniel Dhakidae, *Op cit.*, hlm. . 305-320 dan hlm. 333-349.

buku-buku fiksi maupun non-fiksi yang sangat menonjol. Kalau bicara sastra orang masih menunjuk pada karya-karya Pramoedya. Dari sisi perkembangan film lebih menyedihkan lagi, karena yang muncul adalah film tentang hantu atau percintaan di kalangan remaja.

Situasi menyedihkan ini tak bisa tidak memang adalah akibat peran intelijen yang melebihi kewenangannya. Di masa lalu intelijen bukan hanya mengumpulkan dan menganalisis informasi, tapi juga "menyentuh" obyek secara langsung. Sentuhan secara represif telah berakibat jauh dengan munculnya semacam pasifisme di kalangan keilmuan di Indonesia. Para ilmuwan sosial lebih suka mengunyah-nyah apa yang pernah mereka terima saat belajar ketimbang menemukan temuan baru dan menjadikannya semacam tesis untuk memecahkan persoalan struktural sosial kemasyarakatan. Saat ini bisa dikatakan bahwa hampir tak ada alternatif bagi pemecahan terhadap krisis keilmuan dan kebudayaan yang tengah dihadapi rakyat di negeri ini.

Perkembangan iklim politik Orde Baru yang represif, telah menjadikan wartawan Indonesia selama puluhan tahun telanjur tak terbiasa dengan pola penyelidikan (*investigation*). Wartawan Indonesia juga sama sekali tak mengenal *provetic journalism* sebagaimana diterapkan para wartawan di negara maju. Dalam meliput konflik elit politik, wartawan lebih banyak mengutip ucapan para tokoh elit politik. Tokoh elit seolah merupakan representasi dari rakyat Indonesia. Barangkali ini yang menjadikan Indonesia lebih mirip sebuah negeri desas-desus, tempat di mana batas antara kebenaran dan ketidakbenaran begitu tipis. Banyak orang membicarakan tentang praktek korupsi yang merajalela di hampir semua lini pemerintahan, tapi tak ada satu pun koruptor yang bisa ditemukan untuk kemudian dijatuhi hukuman.

Politik pengawasan dan dominasi intelijen dalam hampir semua lini kehidupan berbangsa dan bernegara memang berhasil

mengawal kekuasaan Soeharto hingga lebih dari tiga dasa warsa. Namun bila diteliti kembali terdapat sejumlah kerusakan yang bersifat laten.

Tabel 4. Dampak Politik Pengawasan dan Dominasi Intelijen

Hal Yang Diawasi oleh Intelijen/ Pemerintah	Model Represi	Akibat Yang Muncul
Warga Keturunan Tionghoa	Dikeluarkan sejumlah peraturan pembatasan dan sejumlah larangan terhadap semua hal yang berbau Cina, pengawasan birokratis terhadap kependudukan warga keturunan Cina, pembatasan usaha warga keturunan Cina hanya di kota-kota besar, pembatasan warga keturunan Cina untuk memasuki profesi-profesi tertentu yang pada akhirnya mendorong warga Cina untuk bekerja di perusahaan asing atau berdagang,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anak-anak keturunan Tionghoa sulit memasuki sekolah/ perguruan tinggi negeri (anak-anak keturunan Cina akhirnya dituduh hidup eksklusif). ▪ Muncul anggapan bahwa warga keturunan Cina hanya mau menjadi pedagang (<i>economic animal</i>), warga keturunan Cina teralienasi. ▪ Posisi politik warga keturunan Cina lemah hingga mudah diperas dan jadi target, muncul stereotip bahwa semua orang Cina adalah kaya dan bisa dimintai uang. ▪ Warga keturunan Cina hanya diperalat dan dijadikan sebagai rekanan bisnis/cukong. ▪ Setiap kali terjadi kerusuhan jadi sasaran kemarahan tanpa alasan yang jelas.

Teater	Semua naskah dan adegan pementasan dikontrol melalui sensor, pertunjukan yang dianggap "membahayakan" akan dilarang atau dihentikan.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tak ada kritik sosial ▪ Pertunjukan menjadi menjemukan dan lebih banyak berbau propaganda ▪ Matinya kreativitas di dunia teater
Film	Pembuatan film dikontrol, naskah disensor, film yang dianggap "bermasalah" dicekal dan dilarang beredar, monopoli peredaran film oleh kroni penguasa, penguasa membuat film-film propaganda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tak ada politik kebudayaan dalam hal perfilman. ▪ Tak muncul film idealis yang bagus di Indonesia. ▪ Matinya kreativitas dunia film. ▪ Pudarnya pamor dunia film dibanding dengan sinetron. ▪ Hengkangnya aktor dan aktris bermutu. ▪ Produksi film Indonesia hanya mengikuti selera pasar dan penguasa, tidak memberikan sumbangan yang berarti pada dunia film. ▪ Munculnya film-film cengeng dan picisan (termasuk film tentang hantu).

<p>Pers</p>	<p>Dikontrol dan disensor pemberitaannya (yang melawan dikenai pembredelan), para wartawan dihimpun dalam wadah tunggal, bahan baku kertas dikuasai oleh kroni penguasa, pimpinan media dijinakkan</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Media tunduk pada penguasa. ▪ Tak ada media yang kritis dan bisa menampilkan fakta apa adanya. ▪ Muncul eufemisme dalam bahasa pemberitaan. ▪ Muncul <i>talking news</i>. ▪ Muncul jurnalisme sensasi dan <i>infotainment</i>. ▪ Wartawan idealis tersingkir dari tempatnya bekerja. ▪ Tak adanya kemampuan investigasi (KKN dan pelanggaran HAM terjadi di mana-mana). ▪ Media berubah fungsi menjadi corong kekuasaan dan ruang hiburan belaka.
<p>Lagu</p>	<p>Semua lagu dikontrol dan disensor, penyanyi dilembagakan oleh negara, kritik sosial dilarang, penyanyi yang nekad diinterogasi/diteror dan karir dihambat, perusahaan rekaman harus mengurus perijinan</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tak ada lagu-lagu yang kuat secara tema. ▪ Kreativitas penulis lagu mati. ▪ Muncul lagu-lagu cengeng tentang cinta dan patah hati ▪ Lahir lagu-lagu rekayasa bertemakan pesan-pesan pembangunan seperti "ABRI Masuk Desa", "Bapak Pembangunan" dan lain-lain yang lebih merupakan puja-puji bagi penguasa. ▪ Lagu-lagu Indonesia tersingkir dari masyarakatnya sendiri.

Buku	Isi buku dikontrol dan disensor, yang bermasalah diminta untuk ditarik dari peredaran, penulis diteror, penerbit diperiksa, pengedar buku ditangkap dan dihukum penjara	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tak lahir pengarang Indonesia baru yang menonjol selama hampir 3 dekade terakhir. ▪ Matinya dunia penulisan fiksi di Indonesia. ▪ Penerbitan buku menjadi lesu. ▪ Penerbitan didominasi oleh terjemahan komik luar negeri, novel remaja dan percintaan, novel tentang seks. ▪ Penerbit-penerbit idealis mati dan muncul dominasi penerbit besar yang cenderung memonopoli pasar.
Kegiatan Akademis/ Penelitian	Penelitian dikontrol dan dikendalikan, diberlakukan prosedur perijinan bagi sebuah penelitian, topik-topik tertentu membutuhkan <i>clearance</i> dari aparat keamanan/intelijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tak ada sumbangan berarti dari dunia akademis kepada masyarakat Indonesia (misalnya menyangkut penulisan sejarah yang masih gelap). ▪ Hilangnya idealisme di kalangan kampus dan digantikan oleh tumbuhnya generasi yang pragmatis. ▪ Hilangnya peran ilmu-ilmu sosial dan teori kritis untuk membantu memecahkan masalah kebangsaan. ▪ Hilangnya kehormatan profesi akademik.

Ada banyak kalangan yang menyatakan bahwa Indonesia harus bisa menyelesaikan transisi menuju demokrasinya secara damai. Namun bila melihat lemahnya masyarakat sipil, tidak adanya politik kebudayaan yang kuat, dan ketidakberdayaan ilmu-ilmu sosial dan kaum intelektual di Indonesia, maka isu tentang perlunya reformasi intelijen menjadi sebuah isu penting yang tak boleh ditawar lagi. Kalau negeri ini memang mau bangkit, salah satu yang harus dibenahi adalah sistem dan aparat intelijennya agar tak membuat negeri ini menjadi sebuah republik patuh yang tak berdaya menghadapi ancaman globalisasi.

Di satu sisi, Indonesia membutuhkan intelijen yang kuat dan profesional yang bisa mencegah konflik di dalam negeri dan ancaman terorisme, di sisi lain rakyat Indonesia masih memiliki trauma atas campur tangan intelijen yang terlalu jauh di bidang politik, sosial dan kemasyarakatan.***

REFERENSI :

Buku:

Ajidarma, Seno Gumira. 1998. *Bila Pers Dibungkam Sastra Harus Bicara*. Bentang.

Yogyakarta.

Akhmadi, Heri (ed.). 1997. *Ilusi Sebuah Kekuasaan*. ISAI dan Pusham Universitas Surabaya. Jakarta.

Aly, Rum. 2006. *Titik Silang Jalan Kekuasaan Tahun 1966*. Kata Hasta Pustaka, Jakarta

Artikel 19. 1994 *Pers di Bawah Kepungan: Sensor di Indonesia*. Artikel 19. London

- Budiman, Arief (eds). 1990. *State and Civil Society in Indonesia*. Monash University, Melbourne
- Cahyono, Heru. 1998. *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari 1974*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta
- Coppel, Charles A. 1994. *Tionghoa Indonesia Dalam Krisis*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta
- Dhakidae, Daniel. 2003. *Cendekiawan dan Kekuasaan Dalam Negara Orde Baru*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Dwipayana, G. dan Ramadhan K.H. (ed.).1989. *Soeharto: Pikiran, Ucapan dan Tindakan Saya*. Citra Lamtoro Gung Persada. Jakarta.
- Elson, R.E. 2005. *Suharto: Sebuah Biografi Politik*. Pustaka Minda Utama. Jakarta.
- Farid, Hilmar et.al. 1996. *Menentang Peradaban*. Elsam. Jakarta.
- FORUM-ASIA. 1995. *Indonesia 50 Years After Independence: Stability and Unity on a Culture of Fear*. FORUM-ASIA. Bangkok.
- Hadiz, Vedi R dan Daniel Dhakidae (ed.). 2005. *Social Science and Power in Indonesia*. Equino and ISEAS. Jakarta.
- Haryanto, Ignatius .1996. *Pembredelan Pers di Indonesia: Kasus Koran Indonesia Raya*. LSPP. Jakarta.
- Heryanto, Ariel.2006. *State Terrorism and Political Identity in Indonesia: Fatally Belonging*. Routledge. New York.
- Hill, David T. 1994. *The Press in New Order Indonesia*. University of Western Australia, Press. Australia.
- Human Rights Watch. 1998. *Academic Freedom in Indonesia; Dismantling Soeharto-Era Barriers*. Human Rights Watch Report.

- Irawanto, Budi. 1999. *Film, Ideologi, dan Militer: Hegemoni Militer Dalam Sinema Indonesia*. Penerbit media Pressindo. Yogyakarta.
- Jaringan Kerja Budaya. 1996. *Menentang Peradaban: Pelarangan Buku di Indonesia*, Elsam. Jakarta.
- K.H, Ramadhan. 2003. *Soemitro Dari Pangdam Brawijaya Sampai Pangkoptamtib*. Sinar Harapan, Jakarta.
- Latif, Yudi dan Idi Subandy Ibrahim (ed.). 1996. *Bahasa Dan Kekuasaan : Politik Wacana di Panggung Orde Baru*. Penerbit Mizan. Bandung.
- Mackie, J.A.C. 1976. *The Chinese in Indonesia*. The University Press of Hawaii. Honolulu.
- Narto, Sumi. 1978. *Sawito: Ratu Adil, Guru Uji, Tertuduh*. CV Aneka SMG. Semarang.
- Osborne, Robin. 2001. *Kibaran Sampari: Gerakan Pembebasan OPM, dan Perang Rahasia di Papua Barat*. Elsam. Jakarta.
- Priyono, A.E. dan Asmar Oemar Saleh (ed.). 1984. *Krisis Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan di Dunia Ketiga*. PLP2M. Yogyakarta.
- Raillon, Francis. 1998. *Politik dan Ideologi Mahasiswa Indonesia, Pembentukan dan Konsolidasi Orde Baru 1966-1974*. LP3ES. Jakarta.
- Saptono, Irawan, P Hasudungan Sirait, Stanley, Eryanto. 2004. *Tidak Bebas Berekspresi: Kisah tentang Represi dan Kooptasi Kebebasan Berekspresi*. ISAI. Jakarta.
- Simanjuntak, Togi. 1999. *Preman Politik*. ISAI. Jakarta.
- Sen, Krishna. 1996. *Indonesia Cinema: Framing the New Order*. Zed Book. London.

- Sen, Krishna dan David T. Hill.2001. *Media, Budaya dan Politik di Indonesia*. ISAI. Jakarta.
- Setiono, Benny G. 2002. *Tionghoa Dalam Pusaran Politik*. Elkasa. Jakarta.
- Siebert, Fred Ss, Theodore Peterson dan Wilbur Schramm. 1986 . *Empat Teori Pers*, Penerbit PT Intermasa. Jakarta.
- Soemardjan, Selo, Prof. Dr. *Gerakan 10 Mei 1963 di Sukabumi*. PT Eresco. Bandung.
- Southwood, Julie dan Patrick Flanagan. 1983. *Indonesia: Law, Propaganda and Terror*. Zed Press. London.
- Sumadi, Drs. 1993. *Peranan Kalimantan Barat Dalam Menghadapi Subversi Komunis Asia Tenggara*. Yayasan Tanjungpura. Pontianak.
- Suryadinata, Leo, Evi Nurvidya Arifin, dan Aris Ananta. 2003. *Penduduk Indonesia: Etnis dan Agama dalam Era Perubahan Politik*. LP3ES. Jakarta.
- Susanto SJ, Budi dan A. Made Tony Supriatna. 1995. *ABRI Siasat Kebudayaan 1945-1995*. Penerbit Kanisius dan Lembaga Studi Realino. Yogyakarta.
- Stanley (ed.). 1994. *Pak Hoengeng: Polisi Profesional dan Bermartabat*. Adrianus Noe Center dan Lembaga Penghargaan Hoengeng. Jakarta.
- Toer, Pramoedya Ananta dan Stanley Adi Prasetyo (ed). 1995. *Oei Tjoe Tat: Memoar Mantan Pembantu Presiden Sukarno*. Hasta Mitra. Jakarta.
- Van Groenendael, Victoria M. Clara. 1978. *Dalang di Balik Wayang*. Grafiti Pers. Jakarta.

Wahono, Asri Oktaviany. et.al. 2003. *Reformasi Hukum Terhadap Kebijakan Diskriminasi Ras dan Etnis di Indonesia*. Solidaritas Nusa Bangsa. Jakarta.

Wieringa, Saskia E.. 1999. *Penghancuran Organisasi Perempuan di Indonesia (ed.)*.

Kalyanamitra dan Garba Budaya. Jakarta.

Yusra, Abrar dan Ramadhan K.H. 1994. *Hoegeng: Polisi Idaman dan Kenyataan*, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

Tesis/desertasi:

Nursahid, Fajar. 1998. "Konflik Negara Dengan Pers di Indonesia". Skripsi S-I pada Fisip Universitas Diponegoro. Semarang.

Tante, Richard. 1991. "Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia 1966-1989". Tesis doktoral Department of Politics Faculty of Economic and Politics Monash University. Melbourne.

Artikel Media Massa :

"Gong Majalah *Jakarta-Jakarta*" *Jakarta-Jakarta*, edisi 21-27 September 1991.

Stanley, "30 Tahun Orde Baru 10 Ribu Buku Dilarang" dalam *Tempo Interaktif* Edisi

29/01, 14/Sep/1996.

Stanley, "Penggambaran Gerwani Sebagai Kumpulan Pembunuh dan Setan: Fitnah dan

Fakta Penghancuran Organisasi Perempuan Terkemuka" dalam jurnal *Sejarah*

9/Th. 2002, Masyarakat sejarawan Indonesia.

Dokumentasi:

Dokumentasi Hasta Mitra mengenai palarangan buku-buku Pramoedya Ananta Toer.

Surat-surat pelarangan buku, benda cetakan dan kaset yang dikeluarkan oleh Kejaksaan Agung 1970-1996.

Surat-surat pelarangan buku yang dikeluarkan Departemen P&K pada 1966-1969.

Dokumentasi Stanley mengenai surat-surat imbauan kepada media massa untuk tidak memberitakan peristiwa tertentu.

Dokumentasi Stanley tentang bahan *briefing* yang diberikan oleh pejabat militer untuk kalangan wartawan 1992-2000.

Wawancara:

Ahli Peneliti Utama./Kepala Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Dr. Ikrar Nusa Bhakti di dalam pesawat GIA dari Yogyakarta menuju Jakarta pada 19 April 2006.

Mencegah Korupsi di Balik Keremangan

Oleh: J. Danang Widoyoko

Januari 2005, polisi berhasil menangkap tangan sindikat pemalsuan uang. Hal ini sungguh mengejutkan, karena yang dikepung adalah kantor Badan Koordinasi Pemberantasan Uang Palsu (Botasupal). Gembong pemalsu uang yang ditangkap adalah Brigjen Polisi (Purn) Zyaeri, yang tak lain menjabat sebagai Kepala Staf Harian Botasupal. Bersama Zyaeri juga ditangkap empat oknum mantan anggota TNI yaitu Haryanto, Jailani, Woro Nakus Suptoro dan M. Iskandar.¹ Peristiwa itu menghebohkan karena Botasupal seharusnya adalah lembaga yang bertanggungjawab untuk memerangi tindak pidana pemalsuan uang dan Ketua Badan Intelijen Negara (BIN) sekaligus menjadi Ketua Botasupal.

Terkait dengan pemalsuan uang, BIN juga ikut mengurus percetakan dokumen berpengaman (*security print-*

¹ *Trust* No.17 Th. III, 24-30 Januari 2005

ing). Keterlibatan BIN di luar masalah pertahanan mengemuka dalam kontroversi masalah pengadaan blangko kependudukan di Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. Menteri Dalam Negeri, M. Ma'ruf, hanya menunjuk empat perusahaan yaitu PT Royal Standard, PT Aria Multi Graphia, PT Sandipala Arthapura dan PT Sumber Cakung untuk mencetak blangko kependudukan.

Penunjukan itu mengundang protes. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, pencetakan blangko dilakukan tanpa melalui tender sehingga tidak transparan, terkesan kolusif dan menutup kesempatan bagi perusahaan lain yang bergerak di *security printing*. Padahal, ada 33 perusahaan percetakan dokumen berpengaman (*security printing*) di Indonesia, yang semestinya memiliki peluang sama untuk mencetak kertas berpengaman itu. Kedua, harga yang dipatok oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dianggap terlalu mahal. Tanpa konsultasi dengan asosiasi *security printing*, Mendagri mematok blangko dokumen penduduk dengan harga sebagai berikut :

- Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari Rp. 950,00 menjadi Rp. 1500,00
- Kartu Keluarga dari Rp. 2.500,00 menjadi Rp. 3.000,00.
- Kutipan Akta Catatan Sipil dari Rp. 3.000,00 menjadi Rp. 5.000,00
- Register Akta Catatan Sipil dari Rp. 45.000,00 menjadi Rp. 50.000,00.

TM Pardede, yang melaporkan kasus ini ke Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), menyatakan bahwa karena harga yang ditentukan sepihak oleh Mendagri dan tanpa melalui tender, negara harus membayar 134 miliar lebih mahal untuk pengadaan blangko KTP saja.²

² *Tempo*, 2-8 Januari 2006

Ketiga, Perusahaan Umum Percetakan Uang Republik Indonesia (Perum Peruri) tidak termasuk dalam perusahaan yang ditunjuk Mendagri untuk mencetak dokumen berpengaman. Padahal Peruri adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang selama ini mencetak uang rupiah dan sejumlah dokumen berpengaman lainnya. Kewenangan Peruri ini diatur dalam SK Ketua BIN selaku Ketua Harian Botasupal No. 046 tahun 2002. Seharusnya, dalam bisnis percetakan kertas berpengaman, Peruri menempati posisi penting. Oleh karena itu, penunjukan perusahaan pencetak blangko kependudukan di atas sangat janggal.

Namun, di balik kontroversi dan kejanggalan itu, ada fakta yang mengejutkan. Ternyata, untuk bergerak di bisnis percetakan dokumen berpengaman, perusahaan harus mendapatkan rekomendasi dari BIN. Sebagai salah satu lembaga yang bertanggung jawab dalam pemberantasan uang palsu, BIN harus memberikan rekomendasi kepada perusahaan percetakan sebagai persyaratan mengikuti tender dan menjadi pelaksana proyek pemerintah dalam percetakan dokumen berpengaman. Lalu apa saja yang termasuk dalam dokumen berpengaman? Ternyata daftarnya sangat panjang dan tanpa disadari dokumen tersebut merupakan dokumen yang kerap dipergunakan dan dimiliki oleh masyarakat. Mulai dari blangko kependudukan hingga ijazah, bahkan tiket pesawat dan jalan tol. Daftar dokumen selengkapnyanya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1. Daftar Dokumen Berpengaman yang Diawasi oleh BIN/
Badan Koordinasi Pemberantasan Uang Palsu**

I. Jenis Dokumen Berpengaman Instansi Pemerintah dan BUMN/BUMD yang Harus Dicitak Perum Peruri	II. Jenis Dokumen Berpengaman Instansi Pemerintah dan BUMN/BUMD yang Pencetakannya Diprioritaskan kepada Perum Peruri.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pita Cukai 2. Peranko 3. Materai Tempel 4. Kertas Bermaterai 5. Sertifikat Tanah 6. Paspor RI 7. Paspor Dinas 8. Paspor Diplomatik 9. STTB (SD, SLTP, SLTA/Kejuruan) dan Danem 10. Ijasah Perguruan Tinggi 11. SKSHH 12. Stiker Lunas PPN Kaset, LD, VCD, dan sejenisnya 13. SBI (Sertifikat Bank Indonesia) 14. Fiskal 15. Naskah Ujian Negara 16. Buku Uji Kendaraan Bermotor 17. Surat/Buku Ijin Menangkap Ikan 18. Stiker Visa 19. Encoding Kartu Telepon (termasuk pencetakan PIN) 20. Kartu peserta Jamsostek (KPJ) 21. Airline Ticket OPTAT 22. Sertifikat Eksport 23. Paper Seal Barang Ekspor 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buku Pelaut 2. Cetakan Tanda Lunas Bea Materai (TLBM) pada cek dan giro 3. Surat Perintah Membayar Kembali Pajak (SPMKP) 4. Surat Perintah Membayar Bea (SPM-KB) 5. Dokumen Kependudukan (KTP, Akta Capil, Buku Register) 6. STNK 7. BPKB 8. SIM 9. Paspor Haji 10. Kartu Kredit 11. Leges 12. Akte Notaris 13. Karcis Parkir 14. Security seal yang dikeluarkan instansi pemerintah dan BUMN/BUMD 15. Kupon-kupon yang dikeluarkan instansi pemerintah BUMN/BUMD 16. Karcis Angkutan Udara, Laut dan Darat 17. Karcis Pendapatan Daerah, Parkir, Restribusi 18. Karcis Angkutan Sungai 19. Air Waybill 20. Security ID Card 21. Karcis Tol 22. Kartu Tol 23. PKB 24. TDR 25. Rekening Listrik

	26. Rekening Telepon 27. Rekening PAM 28. PBB 29. Cek 30. Bilyet Giro 31. Nota Debet 32. Nota Kredit 33. Buku Tabungan 34. Sertifikat Deposito 35. Sertifikat Saham 36. Obligasi 37. Polis Asuransi
--	--

Sumber: Surat Keputusan Ketua BIN selaku Ketua Badan Koordinasi Pemberantasan Uang Palsu No. 046 tahun 2002

Persoalan lain yang muncul pada pengadaan blangko kependudukan di atas, pada salah satu perusahaan yang ditunjuk Mendagri, yakni PT Aria Multi Graphia, tercantum nama Syamsir Siregar sebagai Komisaris Utama³. Syamsir Siregar kini menjabat sebagai Ketua BIN. Kedudukan Syamsir sebagai Komisaris Utama tak pelak menimbulkan konflik kepentingan. Terutama dalam fungsinya sebagai regulator *security printing*, keterlibatan Syamsir bisa mempengaruhi keputusan BIN guna memberikan rekomendasi. Apalagi dalam akte perusahaan, meskipun menjabat sebagai Komisaris Utama, Syamsir Siregar ternyata tidak turut sebagai penyettor modal perusahaan. Bisa diduga, dipasangnya Syamsir Siregar sebagai Komisaris Utama adalah bagian dari strategi bisnis untuk memuluskan semua urusan dengan pemerintah. Tak heran bila kehadiran Syamsir di perusahaan itu menjadi rumor di kalangan industri percetakan.

Tindakan BIN lain yang mengundang kontroversi baru-baru ini adalah permintaan BIN kepada seluruh vendor printer

³ Tambahan Berita Negara RI tanggal 19 April 2002 No.32

berwarna dan mesin fotokopi berwarna untuk meregistrasi seluruh pembelinya, termasuk untuk barang yang sudah dibeli. Seiring dengan perkembangan teknologi, printer berwarna yang saat ini beredar mampu mencetak dokumen dengan kualitas yang tidak jauh berbeda dengan cetakan uang atau dokumen berpengaman lainnya. Dikhawatirkan, perkembangan teknologi printer yang pesat dapat memicu tindak kejahatan pemalsuan.

Akan tetapi permintaan BIN untuk mendata seluruh pemilik printer berwarna dikeluhkan oleh kalangan pengusaha. Wakil Ketua Komite Tetap Telematika Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Hidayat Tjokrodjojo meminta agar registrasi dilakukan secara proporsional. Hidayat mengatakan, "Bila tidak diterapkan secara proporsional, maka bukannya pelaku kejahatan yang tertangkap, tapi justru akan ada tindakan penertiban dari oknum aparat yang tidak bertanggungjawab."⁴

Meskipun Kadin tidak menyatakan secara eksplisit, bisa dibaca kekhawatiran dunia usaha terutama vendor printer terhadap penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh aparat intelijen. Bisa diduga, bila aturan tersebut mulai diterapkan maka aparat intelijen akan kerap mengunjungi toko-toko printer dan bila tidak diawasi akan memunculkan adanya pungutan baru dan mengakibatkan munculnya ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

Sesungguhnya bukan perkara gampang mudah untuk melakukan registrasi data seluruh pembeli dan pemilik printer berwarna. Terutama bila BIN sendiri tidak memiliki perangkat yang memadai untuk menyimpan dan mengolah data. Bandingkan dengan pengalaman Pusat Pencatatan Analisis dan Transaksi Keuangan (PPATK) yang bertugas mengawasi tindak pidana pencucian uang⁵. Karena

⁴ *Bisnis Indonesia*, 30 Juni 2006

⁵ PPATK bertugas mengawasi seluruh transaksi yang mencurigakan. Pada bank, transaksi di atas Rp. 100 juta harus dilaporkan dari mana asal uangnya. Tetapi kenyataannya,

belum memiliki perangkat yang memadai, tugas PPAK tidak terlalu efektif.

Bila BIN hendak turut mengawasi penjualan dan registrasi printer berwarna, perlu dipertanyakan apakah sudah menyiapkan infrastrukturnya. Keresahan dan keprihatian pengusaha sangat beralasan karena dengan persiapan yang tidak memadai dan lemahnya pengawasan, penambahan otoritas BIN itu bisa berujung pada penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi.

Intel Swasta

Keterlibatan BIN di luar sektor pertahanan tradisional, terutama di sektor ekonomi, menarik untuk dicermati. Pertahanan negara secara tradisional hanya melihat ancaman berupa serangan dan pendudukan dari negara lain menggunakan kekuatan militer. Tetapi seiring dengan perkembangan teknologi dan globalisasi, sektor pertahanan dan ancaman bagi sebuah negara juga berubah. Perubahan ini berimplikasi pada perubahan mandat dan peran intelijen dalam pertahanan negara.

Pada dasarnya peran intelijen meliputi pengumpulan data, analisis, tindakan tertutup (*covert action*) dan kontra intelijen (*counter-intelligence*). Peran pengumpulan data dilakukan oleh intelijen dengan mengumpulkan informasi dari berbagai sumber dan menggunakan beberapa metode. Baik mengumpulkan informasi dari sumber-sumber terbuka seperti media massa, laporan penelitian dan dokumen lainnya maupun sumber tertutup. Informasi yang

transaksi di atas Rp. 100 juta tidak hanya melalui bank. Tidak jarang praktek *money laundering* dilakukan dalam bentuk pembelian barang mewah dan aset berharga. Karena itu, seharusnya PPAK juga harus memonitor dan meregistrasi setiap transaksi di atas Rp. 100 juta pada *dealer* mobil, Badan Pertanahan Nasional, Dinas Pajak, Bursa Efek dan sebagainya. Tetapi kenyataannya, wilayah pantauan PPAK sampai saat ini terbatas hanya pada perbankan saja.

berasal dari sumber tertutup dikumpulkan dengan mengakses dokumen yang merupakan rahasia, melakukan penyadapan komunikasi, hingga merekrut agen dari kalangan dalam pihak musuh.

Peran analisis dilakukan oleh intelijen untuk memberikan interpretasi dan usulan kepada pembuat kebijakan berdasarkan informasi yang telah diperoleh. Dengan demikian, melalui intelijen, pengambil kebijakan memiliki informasi yang lengkap dari berbagai sumber sehingga kebijakan yang diambil benar-benar tepat sasaran dan mampu menyelesaikan persoalan.

Sedangkan peran tindakan tertutup dilakukan oleh intelijen untuk mencegah pihak musuh melakukan tindakan yang mengancam pertahanan negara. Tindakan dapat dilakukan dalam bentuk propaganda atau aksi militer. Film "James Bond" yang terkenal itu dan berbagai film tentang agen rahasia merupakan gambaran dari tindakan tindakan tertutup yang lazim dilakukan oleh intelijen.

Kontra intelijen dilakukan oleh intelijen untuk mencegah musuh memperoleh informasi yang dapat mengancam pertahanan negara. Selain dengan membongkar identitas agen, tindakan kontra intelijen juga dilakukan dengan memberikan informasi yang keliru kepada intelijen musuh. Tujuan akhirnya adalah mencegah musuh mendapatkan informasi yang diperlukannya.

Akan tetapi di tengah perkembangan teknologi yang pesat dan globalisasi, peran tradisional intelijen di atas mengalami banyak pergeseran dan perlu didefinisikan ulang. Dalam konteks Indonesia, ada sejumlah perkembangan yang perlu dipertimbangkan.

Pertama, intelijen kini berada di masa yang luber informasi. Peran pengumpulan informasi, khususnya dari sumber terbuka, akan ketinggalan mengikuti perkembangan teknologi. Internet dan stasiun televisi global seperti CNN dan BBC, memberikan informasi secara seketika (*real time*) dan lengkap. Akibatnya, banyak informasi dari intelijen yang tertinggal dibandingkan dengan laporan stasiun televisi global atau laporan di internet.

Kedua, dalam perkembangannya sektor swasta yang memiliki keterampilan dan jaringan yang jauh melebihi kemampuan intelijen negara. Seumpama pemerintah Indonesia hendak melacak harta Soeharto yang diduga disembunyikan di bank-bank luar negeri, pemerintah tentu harus menggunakan jasa perusahaan detektif internasional bukan BIN. Bila pemerintah hendak memperoleh informasi tentang keamanan di suatu negara, banyak ahli dan peneliti dari kalangan swasta yang bisa memberikan informasi dan analisis yang jauh lebih baik dibandingkan dengan intelijen⁶.

Ketiga, sistem politik di Indonesia pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru telah berubah secara radikal dan memaksa intelijen untuk mengubah orientasi dan paradigma. Pada masa Orde Baru, Richard Tanter mengungkapkan fungsi intelijen Indonesia yang eksekutif, yaitu *surveillance*, intervensi politik, manajemen ideologi dan teror.⁷ Pada masa Orde Baru, salah satu tugas utama intelijen adalah mengawasi potensi ancaman dari dalam negeri, yakni pihak oposisi dan kelompok-kelompok masyarakat yang dipandang dapat mengancam kepentingan pemerintah Orde Baru. Karena itu, operasi intelijen yang dilakukan kerap berupa infiltrasi ke partai politik, intervensi ke serikat buruh dan terlibat dalam sengketa perburuhan hingga merekrut aktivis mahasiswa sebagai agen untuk mengawasi gerakan mahasiswa. Pada akhirnya, tujuan dari operasi intelijen adalah memastikan bahwa kelompok-kelompok oposisi dan pendukung demokrasi tidak mengancam kekuasaan pemerintah atau "tidak mengancam stabilitas politik", istilah yang populer pada saat itu.

⁶ Perlu diperhitungkan juga, bisa jadi banyak lembaga penelitian atau konsultan swasta yang mendapatkan informasi dari sumber-sumber intelijen. Atau, bisa jadi peneliti atau analis justru bekerja juga sebagai agen intelijen.

⁷ Ikrar Nusa Bhakti, "Intelijen dan Keamanan Negara" dalam Andi Widjajanto et. Al, *Reformasi Intelijen Negara*. Jakarta : Pacivis UI, 2005, hlm.17

Keempat, seiring dengan perubahan lanskap politik muncul desakan yang kuat untuk menegakkan Hak Asasi Manusia (HAM) dan reformasi sektor keamanan. Salah satu implikasinya adalah desakan untuk membatasi kewenangan intelijen dalam melakukan penangkapan. Situasi ini tentu berbeda sekali dengan pengalaman pada masa lalu di bawah pemerintahan otoriter Orde Baru yang memberikan kewenangan menggali informasi melalui penangkapan, bahkan interogasi menggunakan teknik-teknik penyiksaan.

Pencarian informasi dengan melakukan penangkapan praktis sulit dilakukan oleh intelijen pada masa sekarang ini. Bisa jadi perubahan situasi dan kondisi ini mengakibatkan intelijen, dalam kasus terorisme, seperti tidak berdaya dan tertinggal dibandingkan dengan kepolisian. Karena belum ada perubahan paradigma tugas intelijen, tidak heran bila muncul RUU Intelijen yang hendak mengembalikan kewenangan melakukan penangkapan seperti pada masa lalu. Seakan-akan, intelijen hanya bisa berfungsi dengan baik bila memiliki kewenangan untuk melakukan penangkapan.

Pembunuhan aktivis HAM Munir beberapa waktu yang lalu, yang mengarah kepada keterlibatan sejumlah personel dan pimpinan BIN, memberi petunjuk betapa intelijen Indonesia belum beranjak jauh dari kebiasaan dan peran yang mereka lakukan di masa lalu. Oleh karena itu, perubahan paradigma dan peran intelijen sesungguhnya merupakan keniscayaan dan respon terhadap perkembangan jaman. Dan perubahan bisa dimulai dengan melakukan spesialisasi dan kemauan untuk meninggalkan peran dan tugas dimana kehadiran intelijen tidak terlalu diperlukan lagi.

Pelajaran dari Amerika Serikat

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 lalu memberikan pelajaran berharga. Sebuah negara seperti Indonesia bisa "ditenggelamkan" ke dalam krisis dengan menjatuhkan nilai mata uang-

nya. Karena krisis dan melemahnya nilai rupiah secara drastis, mengakibatkan hutang luar negeri meningkat secara drastis pula. Selain itu, untuk melakukan rekapitalisasi perbankan, pemerintah juga harus menerbitkan surat hutang yang memunculkan hutang dalam negeri dalam jumlah yang tidak kecil. Akibatnya, Indonesia harus meminta bantuan dari lembaga keuangan internasional seperti International Monetary Fund (IMF) dan World Bank. Implikasinya, kebijakan moneter Indonesia didikte oleh lembaga keuangan internasional dan praktis otoritas moneter Indonesia sesungguhnya telah "berpindah" ke Washington.

Dalam konteks pertahanan negara, sektor ekonomi sangat penting. Tetapi pertanyaannya, apakah intelijen juga harus masuk ke sektor ekonomi?⁸ Bagaimana koordinasi dengan Bank Indonesia sebagai otoritas sentral moneter? Lalu apakah BIN misalnya harus merekrut analis-analis ekonomi dan pasar modal karena ketahanan perekonomian negara ditentukan di pasar modal?

Sebelum mendiskusikan peran BIN dalam intelijen ekonomi, perlu diperjelas istilah intelijen ekonomi. Tentang keterlibatan intelijen di bidang ekonomi, ada beberapa terminologi yang harus dipisahkan, terutama antara negara dan swasta serta mikro dan makroekonomi. Intelijen bisnis merupakan istilah yang merujuk pada aktivitas sebuah perusahaan yang mengumpulkan informasi tentang perusahaan lain yang dianggap sebagai pesaing. Dalam prakteknya, sektor bisnis intelijen bisnis juga melakukan seperti

⁸ Salah satu persoalan mendasar, pemerintah belum pernah mendefinisikan secara jelas ancaman terhadap pertahanan negara. Padahal dengan definisi yang jelas dan terukur, pembagian peran dan mekanisme koordinasi antara institusi-institusi di bidang pertahanan dan keamanan bisa diperjelas. Misalnya dalam hal pemberantasan terorisme. Selain polisi, TNI dan BIN juga mempunyai mandat dan tugas yang sama sehingga tumpang tindih, tidak terkoordinasi dan memboroskan sumberdaya. Selengkapnya baca ICG, *Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy*, Jakarta/Brussel : International Crisis Group, 2004 hlm.9.

halnya intelijen negara, tidak hanya pengumpulan data dan analisis tetapi juga tindakan tertutup dan kontra intelijen. Jika pengumpulan informasi dilakukan secara tertutup (*covert-action*), maka disebut dengan spionase industri.

Sedangkan intelijen ekonomi umumnya melibatkan pemerintah dan memiliki dua dimensi yakni mikroekonomi dan makroekonomi. Mikroekonomi intelijen merujuk pada tindakan intelijen oleh pemerintah untuk kepentingan kelompok bisnis di negaranya atau memata-matai perusahaan negara lain yang menjadi pesaing. Sedangkan makroekonomi intelijen merupakan kegiatan intelijen di bidang ekonomi untuk kepentingan negara sepenuhnya.⁹

Tabel di bawah ini bisa memberikan penjelasan singkat bagaimana pembagian peran antara intelijen yang dilakukan oleh pemerintah dan sektor bisnis.

Tabel 2. Pembedaan Wilayah Kerja dan Sifat antara Intelijen Ekonomi yang Dilakukan Pemerintah dan Sektor Swasta

Sektor	Swasta	Swasta - Pemerintah	Pemerintah
	Intelijen bisnis (<i>overt action</i>)		Intelijen ekonomi
	Spionase industri (<i>covert action</i>)	Intelijen mikroekonomi (<i>covert action</i>)	Intejelen makroekonomi (<i>overt/covert action</i>)

Sumber: Loch K Johnson, *Secret Agencies. US Intelligence in a Hostile World*, New Haven dan London : Yale University Press, 1996, hlm.150

Dalam prakteknya, bagaimana intelijen bekerja di bidang ekonomi untuk kepentingan negara, dapat merujuk pada peran

⁹ Loch K Johnson, *Secret Agencies. US Intelligence in a Hostile World*, New Haven dan London : Yale University Press, 1996, hlm. 147-148

intelijen Amerika Serikat di sektor ekonomi. Mandat yang diberikan kepada komunitas intelijen untuk terlibat di sektor ekonomi dapat dilihat pada enam topik utama.¹⁰

Pertama, keterlibatan intelijen di sektor ekonomi untuk memastikan bahwa aturan-aturan perdagangan di dunia internasional dan investasi dilakukan secara adil. Informasi intelijen juga diperlukan untuk mengetahui apakah kompetitor bisnis dari negara lain tidak melakukan penyuapan dan praktek korupsi untuk mendapatkan kontrak. Tujuan utama dari pencarian informasi oleh intelijen adalah untuk meningkatkan daya saing Amerika Serikat di dunia internasional. Salah satu contoh menarik adalah lobi perusahaan minyak Amerika Serikat untuk mendapatkan kontrak di ladang-ladang minyak di negara lain guna mengamankan pasokan energi. Meskipun perusahaan-perusahaan tersebut adalah entitas swasta, tidak diragukan lagi adanya keterlibatan dan intervensi pemerintah, bahkan mungkin juga intelijen.

Kedua, intelijen turut menyiapkan data dan informasi bagi delegasi yang akan mengikuti pertemuan bisnis internasional seperti World Trade Organization (WTO) Data yang diberikan intelijen akan memberikan informasi apa yang menjadi tuntutan negara-negara lain dan bagaimana sikap peserta pertemuan apabila keputusan dijatuhkan melalui pemungutan suara. Seperti diungkapkan oleh Joseph S. Nye, Jr., dalam perundingan-perundingan NAFTA, informasi tentang apa yang akan diminta oleh Meksiko tidak akan didapat dari sumber-sumber resmi seperti staf yang melakukan negosiasi atau dutabesar. Sebagian informasi tersebut justru berasal dari intelijen.¹¹

Ketiga, kegiatan intelijen di sektor ekonomi menjadi penting, khususnya bagi Amerika Serikat, untuk memonitor penerapan

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 156

¹¹ *Ibid.*, hlm. 157

sanksi ekonomi yang dikenakan pada sejumlah negara. Para pengambil kebijakan akan membutuhkan informasi yang akurat apakah sanksi yang telah dijatuhkan benar-benar berjalan dan menimbulkan dampak dan tekanan seperti yang diharapkan. Salah satu contoh adalah sanksi dan embargo yang dijatuhkan pada Irak di bawah pemerintahan Saddam Husein beberapa tahun silam. Untuk memastikan apakah embargo dijalankan dengan baik, yang dimonitor bukanlah perbatasan Irak tetapi justru pasar minyak dunia, pasar gandum dan berbagai indikator perdagangan dan makroekonomi lainnya.

Keempat, intelijen di Amerika Serikat merupakan bagian dari Komite Investasi Asing di Amerika Serikat (Committee on Foreign Investment in the United State). Komite ini beranggotakan perwakilan beberapa lembaga, terutama Departemen Perdagangan. Tugas intelijen adalah memasok data dan informasi tentang perdagangan di Amerika Serikat.

Kelima, intelijen juga bertanggungjawab untuk memperbaiki *database* pengusaha "hitam" yang terlibat kegiatan pencucian uang, perdagangan senjata ilegal atau penyandang dana kelompok-kelompok teroris. Dalam aktivitas ini, intelijen bekerjasama dengan Departemen Keuangan, Bank Sentral dan Departemen Perdagangan.

Keenam, ekonom yang bekerja untuk intelijen menjadi sangat diperlukan dalam perang melawan gembong narkoba. Seperti dikatakan oleh seorang ekonom di CIA, "*Money provide a mirror image of the real world*" atau uang merupakan cermin dari realitas faktual.¹² Dengan mengetahui perpindahan uang dan seluruh transaksi, intelijen bisa memonitor aktivitas kelompok-kelompok yang menjadi sasaran.

¹² *Ibid.*, hlm. 159

Bulan Juni 2006 lalu, CIA diberitakan oleh New York Times dan media massa lain mendapat akses dari Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) yang berbasis di Brussel, Belgia. SWIFT merupakan perkumpulan antar bank dan lembaga keuangan di seluruh dunia untuk memudahkan proses transaksi antar bank antar negara. Di dalam SWIFT terhubung 7800 lembaga keuangan dari 205 negara di dunia. CIA memerlukan akses itu untuk melacak pendanaan teroris di seluruh dunia. Kabarinya keberhasilan penangkapan Hambali alias Riduan Isamuddin di Thailand karena akses dari SWIFT. Tetapi karena akses yang diberikan kepada CIA dianggap melanggar hukum setempat, maka pemerintah Belgia memutuskan untuk melakukan penyelidikan tentang persoalan tersebut¹³.

Sama seperti aktivitas intelijen lainnya, di sektor ekonomi intelijen juga memainkan peran untuk mengumpulkan informasi, analisis, tindakan tertutup dan kontra-intelijen. Jika apa yang diungkapkan oleh John Perkins dalam bukunya, "Confessions of an Economic Hit Man" adalah benar adanya, itu adalah contoh nyata bagaimana intelijen ekonomi dilakukan. Sebagai konsultan di perusahaan energi, John Perkins memberikan perkiraan yang menyedihkan sehingga negara-negara miskin seperti Indonesia, Panama dan negara Amerika Latin lainnya terjatuh dalam hutang yang tidak mungkin terbayar dan akan patuh pada kepentingan Amerika Serikat.

Dalam bentuk yang berbeda tetapi dengan tujuan sama, John Perkins juga mengaku turut merencanakan infrastruktur di negara kaya minyak seperti Saudi Arabia. John Perkins mengatur sedemikian rupa sehingga perekonomian Saudi Arabia terhubung erat dan

¹³ Lihat "Terorist Finance Tracking Program" di <http://en.wikipedia.org/wiki/SWIFT> dan "Belgia Selidiki Praktek Spionase CIA" di Radio Netherland Siaran Indonesia http://www.ranesi.nl/arsipaktua/eropa/cia_belgia060627.

tergantungan pada perekonomian Amerika Serikat. Ketergantungan itu menjadikan Saudi Arabia dan negara-negara sekutur Amerika di Timur Tengah tidak bisa lagi menjatuhkan embargo minyak. Karena kontraksi di perekonomian Amerika Serikat akan berakibat pada ekonomi di Timur Tengah. Bila perbankan dan pasar modal di Amerika kolaps, maka uang dari Timur Tengah yang diinvestasikan akan turut amblas juga.

Intel dan Ekonomi di Indonesia

Lalu bagaimana dengan peran intelijen di luar bidang pertahanan di Indonesia? Keterlibatan BIN dalam pemberantasan uang palsu atau sebagai pemberi rekomendasi untuk percetakan kertasberpengamanadalahsalahsatu keterlibatan intelijen Indonesia di bidang ekonomi. Uang palsu yang beredar dalam jumlah besar bisa mengakibatkan inflasi dan menyeret perekonomian negara ke dalam krisis. Oleh karena itu, soal peredaran uang palsu dianggap sebagai salah satu aspek dari pertahanan negara, khususnya pertahanan di bidang ekonomi. Argumen ini yang mendasari mengapa Soeharto memberikan wewenang koordinasi pada BIN dalam pemberantasan uang palsu melalui Inpres No.1 Tahun 1971.

Pada bagian "menimbang" dalam Inpres disebutkan, "bahwa adanya peredaran uang rupiah palsu dapat merupakan ancaman terhadap stabilisasi ekonomi dewasa ini". Keterlibatan intelijen, saat itu Bakin, dalam uang palsu dipicu oleh informasi dari CIA tentang kedatangan pengusaha dari Amerika, Bernard Tractman. Bisnis Tractman tidak sepenuhnya legal karena menurut informasi yang diperoleh CIA, Tractman adalah pemimpin dari sindikat pemalsuan uang internasional.¹⁴

¹⁴ Ken Conboy, *Intel. Inside Indonesia's Intelligence Service*, Jakarta: Equinox Publishing, 2005, hlm. 81

Tetapi dalam perkembangannya, keterlibatan BIN dan komunitas intelijen Indonesia di bidang ekonomi perlu ditimbang kembali. Ada beberapa kasus menarik yang bisa menjadi titik pijak untuk redefinisi peran intelijen di bidang ekonomi. Pertama, globalisasi pasar modal. Globalisasi ekonomi, khususnya pasar uang, berimplikasi pada perputaran uang dengan cepat. Modal bisa berpindah dalam hitungan detik. Karena itu, ketahanan negara terutama di bidang ekonomi, bisa dilihat pada pasar uang. Salah satu ancaman yang mengemuka adalah spekulasi uang yang bisa menjatuhkan nilai mata uang dalam waktu singkat.

George Soros, sebagai contoh, dituding sebagai pemicu krisis mata uang di kawasan Asia Tenggara yang menyeret pada krisis ekonomi. Tidak hanya negara-negara di Asia Tenggara, bahkan Bank of England sebagai otoritas moneter Inggris pun pernah kelabakan menghadapi sepek terjang George Soros dan spekulasi mata uang lainnya. Memang soal uang palsu sangat penting dan bisa mengganggu perekonomian, tetapi arena utama ketahanan negara kini berada di pasar uang. Apakah intelijen dalam rangka menjaga ketahanan negara turut masuk ke pasar uang dan melakukan kegiatan intelijen bisnis? Apakah intelijen memiliki kompetensi untuk menjaga stabilitas rupiah dan mampu menghadapi spekulasi macam George Soros?

Kedua, intelijen perlu masuk ke sektor ekonomi untuk mengamankan informasi tentang potensi ekonomi dan sumber daya alam di Indonesia.¹⁵ Terutama agar informasi tentang sumber daya alam di Indonesia tidak jatuh dan dimanfaatkan oleh kepentingan musuh. Akan tetapi di dunia yang semakin mengglobal, informasi tentang sumber daya alam di Indonesia tidak terlalu perlu didapatkan melalui pengiriman atau perekrutan agen. Bukankah melalui globalisasi ekonomi kini lebih efektif membeli perusahaan di Indo-

¹⁵ Ikrar Nusa Bhakti, *Op.Cit.*, hlm. 16

nesia? Dengan memiliki perusahaan lokal, secara aman dan jauh dari resiko skandal diplomatik, pihak asing memiliki informasi tentang sumberdaya alam di Indonesia. Belum lagi soal penguasaan teknologi. Bisa jadi dengan teknologi yang lebih maju, pihak asing mampu terlebih dahulu mendeteksi sumberdaya alam di Indonesia.

Ketiga, soal ketahanan negara di bidang komunikasi. Kasus yang menarik untuk didiskusikan adalah privatisasi Indosat. Bersama Telkom, Indosat menguasai infrastruktur komunikasi yang vital di Indonesia. Posisi Indosat sangat strategis karena Indosat adalah perusahaan yang mengoperasikan sejumlah satelit komunikasi. Tahun 2003, Indosat dijual kepada Temasek, BUMN milik pemerintah Singapura. Sejumlah pihak memprotes penjualan tersebut. Salah satu argumentasi adalah Indosat menguasai infrastruktur telekomunikasi di Indonesia dan dengan menjual ke Singapura, komunikasi satelit di Indonesia akan dikuasai oleh Singapura sepenuhnya. Apalagi Singapura melalui Temasek juga telah membeli Telkomsel, anak perusahaan Telkom yang menyediakan jasa layanan telepon bergerak. Dikhawatirkan, bila suatu waktu terjadi sengketa antara Indonesia dengan Singapura, hampir sebagian besar sarana komunikasi akan dapat dimacetkan oleh Singapura. Karena itu dalam soal komunikasi, Indonesia tidak berdaulat lagi. Di tengah gemuruh protes atas nama nasionalisme itu, kita tidak melihat bagaimana sikap dari intelijen dan otoritas pertahanan Indonesia lainnya.

Mungkin penjualan Indosat dianggap tidak terkait dengan pertahanan di Indonesia atau bisa jadi otoritas pertahanan tidak pernah diajak bicara oleh BPPN atau Menteri BUMN. Atau mungkin saja soal penguasaan telekomunikasi atau sumber daya alam saat ini dipandang tidak ada kaitan secara nyata dengan ketahanan sebuah negara. Terutama karena proses globalisasi telah menjadikan sejumlah perusahaan multinasional bahkan lebih berkuasa dibandingkan negara, baik dalam soal finansial maupun secara politik.

Aspek lain yang justru agak dilalaikan oleh intelijen di Indonesia adalah kejahatan terorganisir seperti *illegal logging*. Intelijen praktis tidak memiliki data yang memadai dan mampu membuat analisis seperti yang dilakukan oleh lembaga penelitian swasta atau organisasi non pemerintah. Padahal dari sektor itu, Indonesia dirugikan dalam jumlah besar. Apalagi *illegal logging* adalah kejahatan terorganisir. Tidak hanya melibatkan para pejabat korup di departemen kehutanan atau di pemerintah daerah, cukong *illegal logging* adalah bagian dari sindikat internasional yang beroperasi hingga ke Amerika Selatan.

Kalau pun intelijen di Indonesia masih perlu masuk ke sektor ekonomi bisnis, cakupannya harus dirumuskan secara jelas. Tidak ada perlunya lagi BIN mengurus uang palsu, apalagi ikut mengatur bisnis percetakan dan perdagangan printer berwarna. Justru sebaiknya BIN konsentrasi pada pengumpulan informasi pada kejahatan terorganisir dan bersifat transnasional. Misalnya BIN bisa melakukan pengumpulan informasi atau intelijen mikroekonomi tentang kejahatan *illegal logging*, *illegal fishing*, narkoba dan berbagai penyelundupan lainnya. Menggunakan jaringannya, BIN bisa mengumpulkan informasi jauh lebih baik dibandingkan lembaga penelitian atau kepolisian tentang sektor bisnis di beberapa negara yang diduga menjadi bagian dari praktek kejahatan tersebut.

Pengawasan Intelijen

Persoalan lain terkait keterlibatan intelijen di luar sektor pertahanan tradisional adalah pengawasan terhadap intelijen. Kewenangan yang ada pada BIN untuk memberikan rekomendasi kepada perusahaan percetakan dokumen berpengaman memiliki peluang untuk disalahgunakan. Kondisi ini terkait juga dengan tugas intelijen karena sebagai pemberi rekomendasi, BIN tidak lagi berfungsi mengumpulkan informasi, analisis atau fungsi-fungsi lain.

Juga keterlibatan sejumlah personel BIN dalam pembuatan uang palsu bukan sekedar penyimpangan oleh segelintir anggota. Tindakan itu berakar pada kewenangan untuk melakukan tindakan secara diam-diam. Dalam dunia intelijen yang "remang-remang" itu praktis pengawasan tidak bisa berjalan dengan baik layaknya departemen lainnya. Karena itu perlu dibuat aturan yang tegas. Beberapa hal yang diatur terkait dengan pengawasan intelijen adalah sebagai berikut.

Pertama, larangan keterlibatan personel BIN dalam bisnis. Memang bisnis menjadi salah satu *cover* sempurna bagi intelijen. Seringkali agen dikirim ke luar negeri sebagai perwakilan perusahaan atau mengikuti misi dagang. Tetapi, hal tersebut harus benar-benar diatur bahwa keterlibatan personel intelijen adalah dalam rangka tindakan tertutup, bukan untuk mencari keuntungan. Terutama karena sebagai personel intelijen berpotensi untuk menyalahgunakan wewenang sangat besar.

Salah satu aturan yang perlu dibuat adalah kode etik yang mengikat intelijen serta mekanisme penegakan hukum bagi mereka yang terlibat dalam berbagai penyimpangan. Tetapi kode etik juga bisa tidak berjalan jika pucuk pimpinan instansi intelijen justru terlibat dalam penyelewengan itu. Karena itu harus disiapkan mekanisme untuk mengawasi dan mengontrol pimpinan badan intelijen agar tidak terlibat dalam bisnis dan melakukan penyimpangan. Untuk itu, peran parlemen sangat diperlukan.

Kedua, parlemen harus mendapat kewenangan untuk mengawasi intelijen. Memang di dalam intelijen ada beberapa hal yang harus dirahasiakan dan berlawanan dengan prinsip-prinsip demokrasi seperti transparansi dan akuntabilitas publik. Tetapi kewenangan yang luar biasa pada intelijen itu harus dikontrol secara ketat. Seperti pengalaman negara-negara lain, pengawasan oleh parlemen tidak dilakukan oleh parlemen secara luas. Pengawasan dilakukan dengan membentuk komisi khusus yang disumpah

untuk menjaga kerahasiaan. Melalui komisi khusus ini parlemen bisa mengawasi intelijen, termasuk soal pendanaan dan operasi-operasi intelijen. Anggaran adalah aspek penting dari kontrol, terutama mencegah intelijen mendapatkan sumber keuangan di luar negara. Karena jika intelijen memiliki sumber dana di luar negara, intelijen akan memiliki otonomi dan bisa melakukan tindakan di luar kebijakan politik yang telah digariskan.

Ketiga, intelijen juga harus mengikuti prinsip-prinsip keuangan negara. Karena itu, intelijen harus diaudit secara rutin oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Tetapi bagaimana melakukan audit untuk operasi intelijen? Juga bagaimana pengadaan barang dan jasa di lingkungan intelijen? Tentu diperlukan mekanisme yang berbeda dengan departemen lainnya¹⁶.

Untuk laporan keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) harus mendapat akses penuh untuk melakukan audit, termasuk dana-dana operasi intelijen. Hanya saja, publikasi laporan audit dipisahkan. Audit lengkap bisa diberikan kepada Komisi Khusus Intelijen sedangkan laporan audit secara umum bisa diberikan kepada parlemen dan publik.

Pengawasan keuangan terhadap intelijen sangat penting karena kontrol terhadap keuangan menjamin kontrol pemerintah demokratis terhadap intelijen. Jangan sampai intelijen memiliki sumber dana sendiri karena bisa mendorong intelijen memiliki agenda sendiri yang bisa jadi berlawanan dengan kebijakan pemerintah. Pengawasan atas anggaran juga diperlukan untuk mencegah inteli-

¹⁶ Dalam pengadaan barang dan jasa di pemerintah, soal kerahasiaan kerap menjadi alasan untuk tidak melakukan proses tender sebagaimana diatur dalam Keppres No. 80 tahun 2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Dalam kasus pengadaan blangko kependudukan di Departemen Dalam Negeri misalnya, karena ada keterlibatan BIN sebagai pemberi rekomendasi perusahaan percetakan kertas berpengaman, pengadaan dianggap rahasia dan ujung-ujungnya muncul dugaan korupsi.

jen terlibat dalam tindak kejahatan, seperti pemalsuan uang, untuk mendanai aktivitasnya.

Demikian juga halnya dengan pengadaan barang dan jasa di lingkungan intejen. Karena sifat intelijen yang tertutup, tentu prosedurnya berbeda dengan pengadaan barang dan jasa di departemen lainnya. Salah satu mekanisme untuk mencegah agar pengadaan barang dan jasa di lingkungan intejen tidak berujung pada korupsi, diperlukan komisi pengawas khusus yang mendapat akses untuk meneliti seluruh proses dan dokumen pengadaan barang dan jasa di lingkungan intelijen.

REFERENSI

Buku dan Artikel dalam Buku

Bhakti, Ikrar Nusa. 2005. "Intelijen dan Keamanan Negara". dalam Andi Widjajanto. et. al. *Reformasi Intelijen Negara*. Pacivis UI. Jakarta.

Born, Hans dan Ian Leigh. 2005. *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice*. Publishing House of The Parliament of Norway. Oslo.

Conboy, Ken. 2004. *Intel. Inside Indonesia's Intelligence Service*. Equinox Publishing. Jakarta.

Imparsial. 2005. *Evaluasi Kinerja BIN di Masa Transisi dan Catatan untuk Reformasi BIN*. Jakarta.

ICG. 2004. *Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy*. International Crisis Group. Jakarta/Brussel.

Johnson, Loch K. 1996. *Secret Agencies. US Intelligence in a Hostile World*. Yale University Press. New Haven dan London.

- Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence. From Secrets to Policy*. CQ Press. Washington DC.
- Perkins, John. 2004. *Confessions of an Economic Hit Man*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. San Fransisco.
- Scott, LV and Jackson, Peter. (ed). 2004. *Understanding Intelligence in The Twenty-First Century. Journeys in Shadows*. Routledge. London.
- Widjajanto, Andi, et. al. 2006. *Intelijen: Velox et Exactus*. Pacivis UI. Jakarta
- Widjajanto, Andi. et. al. 2005. *Reformasi Intelijen Negara*. Pacivis UI. Jakarta.

Artikel Media Massa

Bisnis Indonesia, 30 Juni 2006

Tempo, 2-8 Januari 2006

Trust No.17 Th. III, 24-30 Januari 2005

Situs Internet

"Terorist Finance Tracking Program, dalam <http://en.wikipedia.org/wiki/SWIFT>

"Belgia Selidiki Praktek Spionase CIA" dalam http://www.ranesi.n1/arsipaktua/eropa/cia_belgia060627

Wewenang Penangkapan Intelijen Tidak Diperlukan!

Oleh : A. Patra M. Zen¹

Pengantar

Tulisan singkat ini akan mendeskripsikan sekaligus menganalisis peran badan intelijen dalam sistem negara demokrasi, khususnya berkaitan dengan adanya keinginan memasukan kewenangan penangkapan dalam UU tentang Intelijen Negara. Analisis terhadap tema ini menggunakan disiplin hukum pidana dan hukum hak asasi manusia.

¹ Saat ini Wakil Ketua Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI); Koordinator Sekretariat Nasional Koalisi Kebijakan Partisipatif (Seknas KKP), dan; Ketua Perkumpulan Masyarakat Jakarta Peduli Papua (Pokja Papua). Penulis, editor dan *co-editor* buku, antara lain: *Buku Panduan Bantuan Hukum di Indonesia* (2006); *Inkonsistensi dan Separatisme Jakarta: Mengapa Tanah Papua Terus Bergolak?* (2005); *Tak Ada Hak Asasi yang Diberi* (2005); *Sengketa Konstitusional Lembaga-lembaga Negara* (2005); *Membangun Koalisi yang Otoritatif Dalam Menilai Proses Pembentukan Perundang-undangan yang Partisipatif* (2005); *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan* (2005); *Buku Pintar*.

Tulisan yang akan disusun, dengan merujuk pada RUU Intelijen Negara versi 10 Maret 2006, yang akan disusun menjadi 3 bagian utama: *Pertama*, mendeskripsikan masalah "penangkapan" dalam hukum yang berlaku saat ini, sehingga didapat gambaran mengenai kewenangan dan prosedur yang berlaku tentang urusan menangkap seseorang. *Kedua*, selanjutnya, tulisan ini mendeskripsikan praktik dan permasalahan berkaitan dengan wewenang lembaga intelijen, jika memainkan peran sebagai aparat polisionil dan yudisial, sebagaimana dimuat dalam 12 RUU Intelijen Negara. Tulisan ini juga menganalisis pro dan kontra tentang kewenangan ini, termasuk wewenang lembaga intelijen untuk melakukan penangkapan. *Ketiga*, tulisan ini memuat rekomendasi terhadap rumusan dalam Rancangan Undang-undang Intelijen.

Berdasarkan hasil seminar dan lokakarya (Semiloka) yang diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia di tiga kota membahas rancangan undang-undang intelijen², dihasilkan sejumlah poin yang mengkritik RUU ini.³ Dalam isu kerangka paradigmatis, yang mencakup asas, filosofis, kelembagaan, fungsi dan wewenang, serta dampak dan implikasi UU - yang nantinya ditetapkan terhadap peraturan perundang-undangan lain, hasil Semiloka mencatat sejumlah hal yang masih perlu diklarifikasi, antara lain apakah undang-undang ini nantinya dijadikan sebagai undang-undang

60 Menit Memahami (Mengawasi) Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (2005); Naskah Akademik Rancangan Undang-undang tentang Pengadaan Barang dan Jasa Publik (2004); *Considering General Election in Aceh under the Martial Law* (2004); *Koalisi Partisipasi* (2003), dan *Hukum Perdata di Indonesia* (2001). Kritik dan saran dapat melalui patra.m.zen@gmail.com.

² Draft RUU yang digunakan pada saat penyelenggaraan Semiloka, versi 25 Januari 2005 dan versi 5 September 2003.

³ Lihat YLBHI, "Menggagas Peran TNI dan Badan Intelijen dalam Sistem Negara Demokrasi", Laporan Proyek Kerjasama antara Kemitraan (PGRI) dan YLBHI. Teks dapat dilihat di <http://ylbhi.or.id/index.php?cx=3&cy=1&op=13>

yang akan mengatur seluruh badan intelijen yang ada saat ini. Selanjutnya, hal-hal yang perlu dibenahi antara lain:

1. Perlunya UU memuat jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip demokrasi, terutama dalam klausul Menimbang dan Mengingat.
2. Perumusan dan sinkronisasi lembaga intelijen yang sudah ada saat ini.
3. Posisi "badan intelijen negara" dalam ketatanegaraan.
4. Penghapusan wewenang intelijen dalam melakukan penangkapan dan kewenangan-kewenangan lain yang bersifat pro-justisia.
5. Fungsi pengawasan terhadap badan intelijen.

Dari luasnya spektrum isu yang dimuat dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Intelijen, maka tulisan ini akan dibatasi hanya terhadap isu tentang pembatasan atau penghapusan kewenangan badan intelijen dalam melakukan tindakan penangkapan dan penahanan seseorang. Walaupun sempat dinyatakan As'ad Said, selaku Wakil Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), bahwa draf RUU Intelijen versi BIN tidak akan memuat kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan⁴, dalam perkembangannya, RUU tentang Intelijen Negara, Draft 10 Maret 2006, memuat kewenangan "illegal" ini. Pasal 12 ayat (1), RUU Intelijen Negara, menyatakan:

"...berdasarkan Undang-Undang ini BIN dalam melakukan aktivitas intelijen memiliki kewenangan khusus untuk melaku-

⁴ As'ad sempat menyatakan draf RUU Intelijen tidak satu pun yang memuat ketentuan penahanan dan penangkapan seseorang. Bahkan ia menyatakan adanya draft liar atau palsu yang beredar dimasyarakat. Ditegaskannya, kewenangan penahanan dan penangkapan hanya dimiliki oleh kepolisian. Lihat "RUU Intelijen bisa Menghalalkan segala Cara....Ibarat Kopkamtib Gaya Baru di Era Demokrasi", *Bali Post*, 7 Maret 2003

kan penangkapan terhadap seseorang dalam rangka interogasi, menyadap, memeriksa rekening dan membuka surat setiap orang berdasarkan laporan intelijen membahayakan kepentingan dan keamanan nasional serta keselamatan Warga Negara Indonesia.”

RUU tersebut semestinya tidak memasukkan pasal yang memberi “kewenangan khusus” tersebut. Tulisan ini akan menguraikan argumen mengapa kewenangan khusus ini harus dihapus. Secara singkat dapat dikatakan, wewenang khusus yang hendak diberikan kepada intelijen negara bukan menyelesaikan persoalan melainkan menambah persoalan dinegeri ini. Jika merujuk pada teori hukum, peraturan perundang-undangan seharusnya menjadi subjek sebuah prosedur yang memenuhi prinsip-prinsip pokok, antara lain aturannya mesti dapat dijalankan dikemudian hari serta konsisten dengan aturan hukum yang lain.⁵

A. Tindakan Penangkapan dalam Hukum Positif di Indonesia

Terdapat prinsip yang diikuti, sejak zaman Belanda, yakni kasus-kasus yang dapat diproses dalam sistem peradilan pidana, hanya melalui aparat kepolisian.⁶ Sementara, berdasarkan standar hukum internasional, penangkapan dan penahanan tersangka hanya dapat dilakukan oleh otoritas yang berwenang dan penggunaan kekuasaan ini mesti diawasi petugas peradilan atau badan yang berwenang menurut hukum untuk memastikan jaminan terhadap

⁵ Lihat antara lain Lon Fuller, *The Morality of Law*, CT: Yale University Press, 1964, hlm. 38 - 39.

⁶ Lihat antara lain M.L.Hc. Hulsman, Soedjono Dirdjosisworo (penyadur), *Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Perbandingan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1984, hlm. 27.

kompetensi kemandirian (independensi) dan ketidakberpihakan (imparsialitas).⁷

Sebagai contoh, prinsip tersebut juga berlaku dalam UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). Dalam pasal 38 ayat (1), kewenangan KPK yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, termasuk kewenangannya untuk melakukan penangkapan.⁸ Namun, untuk melaksanakan kewenangan penangkapan ini, KPK tetap meminta bantuan kepolisian, untuk melakukan penangkapan dalam perkara pidana korupsi yang sedang ditangani.⁹

Sebelum masuk dalam pembahasan tentang "penangkapan", perlu diuraikan terlebih dulu beberapa definisi. *Pertama*, penyelidikan, yakni "serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan...".¹⁰ *Kedua*, penyidikan, yakni: "serangkaian tindakan penyidik...untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya."¹¹ Selanjutnya, *ketiga*, penyidik, yakni "pejabat polisi negara RI".¹² *Keempat*, penyidik, yakni "pejabat polisi negara RI atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan".¹³

⁷ Kumpulan Prinsip-prinsip PBB untuk Perlindungan Semua Orang dalam Penahanan dan Pemenjaraan, Prinsip ke-4. GA Resolution 43/173, 9 December 1988. *Body of Principle for the Protection under Any Form of Detention or Imprisonment*.

⁸ Lihat UU No. 30/2002, Penjelasan Pasal 38 ayat (1).

⁹ UU No. 30/2002, Pasal 12 huruf h.

¹⁰ UU No. 8/1981 tentang KUHAP, Pasal 1 angka 5.

¹¹ *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

¹² *Ibid*., Pasal 1 angka 4.

¹³ *Ibid*, Pasal 1 angka 1. Penyidik, sekurang-kurangnya berpangkat Pembantu Letnan Dua. Lihat M. Karjadi dan R. Soesilo. 1997. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan Penjelasan Resmi dan Komentar. Cetak Ulang. Bogor: Politeia, hlm. 16.

Kelima, penyidik pembantu, yakni "pejabat kepolisian negara RI yang karena diberikan wewenang tertentu dapat melakukan tugas penyidikan".¹⁴

Dalam hukum acara pidana, dikenal juga "penyidik" yang bukan berasal dari aparat kepolisian, seperti pejabat bea dan cukai, pejabat imigrasi dan pejabat kehutanan, yang menjalankan tugas penyidikan sesuai dengan wewenang khusus berdasarkan undang-undang yang mengatur khusus dan menjadi dasar hukumnya masing-masing.¹⁵ Sebagai catatan, dalam konteks ini, dalam praktik, pegawai negeri sipil tertentu melakukan tindakan penangkapan dalam kasus pelaku kejahatan "tertangkap tangan". Di luar kasus "tertangkap tangan", dalam melaksanakan penangkapan dan penahanan, pejabat pegawai negeri sipil tertentu, melakukan kewenangannya, dalam koordinasi dan pengawasan penyidik kepolisian, sesuai dengan KUHAP.¹⁶ Sebagai tambahan, dalam kasus kejahatan berat hak asasi manusia, Jaksa Agung sebagai penyidik juga dapat melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan kejahatan hak asasi manusia yang berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup.¹⁷ Prosedur penangkapan juga serupa dengan prosedur yang berlaku dalam KUHAP.

Dalam hukum positif yang berlaku, dasar untuk melakukan penangkapan yakni: KUHAP, Undang-Undang (UU) No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara RI dan Laporan Polisi. Semestinya RUU Intelijen Negara tidak menabrak aturan-aturan ini. Memasukan

¹⁴ UU No. 8/1981, Pasal 1 angka 3. Penyidik Pembantu, berpangkat Sersan Dua sampai dengan Sersan Mayor dan anggota kepolisian yang diangkat oleh Kapolri. Lihat M. Karjadi dan R. Soesilo. *Ibid.*

¹⁵ Lihat juga M. Karjadi dan R. Soesilo. *Ibid.*, hlm. 18.

¹⁶ Lihat antara lain, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, Pasal 77 ayat (2) huruf f.

¹⁷ UU No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pasal 11.

ide atau konsep “wewenang khusus” bagi intelijen negara dapat mengakibatkan kegagalan dan kesalahan dalam sistem hukum.¹⁸

Tabel 1
Aturan tentang Penangkapan dalam KUHAP

Undang-Undang	Pasal	Ketentuan
UU No. 8/1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum	5 ayat (1)b angka 1	Penyelidik atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan
	7 ayat (1)d	Penyidik karena kewajibannya mempunyai wewenang melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan
	11	Penyidik pembantu mempunyai wewenang dalam pasal 7 ayat (1), kecuali mengenai penahanan yang wajib diberikan dengan pelimpahan wewenang dari penyidik
	16	(1) Untuk kepentingan penyelidikan, penyelidik atas perintah penyidik berwenang melakukan penangkapan (2) Untuk kepentingan penyidikan, penyidik dan penyidik pembantu berwenang untuk melakukan penangkapan
	17	Perintah penangkapan dilakukan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup.
	18	(1) Pelaksanaan tugas penangkapan dilakukan oleh petugas kepolisian negara Republik Indonesia dengan memperlihatkan surat tugas serta mencantumkan identitas tersangka dan

¹⁸ Lon Fuller sempat menyatakan bahwa terpenuhinya prosedur penyusunan peraturan hukum harus dilakukan agar mampu mewujudkan sebuah sistem hukum. Sebuah sistem hukum yang tidak dapat berjalan dengan maksimal, sebenarnya tidak dapat disebut sebuah sistem hukum sama sekali. Lihat Leon Fuller. *Op.cit.*, hlm. 39.

	19	<p>menyebutkan alasan penangkapan serta uraian singkat perkara kejahatan yang dipersangkakan serta tempat ia diperiksa.</p> <p>(2) Dalam hal tertangkap tangan penangkapan dilakukan tanpa surat perintah, dengan ketentuan bahwa penangkap harus segera menyerahkan tertangkap beserta barang bukti yang ada kepada penyidik atau penyidik pembantu yang terdekat.</p> <p>(3) Tembusan surat perintah penangkapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus diberikan kepada keluarganya segera setelah penangkapan dilakukan.</p> <p>(1) Penangkapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 17, dapat dilakukan untuk paling lama 1 hari.</p> <p>(2) Terhadap tersangka pelaku pelanggaran tidak diadakan penangkapan kecuali dalam hal ia telah dipanggil secara sah dua kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan itu tanpa alasan yang sah.</p>
--	----	---

Dalam tindakan pro-justisia berupa penangkapan untuk kepentingan penyelidikan atau penyidikan, paling tidak ada dua alasan yang biasanya dijadikan dasar pertimbangan untuk Surat Perintah Penangkapan, yakni: (1) untuk kepentingan penyelidikan dan atau penyidikan tindak pidana, dan atau bagi pelaku pelanggaran yang telah dipanggil 2 (dua) kali berturut-turut tidak datang tanpa alasan yang sah". Pertimbangan lain, (2) untuk kepentingan penyidikan tindak pidana, perlu untuk melakukan tindakan penangkapan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti permulaan yang cukup. Surat perintah ini dibuat secara khusus, dan dikeluarkan sebelum penangkapan dilakukan.¹⁹

¹⁹ Lihat M. Karjadi dan R. Soesilo. *Op.cit.*, hlm. 25.

Pengecualian hanya berlaku pada kasus seseorang tertangkap tangan melakukan tindak pidana, yang dapat ditangkap tanpa adanya Surat Perintah Penangkapan, sebagaimana ketentuan Pasal 18 ayat (2) KUHP.²⁰

Bukti permulaan yang cukup, mempunyai arti, bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana yang dilakukan tersangka.²¹ Selanjutnya, definisi tersangka, yakni seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan diduga sebagai pelaku tindak pidana.²² M. Karjadi dan R. Soesilo menyatakan:

“Menurut bunyi pasal 17 ini orang tidak boleh dengan gegabah melakukan penangkapan terhadap seseorang. Untuk itu perlu adanya “dugaan keras” bahwa orang itu melakukan tindak pidana berdasarkan “bukti permulaan yang cukup”. Atas dugaan saja tanpa bukti misalnya orang tidak boleh ditangkap...Walaupun sudah ada petunjuk untuk mendakwa seseorang, akan tetapi orang itu dibiarkan saja bebas, sementara penyidikan terus dilakukan. Jikalau bukti-buktinya telah cukup terkumpul, barulah terhadapnya dilakukan penangkapan”²³

Penangkapan yang dilakukan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan, dilakukan berdasarkan surat perintah penangkapan yang dikeluarkan instansi kepolisian, dalam hal ini ditandatangani oleh penyidik. Sehingga, tidak semua aparat kepolisian, dapat melakukan penangkapan. Hanya aparat kepolisian selaku penyidik atau penyidik, yang nama-namanya diberikan wewenang

²⁰ Periksa juga UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 36 ayat (4) huruf a; UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 106 ayat (4).

²¹ UU No. 8/1981, Pasal 17.

²² *Ibid.*, Pasal 1 angka 14.

²³ M. Karjadi dan R. Soesilo. *Op.cit.*, hlm. 26.

berdasarkan surat perintah, yang dapat melakukan penangkapan terhadap seseorang yang namanya juga dicantumkan dalam surat perintah penangkapan. Surat Perintah Penangkapan, wajib diserahkan kepada tersangka atau 1 (satu) lembar tembusannya kepada keluarga tersangka. Surat penangkapan, berlaku pada tanggal surat perintah dikeluarkan. Selanjutnya, setelah penangkapan dilakukan, mesti dibuat Berita Acara Penangkapan.

Dengan menggunakan proses hukum semacam itu, maka diharapkan tidak terjadi penangkapan dan penahanan sewenang-wenang. Dalam konteks tersebut, maka peran intelijen adalah membantu pihak kepolisian, selaku penyidik, untuk mengumpulkan informasi atau bukti permulaan (yang cukup) sehingga penyidik dapat melakukan tindakan penangkapan.

B. Kewenangan Penangkapan oleh Intelijen Mesti Ditiadakan

Dapat dikatakan, argumen pro terhadap kewenangan badan intelijen negara untuk melakukan penangkapan, didukung oleh pejabat Badan Intelijen Negara (BIN). Sebagai contoh, argumen yang dikemukakan Abdullah Mahmud Hendropriyono saat menjabat Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), yang menyatakan bahwa penangkapan seseorang oleh aparat intelijen bukan untuk dihukum melainkan orang tersebut akan digunakan untuk menyusup.²⁴ Sementara, Syamsir Siregar malah meminta kewenangan melakukan penangkapan untuk 3 x 24 jam, melebihi aturan dalam KUHAP yang hanya diperbolehkan 1 x 24 jam.²⁵ Selebihnya, tentu pandangan dan pendapat yang berisi kekhawatiran serta argumen menolak adanya kewenangan ini.

²⁴ "Intelijen Minta Kewenangan Menangkap" dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/09/23/brk,2004923-01.id.html>

²⁵ Lihat "BIN Desak UU Intelijen" *Kompas*. 25 November 2005, "BIN Minta Kewenangan Menangkap Orang" dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/11/24/brk,20051124-69674.id.html>

Salah satu argumen yang juga seringkali dikemukakan, mengapa "intelijen negara" perlu diberi wewenang penangkapan yakni dalam rangka "mencegah" atau "menanggulangi" kejahatan terorisme.²⁶ Argumen ini sangat mudah ditolak karena beberapa hal. Solusinya adalah meningkatkan kualitas aparat kepolisian. Struktur komando dan infrastruktur kepolisian (Polri) sudah terbentuk, dari tingkat pusat (Markas Besar) Kepolisian RI; ditingkat I (Mapolda); ditingkat II (Mapoltabes; Polresta dan Mapolres), selanjutnya di tingkat yang lebih rendah lagi (Mapolsekta dan Polsek). Selain itu, kepolisian RI paling tidak telah memiliki 2 badan yang berkaitan dengan pencegahan dan penanggulangan "terorisme", yakni Direktorat VI/ Anti Teror, yang dipimpin seorang Brigadir Jenderal (Pol) dan Detasemen Khusus 88 Anti Teror, yang juga dikepalai Brigadir Jenderal (Pol).

Selanjutnya, setidaknya ada 3 permasalahan pokok yang di-kandung dalam kewenangan penangkapan oleh "intelijen negara", hal tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Wewenang penangkapan merupakan bagian dari proses penegakan hukum, di luar itu penangkapan yang dilakukan dapat disebut sebagai penangkapan dan penahanan sewenang-wenang (*arbitrary arrest and detention*).²⁷ Permasalahannya, pokok pertama, karena aparat badan intelijen bukanlah aparat penegak hukum, maka kewenangan ini bertentangan prinsip *due process of law*.²⁸

²⁶ Lihat antara lain komentator pro-kewenangan penangkapan, seperti pernyataan Syamsir Siregar, Kepala BIN, pengamat intelijen Wawan H. Purwanto. Lihat "BIN Minta Kewenangan Menangkap Orang", *Loc.cit*, "BIN Desak UU Intelijen" *Kompas*, 25 November 2005, "BIN Minta Diberi Kewenangan Memeriksa", *Republika Online*, 25 November 2005, "BIN Jangan Diberikan Wewenang Menangkap", *Kompas*, 8 Oktober 2004.

²⁷ Lihat UU No. 12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik, Pasal 9. Lihat juga *UN doc. GA Resolution 40/144 of 13 December 1985. Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live, art. 5(1)a*.

Karenanya, tidak mengherankan praktik badan intelijen yang menangkap orang secara sewenang-wenang dan tanpa adanya pertanggungjawaban selalu terjadi, sejak zaman Orde Baru – sebagaimana juga dinyatakan Sutiyoso, Gubernur DKI Jakarta²⁹ dan advokat senior Adnan Buyung Nasution³⁰, hingga kasus penangkapan Umar Al-Faruq dan Muhammad Saad Iqbal Madni, warga Mesir yang ditangkap pejabat BIN, yang kemudian langsung diserahkan kepada pihak asing, tanpa pertanggung jawaban.³¹

Kedua, masalah *dualisme kewenangan* antara kepolisian dengan badan intelijen. Masalah ini, pernah disampaikan oleh Wakil Presiden Hamzah Haz pada masa pemerintahan Megawati. Hamzah ketika itu sempat menyatakan kewenangan melakukan penangkapan, jika diberikan kepada badan intelijen, akan melahirkan kontroversi yang dapat meresahkan masyarakat serta menimbulkan ketidakpastian hukum.³² Pendapat yang sama juga pernah dikemukakan Yusril

²⁸ Prinsip "*due process of law*", secara singkat didefinisikan prosedur hukum yang semestinya. Prinsip ini mempunyai lingkup pengertian hak semua orang untuk mendapat jaminan dan perlindungan oleh hukum dan proses hukum yang diberlakukan terhadapnya. Jaminan hukum ini antara lain hak setiap orang untuk dilindungi dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan aparat Negara. Prinsip ini juga seringkali dikaitkan dengan, hak untuk hidup dan kebebasan individual. Lihat antara lain John V. Orth, *Due Process of Law. A Brief History*, Kansas: University Press of Kansas, 2003, hlm. i-ix.

²⁹ Menurut Sutiyoso, banyak pihak mempersoalkan kehadiran intelijen, antara lain karena trauma intelijen kerap menangkap orang. Di era Orde Baru, pelaksanaan intelijen oleh Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) dan Bakorstanas sangat kuat dengan kekuasaan menangkap, memeriksa dan menahan orang. Lihat "Gubernur DKI: Intelijen Efektif Cegah Teroris", *Kompas*. 20 Juni 2005, Komisi Hukum Nasional, "RUU Intelijen Negara, Rahasia Negara, KMIP dan Prinsip Negara Demokrasi" dalam http://www.komishukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=125

³⁰ "Buyung Tolak BIN Diberi Kewenangan Menangkap dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/10/07/brk,20041007-44,id.html>

³¹ Lihat "BIN Minta Kewenangan Menangkap Orang" dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/11/24/brk,20051124-6974,id.html>

³² Lihat antara lain "Jangan Ada Dualisme Kewenangan Polri dan BIN", *Sinar Harapan*. 5 Maret 2003

Ihza Mahendra saat menjabat sebagai Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia; ketika itu, Yusril menyatakan kewenangan menangkap dan menahan seseorang hanya dimiliki kepolisian.³³

Masalah pokok *ketiga*, masalah akuntabilitas. Badan intelijen, bukanlah aparat yang berstatus penegak hukum. Di Indonesia, berdasarkan UU, penegak hukum adalah status yang diberikan kepada perangkat dalam proses peradilan dan/atau fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman: hakim, jaksa, polisi dan advokat.³⁴

C. Bukan Perkara Menangkap "Ayam" Di Jalanan

Dalam KUHAP, walaupun penyidik adalah semua aparat kepolisian, namun hanya penyidik dan aparat kepolisian yang diberi perintah penyidik dapat melakukan penangkapan.³⁵ Urusan penangkapan dalam tubuh kepolisian, dilakukan oleh aparat yang memang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang berhubungan dengan penyidikan serta mempunyai kecakapan dan kemampuan untuk melakukan tugas penyidikan, dalam hal ini aparat kepolisian yang dididik sebagai "reserse".³⁶ Hal ini diatur agar tidak terjadi penangkapan sewenang-wenang, kecuali penangkapan saat pelaku kejahatan tertangkap tangan.³⁷

Tindakan penangkapan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, merupakan tindakan yang hanya diperbolehkan untuk tujuan penegakan hukum itu sendiri. Tindakan penangkapan

³³ LIN Online, "Menkeh dan HAM Tak Setuju Intelijen Punya Wewenang Menangkap" dalam <http://www.lin.go.id/news.asp?kode=06303HUKT0002>

³⁴ Periksa UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Penjelasan Pasal 1; UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Konsideran Menimbang, huruf b; UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Penjelasan Pasal 34 ayat (1); UU No. 18/2003 tentang Advokat, Penjelasan Pasal 5 ayat (1).

yang sewenang-wenang merupakan kejahatan hak asasi manusia, khususnya berkaitan dengan hak semua orang atas keamanan dan kebebasan pribadi (*the right to liberty and security of person*).³⁵

Secara singkat, hukum internasional hak asasi manusia, memberikan jaminan hak asasi manusia: "tidak seorang pun dapat ditangkap dan ditahan secara sewenang-wenang". Karenanya, disiplin hukum hak asasi manusia baik hukum internasional dan regional, banyak menetapkan instrumen hak asasi manusia berkaitan dengan penangkapan seseorang (lihat antara lain tabel 2).

Hanya petugas penegak hukum yang berkompeten dan yang diberikan otoritas – memiliki *code of conduct* – yang dapat melakukan

³⁵ Lihat M. Karjadi dan R. Soesilo, *Op.cit.*, hlm. 13. Reserse polisi yang tergabung dalam Badan Reserse dan Kriminal, mempunyai tugas pokok mencari dan menemukan pelaku kejahatan untuk diproses sesuai dengan hukum yang berlaku, termasuk melakukan penangkapan. Lihat juga Situs Polri, "Bareskrim", dalam <http://www.polri.go.id/serse/serse1.php>. Mengenai sejarah Bareskrim di Indonesia, lihat <http://www.polri.go.id/serse/serse.php>. Reserse merupakan salah satu unsur kepolisian yang menjalankan fungsi teknis operasional, selain intelijen dan pengamanan, samapta, lalu lintas dan bimbingan masyarakat, dan fungsi teknis yang bersifat administratif. Tugas pokok utama reserse yakni melakukan penyidikan. Namun, memang banyak kritik dan perlunya reformasi dan pembenahan didalam tubuh Bareskrim ini. Lihat antara lain "Mencari Harapan Tersisa untuk Polisi" *Kompas*, 6 Maret 2006, "Sebuah Momentum untuk Mereformasi Reserse?" *Kompas*, 8 Januari 2006.

³⁶ Lihat *Ibid*.

³⁷ Lihat Hukumonline, "RUU Intelijen Dinilai Bertentangan dengan Prinsip *Due Process of Law*" dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=11387&cl=Berita>

³⁸ Lihat UN doc. GA Resolution 217A(III), 10 December 1948. *Universal Declaration of Human Rights*, art. 3, Lihat juga UN doc. *General Assembly resolution 2200A (XXI)*, 16 December 1966. *International Covenant on Civil and Political Rights*, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, art. 9. Kovenan ini sudah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik; UN doc. *General Assembly Resolution 45/158*, 18 December 1990, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, art. 16; UN doc. CCPR. Sixteenth session (1982). *General Comment No. 8: Article 9 (Right to liberty and security of persons)*, paras 1, 2; UN doc. *General Assembly resolution 48/104*, 20 December 1993. *Declaration on the Elimination of Violence against Women*, art. 3(c); Periksa OHCHR. *Fact Sheet No. 26. The Working Group on The Arbitrary Detention*.

penangkapan, serta kewenangan yang diberikan mesti dapat dipertanggungjawabkan melalui prosedur hukum.³⁹ Di Indonesia, pengadilan negeri, adalah institusi yang diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus sah atau tidaknya penangkapan yang dilakukan penyidik dan penyidik serta memutus ganti kerugian terhadap korban penangkapan yang sewenang-wenang yang telah dilakukan aparat penegak hukum.⁴⁰

Tabel 2
Standar Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa
Berkaitan dengan Tindakan Penangkapan
oleh Aparat Penegak Hukum

Ketentuan	Sumber
UN doc. General Assembly resolution 34/169, 17 December 1979. Code of Conduct for Law Enforcement Officials	
The term “law enforcement officials”, includes all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest or detention.	Art. 1 (Commentary)
This provision emphasizes that the use of force by law enforcement officials should be exceptional; while it implies that law enforcement officials may be authorized to use force as is reasonably necessary under the circumstances for the prevention of crime or in effecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders, no force going beyond that may be used.	Art. 3 (Commentary)
UN doc. General Assembly resolution 43/173, 9 December 1988. Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment	
“Arrest” means the act of apprehending a person for the alleged commission of an offence or by the action of an authority	Use of terms (a)

³⁹ UN doc. UN doc. GA Resolution 34/169, 17 December 1979. Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Commentary, art. 1; UN doc. GA Resolution 43/173 of 9 December 1988. Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Principles 2; 9.

⁴⁰ UU No. 8/1981 tentang KUHAP, Pasal 77.

<p>Arrest, detention or imprisonment shall only be carried out strictly in accordance with the provisions of the law and by competent officials or persons authorized for that purpose.</p>	
<p>The authorities which arrest a person, keep him under detention or investigate the case shall exercise only the powers granted to them under the law and the exercise of these powers shall be subject to recourse to a judicial or other authority</p>	Principle 2
<p>Anyone who is arrested shall be informed at the time of his arrest of the reason for his arrest and shall be promptly informed of any charges against him</p>	Principle 9
<p>There shall be duly recorded:</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) The reasons for the arrest; (b) The time of the arrest and the taking of the arrested person to a place of custody as well as that of his first appearance before a judicial or other authority; (c) The identity of the law enforcement officials concerned; (d) Precise information concerning the place of custody. 	Principle 10
<p>Such records shall be communicated to the detained person, or his counsel, if any, in the form prescribed by law</p>	Principle 12 (1)
<p>Any person shall, at the moment of arrest and at the commencement of detention or imprisonment, or promptly thereafter, be provided by the authority responsible for his arrest, detention or imprisonment, respectively with information on and an explanation of his rights and how to avail himself of such rights</p>	Principle 12(2)
<p>A person who does not adequately understand or speak the language used by the authorities responsible for his arrest, detention or imprisonment is entitled to receive promptly in a language which he understands the information referred to in principle 10, principle 11, paragraph 2, principle 12, paragraph 1, and principle 13 and to have the assistance, free of charge, if necessary, of an interpreter in connection with legal proceedings subsequent to his arrest</p>	Principle 13
<p>Promptly after arrest and after each transfer from one place of detention or imprisonment to another, a detained or imprisoned person shall be entitled to notify or to require the competent authority to notify members of his family or other appropriate persons of his choice of his arrest, detention or imprisonment or of the transfer and of the place where he is kept in custody</p>	Principle 14
<p>If a detained or imprisoned person is a foreigner, he shall also be promptly informed of his right to communicate by appropriate</p>	

<p>means with a consular post or the diplomatic mission of the State of which he is a national or which is otherwise entitled to receive such communication in accordance with international law or with the representative of the competent international organization, if he is a refugee or is otherwise under the protection of an intergovernmental organization</p>	
<p>If a detained or imprisoned person is a juvenile or is incapable of understanding his entitlement, the competent authority shall on its own initiative undertake the notification referred to in the present principle. Special attention shall be given to notifying parents or guardians</p>	<p>Principle 16 (1)</p>
<p>Any notification referred to in the present principle shall be made or permitted to be made without delay. The competent authority may however delay a notification for a reasonable period where exceptional needs of the investigation so require.</p>	<p>Principle 16 (2)</p>
<p>A detained person shall be entitled to have the assistance of a legal counsel. He shall be informed of his right by the competent authority promptly after arrest and shall be provided with reasonable facilities for exercising it</p>	<p>Principle 16 (3)</p>
<p>If a detained person does not have a legal counsel of his own choice, he shall be entitled to have a legal counsel assigned to him by a judicial or other authority in all cases where the interests of justice so require and without payment by him if he does not have sufficient means to pay</p>	<p>Principle 16 (4)</p>
<p>The arrest or detention of such a person pending investigation and trial shall be carried out only for the purposes of the administration of justice on grounds and under conditions and procedures specified by law. The imposition of restrictions upon such a person which are not strictly required for the purpose of the detention or to prevent hindrance to the process of investigation or the administration of justice, or for the maintenance of security and good order in the place of detention shall be forbidden</p>	<p>Principle 17(1)</p>
<p>A person detained on a criminal charge shall be brought before a judicial or other authority provided by law promptly after his arrest. Such authority shall decide without delay upon the lawfulness and necessity of detention. No person may be kept under detention pending investigation or trial except upon the written order of such an authority. A detained person shall, when brought before such an authority, have the right to make a statement on the treatment received by him while in custody</p>	<p>Principle 17(2)</p>

Sebagai tambahan, instrumen regional hak asasi manusia, seperti Konvensi Eropa untuk Perlindungan Hak Asasi dan Kebebasan Fundamental (1950) juga memuat aturan yang bertujuan untuk mencegah penangkapan sewenang-wenang yang merupakan kejahatan terhadap kebebasan dan keamanan pribadi.⁴¹

D. Rekomendasi

Rekomendasi singkat, untuk menutup artikel ini: kewenangan khusus untuk melakukan penangkapan seseorang mesti dihapus! Tugas pokok intelijen yakni memberikan informasi, bukan untuk melakukan penangkapan.⁴²

Apapun argumen pro untuk menyetujui adanya kewenangan intelijen negara dapat melakukan penangkapan sangat tidak relevan. Lantas apa solusinya? Lebih rasional, dalam konteks klaim pemberantasan terorisme, solusi saat ini adalah meningkatkan kemampuan dan profesionalisme aparat kepolisian, secara umum, dalam menegakkan hukum. Peningkatan kapabilitas, khususnya ditujukan kepada Badan Reserse dan Kriminal Kepolisian Republik Indonesia: Direktorat VI/Anti Teror dan Detasemen Khusus 88 Anti Teror. Tentu saja, peningkatan kemampuan dan profesionalisme, mencakup juga peningkatan implementasi tugas dengan memberikan penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia.

⁴¹ CE doc. ETS No. 005. Rome 4.XI.1950. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, art. 5.*

⁴² Lihat antara lain wawancara Andi Widjajanto, Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara dalam "Tugas Intel adalah Memberi Informasi", *Bali Post Online*, 23 April 2006.

REFERENSI

Buku

- Fuller, Lon. 1964. *The Morality of Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hulsman, M.L. Hc, Soedjono Dirdjosisworo (penyadur). 1984. *Sistem Peradilan Pidana Dalam Perspektif Perbandingan Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Karjadi, M. dan R. Soesilo. 1997. *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dengan Penjelasan Resmi dan Komentar, Cetak Ulang*. Bogor: Politeia
- Orth, John V. 2003. *Due Process of Law. A Brief History*. Kansas: University Press of Kansas

Undang-undang

- UU No. 12/2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional mengenai Hak-hak Sipil dan Politik.
- UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah.
- UU No. 16/2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- UU No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

UU No. 41/1999 tentang Kehutanan.

UU No. 8/1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Rancangan Undang-Undang

RUU tentang Intelijen Negara versi 10 Maret 2006

RUU tentang Badan Intelijen Negara versi 25 Januari 2005

RUU tentang Badan Intelijen Negara versi 5 September 2003

Dokumentasi PBB

CCPR. Sixteenth session (1982). *General Comment No. 8: Article 9 (Right to liberty and security of persons).*

General Assembly Resolution 48/104, 20 December 1993. *Declaration on the Elimination of Violence against Women.*

----- 45/158, 18 December 1990, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.*

----- 43/173, 9 December 1988. *Body of Principle for the Protection under Any Form of Detention or Imprisonment.*

----- 40/144 of 13 December 1985. *Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live.*

----- 34/169, 17 December 1979. *Code of Conduct for Law Enforcement Officials.*

----- 2200A (XXI), 16 December 1966. *International Covenant on Civil and Political Rights, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.*

----- 217A(III), 10 December 1948. *Universal Declaration of Human Rights*

OHCHR. Fact Sheet No. 26. *The Working Group on The Arbitrary Detention.*

Dokumentasi *Council of Europe*

ETS No. 005. Rome 4.XI.1950. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, art. 5.*

Artikel Media Massa

Bali Post, 23 April 2006

Bali Post 7 Maret 2003

Kompas, 8 Januari 2006.

Kompas, 25 November 2005

Kompas, 6 Maret 2006.

Kompas, 20 Juni 2005.

Kompas, 8 Oktober 2004.

Republika Online, 25 November 2005.

Sinar Harapan, 5 Maret 2003.

Internet

LIN Online, "Menkeh dan HAM Tak Setuju Intelijen Punya Wewenang Menangkap", dalam <http://www.lin.go.id/news.asp?kode=060303HUKT0002>

- Hukumonline, "RUU Intelijen Dinilai Bertentangan dengan Prinsip Due Process of Law", dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=11387&cl=Berita>
- Komisi Hukum Nasional, "RUU Intelijen Negara, Rahasia Negara, KMIP dan Prinsip Negara Demokrasi", dalam http://www.komisihukum.go.id/article_opinion.php?mode=detil&id=125
- Polri, "Bareskrim", dalam <http://www.polri.go.id/serse/serse1.php>
- YLBHI, "Menggagas Peran TNI dan Badan Intelijen dalam Sistem Negara Demokrasi", Laporan Proyek Kerjasama antara Kemitraan (PGRI) dan YLBHI, dalam <http://ylbhi.or.id/index.php?cx=3&cy=1&op=13>
- Tempo Interaktif, "Intelijen Minta Kewenangan Menangkap", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/09/23/brk.20040923-01.id.html>
- Tempo Interaktif, "BIN Minta Kewenangan Menangkap Orang", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2005/11/24/brk.20051124-69674.id.html>
- Tempo Interaktif, "Buyung Tolak BIN Diberi Kewenangan Menangkap", dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2004/10/07/brk.20041007-44.id.html>

Penutup: Agenda Reformasi Intelijen

Andi Widjajanto

Kontradiksi kerja intelijen dengan prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan kebebasan sipil merupakan tema utama yang disoroti secara telanjang dalam buku ini. Para penulis yang sebagian besar merupakan aktivis-aktivis gerakan masyarakat sipil menyuarakan kegelisahan yang mendasar tentang sepak terjang dinas-dinas intelijen Indonesia. Intelijen Indonesia gagal untuk keluar dari paradigma operasi militer dan cenderung memandang negara-bangsa dalam kondisi perang tiada akhir. Intelijen Indonesia gagal untuk mengembangkan kapasitas internal organisasi karena terlalu dalam masuk dalam gerak operasional tiada henti. Intelijen Indonesia terkooptasi secara sistematis sehingga keluar dari jalur kerja keamanan nasional dan masuk ke dalam pertarungan elit-elit politik. Intelijen Indonesia juga dipandang gagal untuk membentuk legitimasi politik yang kuat di mata publik, bahkan pada saat masyarakat menempatkan harapan besar

bagi dinas-dinas intelijen untuk berperan besar dalam strategi kontra-terorisme. Intelijen Indonesia cenderung gagal untuk mengembangkan koordinasi antar dinas-dinas intelijen, bahkan cenderung diwarnai oleh pertarungan antar dinas-dinas intelijen yang mencerminkan pertarungan elit politik nasional.

Intelijen politik merupakan salah satu karakter dinas intelijen di negara-negara dunia ketiga seperti Suriah, Irak, Pakistan, Afrika Selatan, dan Myanmar. Intelijen politik bekerja secara represif untuk menjalankan suatu *virtual state* yang dibentuk untuk bekerja dalam suatu bayang-bayang negara yang menjalankan operasi kontra intelijen domestik secara sistematis dan didukung oleh keberadaan suatu *hidden economy* dalam suatu jejaring bayangan (*shadow network*) yang kuat. Jejaring bayangan tersebut dibentuk oleh lima pilar sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi intelijen nasional (yang terdiri dari berbagai evolusi organisasi dan operasi intelijen seperti operasi khusus, Kopkamtib, Bakaorstanas, dan BAKIN), intelijen militer (yang didalamnya ada BAIS TNI, unit-unit komando teritorial yang melakukan fungsi pembinaan teritorial, dan satuan-satuan tugas intelijen militer), intelijen kepolisian, Dirjen Sospol Depdagri (yang saat ini mengalami metamorfosis menjadi Dirjen Kesatuan Bangsa), serta organisasi-organisasi massa yang dikendalikan oleh pemerintah.

Jejaring bayangan ini telah lama menebar aroma ketakutan dalam masyarakat Indonesia. Memori kolektif publik akan dengan sangat mudah mengasosiasikan intelijen dengan Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Memori kolektif juga dengan mudah mengkaitkan intelijen dengan kasus penembakan misterius di dekade 1980-an. Asosiasi intelijen dengan metode-metode rejim politik yang represif semakin mengakar di memori kolektif publik karena *icon-icon* budaya seperti teater, film, buku, dan bahkan ilmu pengetahuan juga tersentuh operasi intelijen.

Kegelisahan-kegelisahan masyarakat sipil yang diekspresikan secara lantang dalam sembilan bab buku ini dipublikasikan bukan untuk melemahkan dinas-dinas intelijen Indonesia. Sebaliknya, kegelisahan tersebut ditujukan untuk menuntut penguatan dinas-dinas intelijen di dalam suatu kerangka kerja yang demokratis. Penciptaan kerangka kerja demokratis untuk intelijen Indonesia merupakan tuntutan utama para aktivis gerakan masyarakat sipil yang tergabung Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI). SANDI difasilitasi oleh PACIVIS-UI.

SANDI dibentuk untuk menginisiasi serta menuntaskan reformasi intelijen nasional. Inisiasi reformasi intelijen nasional diawali dengan perumusan naskah alternatif RUU Intelijen Negara yang telah diedarkan secara luas sejak Agustus 2005. Penuntasan reformasi intelijen negara diharapkan dapat segera dicapai dengan mengerjakan beberapa agenda reformasi intelijen nasional. Agenda reformasi intelijen nasional berkaitan dengan usaha untuk memperkenalkan pengelolaan sistem intelijen nasional yang efektif untuk mendukung terciptanya dinas-dinas intelijen yang profesional, tangguh, dalam tatanan sistem politik yang demokratis. Agenda reformasi intelijen nasional di Indonesia terdiri dari lima pekerjaan rumah. Pertama, perumusan regulasi-regulasi politik untuk mengatur dinas-dinas intelijen yang diharapkan memiliki karakter dan budaya strategi baru. Kedua, restrukturisasi organisasi intelijen nasional terutama yang berkaitan dengan pembentukan mekanisme koordinasi antar dinas-dinas intelijen. Ketiga, pengaturan tataran kewenangan antar dinas-dinas intelijen. Keempat, alokasi sumber-sumber daya nasional untuk untuk mengembangkan sistem peringatan dini dan sistem analisis informasi strategis. Dan kelima, rekonstruksi budaya strategik yang mencerminkan adanya adaptasi nilai-nilai demokrasi serta prinsip-prinsip humanitarian oleh dinas-dinas intelijen.

Pada dasarnya, tuntutan gerakan masyarakat sipil untuk menuntaskan reformasi intelijen negara merupakan bagian dari *governance-based approach* yang sangat menekankan penerapan model Grotian dan Kantian tentang pemulihan norma-norma humanis untuk memulihkan *civil society*. Model Grotian dan Kantian ini menempatkan pembentukan institusi demokrasi dan pelaksanaan Hak Asasi Manusia sebagai prioritas utama.

Kaum Grotian melandaskan diri pada konsep *societas quasi politica et moralis* yang diperkenalkan oleh Fransisco Suarez (1548-1617). Konsep ini menganggap negara sebagai suatu entitas politik semu dan semi-barbarian yang harus membuat suatu kontrak sosial (tipe Lockian) berupa standar-standar normal yang akan mengatur hubungan antar negara. Ide Grotius tentang *societas humana* yang menempatkan negara sebagai *membra unius corporis* membutuhkan adanya standar-standar moral yang berlaku universal. Konsep tersebut kemudian diaplikasikan dengan usaha untuk menciptakan norma atau hukum untuk melindungi HAM. Kaum Kantian meneruskan ide Christian Wolf (1679-1754) tentang *civitas maxima*. Ide *civitas maxima* merupakan suatu pemikiran untuk membentuk komunitas peradaban yang memerlukan landasan normatif yang bersifat universal. Aplikasi praktis dari ide Wolf tersebut adalah ide Kant tentang *perpetual peace* yang hanya bisa berlaku jika ditopang oleh suatu sistem politik yang demokratis yang secara teoritis akan mengurangi gelombang kekerasan yang terjadi di suatu negara.

Gelombang kekerasan di suatu negara biasanya diikuti dengan munculnya aksi-aksi brutal aktor militer saat mereka harus berperan sebagai *leviathan*. Kekerasan militer ini seolah dibiarkan dan bahkan diijinkan terjadi karena adanya dominasi pemikiran kaum realis tentang perlunya pembentukan suatu negara yang kuat yang harus memonopoli sarana kekerasan bersenjata yang terorganisir dan harus selalu siap untuk menghadapi semua kemungkinan bentuk ancaman (*war readiness*).

Monopoli tersebut dilakukan oleh rejim Orde Baru dengan meletakkan aktor militer sebagai satu-satunya aktor keamanan yang harus dapat menerapkan beragam strategi untuk menangkal semua bentuk ancaman. Namun, karena militer memang pakar dalam melakukan aksi kekerasan bersenjata maka entitas ini cenderung untuk menggunakan strategi-strategi represif.

Monopoli tersebut harus dihilangkan dengan cara menugaskan aktor keamanan utama (negara) untuk mengembangkan berbagai derivasi aktor keamanan untuk mengatasi karakter multidimensional konsep keamanan. Perluasan konsep dan aktor keamanan ini sebenarnya merupakan gagasan dari kaum *constructivist*. Kaum *constructivist* ini mengembangkan *critical security studies* yang memandang konsep keamanan sebagai suatu konsep fleksibel yang tergantung dari proses *securitization* yang dilakukan aktor keamanan terhadap objek keamanan. Simon Dalby, misalnya, melihat adanya proses politisasi wacana keamanan yang menyebabkan timbulnya kecenderungan dominasi aktor politik dan militer dalam kerangka kerja keamanan negara.¹ Keith Krause juga berusaha mengembangkan tinjauan kritis dengan melakukan proses humanisasi konsep keamanan. Proses ini dilakukan dengan menempatkan pertimbangan individu, warga negara dan kemanusiaan sebagai acuan utama bagi perkembangan strategi keamanan negara.²

Kontribusi penting kaum *constructivist* diberikan oleh Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde.³ Ketiga pakar strategi ini

¹ Simon Dalby, "Contesting an Essential Concept: Reading the Dilemma in Contemporary Security Discourse" dalam Krause, Keith dan Williams, M.C.. (eds.), *Critical Security Studies: Concept and Cases* (London: UCL Press, 1997).

² Keith Krause dan Michael C. Williams, "From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies" dalam *Ibid*.

³ Barry Buzan (et.al.), *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner, 1998.

memperingatkan para pembuat kebijakan untuk tidak terburu-buru mengeskalasi suatu isu menjadi isu keamanan. Suatu isu hanya dapat dikategorikan sebagai isu keamanan jika isu tersebut menghadirkan ancaman nyata (*existential threats*) terhadap kedaulatan dan keutuhan teritorial negara. Isu keamanan juga hanya akan ditangani oleh aktor militer jika ancaman yang muncul disertai dengan aksi kekerasan bersenjata dan telah ada kepastian bahwa negara telah mengeksplorasi semua kemungkinan penerapan strategi non-kekerasan.

Kepastian tersebut dapat diperoleh jika negara meningkatkan kemampuan dinas-dinas intelijen untuk mengoperasionalkan indikator sistem peringatan dini (*early warning system*). Sistem peringatan dini ini diharapkan dapat menyediakan ruang manuver yang cukup luas bagi beragam aktor resolusi konflik dan memperkecil kemungkinan penggunaan kekerasan bersenjata untuk mengelola konflik.

Sistem peringatan dini tersebut harus disertai dengan kesadaran untuk mengubah semboyan kaum realis "*si vis pacem, para bellum*" menjadi "*Quo Desiderat Pacem, Praeparet Pacem*". Semboyan ini mengharuskan aktor-aktor yang relevan untuk terus menerus melakukan intervensi perdamaian terhadap struktur sosial dengan dua tujuan utama yaitu (1) mencegah terulangnya lagi konflik yang melibatkan kekerasan bersenjata, serta (2) mengkonstruksikan proses perdamaian langgeng yang dapat dijalankan sendiri oleh pihak-pihak yang bertikai.

Adopsi prinsip "*Quo Desiderat Pacem, Praeparet Pacem*" membutuhkan reformasi intelijen negara agar dinas-dinas intelijen dapat berfungsi secara profesional dan proporsional dalam konteks keamanan nasional dan konsolidasi demokrasi. Dalam konteks keamanan nasional, kompleksitas ancaman memerlukan suatu penyesuaian strategik terhadap kegiatan dan kedinasan intelijen, yang sesungguhnya dirancang sebagai sistem peringatan dini da-

lam menanggulangi ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional. Dalam konteks konsolidasi demokrasi, dibutuhkan adopsi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam keseluruhan sistem intelijen negara. Sistem intelijen negara harus diubah, dari watak dinas intelijen negara yang tertutup, represif dan melayani kepentingan rezim, ke watak yang lebih terbuka dan akuntabel, responsif terhadap kompleksitas keamanan nasional, serta melayani kepentingan seluruh warga masyarakat (bangsa) Indonesia.

Hakekat reformasi intelijen negara adalah menjamin terciptanya keseimbangan antara keamanan nasional dan demokrasi serta hak-hak sipil, yaitu: dinas intelijen negara tetap diperlukan untuk mengantisipasi munculnya ancaman bagi keamanan nasional, sementara kerangka kerja demokratik harus tetap menjadi dasar bagi pengaturan tugas, fungsi, organisasi, serta kegiatan dinas-dinas intelijen. Reformasi intelijen negara diharapkan dapat mentransformasi karakter dinas-dinas intelijen sebagai organisasi yang tidak lagi menebar ketakutan di masyarakatnya sendiri, tapi justru menyediakan kepastian strategis dalam bidang keamanan nasional.

