



**REPOSISI INTELIJEN NEGARA DALAM BADAN INTELIJEN NEGARA
PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2011 TENTANG INTELIJEN
NEGARA**

Fitri Atur Arum¹

Storm.brain40@yahoo.com

ABSTRACT

Intelligence is essentially a matter relating to the information needed not as an objective, but as material or instruments for decision making. Intelligence can be seen as the process of gathering and processing information, information as a product, and the organization that handles it. Therefore the main intelligence activity is gathering and searching for information, evaluating information, integrating, analyzing, concluding, and estimating the dynamics of national security using scientific methods. The function of state intelligence within the framework of intelligence reform in a democratic rule of law is carried out by various government agencies or non-ministerial government institutions in accordance with their respective main tasks. In terms of repositioning the state intelligence can be highlighted in terms of the implementation of the coordination of State Intelligence, BIN has a coordinative relationship with the Regional BIN (Binda). The coordination between BIN and Binda is coordinative which is carried out every day in relation to the nine strategic components. In the case of intelligence operations, BIN did not coordinate with Binda because Binda was "open" so it was feared that information regarding intelligence operations was known to the public. BIN as civil intelligence should only have a coordinating function, and not have an operational function or to carry out intelligence operations. Ideally, BIN as the coordinator of the central intelligence community (Kominpus) and the Regional BIN (Binda) as the coordinator of the regional intelligence community (Kominda) must have a clear coordinating line.

Keywords: *Repositioning, State Intelligence, State Security.*

¹ Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta

A. Pendahuluan

Hakikat ruang lingkup dan fungsi intelijen negara itu merupakan produk dari hubungan dialektika dan interaktif antara pemikiran politik yang berbasis pada paradigma realis dan pemikir politik berbasis pada paradigma liberalis atau strukturalis.² Pemikiran realis berbasis pada pemikiran hakikat intelijen merupakan bagian dari kebutuhan keamanan nasional yaitu mengukuhkan dari negara itu sendiri. Sedangkan pemikiran liberalis atau strukturalis, memberikan kontribusi pemikiran yang melengkapi, bahwa adanya pengawasan atau kontrol serta pengendalian yang dapat berupa *check and balances* terhadap segala kegiatan atau dalam menjalankan operasi intelijen negara agar tidak disalahgunakan oleh penguasa atas nama kepentingan nasional, atau keamanan nasional, termasuk dengan stabilitas nasional.

Intelijen merupakan ilmu sosial karena mencoba untuk menganalisa dan memprediksi perilaku politik, ekonomi dan sosial. Hampir seluruh literatur akademik mengenai intelijen

menunjukkan satu kata tentang hakikat intelijen, yaitu informasi.³

Untuk melengkapi gambaran tentang intelijen itu dapat digunakan pendapat dari Shulsky dan Schmitt. Shulsky dan Schmitt menguraikan apa yang dimaksud dengan intelijen, yakni: Intelijen mengacu pada informasi yang relevan bagi formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah untuk mengejar kepentingan-kepentingan keamanan nasionalnya dan untuk menghadapi ancaman dari *actual and potential adversaries*).⁴

Intelijen bukan sekedar informasi saja, intelijen adalah produk dari suatu proses analitis yang mengevaluasi informasi yang dikumpulkan dari berbagai sumber, dan mengintegrasikan informasi-informasi yang relevan menjadi paket, dan memproduksi suatu kesimpulan atau pra-kiraan mengenai dinamika keamanan nasional dengan menggunakan metode pemecahan ilmiah.⁵ Sebagai sebuah metode ilmiah atau merupakan suatu ilmu sosial,

² Andi Widjajanto dkk, *Intelijen: Velox et Exactus*, (Jakarta: Pacivis UI & Kemitraan, 2006), hal. 10.

³ Ali Abdullah Wibisono dan Faisal Idris, *Menguk Intelijen "Hitam" Indonesia*, Ed Andi Widjojanto, (Jakarta: Pacivis UI, 2006), hal. 110.

⁴ Ikrar Nusa Bhakti, *Intelijen dan Keamanan Negara: Reformasi Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis UI & FES, 2005), hal. 4

⁵ *Ibid*, hal. 110.

terdapat hal yang membedakan antara intelijen dengan metode ilmiah lainnya atau dengan ilmu pengetahuan lainnya, yakni kerahasiaan dan intelijen terintegrasi dengan sistem keamanan nasional atau bagian dari keamanan nasional.

Pengumpulan informasi serta pengelolaan informasi intelijen, berikut dengan dalam menganalisa informasi tersebut untuk diserahkan kepada pembuat kebijakan, acapkali melalui cara yang sangat rahasia. Hal ini dikarenakan informasi intelijen sangat melekat dengan masalah kekuatan militer, kemampuan pertahanan pihak lawan, kemajuan teknologi suatu negara, termasuk kepentingan nasional negara yang bersangkutan. Untuk itu dalam memperoleh informasi intelijen dewasa ini, intelijen harus semaksimal mungkin memisahkan informasi yang relevan untuk dikaji, dan mana yang tidak. Saat ini seiring berkembangnya teknologi informasi, komunitas intelijen di berbagai belahan dunia mendapat tantangan yang semakin besar dari “era CNN” yang ditandai dengan penyiaran berita yang disertai dengan gambar dan instan dari

para reporter dan ahli-ahli yang disewa oleh media.⁶

Intelijen memiliki fungsi pendeteksian dini terhadap suatu ancaman yang terjadi secara mendadak, untuk itu intelijen diintegrasikan di dalam sistem keamanan nasional. Dalam kondisi ini intelijen yang berupa organisasi intelijen atau dinas-dinas intelijen harus mampu memberikan peringatan dini bagi perkembangan kondisi keamanan yang cepat sekali berubah, baik di dalam negeri ataupun di luar negeri. Hal inilah yang membedakan organisasi intelijen dengan aktor

keamanan lainnya di dalam sistem keamanan nasional. Koordinasi yang dilakukan oleh BIN dengan Badan Intelijen Daerah (Binda) sesuai dengan Perpres No. 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen, menyatakan bahwa BIN merupakan koordinator intelijen negara. Hal ini memiliki makna bahwa BIN melakukan perluasan kewenangan BIN yang berada di daerah atau dengan kata lain BIN melakukan koordinasi dengan Binda, bawasannya Binda merupakan bagian dari BIN. Mekanisme koordinasi antara BIN dengan Binda

⁶ *Ibid*, hal. 1.

dilaksanakan melalui rapat koordinasi secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) bulan atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan. Gagalnya koordinasi antara BIN dengan Binda terlihat saat terjadinya penangkapan Amrozi yang dilakukan oleh Badan Intelijen Keamanan (BIK) dengan Badan Intelijen Strategis (BAIS), gagalnya penangkapan teroris di Jawa Tengah disebabkan terlalu banyak personil intelijen.

Fungsi intelijen dan militer pada masa orde baru difungsikan sebagai aktor keamanan yang menjaga keamanan dan ketertiban, guna menjaga stabilitas negara dan pembangunan nasional, maka hal ini menjadi suatu dasar dan latar belakang diperlukannya suatu landasan hukum dalam hal ini adalah undang-undang untuk mengatur hakikat, peran, ruang lingkup, fungsi, tugas, wewenang serta wewenang khusus yang berhubungan dengan pembatasan kebebasan warga negara guna melakukan reposisi intelijen negara dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, meskipun Undang-Undang Intelijen sudah disahkan 11 Oktober tahun 2011, hanya memformalkan apa yang selama ini

menjadi kabut rahasia dari intelijen dalam alam demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Apabila terjadi reposisi intelijen negara pasca lahirnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara lantas proses apa yang sesuai untuk mengoptimalkan koordinasi antara BIN dengan Binda.

C. Pembahasan

1. Keamanan Negara

Secara etimologis konsep keamanan (*security*) berasal dari bahasa latin “*securus: (se+cura)*” yang bermakna terbebas dari bahaya, terbebas dari ketakutan (*free from danger, freefrom fear*). Keamanan (*security*) secara umum dapat didefinisikan sebagai kemampuan mempertahankan diri (*survival*) dalam menghadapi ancaman nyata (*existensial threat*).⁷ Kata ini juga bisa bermakna dari gabungan *se* (yang berarti tanpa/*without*) dan *curus* (yang berarti *uneasiness*). Sehingga bila digabungkan kata ini bermakna “*liberation from uneasiness, or a*

⁷ Muhamad Yamin dan Sebastian Matengkar, *Intelijen Indonesia Towards Profesional Inteligence*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006), hal. 6.

peaceful situation without any risk or threats”.

Kemudian yang dimaksud dengan gangguan keamanan adalah gangguan dan ancaman yang muncul akibat dari kondisi yang pada umumnya selalu panik atau tidak teratur-tidak disiplin atau paranoid, demokrasi yang tidak terkendali, pertentangan ideology (*clash of civilization*), dominasi kekuatan politik tertentu, peredaran senjata gelap, globalisasi, instabilitas politik dan pemberontakan terhadap dominasi negara-negara lain, diantaranya adalah teorisme, separatisme, konflik horizontal dan pemberontakan senjata.⁸

Hakikat keamanan negara yang mencakup keselamatan individu dalam ketertiban umum harus disusun berdasarkan kondisi obyektif domestik dengan memperhatikan konteks startegis regional dan global. Di dalam negeri, keselamatan warga dan ketertiban publik akan dihadapkan pada kejahatan konvensional berupa tindakan kriminalitas seperti pencurian,

perampokan, tawuran, pemerkosaan, pencopetan dsb. Selain itu aparat keamanan juga akan dihadapkan pada masalah ancaman dalam negeri seperti huru-hara (akibat tidak puasny masyarakat terhadap pemerintah), pengamanan obyek vital (akibat maraknya berbagai aksi *reclaiming* masyarakat, konflik komuna, terorisme serta tribalisme.⁹

Keamanan negara diselenggarakan oleh pemerintah melalui usaha sistem keamanan negara yang diselenggarakan oleh beragam institusi keamanan yang masing-masing memiliki tugas, wewenang, dan tanggungjawab yang spesifik. Pengelolaan keamanan negara perlu membedakan antara institusi-institusi penanggung jawab politik dan penanggung jawab operasional. Institusi penanggung jawab politik adalah pemerintah dan parlemen yang memiliki kewenangan dalam merumuskan kebijakan keamanan dan/atau dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan.¹⁰

⁸ Liota P.H, 2002, *Boomerang Effect: The Convergen of National and Human Security*, Dalam Security Dialogue, Vol 33 No. 4, hal. 473-488 dalam Tim Propatria Institute, *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Tim Propatria Institute, 2006), hal. 27.

⁹ *Ibid.*, hal. 473-488.

¹⁰ Anak Agung Bayu Perwita, *Mencari Format Komperhensif Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Propatria Institute, 2006), hal. 7.

Singkatnya, keamanan negara adalah sebetulnya pendekatan keamanan (*security approach*) yang diberlakukan penguasa negara terhadap masyarakat secara umum.¹¹ Disisi lain, menurut Kelak Walden Bello menyatakan, keamanan negara adalah pemberhentian terakhir dari tujuan negara yang terus bergelut dalam menghadapi kekuatan di luar dirinya.¹² Kekuatan di luar dirinya bisa berarti kekuatan luar negeri tapi juga kekuatan yang merongrong di dalam negeri.

Institusi-institusi pelaksana atau operasional meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), komunitas intelijen negara, kejaksaan agung, bea cukai, imigrasi, dan jenis khusus kepolisian lainnya seperti polisi hutan dan polisi pamong praja. Mengenai hubungan antara institusi-institusi tersebut bersifat koordinatif dan didasarkan pada kompetensi dan spesialisasi. Sistem keamanan negara ini meliputi mekanisme peringatan dini, perlindungan masyarakat,

pengecambahan kejahatan, serta kemampuan penegakkan hukum.¹³

Adapun fungsi keamanan negara adalah untuk mewujudkan eksistensi atau kelangsungan hidup dan ketentraman masyarakat dimana wewenangnya berada pada pemerintah pusat, namun penyelenggaraannya pun harus mempertimbangkan perubahan prinsip penyelenggaraan pemerintah negara yang bersifat desentralistik kecuali kewenangan di bidang yustisi dan penegakkan hukum.

2. Intelijen Negara Dalam Mewujudkan Keamanan Negara

David Kahn dalam *An Historical Intelligence Theory*, juga merumuskan bahwa akar atau hakekat dari intelijen adalah organisme. Dimana Kahn menggambarkan bahwa, setiap hewan bahkan protozoa harus memiliki suatu mekanisme untuk merasakan suatu rangsangan seperti zat-zat berbahaya, sehingga mampu menilai apakah hal itu baik atau buruk untuk dirinya.¹⁴

Kahn menambahkan bahwa tingkatan di dalam intelijen itu seperti

¹¹ M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, Cetakan Pertama, 2011), hal. 9.

¹² *Ibid.*, hal. 9.

¹³ *Ibid.*, hal. 7.

¹⁴ David Kahn, "An Historical Intelligence Theory". *Intelligence Theory "Key Questions and Debate"*, Ed. Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phytian, (New York: Routledge, 2009), hal. 4.

pernapasan, dimana pernapasan merupakan hal yang penting untuk kelangsungan kehidupan tetapi tidak mendominasi secara keseluruhan. Selanjutnya Kahn menjelaskan bahwa, dari kemampuan yang primitif yang ada pada manusia, digunakan untuk mendapatkan suatu informasi dari obyek suatu benda, dari hal ini manusia meningkatkan kemampuannya untuk mendapatkan informasi dari suatu kata-kata. Dari kemampuan verbal ini manusia meningkatkan suatu bentuk informasi yang jauh lebih kuat dari kemampuan yang dimiliki hewan atau manusia pemburu di masa lalu, dimana ketika berburu suatu predator atau menghindari predator. Hal inilah yang mendorong berkembangnya intelijen secara signifikan hingga saat ini.¹⁵

Berdasarkan pemahaman yang diberikan oleh Kahn, mengenai hakekat dari intelijen tersebut. Maka dapat dikatakan menurut perkembangannya intelijen merupakan lini pertama dari sistem keamanan dan pertahanan dari sebuah komunitas politik atau suatu negara. Pendapat Kahn tersebut, juga memiliki kesamaan dengan pemikiran

yang diurai oleh Irawan Sukarno. Menurut Irawan Sukarno, setiap manusia itu secara alami adalah insan intelijen, fungsi-fungsi besar intelijen yakni; penyelidikan, penyamaran dan penggalangan.¹⁶ Merupakan aktivitas yang dilakukan manusia sejak jaman purbakala hingga saat ini, yakni melakukan upaya mencari dan mengumpulkan informasi, kemudian berusaha mengamankan diri dan keluarganya terhadap berbagai ancaman dari binatang-binatang buas, juga ancaman dari musuh-musuhnya.¹⁷

3. Reposisi Intelijen Negara Pasca Lahirnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara

Peran sentral intelijen negara dalam menjamin keamanan negara semula telah menempatkan Badan Intelijen Negara sebagai koordinator antar sektor, yang oleh karena itu ia dinamakan Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN).¹⁸ Ketika administrasi Presiden

¹⁵ *Ibid.*, hal.. 4.

¹⁶Irawan Sukarno, *Aku Tiada Aku Niscaya Menyingkap Lapis Kabut Intelijen*, Yogyakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2011, hal. 11. Di kalangan intelijen pola fungsi-fungsi intelijen diatas (penyelidikan, penyamaran, dan penggalangan) terkenal dengan jargon 'lidpangal'.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 12.

¹⁸ A.M. Hendropriyono, *Op. Cit.*, hal 32

Abdurrahman Wahid hendak menertibkan gerakan Islam fundamentalis, dirasakan perlunya tambahan informasi sebanyak-banyaknya. Oleh karena itu, fungsi BIN ditambah lagi sebagai operator, di samping koordinator intelijen berbagai sektor.¹⁹

Dimulai dengan BIN yang awalnya memiliki dua fungsi yakni fungsi operasional dan fungsi koordinasi. BIN sebagai intelijen sipil seharusnya hanya memiliki fungsi koordinasi, dan tidak memiliki fungsi operasional atau untuk melakukan operasi intelijen. BIN bertanggungjawab kepada Presiden untuk menghindari benturan antar anggota intelijen karena tumpang tindih kewenangan serta tercipta koordinasi yang baik.

Dalam negara demokrasi perlu adanya diferensiasi fungsi dan spesialisasi tugas. Oleh karena itu, perlu dipisahkan antara lembaga yang melakukan fungsi operasional dan fungsi koordinasi. Idealnya BIN hanya menjalankan fungsi koordinasi saja dan tidak perlu menjalankan fungsi operasional. Hal ini dapat dilihat pada komunitas intelijen Amerika Serikat untuk menjalankan

fungsi koordinasi dijalankan oleh *Departement National Intelligence (DNI)* dan di Inggris fungsi koordinasi dilaksanakan oleh *Joint Intelligence Commitee (JIC)*. Disamping itu konsep yang digagas oleh Pacivis UI dalam RUU Intelijen yang menjalankan fungsi koodinasi di buat *Joint Comite Intelligence*. Berbagai lembaga koordinasi intelijen diatas tidak memiliki fungsi operasional. Permasalahannya pasca lahirnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara sudah menegaskan bahwa BIN memiliki dua fungsi yakni fungsi operasional dan fungsi koordinasi. Dengan kata lain seharusnya BIN hanya menjalankan fungsi koordinasi sesuai bunyi Pasal 3 Perpres No. 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara berbunyi “mengoordinasikan penyelenggaraan intelijen Negara, memadukan produk intelijen, melaporkan penyelenggaraan koordinasi intelijen Negara kepada Presiden, mengatur dan mengordinasikan intelijen pengamanan pemimpin nasional”. Dalam bunyi Pasal tersebut tidak menyebut adanya koordinasi fungsi operasional.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 32.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) telah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara. Dalam Perpres tersebut, Presiden menetapkan Badan Intelijen Negara (BIN) menjadi koordinator penyelenggara intelijen negara. Keputusan tersebut diteken SBY pada 4 November 2013 lalu.

Perpres tersebut dikeluarkan untuk melaksanakan pasal 38 ayat (3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Dalam Perpres tersebut ditegaskan bahwa BIN daerah atau Binda, unit struktur BIN di Provinsi, menjadi koordinator penyelenggara intelijen negara di daerah. Ada juga komite intelijen pusat (Kominpus) atau forum koordinasi para pemimpin penyelenggara intelijen negara di pusat dan komite intelijen daerah (Kominda) atau forum koordinasi para pemimpin penyelenggara intelijen negara di daerah.

Pada Perpres No. 90 Tahun 2012 tentang Badan Intelijen Negara Pasal 5 mengenai susunan organisasi bahwa BIN terdiri atas salah satunya yakni BIN di daerah atau disebut Binda di mana terdiri atas kelompok jabatan fungsional agen. Binda dipimpin oleh Kepala Binda yang

berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BIN melalui Deputy II (Deputi Dalam Negeri). Pasal 45 Perpres No. 90 Tahun 2012 tentang Badan Intelijen Negara, tegas menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas, setiap pimpinan unit organisasi di lingkungan BIN wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, baik di lingkungan BIN, maupun antara BIN dengan instansi lain di luar BIN sesuai dengan tugas masing-masing. Dengan kata lain dapat disebut bahwa setiap pimpinan unit organisasi di lingkungan BIN wajib menerapkan koordinasi bahkan diluar lingkungan BIN. Dalam penyelenggaraan koordinasi intelijen Negara, Kepala BIN membentuk Kominpus dan Kominda. Mengenai koordinasi intelijen baik Kominpus maupun Kominda merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Dalam Pasal 7 Perpres 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara disebutkan, bahwa dalam penyelenggaraan Koordinasi Intelijen Negara, Kepala BIN membentuk Kominpus dan Kominda. Keanggotaan Kominpus terdiri atas: a. Ketua Kepala BIN, b. Anggota: 1. Kepala Intelijen

Polri, 2. Asisten Intelijen Panglima TNI, 3. Kepala Intelijen TNI, 4. Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen, dan 5. Pimpinan Intelijen Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

Adapun keanggotaan Kominda adalah: a. Ketua: Kepala Binda; b. Anggota: 1. Pimpinan Intelijen TNI di daerah, 2. Pimpinan Intelijen Kepolisian di daerah, 3. Pimpinan Intelijen Kejaksaan di daerah, 4. Kepala Kesatuan Bangsa dan Politik, dan 5. Pimpinan Intelijen Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian di daerah.

Menurut Perpres ini, BIN berwenang: a. Mengoordinasikan kebijakan di bidang Intelijen; b. Mengoordinasikan pelaksanaan fungsi Intelijen kepada penyelenggara Intelijen Negara; c. Menata dan mengatur sistem Intelijen Negara; d. Menetapkan klasifikasi rahasia Intelijen; dan e. Membina penggunaan peralatan dan material Intelijen.

Guna membantu pelaksanaan tugas BIN sebagai koordinator penyelenggara intelijen negara, Kepala BIN dibantu oleh Kepala Pelaksana Harian yang disebut Kalakhar. Kalakhar secara *ex officio* dijabat oleh pejabat

setingkat eselon Ia di lingkungan BIN yang ditetapkan oleh Kepala BIN. Kepala Kalakhar sebagaimana dimaksud bertanggung jawab kepada Kepala BIN. Perpres ini menegaskan, Kepala BIN melaporkan hasil pelaksanaan tugas dan fungsi koordinasi Intelijen Negara kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu bila diperlukan.

Menurut ketentuan Pasal 9 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara, dinyatakan bahwa:

“Koordinasi Intelijen Negara di pusat dan di daerah dilaksanakan melalui rapat koordinasi secara berkala paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) bulan atau sewaktu-waktu sesuai dengan kebutuhan.”

Selanjutnya menurut Pasal 12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara, dinyatakan bahwa:

(1) Rapat koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 membahas dan menetapkan:

- a. permasalahan strategis yang memengaruhi keamanan nasional dan/atau wilayah;
 - b. permasalahan strategis di tingkat regional dan global;
 - c. permasalahan aktual yang memengaruhi keamanan nasional dan/atau wilayah;
 - d. Intelijen untuk pimpinan nasional dan/atau pimpinan daerah;
 - e. pertukaran informasi dan/atau Intelijen;
 - f. harmonisasi, sinkronisasi, dan integrasi kegiatan dan produk Intelijen;
 - g. perumusan kegiatan dan/atau operasi Intelijen bersama; dan
 - h. rekomendasi tindakan yang dilakukan.
- (2) Hasil rapat koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi pedoman untuk dilaksanakan oleh masing-masing penyelenggara Intelijen Negara sesuai dengan tugas dan fungsinya dengan memperhatikan ketentuan perundang-undangan.
- (3) Pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib dilaporkan

kepada Kepala BIN selaku koordinator pada kesempatan pertama.

Koordinasi intelijen negara merupakan suatu kebutuhan ketika suatu negara memasuki babakan baru di dalam demokratisasi yang sedang dijalankan. Pada dasarnya koordinasi intelijen merupakan bagian rencana besar yakni; reformasi sektor keamanan. Reformasi sektor keamanan diimbangi dengan penguatan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.

Koordinasi antara BIN dengan Binda telah dilaksanakan setiap harinya yang berkaitan dengan sembilan komponen intelijen strategis meliputi: 1). Geografi (sumber daya alam dan sumber daya manusia), 2). Transportasi dan telekomunikasi, 3). Ilmu pengetahuan dan teknologi, 4). Ekonomi, 5). Politik, 6). Sosial dan budaya, 7). Angkatan bersenjata dan Kepolisian, 8). Sejarah, 9) Biografi tokoh-tokoh prominan. Setiap harinya Kepala Binda sebagai koordinator Kominda mensuplai informasi kepada BIN terkait sembilan komponen intelijen strategis. Dalam berkoordinasi yang tidak boleh dilakukan oleh BIN dengan Binda mengenai koordinasi operasional

dalam permasalahan yang sangat mengancam keamanan negara. Hal ini terlihat dimana BIN berkoordinasi dalam hal operasional dengan tim yang ditunjuknya tanpa sepengetahuan Binda. Penyebab koordinasi antara BIN dengan Binda dalam hal koordinasi operasional tidak terlaksana, dikarenakan Binda bersifat “terbuka” sehingga dikhawatirkan informasi dalam pelaksanaan koordinasi secara operasional menjadi konsumsi publik, sehingga menyebabkan koordinasi antara BIN dengan Binda tidak bersifat koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi.

Tidak berjalannya koordinasi operasional antara BIN dengan Binda sangat bertentangan dengan bunyi Pasal 45 Perpres No. 90 Tahun 2012 tentang Badan Intelijen Negara, tegas menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas, setiap pimpinan unit organisasi di lingkungan BIN wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi, baik di lingkungan BIN, maupun antara BIN dengan instansi lain di luar BIN sesuai dengan tugas masing-masing. Fakta tersebut juga bertolak belakang dengan Pasal 12 huruf g Undang-Undang No. 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara bahwa rapat koordinasi

guna perumusan kegiatan dan/atau operasi Intelijen bersama.

Kesulitan dalam tataran operasional telah dilakukan usaha terobosan yang dilakukan oleh Kepala BIN Sutanto (2009-2011) yang disempurnakan oleh kepemimpinan Marciano Norman (2011-sekarang). Terobosan tersebut berupa penempatan satuan-satuan reserse Polri yang diperkuat oleh satuan-satuan TNI, di bawah kendali operasi (BKO) BIN.²⁰ Terobosan tersebut juga merupakan kelanjutan dari kesepakatan para pimpinan BIN 2001-2004 yang merekrut para perwira Polri selain dari TNI untuk secara selektif langsung bergabung sebagai anggota organik dalam jajaran organisasi BIN. Sekaligus guna melancarkan kerjasama yang setara dengan *counterpart* (pasangan kerja) dari kalangan setempat, maka dibentuk jabatan Kepala BIN

²⁰ A.M. Hendropriyono, *Ibid.*, hal. 20. BKO adalah singkatan dari Bawah Kendali Operasi, yang artinya satuan-satuan di luar BIN, seperti dari Polri dan TNI ditempatkan di bawah BIN hanya dalam hal operasional saja, tidak termasuk bidang administrasinya. Dalam mengintegrasikan subjek yang demikian, dunia militer mengenal asas-asas yang antara lain, *The Unity of Command*, yang berarti Kesatuan Komando. Untuk itu dikenal tiga sistem komando dan pengendalian (Kodal): BKO BP (Bawah Perintah) di mana menyangkut juga bidang administrasinya, dan BL (Bantuan Langsung) di mana bantuan diberikan oleh satuan atasan secara langsung, berdasarkan permintaan dari satuan bawahannya.

Daerah di berbagai provinsi dengan pangkat Brigadir Jenderal atau sipil yang sederajat. Khusus dalam penanggulangan terorisme, intelijen Polri diperkuat oleh BAIS.²¹ Badan nasional yang mengkoordinasikan kedua instansi tersebut pada tataran kebijakan dan strategi penanggulangan terhadap terorisme adalah Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Pendekatan yang digunakan BNPT dalam operasi intelijen adalah pendekatan cerdas (misalnya melakukan upaya, pekerjaan dan kegiatan deradikalisasi), dan pendekatan lunak (misalnya membantu memenuhi kebutuhan hidup primer yang bersifat pribadi). Namun dalam keadaan khusus, pendekatan keras juga kerap kali terpaksa dilakukan. Oleh karena itu, Densus 88 Polri dibentuk dengan fungsi melancarkan operasi dengan pendekatan keras, di samping pendekatan yang lunak dan cerdas. Dalam menjalankan fungsi tersebut, Densus 88 Polri berada di bawah kendali operasi (BKO) BNPT.²²

Secara teoritik menurut Masfield dan Snyder, proses demokratisasi memang lebih identik dengan konflik dari

pada perdamaian. Misalnya, proses demokratisasi di suatu negara memiliki legitimasi vertikal, yang cenderung rendah seperti Indonesia akan diikuti dengan;²³ (1) pelebaran spektrum politik; (2) kemunculan kepentingan sesaat yang dapat dinegosiasikan di kalangan elit; (3) kompetisi untuk mendapatkan dukungan massa seluas-luasnya; dan (4) melemahnya otoritas politik pusat. Keempat dampak proses ini cenderung akan membawa negara ke arah instabilitas sosial yang berkepanjangan.²⁴

Demokratisasi dimulai ketika terjadi transisi politik dari rezim yang otoriter menuju ke kondisi yang demokratis. Untuk melanjutkan proses transisi politik tersebut sehingga tercipta sistem yang demokratis yang ajeg, perlu dilakukan konsolidasi demokrasi. Menurut Whitehead konsolidasi demokrasi mencakup peningkatan secara fundamental komitmen politik untuk menggunakan prosedur-prosedur demokratis untuk menata ruang publik yang muncul dalam proses bernegara.²⁵

²¹ Hendropriyono, *Filsafat Intelijen Negara Republik Indonesia*, *Ibid.*, hal. 31.

²² *Ibid.*, hal. 31.

²³ Andi Widjajanto, *Intel Juga Manusia; Bisa Direformasi! Reformasi-Reformasi Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis-UI&FES, 2005), hal. 268-269.

²⁴ *Ibid.*, hal. 268-269.

²⁵ Andi Widjajanto, Cornelis Lay&Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus, Op Cit*, hal. 102.

Tanpa adanya konsolidasi demokrasi, prosedur-prosedur demokrasi yang ditetapkan cenderung hanya akan menjadi etalase demokrasi yang tidak memiliki penetrasi ke dalam sistem politik negara.²⁶ Koordinasi intelijen di dalam negara hukum demokratis memerlukan partisipasi publik untuk membentuk sistem intelijen keamanan nasional yang bernafaskan demokrasi dan perlindungan terhadap HAM melalui sistem hukum nasional. Koordinasi intelijen diharapkan membentuk organisasi intelijen yang mampu menciptakan keamanan nasional dengan fungsi dan kegiatan-kegiatan yang dimilikinya, di samping itu juga membangun *good governance* di dalam organisasi intelijen.

Menurut Alexander Retno Wulan, 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 yang tidak demokratis. Organisasi intelijen adalah studi yang kompleks, hal ini terutama disebabkan karakteristik dasar intelijen

²⁶ *Ibid.*, hal. 102.

pada dasarnya akan bertentangan dengan prinsip *good governance*.²⁷

Saat ini yang menjadi titik fokus diferensiasi organisasi intelijen adalah bertumpuknya fungsi intelijen dalam negeri dan luar negeri dalam satu organisasi/dinas intelijen, yakni BIN. Dalam konstruksi yang ideal, kegiatan intelijen diselenggarakan berdasarkan diferensiasi intelijen dan spesialisasi fungsi organisasi intelijen yang jelas. Hal ini ditujukan untuk mencegah (1) tumpang tindih area kerja; (2) penyatuan dua fungsi atau lebih ke dalam satu struktur; (3) aneksasi/pencaplokan area kerja dinas lain; (4) adanya area kerja yang tidak menjadi salah satu dinas intelijen; (5) adanya satu dinas intelijen yang mengerjakan lebih dari satu area kerja; (6) munculnya fungsi yang melampaui empat fungsi klasik intelijen.²⁸

Diferensiasi struktur juga menjadi instrumen teknokrasi modern bagi berfungsinya pengawasan. Instrumen teknokratis ini mengikuti prinsip "*small is beautiful*" dan "*dispersion of power*"

²⁷ Alexander Retno Wulan, *Intelijen: Masa Perang dan Masa Damai* dalam Andi Widjajanto, *Negara, Intel, dan Ketakutan*, (Jakarta: Pacivis UI, 2006), hal. 17.

²⁸ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, *Op Cit*, hal. 113-114.

sebagai salah satu metode untuk meminimalisasi kecenderungan korupsi yang inheren dalam kekuasaan.²⁹

Dari perspektif hukum, mengenai perkembangan organ negara, intelijen negara termasuk dalam kategori apa yang disebut *state auxiliary organ* atau *auxiliary institutions*.³⁰ Sebagai lembaga negara yang sifatnya menunjang, karena intelijen melayani kebutuhan dari pembuat kebijakan yang berperan *sebagai end user*. Diantara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut *self regulatory agencies, independent supervisory*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan justru dilakukan secara bersamaan.³¹

Setelah melihat dari berbagai macam sudut pandang, maka melalui prinsip diferensiasi intelijen, setiap dinas intelijen seharusnya memiliki satu fungsi yang spesifik. Penerapan prinsip ini merupakan instrumen teknokratik penting untuk menekankan resiko

penyalahgunaan intelijen.³² Hal ini disebabkan mengikuti alur argumentasi Lord Acton, bahwa *“Too many missions being performed by a single intelligence service implies an accumulation of power”*.³³ Dari sudut pandang hukum organ atau lembaga negara terkait dengan perkembangan mutakhir organ negara, maka intelijen negara yang memiliki fungsi campuran dapat dikategorikan sebagai organ yang bersifat independen atau semi independen (*quasi independent*).

Berdasarkan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp adalah ahli yang mengelompokkan lembaga independen ini sebagai cabang ke-empat dari kekuasaan negara atau *fourth branch of the goverment*. Dalam pendapatnya, Yves dan Knapp mengemukakan sebagai berikut;³⁴

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United State (where it is sometimes referred to as the

²⁹ *Ibid.*, hal. 67.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara-Pasca Reformasi*, *Op Cit*, hal. 7.

³¹ *Ibid.*, hal. 7.

³² Andi Widjajanto, Cornelis Lay&Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, *Op Cit*, hal. 68.

³³ *Ibid.*, hal. 68.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara-Pasca Reformasi*, *Op Cit*, hal. 8.

handies fourth branch of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commission.”

Dari sisi tipe dan fungsi administrasinya, Yves dan Knapp, secara sederhana juga membedakan menjadi tiga bentuk dari spesialisasi fungsi administrasinya, yaitu; ³⁵ (i) sebagai badan pembuat regulasi dan pengawasan (*regulatory and monitoring bodies*), (ii) bertanggung jawab atas pengelolaan pelayanan umum (*those responsible for management of public services*), dan (iii) terikat pada aktivitas produksi (*those engaged in productive activities*).

Organ negara yang bersifat indenpenden yang memiliki fungsi campuran, sepanjang memiliki tugas, fungsi, dan wewenang yang diatur secara jelas di dalam undang-undang dapat diprediksi, dapat diakses dan dipersoalkan oleh publik, serta memiliki mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban yang jelas, maka organ negara tersebut sesuai dengan prinsip negara hukum. Termasuk dalam hubungannya dengan organisasi intelijen negara.

Melekatnya dua fungsi BIN, yakni fungsi operasional dan fungsi koordinasi menyebabkan kerja lembaga intelijen tersebut tidak menjadi efisien. Harus dilakukan pemisahan antara lembaga yang menjalankan fungsi koordinasi dan lembaga yang menjalankan fungsi operasional dengan spesialisasi mandat, agar terciptakan budaya kerja yang profesional dan struktur kelembagaan yang proporsional. Menurut peneliti seharusnya BIN hanya memiliki fungsi koordinasi, mengingat fungsi operasional sudah dilakukan oleh dinas intelijen diluar BIN dan dalam konteks koordinasi BIN dalam hal fungsi operasional tidak melakukan aktivitas koordinatif dengan Binda. Disamping itu, eksistensi BIN sebagai lembaga negara yang sifatnya menunjang, karena intelijen melayani kebutuhan dari pembuat kebijakan yang berperan sebagai *end user*, sudah seharusnya hanya memiliki fungsi koordinasi saja. Kemudian melihat Binda yang bersifat “terbuka”, maka tidak dimungkinkan BIN melakukan koordinasi bersifat operasional yang dikhawatirkan dalam menjalankan fungsi operasional tersebut menyebabkan saat menjalankan

³⁵ *Ibid.*, hal. 9.

operasi atau informasi tersebut dapat diketahui.

Lembaga atau badan koordinasi intelijen harus menjadi titik sentral dari komunitas intelijen. Dalam model pemikiran yang diajukan Kelompok kerja RUU Intelijen Negara, lembaga/badan koordinasi intelijen berkedudukan sebagai titik pusat lingkaran komunitas intelijen disebut dengan Cakra Bhuya, dan berfungsi sebagai koordinator kerjasama lintas lembaga.³⁶

Intelijen Negara membagi anggota komunitas intelijen nasional menjadi lima tipe organisasi intelijen berdasarkan Undang-Undang No. 17/2011 yakni³⁷

1. Intelijen Luar Negeri dan Dalam Negeri

Intelijen luar negeri serta dalam negeri berdasarkan Undang-Undang No. 17/2011 tentang Intelijen Negara, dijalankan oleh BIN;

2. Intelijen Pertahanan atau Militer

Intelijen pertahanan mendukung TNI dalam menjalankan tugas dan fungsi TNI di bidang pertahanan negara yang sesuai dengan Undang-Undang

No. 3 Tahun 2002 tentang Peratahanan Negara, terdiri sebagai berikut; BAIS, dan intelijen yang melekat pada satuan tempur;

3. Intelijen Kepolisian

Intelijen kepolisian dijalankan oleh Badan Intelijen Keamanan POLRI. Badan intelijen ini baik secara tugas dan fungsi serta wewenang mendukung tugas dan fungsi POLRI dibidang penegakkan hukum (penyidik) dan keamanan dan ketertiban masyarakat;

4. Intelijen Penegakan Hukum

Terdiri dari penegak hukum yang beroperasi di dalam negeri, yakni Kejaksaan Agung;

5. Intelijen Kementrian/Lembaga Pemerintah Non Kementrian

Terdiri dari badan/instansi inelijen di bawah kementrian dan badan/instansi yang terkait dengan kebijakan keamanan nasional serta menunjang fungsi pemerintahan. Hal ini meliputi sebagai berikut ini; LAPAN, LEMSANEG, BATAN, Intelijen Bea dan Cukai, Intelijen Keimigrasian, BNPT, PPAK, dan BNN.

Berdasarkan komite intelijen yang disesuaikan dengan kondisi saat ini, yakni

³⁶ Andi Widjajanto dan Artani Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, Op Cit, hal. 15.

³⁷ Di dalam penelitian ini dilakukan penyesuaian terhadap kondisi terkini, pasca disahkannya UU No. 17 Tahun 2011.

pasca disahkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, maka menurut peneliti perlu disesuaikan lebih lanjut agar dapat dijalankan dengan baik dalam rangka reformasi intelijen.

Akuntabilitas politik bagi lembaga intelijen diperlukan terutama untuk mendapatkan kepercayaan publik. Proporsionalitas kepercayaan publik mengharuskan adanya usaha sengaja dari negara untuk mencegah akumulasi kekuasaan. Demokrasi menginginkan adanya fragmentasi atau distribusi kekuasaan sehingga perimbangan kekuasaan yang ada akan mengalirkan mekanisme *check and balance* yang efektif. Berdasarkan logika ini, lembaga-lembaga intelijen harus terfragmentasi dalam berbagai organisasi berdasarkan fungsi-fungsi yang spesifik.³⁸

Fragmentasi tersebut mengharuskan adanya pemisahan antara intelijen domestik dengan intelijen luar negeri.³⁹ Intelijen domestik antara lain terdiri dari intelijen kriminal, Kejaksaan Agung, intelijen ekonomi, bea cukai dan imigrasi dan BIN secara organisasi harus

terpisah dan tidak dapat melakukan kegiatan luar negeri. Intelijen luar negeri dapat ditempatkan di bawah Departemen atau Kementerian Pertahanan yang diberi kewenangan khusus untuk melakukan kegiatan kontra intelijen untuk menangkal elemen-elemen asing (baik negara dan non-negara) yang nyata-nyata melakukan serangkaian aksi yang mengancam keamanan negara. Kontra intelijen tidak diberikan kepada intelijen domestik, untuk menghindari memata-matai rakyatnya sendiri bahkan intelijen tidak boleh menjadi intelijen politik atau digunakan sebagai alat politik pada suatu rezim.

Fragmentasi kekuasaan juga mengharuskan adanya pemisahan tegas antara intelijen sipil dengan intelijen militer.⁴⁰ Intelijen sipil merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara yang ditempatkan di bawah departemen-departemen teknis. Intelijen militer melakukan kegiatan intelijen tempur TNI yang memiliki kewenangan untuk melakukan *tactical intelligence* (hanya dilakukan pada situasi pertempuran bukan masa damai).

³⁸ Hans Born, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Service, Best Practices and Procedure*, DCAF Working Paper Series, No. 20, May 2002, hal. 5.

³⁹ *Ibid.*, hal. 5.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 5.

Fungsi intelijen harus secara tegas terpisah dengan fungsi penegakan hukum.⁴¹ Sistem intelijen nasional dan mekanisme penegakan hukum memiliki tujuan yang berbeda.⁴² Intelijen yang notabene sebagai sistem yang digunakan untuk *early warning* atau tidak memiliki kewenangan penindakan diperkuat dengan pemberian hak-hak khusus yang bersesuaian dengan hakikat keamanan negara (melindungi organisasi, fasilitas, pegawai, agen, serta metode kerja lembaga intelijen). Fungsi penegakkan hukum tetap dipegang oleh POLRI dan Kejaksaan Agung dan fungsi ini tidak dapat dialihkan ke aparat intelijen.

Kompetensi intelijen dikembangkan melalui pengembangan kemampuan dinas-dinas intelijen untuk melakukan empat kegiatan intelijen yaitu *collection*, *analysis*, *counterintelligence* dan *covert action*.⁴³ Keempat kegiatan tersebut harus dijalankan secara optimal oleh dinas intelijen memiliki metode kerja yang handal dengan kombinasi *human intelligence (humint)* dan *technical intelligence (technict)*. *Humint* berkaitan dengan penggunaan agen intelijen untuk

mendapatkan produk intelijen tertutup dan terbuka.⁴⁴ *Techint* terdiri dari beberapa jenis teknologi seperti *photographic* atau *imagery intelligence (photint/imint)*, *signals intelligence (signit)*, *communication intelligence (comint)*, *telemetry intelligence (telint)*, *electronics intelligence (elint)*, dan *measurement and signatures intelligence (masing)*.⁴⁵

Mengingat dalam tataran operasional, terdapat beberapa prinsip di dalam pengaturan intelijen yang harus mendasari kegiatan intelijen pada sebuah negara demokratis yang meliputi:⁴⁶

Pertama, prinsip transparansi vs kerahasiaan. Transparansi di dalam segala administrasi dan kegiatan suatu lembaga di negara demokrasi merupakan suatu hal yang sangat penting, namun dalam rangka keefektifan kegiatan intelijen maka akan ada beberapa bagian dan aktifitas sensitif yang harus dirahasiakan. Secara umum, terdapat beberapa bagian yang di sepakati untuk dirahasiakan antara lain:

⁴¹ *Ibid.*, hal. 5.

⁴² *Ibid.*, hal. 5.

⁴³ *Ibid.*, hal. 5.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 5.

⁴⁵ *Ibid.*, hal. 5.

⁴⁶ *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Switzerland: Intelligence Service and Democracy* Al Araf dan Diandra Megaputri dalam jurnal *Reformasi Intelijen melalui Undang-Undang Intelijen*, Vol. II Nov 2010, IDSPS&FES, hal. 6.

1. seluruh informasi yang terkait dengan tindakan operasional, sumber, metodologi, prosedur, dan sarana,
2. personel yang terkait (staff) dan pengamanan terhadap pengetahuan dan informasi yang dimilikinya,
3. sumber dan rincian informasi bagi intelijen yang diberikan oleh pemerintah ataupun sumber asing lainnya.

Kedua, prinsip pemisahan intelijen domestik dan asing. Pemisahan ini didasarkan pada perbedaan misi dan payung hukum antara keduanya. Intelijen domestik umumnya memiliki misi untuk memperoleh, menghubungkan dan mengevaluasi informasi yang berkaitan dengan keamanan internal suatu negara. Sementara intelijen asing pada umumnya berkaitan dengan keamanan eksternal untuk tujuan peringatan terhadap pengambil kebijakan. Payung hukum yang digunakan untuk intelijen domestik adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara tersebut. Sementara untuk intelijen asing, mereka mengikuti peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh negara dimana mereka ditempatkan walaupun terdapat peraturan negara asal mereka khusus mengenai

aturan main intelijen asing mengenai apa yang dapat dan tidak dapat mereka lakukan.

Ketiga, prinsip pemisahan intelijen domestik dengan penegakan hukum. Secara fundamental tujuan penegakan hukum dan intelijen berbeda, penegakan hukum adalah melakukan eksekusi dan pembuktian kedalam suatu kasus kriminal yang spesifik. Sementara intelijen bertujuan untuk mengumpulkan informasi sebanyaknya. Selain itu, pada dasarnya intelijen tidak turut melakukan eksekusi terhadap suatu tindakan kriminal karena hal ini akan berdampak kepada melemahnya kapabilitas intelijen untuk mengumpulkan informasi lebih jauh, dimana hal ini merupakan tugas utamanya.

Keempat, prinsip *Civil or Military Lead*. Hasil yang terbaik dari kinerja intelijen adalah yang berdasarkan perspektif dan analisis oleh sipil dan militer. Namun, di dalam negara demokrasi pemegang kekuasaan secara politis pada bidang intelijen adalah tugas dari sipil.

Kebijakan pengembangan lembaga intelijen yang bertumpu lebih pada penguatan dan perluasan

kewenangan koersif sesungguhnya mengancam kebebasan hak-hak sipil dan politik serta demokrasi. Kebijakan ini membuat tumpang tindih peran antara BIN dan lembaga kepolisian-lembaga intelijen lainnya serta menjadi masalah yang mengancam penegakkan hukum yang bersih dan *accountable*.

Disamping BIN dapat menjalankan fungsi koordinasi, tetapi terdapat pendapat yang bisa menjadi jalan keluar jika BIN hanya memiliki fungsi operasional saja (POLRI tetap bertanggungjawab pada Presiden dan tidak di bawah Kementrian Dalam Negeri) dan tidak memiliki fungsi koordinasi. Fungsi koordinasi dalam pengumpulan intelijen ditangani oleh pejabat eksekutif pada level tertinggi yang menjadi penasihat presiden dalam integrasi kebijakan keamanan nasional dan memberikan arahan bagi pelaksanaan aktivitas intelijen domestik dan intelijen luar negeri. Produksi analisis bersama harus dilaksanakan staf badan independen yang tidak harus merupakan bagian dari dinas intelijen.⁴⁷

Hal ini mengingatkan secara teori intelijen bahwa acapkali intelijen luar

negeri diberikan kewenangan untuk melakukan aktivitas kontra intelijen (pengamanan) untuk mengenal ancaman dari luar yang mengancam keamanan nasional yang secara nyata yang dilakukan oleh negara atau non-negara. Oleh karena itu intelijen luar negeri dan dalam negeri harus terpisah. Intelijen dalam negeri dilarang melakukan aktivitas kontra intelijen hal ini untuk menghindari aktivitas memata-matai warga negara, serta meminimalisir kemungkinan penyalahgunaan intelijen untuk membentuk intelijen politik. Adapun reposisi fungsi intelijen guna melakukan koordinasi yang lebih efektif dan efisien yakni:

1. Koordinator Intelijen

BIN sebagai koordinator intelijen harus dipegang oleh badan yang hanya memiliki fungsi koordinasi; dan tidak memiliki fungsi operasional; untuk melakukan operasi intelijen untuk menghindari konflik pada saat fungsi operasional antar intelijen. Badan ini bertanggungjawab kepada Presiden untuk menghindari benturan antar anggota intelijen karena tumpang tindih kewenangan serta tercipta

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 29.

koordinasi yang baik. BIN sebagai intelijen sipil hanya memiliki fungsi koordinasi dan tidak melakukan penangkapan.

2. Intelijen Luar Negeri

Intelijen luar negeri dijalankan oleh Badan Intelijen Strategis (BAIS) mengingat karakteristiknya sebagai intelijen taktis dan tetap di bawah TNI melihat kondisi bentuk ancaman baik militer maupun non-militer. Hal ini membantu fungsi pemerintahan di bidang pertahanan dan keamanan, membantu mengeluarkan kebijakan pertahanan dan keamanan, serta melakukan *counter-intelligence*, tanpa melakukan penangkapan.

3. Intelijen Dalam Negeri

Intelijen dalam negeri dijalankan oleh Badan Intelijen Keamanan (BAINTELKAM) POLRI. Hal ini merupakan bagian dari tugas dan fungsi POLRI dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat, serta melakukan kerjasama dengan penegak hukum dalam hal penangkapan. Tugas dan fungsi intelijen kepolisian dikoordinasikan oleh badan koordinasi intelijen yakni BIN.

4. Intelijen Penegakan Hukum

Intelijen penegakkan hukum, dijalankan oleh intelijen yang ada pada Kejaksaan Agung. Dikoordinasikan oleh badan koordinasi intelijen, bertanggung jawab kepada badan/lembaga koordinasi intelijen negara yakni BIN.

5. Intelijen Kementrian/Lembaga Pemerintah Non-Kementrian

Intelijen kementrian dijalankan oleh lembaga/instansi yang berada di bawah Kementrian serta instansi yang terkait dengan penyelenggaraan keamanan nasional yang meliputi sebagai berikut; Intelijen Bea dan Cukai; Intelijen Keimigrasian, BATAN, LAPAN, BNPT dan BNN. Dikoordinasikan oleh badan koordinasi intelijen yakni BIN.

Permasalahan lembaga intelijen di Indonesia yang cukup mendapat sorotan dari para pengamat Reformasi Sektor Keamanan (RSK) adalah permasalahan koordinasi. Menurut beberapa kalangan di dalam komunitas RSK, salah satu alasan mengapa reformasi sektor keamanan sangat penting untuk dilakukan adalah perlunya pengaturan terkait lemahnya

koordinasi dan tumpang tindih otoritas antar badan intelijen.

Permasalahan koordinasi antar lembaga intelijen negara sangat penting untuk diperhatikan paling tidak karena beberapa alasan; *pertama*, pentingnya pemisahan yang tegas antara intelijen dengan fungsi *law enforcement* (penegakan hukum) yang biasanya dilakukan oleh kepolisian dan didukung oleh lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. *Kedua*, pemisahan fungsi lembaga tersebut membawa implikasi yang luas dalam masyarakat terutama pada hal kepastian hukum. Ketidakjelasan antara fungsi intelijen dan penegakan hukum tersebut dapat membawa implikasi yang serius terhadap hak azasi manusia. *Ketiga*, ketidaktegasan dari peraturan perundang-undangan yang ada tentang pembagian kerja dan wewenang di antara instansi-instansi ini akan menimbulkan konflik kepentingan yang akan mengarah pada tindakan kekerasan di antara sesama aparat negara. Persoalan konflik kepentingan antara lembaga intelijen negara merupakan suatu hal yang harus dihindari mengingat pentingnya fungsi lembaga intelijen yang memiliki

tugas sebagai pengumpul informasi vital terkait dengan keamanan negara.

Melalui revisi terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara dimana diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi menjadi materi untuk melakukan revisi, maka setidaknya ada lima hal yang menjadi penuntun dilakukannya diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi. Lima hal ini merupakan karakter intelijen di dalam negara yang demokratis, meliputi sebagai berikut:⁴⁸

1. Pertama, komunitas intelijen terbagi atas area kerja, yakni; intelijen dalam negeri, intelijen luar negeri, intelijen militer, dan intelijen yustisia. Jika tanpa fragmentasi maka struktur dan fungsi yang jelas akan terjadi hal-hal seperti tumpang tindih;
2. Kedua, dalam komunitas intelijen masing-masing dinas intelijen di bagi dalam empat fungsi yang meliputi; pengumpulan informasi, analisis, kontra intelijen, dan operasi rahasia. Sedangkan intelijen “hitam” tidak ada pembagian seperti itu, sehingga ada dua fungsi dalam satu organisasi, atau

⁴⁸ Ali Abdullah Wibisono dan Faisal Idris, *Mengungkap Intelijen “Hitam Indonesia”*, *Op Cit*, hal. 30-32.

- fungsi yang melampaui fungsi klasik intelijen;
3. Ketiga, dalam masing-masing dinas intelijen, terdapat kewenangan-kewenangan umum dan yang bersifat khusus. Rumusan kewenangan terlalu umum menyebabkan multi-intrepretasi dan cakupan kegiatan yang sangat luas serta memberikan diskresi penggunaan kewenangan yang berlebihan;
 4. Keempat, dinas intelijen (terutama intelijen dalam negeri) menjalankan kewenangan khusus berdasarkan analisis ancaman yang bersifat khusus dan syarat imminent ancaman. Dalam hal ini syarat dari tiga unsur keamanan nasional yaitu; integritas teritorial, keberadaan bangsa, dan integritas fisik penduduk;
 5. Kelima, komunitas intelijen harus terdapat kompartementasi vertikal dan horizontal wilayah kerja intelijen dalam negeri dan luar negeri berdasarkan dinamika lingkungan strategis dan analisis ancaman.

D. Penutup

Dalam penyelenggaraan Koordinasi Intelijen Negara, BIN

mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif dengan Binda. Hal tersebut dapat dilihat dari Kepala BIN yang membentuk Kominpus dan Kominda. Keanggotaan Kominpus terdiri atas: a. Ketua Kepala BIN, b. Anggota: 1. Kepala Intelijen Polri, 2. Asisten Intelijen Panglima TNI, 3. Kepala Intelijen TNI, 4. Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen, dan 5. Pimpinan Intelijen Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Dalam pelaksanaan tugas BIN sebagai koordinator penyelenggara Intelijen Negara, Kepala BIN dibantu oleh Kepala Pelaksana Harian yang disebut Kalakhar. Kalakhar secara *ex officio* dijabat oleh pejabat setingkat eselon Ia di lingkungan BIN yang ditetapkan oleh Kepala BIN. Kepala Kalakhar sebagaimana dimaksud bertanggung jawab kepada Kepala BIN. Kepala BIN melaporkan hasil pelaksanaan tugas dan fungsi koordinasi Intelijen Negara kepada Presiden paling sedikit 1 (satu) kali dalam 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu bila diperlukan. Koordinasi antara BIN dengan Binda sudah terjadi setiap harinya berkaitan dengan sembilan komponen intelijen strategis, tetapi BIN masih saja menunjuk tim dilingkungannya tanpa

sepengetahuan Binda dikarenakan Binda bersifat “terbuka” sehingga ditakutkan koordinasi dalam hal operasional akan menjadi bocor atau konsumsi publik. BIN sebagai intelijen sipil seharusnya hanya memiliki fungsi koordinasi, dan tidak memiliki fungsi operasional atau melakukan operasi intelijen. Idealnya BIN hanya menjalankan fungsi koordinasi saja dan tidak perlu menjalankan fungsi operasional. Yang menjadi permasalahan pasca lahirnya Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara sudah menegaskan bahwa BIN memiliki dua fungsi yakni fungsi operasional dan fungsi koordinasi. Dengan kata lain seharusnya BIN menjalankan fungsi koordinasi, agar terhindar dari konflik kepentingan dengan Binda sebab fungsi operasional BIN tidak dilakukan secara koordinatif dengan Binda tetapi hanya fungsi koordinasi saja atau berkoordinasi terkait sembilan komponen strategis intelijen dengan seluruh dinas intelijen untuk menghindari ego sektoral.

Daftar Pustaka

Buku

Ali Abdullah Wibisono dan Faisal Idris,
Mengungkap Intelijen “Hitam”
Indonesia, Ed Andi Widjojanto,

(Jakarta: Pacivis UI, 2006).

A.M. Hendropriyono, *Filsafat Intelijen Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2013).

Anak Agung Bayu Perwita, *Mencari Format Komperhensif Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Propartia Institute, 2006).

Andi Widjajanto dkk, *Intelijen: Velox et Exactus*, (Jakarta: Pacivis UI & Kemitraan, 2008).

Andi Widjajanto, *Intel Juga Manusia; Bisa Direformasi! Reformasi-Reformasi Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis-UI&FES, 2005).

Andi Widjajanto, Cornelis Lay&Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus, Op Cit*, hal. 68.

Andi Widjajanto dan Artani Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004, Op Cit*.

Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, (Jakarta: Pacivis Stiftung, 2008).

Andi Widjajanto dkk, *Intelijen: Velox et Exactus*, (Jakarta: Pacivis UI & Kemitraan, 2006).

Alexander Retno Wulan, *Intelijen: Masa*

- Perang dan Masa Damai* dalam Andi Widjajanto, *Negara, Intel, dan Ketakutan*, (Jakarta: Pacivis UI, 2006).
- David Kahn, “*An Historical Intelligence Theory*”. *Intelligence Theory “Key Questions and Debate”*, Ed. Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phytian, (New York: Routledge, 2009).
- Hans Born, *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Service, Best Practices and Procedure*, DCAF Working Paper Series, No. 20, May 2002.
- Ikrar Nusa Bhakti, *Intelijen dan Keamanan Negara: Reformasi Intelijen Negara*, (Jakarta: Pacivis UI & FES, 2005).
- Irawan Sukarno, *Aku Tiada Aku Niscaya Menyingkap Lapis Kabut Intelijen*, (Yogyakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2011).
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara-Pasca Reformasi*, *Op Cit.*
- Liota P.H, 2002, *Boomerang Effect: The Convergence of National and Human Security*, Dalam *Security Dialogue*, Vol 33 No. 4, dalam Tim Propatria Institute, *Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara*, (Jakarta: Tim Propatria Institute, 2006).
- M. Busyro Muqoddas, *Hegemoni Rezim Intelijen*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, Cetakan Pertama, 2011).
- Muhamad Yamin dan Sebastian Matengkar, *Intelijen Indonesia Towards Profesional Intelligence*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006).

Jurnal

Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Switzerland: Intelligence Service and Democracy Al Araf dan Diandra Megaputri dalam jurnal *Reformasi Intelijen melalui Undang-Undang Intelijen*, Vol. II Nov 2010, IDSPS&FES.