

TOP SECRET

TOOLS

Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan
untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah *Toolkit*

6

Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara

Ali A. Wibisono

TOP SECRET





Federal Republic of Germany Foreign Office

The creation, translation and publication of this CSO toolkit has been funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany. The Project is a component of DCAF's Parliamentary and Civil Society Democratic Security Sector Oversight Capacity Building Programme in Indonesia which is fully-funded by the Foreign Office of the Federal Republic of Germany.

Perumusan, penerjemahan dan publikasi dari *Toolkit* ini didanai oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman. Proyek ini merupakan bagian dari Program Kerjasama DCAF di Indonesia mengenai Penguatan Kapasitas Pengawasan Demokratis Sektor Keamanan oleh Parlemen dan Masyarakat Sipil yang didanai sepenuhnya oleh Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman.

Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara

Ali Abdullah Wibisono

Penulis

Ali Abdullah Wibisono, Pengajar pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional dan Program Pengkhususan Kajian Intelijen Strategik, Universitas Indonesia

Editor

Sri Yunanto
Papang Hidayat
Mufti Makaarim A.
Wendy Andhika Prajuli
Fitri Bintang Timur
Dimas Pratama Yudha

Tim Database

Rully Akbar
Keshia Narindra
R. Balya Taufik H.
Munandar Nugraha
Febtavia Qadarine
Dian Wahyuni

Pengantar

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) menyampaikan terimakasih kepada seluruh pihak yang menjadi kontributor *Tool* ini, yaitu Ikrar Nusa Bhakti, Al-A'raf, Beni Sukadis, Jaleswari Pramodhawardani, Mufti Makaarim, Bambang Widodo Umar, Ali. A Wibisono, Dian Kartika, Indria Fernida, Hairus Salim, Irawati Harsono, Fred Schreier, Stefan Imobersteg, Bambang Kismono Hadi, Machmud Syafrudin, Sylvia Tiwon, Monica Tanuhandaru, Ahsan Jamet Hamidi, Hans Born, Matthew Easton, Kristin Flood, dan Rizal Darmaputra. IDSPS juga menyampaikan terima kasih kepada Tim pendukung penulisan naskah *Tools* ini, yaitu Sri Yunanto, Papang Hidayat, Zainul Ma'arif, Wendy A. Prajuli, Dimas P Yudha, Fitri Bintang Timur, Amdy Hamdani, Jarot Suryono, Rosita Nurwijayanti, Meirani Budiman, Nurika Kurnia, Keshia Narindra, R Balya Taufik H, Rully Akbar, Barikatul Hikmah, Munandar Nugraha, Febtavia Qadarine, Dian Wahyuni dan Heri Kuswanto. Terima kasih sebesar-besarnya juga disampaikan kepada Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) atas dukungannya terhadap program ini, terutama mereka yang terlibat dalam diskusi dan proses penyiapan naskah ini, yaitu Philip Fluri, Eden Cole dan Stefan Imobersteg. IDSPS juga menyampaikan terima kasih kepada Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman atas dukungan pendanaan program ini.

Tool Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara

Tool Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara dalam Reformasi Sektor Keamanan ini adalah bagian dari Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan untuk Organisasi Masyarakat Sipil: Sebuah *Toolkit*. *Toolkit* ini dirancang untuk memberikan pengenalan praktis tentang RSK di Indonesia bagi para praktisi, advokasi dan pembuat kebijakan disektor keamanan. *Toolkit* ini terdiri dari 17 *Tool* berikut :

- | | |
|--|--|
| 1. Reformasi Sektor Keamanan: Sebuah Pengantar | 9. Polisi Pamongpra ja dan Reformasi Sektor Keamanan |
| 2. Peran Parlemen Dalam Reformasi Sektor Keamanan | 10. Pengarusutamaan Gender di Dalam Tugas-Tugas Kepolisian |
| 3. Departemen Pertahanan dan Penegakan Supremasi Sipil Dalam Reformasi Sektor Keamanan | 11. Pemilihan dan Rekrutmen Aktor-Aktor Keamanan |
| 4. Reformasi Tentara Nasional Indonesia | 12. Pasukan Penjaga Perdamaian dan Reformasi Sektor Keamanan |
| 5. Reformasi Kepolisian Republik Indonesia | 13. Pengawasan Anggaran dan Pengadaan di Sektor Keamanan |
| 6. Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara | 14. Komisi Intelijen |
| 7. Desentralisasi Sektor Keamanan dan Otonomi Daerah | 15. Program Pemolisian Masyarakat |
| 8. Hak Asasi Manusia, Akuntabilitas dan Penegakan Hukum di Indonesia | 16. Kebebasan Informasi dan Reformasi Sektor Keamanan |
| | 17. Manajemen Perbatasan dan Reformasi Sektor Keamanan |

IDSPS

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) didirikan pada pertengahan tahun 2006 oleh beberapa aktivis dan akademisi yang memiliki perhatian terhadap advokasi Reformasi Sektor Keamanan (*Security Sector Reform*) dalam bingkai penguatan transisi demokrasi di Indonesia paska 1998. IDSPS melakukan kajian kebijakan pertahanan keamanan, resolusi konflik dan hak asasi manusia (*policy research*) mengembangkan dialog antara berbagai stakeholders (masyarakat sipil, pemerintah, legislatif, dan institusi lainnya) terkait dengan kebijakan untuk mengakselerasi proses reformasi sektor keamanan, memperkuat peran serta masyarakat sipil dan mendorong penyelesaian konflik dan pelanggaran hukum secara bermartabat.

DCAF

Pusat Kendali Demokratis atas Angkatan Bersenjata Jenewa (DCAF, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) mempromosikan tata kelola pemerintahan yang baik dan reformasi sektor keamanan. Pusat ini melakukan penelitian tentang praktek-praktek yang baik, mendorong pengembangan norma-norma yang sesuai ditingkat nasional dan internasional, membuat usulan-usulan kebijakan dan mengadakan program konsultasi dan bantuan di negara yang membutuhkan. Para mitra DCAF meliputi para pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, organisasi-organisasi internasional dan para aktor sektor keamanan seperti misalnya polisi, lembaga peradilan, badan intelijen, badan keamanan perbatasan dan militer.

Layout

Nurika Kurnia
Foto Sampul © <http://media.photobucket.com/image/top%20secret/yoktaum/topsecret.jpg>, 2009
Ilustrasi cover Nurika Kurnia

© IDSPS, DCAF 2009
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

Dicetak oleh IDSPS Press

Jl. Teluk Peleng B.32, Komplek TNI AL Rawa Bambu Pasar Minggu, 12520 Jakarta-Indonesia.
Telp/Fax +62 21 780 4191
www.idspss.org

Kata Pengantar

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Tool Pelatihan untuk Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam Kajian Reformasi Sektor Keamanan ini ditujukan khususnya untuk membantu mengembangkan kapasitas OMS Indonesia untuk melakukan riset, analisis dan monitoring terinformasi atas isu-isu kunci pengawasan sector keamanan. *Tool* ini juga bermaksud untuk meningkatkan efektivitas aksi lobi, advokasi dan penyadaran akan pengawasan isu-isu keamanan yang dilakukan oleh institusi-institusi demokrasi, masyarakat sipil, media dan sektor keamanan.

Kepentingan mendasar aktivitas OMS untuk menjamin peningkatan transparansi dan akuntabilitas di seluruh sektor keamanan telah diakui sebagai instrumen kunci untuk memastikan pengawasan sektor keamanan yang efektif. Keterlibatan publik dalam pengawasan demokrasi adalah krusial untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi diseluruh sektor keamanan. Keterlibatan OMS di ranah kebijakan keamanan memberi kontribusi besar pada akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik: OMS tidak hanya bertindak sebagai pengawas (watchdog) pemerintah tapi juga sebagai pedoman kepuasan publik atas kinerja institusi dan badan yang bertanggungjawab atas keamanan publik dan pelayanan terkait. Aktivitas seperti memonitor kinerja, kebijakan, ketaatan pada hukum dan HAM yang dilakukan pemerintah semua memberi masukan pada proses ini.

Sebagai tambahan, advokasi oleh kelompok-kelompok masyarakat sipil mewakili kepentingan komunitas-komunitas lokal dan kelompok-kelompok individu bertujuan sama yang membantu memberi suara pada aktor-aktor termarginalisasi dan membawa proses perumusan kebijakan pada jendela perspektif yang lebih luas lagi. Konsekuensinya, OMS memiliki peran penting untuk dijalankan, tak hanya di negara demokratis tapi juga di negara-negara paskakonflik, paskaotoritarian dan non demokrasi, dimana aktivitas OMS masih mampu mempengaruhi pengambilan keputusan para elit yang memonopoli proses politik.

Tapi kemampuan aktor-aktor masyarakat sipil untuk berpartisipasi secara efektif dalam pengawasan sektor keamanan bergantung pada kompetensi pokok dan juga kapasitas institusi organisasi mereka. OMS harus memiliki kemampuan-kemampuan inti dan alat-alat untuk terlibat secara efektif dalam isu-isu pengawasan keamanan dan reformasi peradilan. Sering kali, kapasitas OMS tidak seimbang dan terbatas, karena kurangnya sumber daya manusia, keuangan, organisasi dan fisik yang dimiliki. Pengembangan kapasitas relevan pada kelompok-kelompok masyarakat sipil biasanya melibatkan peningkatan kemampuan, pengetahuan dan praktik untuk melakukan analisa kebijakan, advokasi dan pengawasan, seiring juga dengan kegiatan manajemen internal, manajemen keuangan, penggalangan dana dan penjangkauan keluar.

OMS dapat berkontribusi dalam reformasi sektor keamanan dan pemerintahan melalui banyak cara, antara lain:

- Memfasilitasi dialog dan debat mengenai masalah-masalah kebijakan
- Mendidik politisi, pembuat kebijakan dan masyarakat mengenai isu-isu spesifik terkait
- Memberdayakan kelompok dan publik melalui pelatihan dan peningkatan kesadaran untuk isu-isu spesifik
- Membagi informasi dan ilmu pengetahuan khusus mengenai kebutuhan dan kondisi local dengan para pembuat kebijakan, parlemen dan media
- Meningkatkan legitimasi proses kebijakan melalui pencakupan lebih luas akan kelompok-kelompok maupun perspektif-perspektif sosial yang ada
- Mendukung kebijakan-kebijakan keamanan yang representatif dan responsif akan komunitas lokal
- Mewakili kepentingan kelompok-kelompok dan komunitas-komunitas yang ada di lingkungan kebijakan
- Meletakkan isu keamanan dalam agenda politik
- Menyediakan sumber ahli, informasi dan perspektif yang independen
- Melakukan riset yang relevan dengan kebijakan
- Menyediakan informasi khusus dan masukan kebijakan
- Mempromosikan transparansi dan akuntabilitas institusi-institusi keamanan
- Mengawasi/memonitor reformasi dan implementasi kebijakan
- Menjaga keberlangsungan pengawasan kebijakan
- Mempromosikan pemerintah yang responsif

- Menciptakan landasan yang secara pasti mempengaruhi kebijakan dan legitimasi badan-badan di level eksekutif sesuai dengan kepentingan masyarakat
- Memfasilitasi perubahan demokrasi dengan menjaga pelaksanaan minimal standar hak asasi manusia dalam rejim demokratis dan non demokratis
- Menciptakan dan memobilisasi oposisi publik sistematis yang besar terhadap pemerintahan lokal dan nasional yang non demokratis dan non representatif

Menjamin dibangun dan dikelola secara baik sektor keamanan yang akuntabel, responsif dan hormat akan segala bentuk hak asasi manusia adalah bagian dari kehidupan yang lebih baik. Pengembangan kapasitas OMS untuk memberi informasi dan mendidik publik akan prinsip-prinsip pengawasan dan akuntabilitas sektor keamanan, serta norma-norma internasional akan akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik hādala satu cara untuk membangun dukungan dan tekanan di bidang ini.

Sejak 1998, demokrasi Indonesia yang semakin berkembang dan kebangkitannya sebagai aktor kunci ekonomi Asia telah memberi latar belakang pada debat reformasi sektor keamanan paska-Suharto. Fokus dari perdebatan reformasi sektor keamanan adalah kebutuhan akan peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam hal kebijakan, praktik di lapangan dan penganggaran. Beberapa inisiatif yang terjadi berjalan tanpa mendapat masukan dari komunitas OMS Indonesia.

Institute for Defence, Security and Peace Studies (IDSPS) telah mengelola pembuatan, implementasi dan publikasi dari *Tool* Pelatihan ini sebagai sebuah komponen dari pekerjaan yang terus berjalan di bidang hak asasi manusia dan tata kelola sektor keamanan yang demokratis di Indonesia. *Tool* ini merupakan kerangka kunci permasalahan dalam pengawasan sektor keamanan yang mudah dipahami sehingga OMS di luar Jakarta dapat mempelajari dan memiliki akses pada konsep-konsep kunci dan sumber daya relevan untuk menjalankan tugas mereka di tingkat lokal.

Proyek ini adalah satu dari tiga proyek yang ditangani antara IDSPS dan *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), sementara proyek lainnya berfokus pada membangun kapasitas OMS di seluruh kawasan Indonesia untuk bekerja sama dalam isu-isu tata kelola sektor keamanan melalui berbagai pelatihan (*workshop*) dan pembuatan Almanak Hak Asasi Manusia dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia. *Tool* ini menggambarkan kapasitas komunitas OMS Indonesia untuk menganalisa isu-isu pengawasan sektor keamanan dan mengadvokasi reformasi jangka panjang, *tool* ini juga mengindikasikan kepemilikan lokal yang menjadi pendorong internal dari proses reformasi sektor keamanan Indonesia.

Akhirnya, DCAF berterimakasih pada dukungan Kementerian Luar Negeri Republik Jerman yang mendanai keseluruhan proyek ini sebagai bagian dari program dua tahun untuk mendukung pengembangan kapasitas dari reformasi sektor keamanan di Indonesia di seluruh institusi demokrasi, masyarakat sipil, media dan sektor keamanan.

Jenewa, Agustus 2009

Eden Cole
Deputy Head Operations NIS
and Head Asia Task Force

Kata Pengantar

Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS)

Penelitian Institute for Defense, Security and Peace Studies (IDSPS) tentang Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Advokasi Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006 (Jakarta: IDSPS, 2008), IDSPS menyimpulkan bahwa kalangan masyarakat sipil telah melakukan pelbagai upaya untuk mendorong, mempengaruhi dan mengawasi proses-proses reformasi sektor keamanan (RSK), terutama paska 1998. Upaya-upaya tersebut dilakukan seiring dengan transisi politik di Indonesia dari Rezim Orde Baru yang otoriter menuju satu rezim yang lebih demokratis dan menghargai Hak Asasi Manusia.

Pelbagai upaya yang telah dilakukan kelompok-kelompok Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) tersebut antara lain berupa: (1) pengembangan wacana-wacana RSK, (2) advokasi reformulasi dan penyusunan legislasi atau kebijakan strategis maupun operasional di sektor keamanan, (3) dorongan akuntabilitas dan transparansi dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan keamanan, dan (4) pengawasan dan komplain atas penyalahgunaan dan penyimpangan kewenangan serta pelanggaran hukum yang melibatkan para pihak di level aktor keamanan, pemerintah dan parlemen, serta memastikan adanya pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Dalam beberapa tahun terakhir, IDSPS mencatat bahwa peran-peran OMS dalam mengawal RSK pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono umumnya bergerak dalam orientasi yang tersebar, parsial, tanpa konsensus dan distribusi peran yang ketat, serta terkesan lebih pragmatis bila dibanding dengan perannya dalam 2 periode pemerintahan sebelumnya —pemerintahan B. J. Habibie dan pemerintahan Abdurrahman Wahid.

Kecenderungan ini di satu sisi menunjukkan bahwa tantangan advokasi RSK seiring dengan perjalanan waktu, dimana konsentrasi dan kemauan politik pemerintah cenderung menurun sehingga strategi dan pola advokasi OMS berubah. Di sisi lain, seiring dengan tumbanganya Rezim Soeharto sebagai musuh bersama, kemungkinan terjadi kegamangan dalam hal isu dan strategi advokasi juga muncul.

Ini ditunjukkan dalam temuan IDSPS lainnya perihal fakta bahwa OMS belum dapat menindaklanjuti opini dan wacana yang telah dikembangkannya hingga menjadi wacana kolektif pemerintah, DPR dan masyarakat sipil. Strategi advokasi yang dijalankan OMS belum diimbangi dengan penyiapan perangkat organisasi yang kredibel, jaringan kerja yang solid, komunikasi dan diseminasi informasi kepada publik yang kontinyu, serta pola kerja dan jaringan yang konsisten.

Mengingat OMS merupakan salah satu kekuatan sentral dalam mengawal transisi demokrasi dan RSK sebagaimana terlihat dalam perubahan rezim politik Indonesia tahun 1997-1998, maka OMS dipandang perlu melakukan konsolidasi dan reformulasi strategi advokasinya seiring perubahan politik nasional dan global serta dinamika transisi yang kian pragmatis. Paling tidak OMS dapat memulai upaya konsolidasi dan reformasi strategi advokasinya dengan mengevaluasi dan mengkritik pengalaman advokasi yang telah dilakukannya sembari melihat efektivitas dan persinggungan stretegis di lingkungan OMS dalam memastikan tercapainya tujuan RSK.

Penelitian IDSPS menyimpulkan setidaknya ada tiga pola advokasi RSK yang bisa dilakukan lebih lanjut oleh OMS. Pertama, menguatkan pengaruh di internal pemerintah dan pengambil kebijakan. Kedua, menjaga konsistensi peran kontrol dan kelompok penekan terhadap kebijak-kebijakan strategis di sektor keamanan. Ketiga, memperkuat wacana dan pemahanan tentang urgensi RSK yang dikembangkan.

Berdasarkan pada temuan dan rekomendasi penelitian IDSPS di atas, muncul serangkaian inisiatif untuk menyusun agenda kerja penguatan OMS dalam mengadvokasi RSK, antara lain berupa diseminasi wacana, pelatihan-pelatihan serta upaya-upaya advokasi lainnya.

Buku Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil; Sebuah Toolkit, merupakan serial Tool yang terdiri dari 17 topik isu-isu RSK yang relevan di Indonesia, yang disusun dan diterbitkan untuk menunjang agenda kerja penguatan OMS dalam mengadvokasi RSK di atas. Seluruh topik dan modul disusun oleh sejumlah praktisi dan ahli dalam isu-isu RSK yang selama ini terlibat aktif dalam advokasi agenda dan kebijakan strategis di sektor keamanan. Penulisan dan penerbitan Tools ini merupakan kerjasama antara IDSPS dengan Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), dengan dukungan pemerintah Republik Federal Jerman.

Dengan adanya buku Panduan Pelatihan Tata Kelola Sektor Keamanan Untuk Organisasi Masyarakat Sipil; Sebuah Toolkit ini, seluruh pihak yang berkepentingan melakukan advokasi RSK dan mendorong demokratisasi sektor keamanan dapat memiliki tambahan referensi dan informasi, sehingga upaya untuk mendorong kontinuitas advokasi RSK seiring dengan upaya mendorong demokratisasi di Indonesia dapat berjalan maksimal.

Jakarta, 8 September 2009

Mufti Makaarim A
Direktur Eksekutif IDSPS

Daftar Isi

| | |
|---|-----|
| Akronim | vii |
| 1. Pengantar | 1 |
| 2. Reformasi Sektor Keamanan dan Masyarakat Sipil | 2 |
| 3. Reformasi Intelijen: <i>What to Expect</i> | 5 |
| 4. Peran Intelijen: Kerangka Realis dan Liberalis | 8 |
| 5. Lembaga Intelijen Indonesia dan Masalahnya | 11 |
| 6. Intelijen di Masa Reformasi Sektor Keamanan | 16 |
| 7. Regulasi Intelijen Indonesia dan Masalahnya | 18 |
| 8. Peran Masyarakat Sipil | 21 |
| 9. Pengaturan Intelijen di Masa Depan | 26 |
| 10. Penutup | 27 |
| 11. Daftar Pustaka | 27 |
| 12. Bacaan Lanjutan | 28 |
| 13. Lampiran | 29 |

Akronim

| | |
|----------------------|--|
| APODETI | Associação Popular Democrática Timorese (Asosiasi Demokratik Rakyat Timor) |
| ASDT | Associação Social-Democrata Timorese (Asosiasi Sosial Demokrat) |
| Baintel | Bintara Intelijen |
| BAIS | Badan Intelijen Strategis |
| BAKIN | Badan Koordinasi Intelijen Negara |
| Bakorstanas | Badan Koordinasi Stabilitas Nasional |
| BIN | Badan Intelijen Negara |
| BNN | Badan Narkotika Nasional |
| BPI | Badan Pusat Intelijen |
| BPS | Badan Pusat Statistik |
| Brimob | Brigade Mobile |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| DI/TII | Darul Islam / Negara Islam Indonesia |
| DNI | Director of National Intelligence |
| DPR RI | Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia |
| GAM | Gerakan Aceh Merdeka |
| Inpres | Instruksi Presiden |
| KEIN | Komite Eksekutif Intelijen Nasional |
| Keppres | Keputusan Presiden |
| Kopkamtib | Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban |
| Menkopolhukam | Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan |
| Opsus | Operasi Khusus |
| Polri | Kepolisian Republik Indonesia |
| PRRI | Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia |
| RUU | Rancangan Undang-Undang |
| SK | Surat Keputusan |
| TNI | Tentara Nasional Indonesia |
| UDT | Timorese Democratic Union (Uni Demokratik Timor) |
| UU | Undang-Undang |
| UUK | Unsur-Unsur Utama Keterangan |

Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara

1. Pengantar

Masyarakat sipil memiliki peranan yang tidak bisa dikesampingkan dalam reformasi sektor keamanan di Indonesia maupun di negara-negara lain yang melakukan reformasi sektor keamanan di era pasca Perang Dingin. Peranan masyarakat sipil, terdiri dari akademisi dan aktivis hak-hak sipil warga negara, sangat nyata dalam melakukan pendidikan publik tentang pentingnya menempatkan sektor keamanan yang efektif sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Lebih dari itu, kelompok-kelompok masyarakat sipil, meski tidak selalu satu suara, melakukan pendekatan langsung terhadap para pembuat kebijakan untuk memformalkan prinsip-prinsip yang harus dicapai untuk membentuk aktor keamanan yang efektif pada koridor negara demokratik.

Pengaturan demokratik dari lembaga intelijen diterapkan dengan tujuan memperkuat efektivitas dari fungsi intelijen itu sendiri, bukan untuk memperlemah lembaga intelijen. Masyarakat sipil yang menginisiasikan reformasi intelijen sesungguhnya mengimpikan lembaga intelijen Indonesia yang menjadi *leading agent* dalam penyediaan informasi strategis yang menentukan pemenuhan kesejahteraan dan keamanan bangsa, dengan menjadi *eyes and ears* bagi pemerintah dalam hal mendeteksi potensi *threats and opportunities* di dalam dan luar negeri.

Tulisan ini akan membahas dinamika reformasi intelijen di Indonesia, baik intelijen dalam pemahaman fungsional maupun organisatorial. Dalam proses pembahasannya penulis akan terlebih dulu membahas reformasi sektor keamanan secara luas dan peranan masyarakat sipil di dalamnya. Hal ini terutama berkaitan dengan apa yang telah

kita capai selama satu dasawarsa ini dan apa yang kita harapkan selanjutnya. Pada bagian berikutnya, tulisan ini akan membahas pendekatan teoretik yang menjadi landasan advokasi reformasi intelijen yang diadopsi masyarakat sipil secara umum. Sejarah transformasi komunitas intelijen di Indonesia akan menjadi pembahasan selanjutnya, yang diikuti dengan gambaran kinerja lembaga intelijen di masa reformasi. Produk-produk legal formal yang meregulasi intelijen akan akan menjadi bahan pertimbangan bagaimana mekanisme koordinasi intelijen dilaksanakan saat ini. Pada bagian akhir tulisan ini akan dikemukakan kondisi ideal lembaga intelijen yang perlu dicapai komunitas intelijen Indonesia, yang secara garis besar mencakup struktur diferensiasi dan mekanisme koordinasi lembaga intelijen.

2. Reformasi Sektor Keamanan dan Masyarakat Sipil

Apa yang bisa dilakukan oleh masyarakat sipil dalam reformasi sektor keamanan? Keterlibatan masyarakat sipil dalam reformasi sektor keamanan berawal dari studi hubungan sipil-militer (*civilian-military relations*) dalam konteks negara yang sedang melakukan demokratisasi dari pemerintahan otoriter, yang sejak satu dasawarsa terakhir seperti menjadi bagian dari konsep yang lebih besar, yaitu reformasi sektor keamanan. Sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan ini masyarakat sipil dan pemerintah memikirkan bersama bagaimana negara menyelenggarakan pengendalian terhadap penggunaan kekuatan berkekerasan, tidak hanya melalui institusi militer, tetapi juga melalui lembaga-lembaga sipil, yaitu pengadilan, parlemen, dan lembaga eksekutif.

Lebih dari itu, reformasi sektor keamanan berusaha memastikan bahwa penyediaan keamanan merupakan fungsi negara yang terintegrasi dengan kebijakan-kebijakan pembangunan, yang seluruhnya berakar pada kebutuhan rakyat. Maka sektor keamanan, ketimbang menjadi faktor ketakutan bagi rakyat, menjadi bagian integral dengan pembangunan yang menjaga kontinuitas pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial melalui perdamaian. Tujuan akhir dari reformasi sektor keamanan ini harus diinternalisasi oleh pemerintah maupun masyarakat sipil, termasuk komunitas internasional yang banyak mendanai kelompok masyarakat sipil.

Masyarakat sipil yang tidak merepresentasikan kebutuhan masyarakat dengan sendirinya tidak akan bertahan karena tidak akan mampu melayani fungsi intermediasi bagi masyarakat yang ingin “menagih” pemenuhan fungsi negara sebagai penyedia

keamanan. Dengan demikian, bagi masyarakat sipil, memahami prioritas kebutuhan warga negara di negara yang belum sepenuhnya memberikan jaminan keamanan dan kebebasan individual menjadi tidak terhindarkan, sebelum mereka melakukan edukasi tentang prinsip-prinsip manajemen demokratis sektor keamanan yang seringkali merupakan konsep Barat. Lebih jauh lagi, misi reformasi sektor keamanan tidak berhenti pada perwujudan aktor-aktor keamanan yang efektif, tetapi membutuhkan reformasi yang lebih luas pada berbagai institusi yang membentuk sektor keamanan, yaitu kepolisian, pengadilan, parlemen, bahkan sistem pendidikan, untuk memastikan bahwa fungsi negara sebagai penyedia keamanan bagi negara menjadi prioritas, ketimbang simbol semata.

Reformasi sektor keamanan di Indonesia sudah memasuki dasawarsa kedua. Pada dasawarsa pertama fokus ada pada pembentukan struktur kendali politik sipil dan de-politisasi aktor-aktor pelaksana di sektor keamanan. Pencapaian kunci dari generasi pertama reformasi sektor keamanan ini adalah terbentuknya instrumen-instrumen formal dari pengendalian politik sipil terhadap aktor-aktor keamanan. Pada saat yang sama, generasi pertama reformasi sektor keamanan juga diwarnai dengan proses desentralisasi Indonesia yang pada dasarnya membentuk deliniasi antara tanggung jawab dan wewenang pemerintah daerah dan pusat di bidang keamanan.¹

Sulit dipungkiri bahwa pencapaian reformasi sektor keamanan pada dasawarsa pertama didominasi oleh reformasi militer. Antara tahun 1998 hingga 2004, pencapaian ini secara garis besar meliputi peniadaan anggota TNI aktif di parlemen, penghapusan doktrin Dwi Fungsi, pemisahan TNI dan Polri, pengangkatan

Sebagai alat negara yang bersifat strategis dan taktis, badan intelijen rawan disalahgunakan oleh kepentingan-kepentingan tertentu yang berasal dari lingkungan pemerintah, termasuk kepentingan institusi yang memiliki badan-badan tersebut. Hal-hal lain yang kerap menjadi masalah adalah kewenangan ekstra-judisial yang dilekatkan pada badan intelijen strategis, sehingga mereka juga memiliki fungsi-fungsi penyelidikan dan penyidikan yang notabene merupakan otoritas institusi seperti kepolisian dan kejaksaan.

Penyalahgunaan intelijen di masa lalu menjadi dasar perlunya reformasi intelijen dan pengawasan demokratis terhadap badan intelijen. Badan intelijen dalam negara demokrasi dituntut untuk mematuhi etika profesionalitasnya, bekerja sesuai mandat legalnya, selaras dengan norma-norma legal konstitusional serta sistem negara demokrasi.

Pentingnya reformasi badan intelijen di Indonesia terkait dengan; 1) mindset masa lalu, yang tidak jelas membedakan antara peran intelijen strategis dan intelijen militer yang keduanya bekerja untuk menopang kebijakan politik pemerintah Orde Baru. Bagaimanapun badan intelijen strategis merupakan lembaga sipil yang seharusnya tunduk kepada supremasi otoritas politik sipil, 2) Perlunya payung hukum setingkat undang-undang. Sampai saat ini, legalitas operasional dan mekanisme kerja badan intelijen strategis bersumber dari eksekutif setingkat Presiden. Pengawasan DPR belum jelas, dan 3) Perlunya pengaturan terkait lemahnya koordinasi dan tumpah tindih otoritas antar badan-badan intelijen.

Sumber: backgrounder IDSPS No. 5/ Juni 2008

pejabat sipil untuk posisi menteri pertahanan dan penerbitan UU Pertahanan Negara dan UU TNI. Penerbitan buku putih pertahanan yang sudah dilakukantahun2003dan2008jugatelahmemperjelas secara publik persepsi keamanan nasional dan kapabilitas pertahanan Indonesia. Pekerjaan rumah yang belum diselesaikan pada generasi pertama ini adalah masalah aktivitas bisnis TNI yang baru mulai diambilalih tahun 2008 lalu. Hal ini sepertinya tidak akan sepenuhnya terselesaikan tanpa ada kejelasan solusi kesejahteraan bagi prajurit TNI.²

Dalam konteks reformasi sektor keamanan secara umum, dasawarsa pertama reformasi juga telah menciptakan independensi dari politik bagi sektor keamanan. Lembaga-lembaga seperti Komisi Kepolisian Nasional dan Komisi I DPR RI semestinya

sudah bisa menjadi kendaraan institusional bagi pengawasan sektor keamanan, meskipun bagi komunitas intelijen negara instrumen kelembagaan ini belum mencukupi.

Pelajaran yang bisa kita ambil dari satu dasawarsa pertama reformasi sektor keamanan adalah bahwa intervensi masyarakat sipil untuk memperbaiki hubungan pemerintah sipil dengan aktor keamanan demi memperbaiki efektivitas kerja keduanya dilakukan dengan dialog yang membangun konsensus untuk membicarakan peran dan misi angkata bersama dan aktor keamanan lainnya. Dari dialog ini juga dibangun suatu kesadaran bahwa pejabat sipil lah, bukan aktor keamanan itu sendiri, yang memegang tanggung jawab memutuskan kapan dan bilamana kekuatan

1 Ali Wibisono, *Completing Indonesian Reform in Civil-Military Relations*, The Jakarta Post, 2008

2 Ali Wibisono, Broto Wardoyo, Yandry Kasim, *Satu Dekade Reformasi Militer*, Jakarta, Pacivis, 2008, pp.3-6

3 Ali Wibisono, Broto Wardoyo, Yandry Kasim, *op.cit.* pp. 66-68

Seluruh aktivitas badan intelijen dibiayai oleh dana publik yang dikelola negara sebagaimana lembaga negara lainnya. Karenanya sesuai dengan prinsip “tata pemerintahan yang baik (good governance)” aktivitas intelijen juga harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pertanggungjawaban ini terkait dengan: 1) Legitimasi dan mandat yang diberikan rakyat untuk mendukung sistem keamanan nasional, 2) Koordinasi, kontrol dan pengawasan oleh parlemen (melalui komisi khusus), serta 3) Akutabilitas kepada publik melalui parlemen atau badan audit negara.

Seluruh aktivitas intelijen harus didasarkan kepada legislasi dan sistem pertanggungjawaban yang jelas, mengingat pengelolaan lembaga intelijen mempunyai karakteristik yang kontradiktif:

- Corak tugas dan aktivitas yang bersifat rahasia
- Tuntutan sistem demokratis untuk melakukan pertanggungjawaban publik.
- Kebutuhan akan ‘sifat kerahasiaan’ untuk menjamin dan menjaga efektifitas kerja.
- Kebutuhan akan pengawasan dan pertanggungjawaban untuk menjamin bahwa aktivitas-aktivitas intelijen tidak melanggar HAM, tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku, dapat dituntut jika terjadi penyimpangan dan legitimate di mata publik.

Sumber: backgrounder IDSPS No. 5/ Juni 2008

bersenjata harus digunakan. Aktor keamanan dapat mengambil peranan sebagai penasihat bagi pengambil keputusan. Hanya dengan dialog yang jujur dan konstruktif yang saling menghormati domain masing-masing, pejabat pilihan rakyat (*elected official*) yang memegang tanggung jawab politik dan aktor keamanan yang memiliki keterampilan teknis, yang bisa membangun hubungan yang fungsional di antara keduanya.³

Namun pekerjaan rumah yang lebih besar diemban oleh reformasi sektor keamanan generasi kedua, yaitu untuk memperkuat kapasitas substantif dari institusi politik sipil yang sudah ada untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja sektor keamanan. Ruang yang sudah terbentuk untuk dialog ini harus dimanfaatkan untuk memantapkan kerangka berpikir, prinsip, norma, prosedur bagi penggunaan kekuatan bersenjata. Tantangan kedua dari reformasi sektor keamanan yang tidak kalah berat adalah mendorong terjadinya perubahan perilaku politisi maupun pejabat institusi keamanan untuk lebih dewasa dalam lingkungan negara demokratis. Generasi kedua reformasi sektor keamanan mengemban tugas yang lebih dari sekedar pembangunan struktur institusional

kendali sipil, yaitu mengedukasi warga negara, pejabat sipil, maupun aktor keamanan tentang cara baru untuk berpikir tentang keamanan dalam sebuah negara demokrasi.

3. Reformasi Intelijen: *What to Expect*

Fungsi yang efektif dari lembaga intelijen berwujud kemampuan lembaga intelijen mencegah terjadinya kondisi-kondisi yang menghalangi tercapainya kepentingan nasional Indonesia, atau disebut juga dengan pendadakan strategis, melalui penyediaan dini (*early warning*) terhadap pemerintah. Dalam hal ini porsi terbesar dari aktivitas lembaga intelijen adalah pengumpulan dan analisis informasi. Namun penindakan terhadap potensi pendadakan strategis dilakukan secara preventif juga oleh lembaga intelijen, yaitu mencegah pencurian informasi oleh pihak musuh, disebut juga dengan kontra-intelijen, dan penebaran dis-informasi yang mengakibatkan pembusukan organisasi musuh, disebut juga dengan kontra-intelijen. Variasi dari kedua bentuk penindakan ini dapat terjadi antar negara. Namun pada hakikatnya informasi, bukan kekerasan fisik, yang menjadi subjek sentral dari aktivitas penindakan.

Aktivitas-aktivitas ini tentu membuat lembaga intelijen menjadi unik bila dibandingkan dengan institusi keamanan lainnya. Tuntutan untuk dapat mendeteksi ancaman dan potensi bagi kepentingan keamanan nasional dan memberikan peringatan dini secepatnya kepada pengambil keputusan, agar kebijakan pemerintah dapat dilakukan secara preemptive (atau bahkan preventive), tidak melekat pada lembaga-lembaga keamanan lain. Lebih jauh dari itu, keahlian lembaga intelijen untuk mencuri dan memanipulasi informasi menyiratkan otoritas besar dalam menentukan keselamatan (atau ketidakselamatan) bangsa bagi siapa pun yang memegang otoritas tersebut.

Dengan pertimbangan ini maka efektivitas tidak bisa menjadi satu-satunya agenda reformasi intelijen, melainkan perlu menyertai upaya penerepan karakter demokratik dalam fungsi intelijen. Secara singkat, manifestasi dari penerapan azas demokratik ini utamanya adalah akuntabilitas profesional lembaga intelijen dan kepatuhan kepada hukum yang mengatur pemenuhan hak-hak dasar warga negara maupun statuta internasional hak asasi manusia.

What is “Intelligence”?

Definisi adalah awal pembentukan sebuah teori. Karena teori intelijen itu sendiri belum utuh terbentuk, maka tidak mudah merumuskan definisi yang konsisten bagi intelijen sebagai aktor keamanan. Kata “intelijen” sendiri tidak selalu muncul dengan pemahaman yang sama di semua bahasa. Meskipun intelijen dibahas dalam konteks keamanan nasional, tetapi ia tidak terlepas dari pemahaman luas intelijensia sebagai kolektivitas dari kecerdasan, kreativitas dan kearifan manusia. Maka tidak seperti aktor-aktor keamanan yang bisa “dimaafkan” karena tidak memiliki kapasitas pengetahuan antisipatif (*foreknowledge*) terhadap ancaman keamanan nasional, lembaga intelijen memiliki tuntutan profesional untuk mengkombinasikan kecerdasan manusia dan kemajuan teknologi untuk memiliki pengetahuan ini.

Definisi intelijen yang baik memang belum tentu bermanfaat bagi peningkatan kinerja intelijen secara langsung, tetapi setidaknya hal itu akan membantu penulis-penulis yang akan menulis tentang intelijen yang kami perkirakan jumlahnya akan bertambah, mengingat semakin lekatnya studi keamanan bagi keseharian masyarakat Indonesia yang negaranya

Di negara-negara demokratis, alasan utama penempatan pengaturan fungsi-fungsi intelijen di bawah legislasi setingkat undang-undang tersendiri adalah untuk memberikan parameter yang jelas pada mandat, tugas dan wewenang serta kerangka kerja yang legal dan akuntabel. Mengingat ciri utama negara demokrasi adalah ketundukan pada hukum, maka satu-satunya cara memperoleh legitimasi publik adalah dengan mendasarkan seluruh sistem operasi intelijen pada kerangka hukum tertentu dan dapat diawasi oleh wakil rakyat di parlemen.

Dalam konteks reformasi sektor keamanan (*security sector reform*) di Indonesia, badan intelijen yang merupakan salah satu unsur penting pemerintah yang belum memiliki payung hukum setingkat Undang-undang yang mengatur dengan tegas, jelas dan komprehensif fungsi, peran dan wewenang setiap institusi intelijen.

Dasar hukum yang mengatur fungsi dan peran badan intelijen yang saat ini berlaku adalah; (1) Keppres No 103 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Non Departemen, dan (2) Inpres No 5 Tahun 2002 tentang koordinasi seluruh fungsi intelijen oleh Badan Intelijen Negara (BIN), Perpres No. 52 Tahun 2005 tentang Perubahan ke tujuh atas Kepres No. 110 Tahun 2001 Tentang unit organisasi dan tugas eselon I LPND, serta RPJMN 2005-2009 dan Program Tahunan.

Satu-satunya legislasi yang menjadi dasar operasi intelijen adalah UU No. 15 Tahun 2003 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang juga menjadi payung hukum pelibatan BIN, masih menuai kritik dari berbagai pihak dan belum mengatur secara utuh tugas, fungsi, dan perannya.

Sumber: backgrounder IDSPS No. 5/ Juni 2008

diliputi banyak kerawanan bagi integritas nasional dan juga mengingat agenda RSK yang masih meninggalkan sejumlah pekerjaan rumah.

Pasal 1 ayat 1 Rancangan Undang-Undang Badan Intelijen Nasional menyatakan bahwa intelijen negara adalah lembaga pemerintah yang merupakan bagian dari sistem keamanan nasional. Definisi ini sudah mencerminkan kesadaran pentingnya menjadikan lembaga intelijen sebagai bagian integral dari sistem keamanan nasional, tetapi masih belum cukup membantu publik memahami intelijen maupun membatasi aktivitas intelijen.⁴

Beberapa definisi resmi intelijen yang ditawarkan Amerika Serikat menekankan pemahaman intelijen sebagai produk jadi ketimbang proses koleksi dan analisis. Pada sisi positif, definisi seperti ini menekankan bahwa produk informasi tidak dapat dikatakan produk intelijen bila belum melewati proses analisis yang menyeluruh. Namun definisi ini kurang mengeksplorasi sisi organisasional dari intelijen, sehingga masih kurang memberi kejelasan aktivitas intelijen. Definisi ini antara lain tertulis pada Dictionary of Military and Associated Terms yang mendefinisikan intelijen sebagai:⁵

4 Ali Wibisono & Faisal Idris, *Panduan Perancangan UU Intelijen Negara*, Jakarta, Pacivis, 2006 pp. 72

5 Diunduh dari <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/i/4850.html> pada 20 Juni 2009.

6 Michael Warner, 'Wanted: A Definition of "Intelligence"' *Studies in Intelligence*, 46, 3 (2002) pp.15-23

7 Ibid.

8 Abram N. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3d Edition, Washington D.C.: Brassey's Inc, 2002, pp. 1-3

The product resulting from collection, processing, integration, analysis, evaluation and interpretation of available information concerning foreign countries or areas.

Namun kelemahan lain dari definisi yang menekankan pada intelijen sebagai produk adalah kemungkinan kesalahan interpretasi intelijen semata-mata sebagai informasi. Seperti yang dikemukakan Michael Warner:⁶

It is what people do with data and information that gives them the special quality that we casually call intelligence.

Maka sifat dari aktivitas intelijen yang menghasilkan produk informasi strategis juga harus dipikirkan sebagai bagian dari intelijen. Sherman Kent pada tahun 1946 telah mengemukakan bahwa:⁷

(intelligence) has come to mean both what people in the trade do and what they come up with. To get this matter straight is crucial: intelligence is both a process and an end-product.

Definisi ini menunjukkan pertimbangan baik terhadap informasi strategis maupun mekanisme koleksi dan eksploitasi informasi. Intelijen bermakna aktivitas maupun produk. Terhadap dua ingredient ini Lowenthal menambahkan komponen keamanan nasional, yaitu bahwa intelijen merupakan informasi spesifik yang penting bagi keamanan nasional yang dimintai oleh, dikumpulkan, dianalisis dan diberikan kepada pengambil kebijakan, dan bahwa baik produk maupun proses yang menghasilkannya, diamankan oleh aktivitas kontra intelijen atas permintaan otoritas yang berwenang. Lowenthal dengan demikian menekankan unsur nation-state sebagai pelaksana proses intelijen.

Akhirnya ada satu komponen lagi yang menjadi komponen kunci bagi intelijen, yaitu kerahasiaan

(secrecy). Komponen kerahasiaan ini lah yang membedakan intelijen dengan aktivitas-aktivitas intelektual lainnya. Abram Shulsky adalah pengamat intelijen yang memiliki definisi yang sudah memahami hal ini, ia mengatakan:⁸

Intelligence is the official, secret collection and processing of information on foreign countries to aid in formulating and implementing foreign policy and the conduct of covert activities abroad to facilitate implementation of foreign policy.

Kerahasiaan adalah kunci dari definisi intelijen, sebab tanpa kerahasiaan, sebuah produk informasi atau aktivitas yang menghasilkannya bukan lah intelijen. Namun definisi ini berulang-ulang menggunakan kata “foreign policy” yang sesungguhnya merefleksikan pemahaman aktivitas intelijen sebagai fungsi strategis suatu negara. Intelijen dipandang sebagai serangkaian aktivitas, baik analisis, koleksi, maupun aksi rahasia, yang dilakukan untuk mendukung kebijakan luar negeri suatu bangsa yang akan ternegasikan apabila kerahasiaan hal ini tidak dapat dipenuhi dan mengakibatkan perilaku negara lain yang menjadi target menjadi tidak terpengaruh.

Penerapan definisi intelijen yang berasal dari negara-negara Anglo-Saxon ini tentu tidak serta-merta sesuai dengan kenyataan di Indonesia, sebab saat ini Indonesia cenderung lebih menonjolkan fungsi lembaga intelijen sebagai lembaga keamanan, ketimbang sebagai lembaga pengumpulan dan analisis informasi. Kondisi seperti ini terutama relevan bagi negara-negara dengan konsolidasi internal yang belum kokoh seperti Indonesia, sehingga ancaman-ancaman internal masih mendominasi persepsi keamanan kita. Namun di pihak lain ini bukan berarti keadaan komunitas intelijen kita sudah ideal. Struktur komunitas intelijen Indonesia saat ini tidak memiliki intelijen yang secara spesifik memiliki fungsi strategis. Badan Intelijen Strategis, terlepas dari namanya, hanya

4. Peranan Intelijen: Kerangka Realis dan Liberalis

bertanggung jawab kepada Panglima TNI, sehingga lebih cocok disebut intelijen tempur.

Bila kita gabungkan komponen aktivitas, produk, dan kerahasiaan dengan sistem keamanan nasional, maka definisi intelijen dapat dirumuskan sebagai:

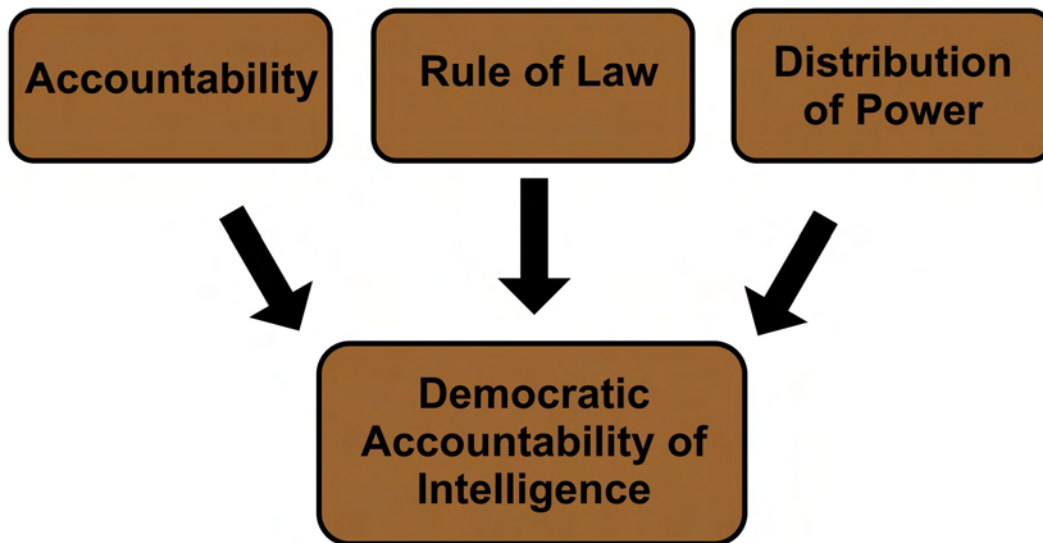
“Pengumpulan dan analisis informasi strategis dan tindakan-tindakan rahasia untuk mengamankan atau mendapatkan informasi sebagai bahan peringatan dan deteksi dini ancaman-ancaman keamanan nasional.”

Dalam hal ini fokus utama intelijen adalah untuk mencegah pendudukan strategis dan taktis (*tactical and strategic surprises*), intelijen utamanya dimaksudkan demi terpeliharanya keutuhan wilayah, kedaulatan negara dan keselamatan segenap bangsa.

Ada dua paradigma yang bisa menjadi acuan bagi regulasi intelijen di sebuah negara demokratis, yaitu paradigma realis dan paradigma liberalis. Diturunkan dari ilmu Hubungan Internasional, kedua paradigma ini tidak hanya mengatur aktivitas-aktivitas lembaga intelijen, tetapi juga hubungan antara lembaga intelijen dan pejabat politik yang bertanggung jawab. Paradigma realis menganjurkan hakekat intelijen negara sebagai instrumen untuk melestarikan keamanan negara. Di lain pihak, paradigma liberalis menganjurkan pengendalian dan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dan operasi intelijen negara. Jika diterapkan sebagai roadmap bagi reformasi intelijen negara, maka paradigma realis selanjutnya berperan sebagai panduan efektivitas atau kerangka statik reformasi intelijen, sementara paradigma liberalis berperan sebagai panduan demokratis atau kerangka dinamis reformasi intelijen.⁹

Kerangka realis dibangun di atas prinsip dasar peran negara. Konsep kedaulatan yang diperkenalkan Perjanjian Westphalia pada 1648 sesungguhnya tidak hanya mengimplikasikan ketiadaan otoritas di atas negara, tetapi peran negara sebagai pemegang tanggung jawab utama pemenuhan keamanan dan kesejahteraan warga negara. Maka peran besar pertama bagi negara adalah “pelayan utama” dalam menyediakan keamanan bagi warga negara, baik dari ancaman yang berasal dari luar maupun dari dalam negara. Sebagai ilustrasi dalam sejarah Yunani kuno kita mengetahui bahwa hampir setiap warga negara-kota harus membawa senjata untuk menjaga dirinya, semakin kokohnya entitas negara kota memberikan jaminan keamanan bagi warga sehingga menghilangkan kebiasaan ini.¹⁰ Peran besar kedua adalah menjaga hubungan dengan entitas-entitas

Kerangka Liberalisme untuk Intelijen Negara



berdaulat lain dalam rangka mencapai kepentingan bangsa, yang senantiasa dalam konteks kompetisi dalam memperoleh sumber daya dan pengaruh terhadap entitas lain (yang dalam totalitasnya disebut power) . Untuk memenuhi kedua peran ini, satu-satunya kode moral yang dianut penguasa negara adalah pencapaian kelangsungan hidup melalui kebijakan nasional.

Fungsi dasar yang harus dipenuhi lembaga intelijen, berdasarkan pemahaman realis, adalah untuk mencegah terjadinya peristiwa-peristiwa yang dapat menghalangi atau membatalkan upaya penyediaan keamanan dan kesejahteraan (kepentingan nasional), yang dalam istilah keamanan nasional nya disebut pendadakan strategis.

Sementara itu pendekatan liberalis menganjurkan peran-peran lain yang sesungguhnya mendukung negara memenuhi peran-peran sebelumnya, yaitu negara harus menyediakan kebebasan individual, hak

kepemilikan pribadi, kebebasan politik dan hak politik. Namun liberalisme juga menyadari bahwa demokrasi politik tidak akan bermakna tanpa kesejahteraan material yang terdistribusi merata.

Dengan mengambil kesejahteraan dan demokrasi politik sebagai nilai utama yang harus diwujudkan oleh negara berdaulat, Liberalisme menganjurkan sejumlah prinsip hubungan negara dan masyarakat, yang kemudian bisa kita adopsikan sebagai kerangka kerja intelijen negara, yaitu: akuntabilitas, supremasi hukum (rule of law), kerjasama internasional lembaga intelijen, dan distribusi kekuasaan.

Fungsi dari sebuah sistem yang menerapkan akuntabilitas demokratik adalah untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dengan kata lain untuk memastikan bahwa kewenangan negara digunakan untuk kepentingan nasional. Selain menjalankan pencegahan dan penetralan potensi “ancaman” dari negara terhadap masyarakat, fungsi akuntabilitas demokratik adalah untuk meningkatkan legitimasi

9 Andi Widjajanto, Cornelis Lay, Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, Jakarta, Pacivis, 2006

10 S. Neil MacFarlane & Yuen Foong Khong, *Human Security and the UN*, Bloomington, USA, Indiana University Press, 2006

dari lembaga-lembaga negara yang dimaksud dengan menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang mengedepankan penggunaan kewenangan negara yang efisien untuk kepentingan rakyat, melalui penciptaan mekanisme pertanggungjawaban pejabat publik secara transparan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penerapan *good governance* diharapkan dapat meng-expose lembaga-lembaga negara ini kepada kritik publik dan mencegah terjadinya penyalahgunaan, maupun menyibak terjadinya penyalahgunaan.

Namun akuntabilitas parlemen saja tidak cukup. Negara demokrasi modern selalu berjalan beriringan dengan penerapan distribusi kekuasaan di dalam negara dan *rule of law*. Karena legislasi adalah perwujudan hukum dari keinginan demokratik, maka kompetensi lembaga-lembaga yang berwenang didefinisikan oleh hukum yang seyogyanya mengatur kewenangan lembaga-lembaga negara dan penggunaannya.

Ada sementara pihak yang beranggapan akuntabilitas demokratik tidak bisa diterapkan pada lembaga intelijen karena lembaga itu beroperasi pada lingkungan yang khusus dan mengemban tugas-tugas keamanan khusus, sehingga mereka tidak boleh dihalangi dengan batasan hukum atau penyelidikan. Namun sesungguhnya akuntabilitas demokratik bisa mendukung performa intelijen maupun meningkatkan dukungan publik terhadap peran komunitas intelijen. Lembaga publik apa pun bila tidak dikenai suatu mekanism pengawasan kritis, baik secara tidak langsung maupun secara langsung, atau secara formal melalui pengukuran kompetensi secara komprehensif, dapat mengakibatkan lembaga itu kehilangan kompetensi.

5. Lembaga Intelijen Indonesia dan Masalahnya

Transformasi bukanlah sesuatu yang asing dalam sejarah intelijen Indonesia. Penelusuran terhadap sejarah intelijen Indonesia, yang semakin mudah diakses sejak mulai bergulirnya wacana reformasi intelijen tahun 2005, akan mendapati suatu proses transformasi intelijen dalam hal fungsi yang dilayaninya untuk negara. Hal ini dikarenakan terjadinya dinamika dalam paradigma keamanan nasional, struktur otoritas intelijen dan informasi strategis yang saling berinteraksi menentukan fungsi dan kualitas intelijen negara. Dengan demikian, konsolidasi demokrasi yang belum mencapai bentuk tata pemerintahan yang sepenuhnya fungsional di Indonesia membuat transformasi lembaga intelijen ke depan sebagai sebuah keniscayaan.

Secara ringkas transformasi lembaga intelijen Indonesia bisa dikategorikan berdasarkan fungsi yang dilayaninya, yaitu mendukung operasi militer (1945-1958), mendukung implementasi kebijakan politik (1959-1965), mendukung kelestarian rezim (1966-1998), mendukung pemulihan keamanan (1998-sekarang).

Fungsi dukungan terhadap upaya pertempuran yang dilakukan tentara republik di awal masa kemerdekaan 1945-1949 diemban oleh lembaga intelijen yang baru dibentuk. Beberapa bulan setelah memproklaimkan kemerdekaan, pemerintah Indonesia membentuk Badan Istimewa yang mengemban tugas mengumpulkan informasi sebanyak mungkin di berbagai wilayah di Jawa untuk mendukung tentara

nasional menghadapi pasukan Belanda sekaligus menggalang dukungan terhadap kemerdekaan RI. Perkembangan selanjutnya memperluas tugas lembaga ini untuk fungsi dukungan tempur dengan melakukan penyusupan di wilayah-wilayah yang dikuasai Belanda, membantu penggalangan dana, senjata, dan obat-obatan untuk operasi tempur mempertahankan kemerdekaan dengan melakukan aktivitas hingga ke manca negara.¹¹

Pada masa setelah kemerdekaan pemerintah masih mengerahkan lembaga intelijen untuk fungsi dukungan tempur, kali ini dengan musuh yang berasal dari dalam negeri berupa pemberontakan Westerling, Andi Aziz, Republik Maluku Selatan, DI/TII, dan PRRI/Permesta. Periode ini juga diwarnai stagnansi lembaga intelijen akibat kekurangan dana dan struktur organisasi yang terpinggirkan, dan tercerai-berai dengan masing-masing angkatan TNI dan kepolisian memiliki lembaga intelijen sendiri. Politisasi lembaga intelijen selanjutnya mewarnai hubungan lembaga eksekutif dengan intelijen, antara lain dengan tujuan menjaga koordinasi unit-unit intelijen di bawah kendali politik Presiden Sukarno. Politisasi ini dilembagakan dalam bentuk Badan Koordinasi Intelijen, yang selanjutnya menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) yang dikepalai Menteri Luar Negeri Subandrio sejak November 1959.¹²

Masa demokrasi terpimpin ini sangat diwarnai fungsi lembaga intelijen yang sepenuhnya melayani kepentingan politik pemerintah, dan hal ini sangat

11 Ken Conboy, *INTEL: Inside Indonesia's Intelligence Service*, Jakarta, Equinox, 2004, pp. 15-29

12 Andi Widjajanto & Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, Jakarta, Pacivis, 2008

kontraproduktif bagi efektivitas operasi militer Indonesia dan secara umum bagi efektivitas kinerja intelijen. Inefektivitas operasi militer Indonesia sangat terlihat pada operasi-operasi Komando Siaga yang menerjunkan pasukan di Semenanjung Malaya pada bulan Agustus-September 1964. Operasi yang tidak didukung oleh informasi yang memadai ini bergantung pada keyakinan adanya kelompok-kelompok masyarakat di Malaysia yang mendukung insurgensi melawan pemerintahan mereka, dan harus berakhir ketika sebagian besar pasukan penerjun kehilangan peralatannya saat penerjunan dan tertangkap pasukan Gurkha yang memburu mereka.

Politisasi lembaga intelijen bahkan memicu terjadinya perpecahanditubuh militer Indonesia, dengan Angkatan Darat yang berusaha mendis-asosiasikan dirinya dari serangan-serangan militer Indonesia di Malaya. Pada 16 September 1964 Tunku Abdul Rahman menerima perwakilan Indonesia yang menawarkan proposal perdamaian. Selanjutnya perwakilan ini diketahui sebagai agen Operasi Khusus yang dikirim atas sepengetahuan Kepala Staf Angkatan Darat Achmad Yani dengan intensi mencegah pecahnya perang antara Malaysia dan Indonesia. Sikap Angkatan Darat ini selanjutnya memunculkan gagasan di pihak Barat untuk memperkuat rivalitas antara TNI AD dan PKI. Bahkan seorang pejabat Inggris dari Foreign Office ketika itu mengatakan bahwa kepentingan Barat adalah melihat terjadinya percobaan kudeta oleh PKI yang dapat dipastikan gagal tetapi segera diikuti upaya TNI AD melawan percobaan kudeta ini dan membasmi PKI.¹³

Inefektivitas lembaga intelijen juga terlihat dari kegagalan mereka melakukan kontra-intelijenterhadap operasi penyadapan yang dilakukan intelijen sinyal

Inggris (British GCHQ) yang bermarkas di Singapura dan Hong Kong. Penyadapan ini mengumpulkan informasi yang bisa mendiskreditkan Presiden Sukarno untuk disirkulasikan di media-media lokal di Indonesia.

Pada tahun 1966 komunitas intelijen Indonesia mulai mengalami perombakan yang menjadi awal dari terbentuknya “negara intelijen”. Konsep “negara intelijen” diperkenalkan Richard Tanter pada tahun 1991 untuk menjelaskan jejaring lembaga intelijen dan bagian-bagian khusus dari militer yang secara keseluruhan menjaga kelestarian rezim Orde Baru. Dalam fase negara intelijen, terjadi perpaduan antara lembaga intelijen yang termiliterisasi dan keikutsertaan lembaga-lembaga pemerintahan dan non-pemerintahan, sipil maupun militer, dalam mengabdikan diri kepada negara sebagai instrumen pengawasan yang komprehensif terhadap masyarakat, dengan tujuan pelanggungan rezim.¹⁴

Pembentukan negara intelijen ini diawali dengan penguasaan dan pembubaran BPI oleh Mayor Jenderal Soeharto pada Agustus 1966 dan pendirian badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) pada bulan Mei 1967 di bawah kepemimpinan Soeharto. BAKIN yang dioperasikan oleh perwira-perwira militer bertugas mengkoordinasikan semua aktivitas dinas intelijen, baik sipil maupun militer, dan sekaligus menjadi langkah awal keserbahadiran militer dalam komunitas intelijen Indonesia. Tugas memulihkan keamanan dan mengembalikan kewibawaan pemerintah diemban oleh Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) sejak Oktober 1965, khususnya dalam hal pemeriksaan para pelaku G.30.S/PKI. Kopkamtib yang sejak tahun 1988 berubah nama menjadi Badan Koordinasi Stabilitas Nasional (Bakorstanas) didukung oleh Panglima

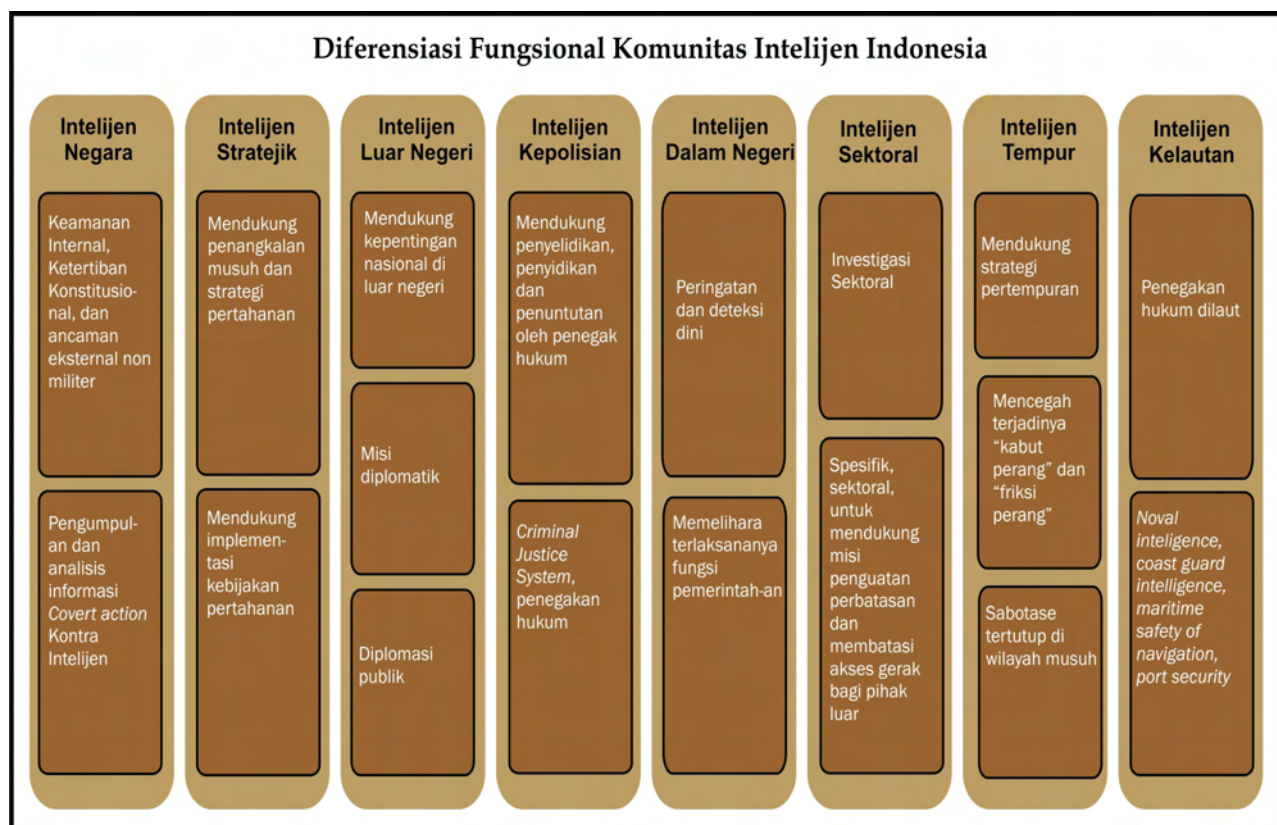
13 Ali Wibisono, *British Efforts to Terminate Indonesia's Policy of Confrontation Against Malaysia*, thesis, University of Nottingham, 2007

14 Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: a Case Study of Indonesia, 1966-1989*, disertasi, University of Monash, 1991

Kodam selaku Pelaksana Khusus Kopkamtib.¹⁵ Selain itu terdapat Operasi Khusus (Opsus) yang melakukan infiltrasi rapat-rapat internal partai, organisasi profesi, organisasi Islam, untuk menjaga munculnya pimpinan-pimpinan yang kooperatif dengan pemerintah. Akhirnya, organ militer yang melekat dengan struktur pemerintahan sipil dari pusat hingga ke daerah juga mengemban fungsi intelijen, untuk mengantisipasi ancaman militer dan non-militer serta mengidentifikasi sumber daya dan kebutuhan pembinaan wilayah tertentu. Selain itu masih terdapat kelompok-kelompok lain yang tidak secara ketat terorganisasi dengan birokrasi pemerintah yang menjalani fungsi informan bagi pemerintah. Secara keseluruhan organ-organ ini membentuk jaring pengintaian yang komprehensif terhadap masyarakat.

informasi, melainkan termiliterisasi, terpolitisasi, atau kedua-duanya. Di lain pihak, kooptasi yang terlalu besar dari lembaga eksekutif dan dominasi perwira militer yang mengisi lembaga intelijen juga tidak memberikan ruang bagi akuntabilitas publik. Dapat dibayangkan bahwa dalam atmosfer seperti ini kebutuhan untuk mewujudkan efektivitas kinerja lembaga intelijen yang institusional dan terdokumentasi akan menjadi sangat rendah. Selama lebih dari setengah abad kemampuan politisi untuk mengembangkan suatu mekanisme pengawasan politik yang memadai tidak pernah terbangun. Institusionalisasi peran parlemen yang optimal dalam mengawasi aktor-aktor keamanan, terlebih lembaga intelijen juga tidak pernah diupayakan.

Perjalanan lebih dari setengah abad lembaga intelijen merefleksikan perubahan fungsi intelijen yang tidak pernah proporsional sebagai pencari dan analisis



15 Andi Widjajanto & Artanti Wardhani, op.cit.

Lembaga intelijen idealnya bertugas mengumpulkan data dan melaporkannya untuk ditindaklanjuti oleh otoritas berwenang, dan dalam pelaksanaan tugas seyogyanya badan ini mematuhi nilai-nilai HAM dan aturan hukum yang berlaku. Namun di Indonesia mengalami kasus-kasus dimana intelijen bertindak diluar batas:

Kasus Tanjung Priok

“Peran inteljen dalam peristiwa itu cukup nyata,” kata Eko. Kecurigaan serupa juga muncul dalam buku Tanjung Priok Berdarah, karangan Pusat Studi dan Pengembangan Informasi Partai Bulan Bintang. Salah satu indikasinya, sebenarnya kerusuhan di Priok itu sudah terdeteksi sejak siang hari.

Ini terlihat dari upaya Amir Biki menghubungi Komando Distrik Militer (Kodim) Jakarta Utara, yang meminta agar empat tersangka pembakaran motor Sersan Hermanu dilepaskan. Namun, hampir tak ada langkah preventif dilakukan aparaturnya keamanan untuk mencegah kerusuhan. Isi pembicaraan antara Amir Biki dan Kapten Mutiran, perwira intelijen Kodim Jakarta Utara, juga tak pernah diungkapkan dalam pengadilan.

Yang juga dicurigai sebagai aksi intelijen adalah munculnya provokator-provokator yang ikut memanas-manasi jamaah pengajian di Jalan Sindang. Provokator inilah yang membuat massa akhirnya bergerak ke arah Markas Kodim dan bentrok dengan aparaturnya keamanan. Sayangnya, tuduhan ini sulit dibuktikan, karena orang yang dicurigai sebagai intel itu kini menghilang. Kecurigaan adanya rekayasa intelijen ini makin menguat, karena pemerintah kemudian mengambil keuntungan dari kasus itu. “Peristiwa Priok adalah momentum untuk memukul pihak oposisi yang makin mengeras pada pertengahan 1980-an,” kata Eko.

Sumber: “Intel di Balik Kasus Priok”, Majalah Gatra, Nomor 4/V, 12 Desember 1998

Kasus Fauzi Hasbi

Teungku Fauzi Hasbi adalah Intel Madya BIN. Teungku Fauzi Hasbi dekat dengan As’ad Waka BIN saat itu. Ia sudah menjadi “Islam garis keras” sekaligus intel sejak lembaga itu bernama BAKIN (Badan Koordinasi Intelijen Negara). Menurut tulisan di Jawa Pos, 27 Desember 2002, berjudul “ICG dan Kesaktian Sidney Jones”, dikatakan bahwa “Laporan itu hanya menggambarkan bahwa Teungku Fauzi Hasbi (paman Al Chaidar) masih menjalin komunikasi dengan Syafrie hingga kini. Juga digambarkan Hasbi punya kedekatan dengan A.M. Hendropriyono (kepala BIN). Padahal, hingga kini dia masih menjalin kontak tidak saja dengan Syafrie, bahkan dengan banyak petinggi militer aktif dan purnawirawan seperti Wiranto (mantan Pangab). Karena itulah, GAM pimpinan Teungku Fauzi Hasbi oleh kalangan Islam pergerakan disebut GAM made in militer untuk membedakannya dengan GAM lainnya.”

Fauzi Hasbi alias Abu Jihad dibunuh oleh orang BIN sendiri karena berselisih paham dengan nama tokoh “islam garis keras” lain seperti Nur Hidayat (provokator kasus Lampung 1989) dan Gaos Taufik (tokoh NII faksi Ajengan Masduki). Teungku Fauzi Hasbi dan dua rekannya sebelum dibunuh di Ambon, ditugaskan oleh BIN untuk melakukan bisnis di sana. Sersan Jawali (intel Kodim setempat) menjadi fasilitator selama Teungku Fauzi Hasbi (dan dua rekannya) menjajaki “bisnis” di Ambon. Padahal, Teungku Fauzi Hasbi ditugaskan ke Ambon untuk dibunuh. Dua orang yang menyertai Teungku Fauzi Hasbi dan ikut dibunuh merupakan “bonus” yang diberikan Nurhidayat karena keduanya merupakan seteru Nurhidayat. Ini adalah contoh dari operasi intelijen yang melewati batas karena tidak memberikan jaminan keselamatan anggotanya dalam melaksanakan tugas.

Sumber: Umar Abduh (Ed.), *Konspirasi Intelijen dan Gerakan Islam Radikal*, Jakarta: 2003, hlm. 12

Kasus Penembakan Misterius (Petrus)

Salah satu pencapaian yang menonjol dari komunitas intelijen Indonesia yang militeristik ini adalah serangkaian pembunuhan yang dilakukan terhadap ratusan warga negara yang dianggap melakukan kekerasan di lingkungannya. Serangkaian peristiwa pembunuhan yang kerap dikenal dengan nama penembakan misterius atau petrus ini merupakan inisiatif dari sebagian besar pejabat aktor keamanan di Indonesia di era 1980-an. Kepala BAKIN Yoga Sugama dalam rapat dengar pendapat dengan Komisi I DPR RI pada Juni 1983 misalnya, mengatakan bahwa tindakan penangkalan yang lebih keras untuk mengembalikan segala sesuatunya secara yuridis sangat diperlukan menanggulangi kejahatan di Indonesia. Tidak kurang dari Presiden Soeharto sendiri mengatakan dalam autobiografinya bahwa penembakan-penembakan itu merupakan tindakan tegas yang dilakukan untuk melawan para penjahat. Ia bahkan membenarkan modus meninggalkan korban penembakan tergeletak di jalan sebagai pesan bagi para penjahat bahwa aparat keamanan masih bisa bertindak.

Berlangsung antara tahun 1983-1985 dan menimbulkan banyak korban, "petrus" tidak hanya menewaskan mereka yang melakukan kejahatan dengan kekerasan, tetapi mereka yang menjadi korban salah tembak atau sengaja ditunjuk sebagai target yang harus dibunuh. KontraS mencatat bahwa pada tahun 1983 ketika korban mulai berjatuhan, korban penembakan mencapai 532 orang.

Sumber: Ali A. Wibisono et.al., *Menguak Tabir 'Hitam' Intelijen Indonesia*, Jakarta: Pacivis, 2006, dapat diunduh di http://www.fisip.ui.ac.id/pacivisui/repository/book/menguak_tabir.pdf

6. Intelijen Di Masa Reformasi Sektor Keamanan

Reformasi sektor keamanan yang digulirkan sejak 1998 belum bisa melakukan banyak perbaikan kinerja intelijen, tetapi setidaknya lembaga-lembaga intelijen telah kehilangan “kuku” politiknya. Keadaan ini dikontribusikan oleh pembubaran Bakorstanas pada Maret 2000, pencabutan UU No.11/PNPS/1963 tentang Anti-Subversi, dan pengadilan terhadap beberapa anggota satuan intel Kopassus yang terkait dengan penculikan dan penghilangan aktivis 1998.

Namun bukan hanya upaya-upaya demokratisasi ini yang melemahkan kendali lembaga intelijen terhadap dinamika politik domestic, tetapi juga ancaman-ancaman keamanan internal yang mengalami eskalasi sejak 1998. Kebijakan-kebijakan represif dan penetrasi intelijen di masa Order Baru hanya mencegah terjadi benturan kepentingan antar kelompok masyarakat di tingkat permukaan, semata menjaga harmonisme bagi kelangsungan rezim, tanpa menyelesaikan pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat. Maka intelijen di masa reformasi harus memobilisasi kapasitas mereka untuk mendukung pemulihan keamanan yang terganggu oleh ancaman-ancaman internal, khususnya terorisme, disintegrasi, dan konflik horizontal.

Ancaman terorisme menjadi tantangan berat bagi lembaga intelijen Indonesia, karena ancaman ini tidak hanya merupakan manifestasi ancaman internal, tetapi juga mendapat penguatan dari bebasnya lalu lintas barang dan orang di perbatasan-perbatasan Indonesia. Aksi terorisme tidak akan terwujud tanpa pendanaan yang cukup, sehingga pekerjaan utama bagi lembaga intelijen kita tidak lain adalah melacak dan menghentikan aliran pendanaan, suatu hal sulit mereka penuhi. Pendanaan Jemaah Islamiyah misalnya, diperoleh dari sumbangan-sumbangan pribadi

yang dikumpulkan oleh orang Indonesia yang bekerja di luar negeri, yang selanjutnya berperan sebagai kurir yang mengantarkan uang tunai langsung kepada sel-sel individual JI.

Namun kelompok teroris di Indonesia memang bukan lawan yang mudah, penangkapan anggota-anggota kunci dari JI sekalipun tidak menghentikan aksi dari kelompok ini. Ini terutama terlihat pada Bom Bali I pada Oktober 2002 yang terjadi meski pada bulan Juni intelijen Indonesia telah menangkap Omar al-Faruq dan diam-diam menyerahkannya kepada Amerika Serikat. Kerja sama internasional antar lembaga intelijen telah mencatat sukses menangkap anggota-anggota JI, termasuk penangkapan sejumlah anggota sel Singapura di Bangkok dan Kepulauan Riau berkat kerja sama antara intelijen Indonesia, Singapura dan Thailand, penangkapan Riduan Isamuddin di Bangkok berkat kerjasama intelijen Thailand dan Amerika Serikat, atau kerja sama antara Kepolisian Indonesia dan Australia menyingkap sel JI yang mengeksekusi pemboman di Bali tahun 2002, Hotel Marriott tahun 2003, Kedutaan Australia tahun 2004, dan kembali di Bali tahun 2005.

Ketidakmampuan mencegah serangan teroris juga merefleksikan inefektivitas dari penetrasi yang dilakukan intelijen Indonesia terhadap organisasi-organisasi penyebar teror. Individu-individu yang semestinya menjadi informan, justru memanfaatkan ikatan mereka dengan lembaga intelijen untuk tujuan-tujuan pribadi dan organisasinya. Sehingga meskipun intelijen memiliki banyak informan di dalam organisasi dan mereka melakukan kontak secara reguler dengan pemuka-pemuka kelompok yang setia dengan misi Darul Islam, mereka tidak bisa membongkar agenda

sesungguhnya dari kelompok Islamis di Indonesia. Selain kemampuan kontra-intelijen yang masih kurang, hal ini juga disebabkan oleh loyalitas yang sangat tinggi dari kelompok Islamis di Indonesia.¹⁶

Masalah yang dihadapi intelijen Indonesia dalam menghadapi terorisme saat ini sesungguhnya merupakan konsekuensi yang tidak diharapkan dari operasi yang mereka lakukan di akhir 1970-an, dipimpin oleh Ali Moertopo, untuk mencoba mengangkat ke permukaan tokoh-tokoh muslim yang berpotensi menjadi oposisi bagi Presiden Soeharto. Operasi ini menyegarkan kembali ikatan antar muslim radikal yang ada di Sulawesi Selatan, Sumatra dan Jawa, memperkuat gagasan negara Islam yang selanjutnya juga memanfaatkan semangat intelektual para mahasiswa akan konsep negara Islam yang banyak didiskusikan, khususnya di mesjid-mesjid universitas. Semangat intelektual ini semakin berkembang menjadi radikalisme berkat semangat dari revolusi Iran, ketersediaan buku-buku terjemahan tentang politik Islam dari Timur Tengah dan Pakistan, serta kemarahan atas kebijakan-kebijakan Soeharto. Sebagai hasil dari operasi ini, tokoh-tokoh Islamis yang sebagian berpengalaman melakukan aktivitas anti-pemerintahan berkoalisi di sekitar pondok pesantren Ngruki, dekat kota Solo, Jawa Tengah.

Rekam jejak intelijen Indonesia dalam konteks penanggulangan bahaya disintegrasi juga menunjukkan suatu kesempatan untuk mengembangkan kemampuan kontra-insurgensi yang lebih baik. Sebagai sebuah bentuk perang asimetrik, intelijen memainkan peranan terpenting. Masih menjadi pertanyaan apakah intelijen yang diberikan unit-unit intelijen Kopassus yang diterjunkan ketika menghadapi

GAM di Aceh tahun 2001 telah memberikan input intelijen yang memadai bagi pasukan TNI dan POLRI (BRIMOB) di lapangan. Pertanyaan ini muncul ketika tindak kekerasan yang dilakukan BRIMOB bersifat non-diskriminatif, misalnya dengan hukuman kolektif sebagai balasan dari serangan. Bahkan bisa jadi intelijen yang dimiliki pihak GAM, tentang populasi dan kondisi lokal lebih baik.

Sementara itu di Timor Timur sejak pertengahan dekade 1970-an BAKIN melakukan pembinaan, bahkan sebagian pihak meyakini “membentuk”, terhadap Asosiasi Demokratik Rakyat Timor (APODETI), yang ketika itu masih bersaing dengan Uni Demokratik Timor (UDT) dan Asosiasi Sosial Demokrat Timor (ASDT).¹⁷ Namun hal ini tidak dapat mencegah lepasnya Timor Timur dari Indonesia, yang disertai dengan korban kemanusiaan yang sangat besar.

Di masa reformasi kita melihat kegagalan komunitas intelijen Indonesia mendeteksi aksi-aksi kekerasan atau mengidentifikasi sumber-sumbernya, dan kecurigaan pun muncul bahwa lembaga-lembaga intelijen mengejar agenda nya masing-masing. Hal ini memperjelas sebuah kebutuhan mendesak untuk melakukan re-strukturisasi komunitas intelijen dan memperbaiki kapasitas pemerintah pusat dalam mengendalikan lembaga-lembaga intelijen.

16 ICG, *Recycling Militants in Indonesia: Darul Islam and the Australian Embassy Bombing* Crisis Group Asia, Report N°92, 22 February 2005

17 John R. Ballard, *Mastering Coalition Command in Modern Peace Operations: Operation 'Stabilise' in East Timor, Small Wars and Insurgencies*, Vol.13, No.1, London: Frank Cass (Spring 2002), pp.83–101

7. Regulasi Intelijen Indonesia dan Masalahnya

Re-strukturisasi komunitas intelijen Indonesia dimulai pada masa Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001 dengan hasil perubahan BAKIN menjadi BIN, dan arah pertanggung jawaban lembaga intelijen ini kepada Presiden dan parlemen. Namun hingga saat ini pun belum terwujud mekanisme institusional untuk mengkoordinasikan kerja lembaga-lembaga intelijen yang berbeda.

Badan Intelijen Nasional saat ini secara teoretik memang berada di bawah kendali pemerintahan sipil, dengan kepala lembaga itu ditunjuk langsung oleh dan bertanggung jawab kepada Presiden. Namun lembaga ini masih didominasi oleh personil militer dan mengadopsi karakter militeristik yang cenderung konservatif dan mengadopsi pendekatan skenario terburuk. Komunitas intelijen Indonesia juga hampir tidak memiliki pengawasan oleh pejabat sipil.

Tanpa kendali efektif dari pejabat politik sipil, khususnya dari parlemen, presiden akan menjadi terlalu berkuasa atas lembaga intelijen. Pada masa reformasi, presiden berkuasa penuh atas lembaga intelijen tanpa pengawasan dan bisa menggunakan lembaga ini untuk kepentingan kekuasaannya, dimulai dengan penempatan individu mantan militer yang telah terbukti setia kepada individu presiden yang memilih. Abdullah Mahmud Hendropriyono, pensiunan Letnan Jenderal TNI AD, yang ditunjuk Presiden Megawati untuk menjabat sebagai kepala BIN telah memberi dukungan kepada Megawati sejak tahun 1993 dalam pencalonan pemimpin Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sementara Kepala BIN

Syamsir Siregar, pensiunan Mayor Jenderal TNI AD yang ditunjuk Presiden Yudhoyono tidak lain adalah anggota Tim Kampanye SBY-JK.

Masalah koordinasi merupakan salah satu hal krusial yang harus dibenahi komunitas intelijen Indonesia. Garis otoritas komunitas intelijen yang pada masa Orde Baru mengerucut pada individu presiden, kini menjadi kurang jelas. Indonesia masih kekurangan mekanisme koordinasi bagi lembaga-lembaga intelijen nya. BAIS bertanggung jawab kepada Markas Besar TNI, BIN bertanggung jawab kepada presiden, sementara POLRI juga bertanggung jawab kepada presiden. Pada struktur seperti ini, secara teoretik, intelijen yang diproduksi BAIS bisa diberikan kepada presiden atas diskresi Panglima TNI, sementara Presiden bisa memberikan intelijen yang diproduksi BIN kepada Departemen Pertahanan.¹⁸

Dalam organisasinya saat ini, BAIS terorganisasikan menjadi tujuh direktorat: 1) Internal (Direktorat A); 2) Luar Negeri (Direktorat B); 3) Pertahanan (Direktorat C); 4) Keamanan (Direktorat D); 5) Operasi Psikologis (Direktorat E); 6) Anggaran dan Administrasi (Direktorat F); 7) Produksi Intelijen (Direktorat G). Untuk direktorat yang disebut terakhir ini lah yang menyiapkan produk intelijen untuk diserahkan kepada Panglima TNI.

BAIS tidak memiliki peran operasional. Fungsinya terbatas pada pengumpulan dan analisis informasi. Sumber-sumber intelijen domestiknya adalah unit-unit independen yang mengumpulkan informasi di lapangan dan melaporkan secara langsung kepada

18 Angel Rabasa, John B. Haseman, *The military and democracy in Indonesia*, RAND, 2002

markas besar BAIS dan unit-unit intelijen yang menjadi bagian organik dari struktur komando teritorial. Seluruh pelaporan intelijen militer mengerucut pada hirarki tertinggi militer, yaitu Panglima TNI.

Dalam hal ini pertanyaan yang menarik untuk kita ajukan adalah apakah intelijen atau informasi strategis yang dikumpulkan pada hirarki terbawah komando teritorial yang memiliki unit intelijen benar-benar dapat tersampaikan kepada Panglima TNI? Berapa banyak informasi strategis yang telah dikumpulkan unit teritorial TNI yang tidak tersampaikan kepada Panglima TNI dan “disembunyikan” komandan teritorial nya masing-masing?

Di lain pihak BIN memiliki tugas pengumpulan dan analisis informasi sekaligus melaksanakan operasi intelijen (dengan dukungan personil intelijen TNI). Kepala BIN merangkap peranan sebagai penasihat intelijen utama Presiden. BIN memiliki jaringan intelijen domestik dan luar negeri nya sendiri, dan mengumpulkan dan melaporkan masalah-masalah politik, ekonomi, sosial, kebudayaan, ideologi, keamanan, dan pertahanan, termasuk terorisme nasional dan internasional serta masalah subversi. Secara periodik staf BIN dan BAIS mengadakan pertemuan personal dan informal untuk menggantikan ketiadaan hubungan kelembagaan langsung di antara keduanya.

Perubahan yang terjadi dalam tubuh institusi intelijen Indonesia sudah cukup signifikan, sayangnya hal ini tidak termanifestasikan dalam produk perundang-undangan yang memiliki hirarki tinggi dan dengan demikian tidak terpublikasikan. Sebagian dari pengaturan yang ada mengenai intelijen masih terbatas pada Instruksi Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Menteri dan/atau bahkan Surat Keputusan Kepala Instansi, termasuk tetapi tidak terbatas pada Kepala BIN.

Pada tingkat kebijakan nasional, Intelijen Indonesia hingga saat ini hanya mengandalkan Instruksi Presiden No. 5/2002 dan sedang dalam proses pengajuan Rancangan Undang Undang mengenai Intelijen Negara di DPR. Inpres No.5/2002 memposisikan BIN sebagai penanggung jawab utama pembuatan kebijakan di bidang intelijen. Maka dapat dikatakan bahwa Instruksi Presiden ini telah memperluas mandat Badan Intelijen Negara (BIN) yang pada mulanya merupakan badan intelijen instansional menjadi Koordinator Intelijen Negara. Lingkup peranan BIN sejak tahun 2002 menjadi jauh lebih luas dari sebelumnya dan memainkan peran sebagai “badan intelijen nasional”, ketimbang peran sebelumnya sebagai “badan intelijen negara”.

Hingga tulisan ini dibuat, pemerintah telah mengeluarkan tiga versi rancangan undang-undang Intelijen Negara, yang secara keseluruhan menunjukkan pembelajaran bertahap (yang belum selesai) tentang komunitas intelijen yang efektif dan demokratis. Ketiga versi itu masing-masing dikeluarkan pada 25 Januari 2002, 5 September 2003 dan 10 Maret 2006. Perjalanan menuju sebuah undang-undang Intelijen Negara juga ditandai dengan diluncurkannya draf alternatif yang ditawarkan oleh Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara, yang difasilitasi oleh PACIVIS UI, pada 23 Agustus 2005. Meski kemajuan draft menunjukkan suatu proses internalisasi sebagian dari azas-azas demokratis yang banyak dikedepankan masyarakat sipil, komunitas intelijen Indonesia masih belum sepenuhnya melepaskan diri dari sentralitas dimensi koersif dalam aktivitas intelijen dan mengutamakan metode pengumpulan, analisis, dan pengolahan informasi strategis, yang jauh lebih berkontribusi pada intelijen yang efektif.

Sebagai sebuah regulasi nasional di bidang intelijen, UU yang mengatur BIN saja tentu tidak cukup. Seperti halnya UU TNI tidak akan cukup untuk meregulasi

seluruh masalah pertahanan, sehingga perlu diadakan terlebih dulu UU Pertahanan Negara, maka UU intelijen negara (dan UU Keamanan Nasional) harus ada sebagai rujukan bagi UU BIN. Hampir seluruh masalah yang ditemukan pada draft RUU BIN pada versi yang terakhir (tahun 2006) berasal dari pemusatan yang terlalu besar pada pengaturan BIN sebagai pengampu seluruh peran intelijen. Setidaknya ada tiga masalah besar yang bisa ditemukan pada regulasi intelijen di Indonesia hingga saat ini, yaitu masalah hakikat dan posisi ketatanegaraan lembaga intelijen, peran, ruang lingkup tugas, dan organisasi.

Pertama, dari segi hakekat intelijen dan posisi ketatanegaraan lembaga intelijen, draf ini menginterpretasikan intelijen negara sebagai lembaga pemerintah yang merupakan bagian dari sistem keamanan nasional yang berwenang melakukan aktivitas intelijen. Intelijen didefinisikan sebagai segala upaya mengembangkan sistem deteksi dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan ancaman keamanan nasional.

Selain tidak menegaskan karakter sipil yang semestinya muncul pada pemahaman hakikat intelijen, pemahaman tentang hakekat intelijen ini masih terlalu luas, karena tidak bisa menjawab pertanyaan: dimanakah posisi ketatanegaraan lembaga intelijen di Indonesia dan peran apa yang dilayani oleh lembaga intelijen di posisi tersebut?

Regulasi intelijen negara harus memperlihatkan hakekat intelijen sebagai institusi sipil yang menjadi bagian dari kekuasaan eksekutif untuk menjamin keamanan nasional. Dengan pemahaman hakekat seperti ini diharapkan hubungan antara lembaga intelijen dan penguasa eksekutif yang mengarah pada pelanggaran rezim dapat dicegah.

Adapun penegasan karakter sipil dari institusi intelijen tidak hanya dimaksudkan untuk mencegah perwira-perwira aktif militer untuk menempati lembaga intelijen, tetapi untuk menjaga kepatuhannya terhadap pemenuhan hak-hak dasar warga negara.

Masalah kedua adalah peran lembaga intelijen yang mencakup peran penegakan hukum dengan wewenang untuk melakukan penangkapan. Pasal 12 dari draf RUU BIN tahun 2006 ini menyatakan bahwa BIN memiliki kewenangan khusus untuk menangkap dalam rangka interogasi, menyadap, memeriksa rekening dan membuka surat setiap orang yang dianggap membahayakan keselamatan warga negara. Ada dua problematika penting yang patut dibahas, yaitu peranan penegakan hukum dan kewenangan khusus. Dalam kondisi ideal, seharusnya intelijen tidak memiliki peran penegakkan hukum, karena fungsi penegakan hukum pada hakekatnya tidak bersifat rahasia. Kata “penangkapan” memiliki implikasi proses hukum yang harus dilalui sebelum itu, yaitu pengumpulan barang bukti, penyelidikan, penyidikan, dan proses yang mengikuti sesudahnya, yaitu pengadilan. Seluruh proses ini pada hakekatnya adalah fungsi penegakan hukum, dan harus bersifat publik, maka barang bukti, metode pengumpulannya, dan sumber informasi harus dihadirkan di muka pengadilan sebagai bagian dari proses hukum. Prinsip kerahasiaan tentu tidak sesuai dengan proses hukum ini. Tanpa proses-proses ini maka “penangkapan” sebenarnya menyiratkan makna “penculikan”.

Selain itu pernyataan “setiap orang yang dianggap membahayakan keselamatan warga negara” cukup kontroversial karena bila tidak berdasarkan analisa yang komprehensif dan akurat, banyak orang yang akan dirugikan akibat salah tangkap atau penangkapan yang bersifat subjektif.

8. Pengaturan Intelijen Di Masa Depan

Untuk mengatasi problematika ini, wewenang khusus lembaga intelijen harus diatur secara ketat. Bila Penangkapan (*interdiction*) seharusnya tidak dilakukan oleh lembaga intelijen, melainkan oleh lembaga penegak hukum. Penangkapan yang dilakukan sebagai bagian dari proses kontra-intelijen untuk mengejar musuh asing di dalam negeri selayaknya merupakan suatu tahap akhir dari pengumpulan dan analisis informasi yang dilakukan lembaga intelijen. Ketika seluruh bukti dan informasi koneksi inter-personal dari organisasi musuh sudah terkumpul, lembaga intelijen harus berkoordinasi dengan lembaga penegak hukum untuk melakukan penangkapan.

Catatan penting lain adalah wewenang khusus ini tidak selayaknya dijalankan oleh lembaga intelijen tanpa pengawasan dari pihak lain. Seluruh pelaksanaan wewenang khusus ini, apabila dilakukan terhadap warga negara Indonesia, harus dilakukan dengan izin (*warrant*) dari lembaga yudikatif.

Selanjutnya pasal 6 dari draft RUU ini menyebutkan bahwa Badan Intelijen Negara (BIN) berwenang melakukan aktivitas-aktivitas intelijen seperti: penyidikan, pengamanan dan penggalangan. Ketiga aktivitas utama intelijen ini dimaksudkan untuk mencakup empat fungsi ideal intelijen, yaitu fungsi pengumpulan informasi (*information gathering*), fungsi analisa (*analysis*), fungsi *counter-intelligence*, dan fungsi operasi rahasia (*covert actions*). Perumusan yang sangat sederhana dalam RUU tersebut tetap membuka peluang penyimpangan dalam pelaksanaan aktivitas aktivitas intelijen di Indonesia.

Kategorisasi dinas-dinas intelijen setidaknya terwujud dalam lima tipe organisasi yaitu: intelijen nasional yang mengantisipasi ancaman terhadap keamanan dalam negeri, intelijen strategik yang menjalankan fungsi pertahanan dan tempur, intelijen yang melekat dalam unit-unit militer, intelijen yustisia dan kriminal, dan lembaga-lembaga pemerintahan yang memiliki fungsi untuk mendukung atau menunjang kesediaan informasi. Hubungan antara dinas-dinas intelijen dan lembaga lain yang berhubungan dengan fungsi intelijen dapat dilihat dalam bagan-bagan berikut.

Pembedaan dinas-dinas intelijen dapat dilakukan dengan menemukan kombinasi fungsi dari intelijen eksternal-internal, intelijen strategik-yustisia, dan tempur-order. Pembagian-pembagian tersebut memiliki maksud yang sama, yaitu untuk meningkatkan profesionalisme dinas intelijen dan mempermudah pengawasan. Pembedaan dinas-dinas intelijen dapat dilakukan dengan menemukan kombinasi dari variasi fungsi intelijen, yaitu dalam negeri dan luar negeri, strategik dan yustisia, pemenangan perang dan menjaga ketertiban. Pembagian-pembagian tersebut memiliki maksud yang sama, yaitu untuk meningkatkan profesionalisme dinas intelijen dan mempermudah pengawasan.

Dari kombinasi tersebut, setidaknya akan ada delapan dinas intelijen yang masing-masing memiliki cakupan tugas yang berbeda seperti nampak pada gambar di bawah ini. Sebagai keterangan gambar, kolom atas menjelaskan fungsi intelijen, sementara kolom bawah menjelaskan peran dan batasan kerja intelijen.

Diferensiasi intelijen ini merefleksikan tahap lanjut dari proses reformasi intelijen. Pembentukan

lembaga-lembaga intelijen yang memiliki fungsi dan peran spesifik ini mencakup potensi-potensi ancaman yang berasal dari dalam dan luar negeri secara komprehensif.

Upaya untuk melakukan koordinasi yang efektif merefleksikan tiga hal penting. Pertama, hubungan antara intelijen dan lembaga eksekutif harus dijaga agar tidak menjadi hubungan personal pemimpin lembaga intelijen yang loyal kepada individu pemimpin negara, ketimbang kepada lembaga eksekutif. Kedua, sulitnya menerapkan pengendalian terhadap lembaga negara yang memiliki akses terhadap dana ekstra-konstitusional dan semakin sulit untuk melakukan pengendalian terhadap aktivitas-aktivitas lembaga yang didukung oleh dana seperti ini, karena lepas dari pertanggung jawaban institusional dan/atau dapat ditolak keberadaannya (*plausible deniability*). Ketiga, sulit pula melakukan pengendalian terhadap lembaga-lembaga yang beroperasi tanpa pengawasan efektif dari badan legislatif.

Khusus berkaitan dengan masalah koordinasi lembaga intelijen, terdapat dua sub-permasalahan yang perlu menjadi bahan pengaturan intelijen ke depan, yaitu koordinasi antar lembaga-lembaga intelijen dan koordinasi lembaga intelijen dengan aktor-aktor keamanan yang lain.

Prinsip pertama yang harus diperhatikan dalam mekanisme koordinasi antar-dinas intelijen adalah adanya kebutuhan akan kehadiran *coordinating agency* untuk mengkoordinasikan dinas-dinas intelijen yang ada, merekomendasikan kebijakan, serta menyusun tata cara pelaksanaan tugas dalam lingkungan intelijen. *Coordinating agency* tersebut bisa dilaksanakan oleh unit tugas khusus atau disematkan kepada BIN. Dalam hal ini kondisi yang disebut pertama lebih ideal dari yang kedua.

Rekomendasi pertama menganjurkan salah satu lembaga intelijen yang sudah ada mengambil dua peran sekaligus, yaitu peranan sebagai pelaksana fungsi intelijen dan sebagai koordinator bagi lembaga-lembaga intelijen lain. Untuk kebutuhan koordinasi dibentuk sebuah Komite Eksekutif Intelijen Nasional (KEIN) yang diketuai oleh Kepala BIN dengan anggota para kepala dinas intelijen lainnya.¹⁹ KEIN berperan untuk melakukan sinkronisasi dan optimalisasi rencana, kegiatan dan operasi intelijen, sehingga unsur-unsur utama keterangan (UUK) atau informasi dasar bagi lembaga intelijen yang didapat bersifat akurat dan komprehensif. Area lain yang harus dirancang oleh KEIN adalah kebutuhan anggaran yang terpadu yang sebaiknya dibuat dalam multi-tahun.

Konsekuensi negatif dari implementasi alternatif koordinasi intelijen ini adalah kondisi yang mengharuskan kepala badan intelijen mengenakan “dua topi” sekaligus. Ini terjadi di AS sebelum disahkannya *The Intelligence Reform and Terrorism Act* pada bulan Desember 2004.²⁰ Saat itu, Direktur CIA (dinas intelijen luar negeri AS) sekaligus menjabat sebagai kepala semu (*titular head*) dari 14 agensi lain dalam komunitas intelijen AS dengan tingkat kontrol terhadap anggaran dan personil yang minim. Kondisi riil yang kemudian terjadi adalah tidak hadirnya seseorang yang benar-benar bertanggung jawab atas komunitas intelijen dan dianggap berkontribusi pada lemahnya koordinasi antar-dinas intelijen yang memunculkan tragedi 11 September.

Reformasi intelijen yang kemudian dikerjakan adalah memunculkan seorang *Director of National Intelligence* (DNI) yang mengepalai semua komunitas intelijen yang ada dengan kewenangan dalam hal penentuan dan penggunaan anggaran dan personil, termasuk di dalamnya memindahkan dua item tersebut, anggaran dan personil, dari satu agensi ke agensi yang lain jika dibutuhkan.

Maka alternatif lain yang dapat dipilih Indonesia adalah model *coordinating agency*. Model ini dimunculkan oleh Pacivis UI melalui mekanisme cakra bhuya (Pacivis UI, 2006). Dalam model ini, dinas-dinas intelijen bekerja dalam suatu sistem jaringan kerja dan struktur koordinasi melingkar yang menempatkan Lembaga Koordinator Intelijen Negara (LKIN) di titik pusat lingkaran dan berfungsi sebagai koordinator kerja sama lintas lembaga.

Meski menyandang status sebagai koordinator, bukan berarti bahwa LKIN akan menentukan operasi atau kegiatan masing-masing dinas intelijen. LKIN hanya mengatur siapa melakukan apa dalam kebutuhan mendapatkan informasi yang lengkap dan tanpa celah untuk menjamin kelangsungan hidup negara dan pemerintahan. Selain itu, kehadiran LKIN memungkinkan hilangnya tumpang tindih tanggung jawab dinas-dinas intelijen.

Konsep cakra bhuya membedakan dinas-dinas intelijen dalam lima tipe organisasi yaitu: intelijen nasional yang mengantisipasi ancaman terhadap keamanan dalam negeri, intelijen stratejik yang menjalankan fungsi pertahanan dan tempur, intelijen yang melekat dalam unit-unit militer, intelijen yustisia dan kriminal, dan lembaga-lembaga pemerintahan yang memiliki fungsi untuk mendukung atau menunjang kesediaan informasi.

Masuk ke dalam tipe apakah koordinasi lembaga intelijen Indonesia saat ini? Dalam Inpres 5/2002 ditegaskan mengenai peran BIN sebagai koordinator badan intelijen departemen-departemen lain. Dalam instruksi pertama dituliskan bahwa: “di samping tugas pokoknya sendiri sebagaimana

diatur ..., melakukan pengkoordinasian penyusunan perencanaan umum dan pengkoordinasian pelaksanaan operasional kegiatan intelijen seluruh instansi lainnya, yang menyelenggarakan fungsi tersebut sebagai bagian atau untuk mendukung penyelenggaraan tugas masing-masing”.

Berdasarkan regulasi ini, maka BIN sebenarnya menjalankan peran sebagai dinas intelijen internal atau negara sekaligus LKIN dalam versi cakra bhuya. Atau, menjadi KEIN dalam usulan mekanisme koordinasi yang kedua. Jika memang keputusan ini yang akan diambil, maka harus ada penegasan mengenai fungsi ganda yang dijalankan oleh BIN ini. Dalam sejarah intelijen Indonesia, fungsi serupa pernah dijalankan oleh BAKIN.

Lebih dari kedua peran itu, ternyata apabila kita melakukan penelusuran terhadap regulasi-regulasi sektor keamanan yang ada, kita akan menemukan lebih banyak lagi peranan BIN.

Dalam SK Baintel 0462002 dan SEBI 515/DASP 2003 diatur mengenai peran BIN sebagai koordinator pemberantasan uang palsu. Hal ini menyalahi fungsi BIN sebagai sebuah lembaga intelijen yang tidak memiliki kewenangan sebagai penegak hukum. Fungsi BIN, seperti halnya lembaga intelijen lain, adalah mengumpulkan informasi sebagai mekanisme *early warning*. Apabila dalam kegiatannya BIN perlu melakukan penahanan, misalnya, maka harus ada batasan-batasan yang jelas dan tegas dalam kegiatan tersebut. Pada prinsipnya, fungsi penegakan hukum merupakan domain kepolisian dan jika BIN membutuhkan langkah hukum, maka yang bisa dikerjakan adalah menyediakan informasi yang

-
- 19 Mayjen. TNI (Pur.) Dadi Susanto, “Pokok-Pokok Pikiran dalam Reformasi Intelijen”, paper disampaikan dalam Diskusi Publik Menuju Sistem Keamanan Nasional: Kesiapan Regulasi dan Koordinasi Antaraktor, Hotel Ambhara, Jakarta, 21 Februari 2008, hlm. 5.
 - 20 Catatan mengenai reformasi intelijen di AS terkait dengan pengesahan *The Intelligence Reform and Terrorism Act* dapat dilihat dalam Helen Fessenden, “*The Limits of Intelligence Reform*”, dalam *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2005, hlm. 106-111 dan Mike McConnell, “*Overhauling Intelligence*”, dalam *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, 2007, hlm. 49-52.

memadai sebagai alat bukti bagi langkah hukum yang dikerjakan oleh kepolisian.

Kesalahan serupa juga muncul dalam RUU Intelijen versi pemerintah yang memberikan izin bagi intelijen untuk melaksanakan penangkapan (pasal 12 RUU Intelijen). Hak untuk melaksanakan fungsi penegakan hukum semacam ini harus dijauhkan dari intelijen, meski dalam aktivitasnya intelijen boleh melakukannya selama tidak terungkap (dalam kerangka aksi tertutup) dan dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Lalu dalam Inpres 01/2002 diatur mengenai kewenangan BIN untuk mengkoordinasi seluruh operasi intelijen di Aceh terkait dengan pemberlakuan keadaan darurat di Aceh (instruksi keempat poin i). Masalah yang muncul sama dengan catatan pertama, yaitu fungsi ganda yang dijalankan BIN. Dalam instruksi tersebut dijelaskan bahwa “operasi intelijen seluruh sektor yang pelaksanaannya dikoordinasi oleh BIN”. Masalah yang kemudian muncul adalah ketidaktegasan batasan mengenai koordinasi yang dimaksud, apakah hanya dalam pembagian peran dan kegiatan pengumpulan informasi atau sekaligus operasi masing-masing dinas intelijen kegiatan.

Sub-permasalahan koordinasi yang berikutnya adalah koordinasi lembaga intelijen dengan aktor-aktor keamanan yang lain. Prinsip-prinsip umum yang berlaku adalah bahwa dalam koordinasi dengan aktor keamanan lain, lembaga intelijen harus menjalankan peran sebagai aktor yang dilibatkan atau dikoordinasi oleh badan koordinator/pihak yang melibatkan; kedua, lembaga intelijen bekerja berdasarkan spesialisasi fungsi intelijen; dan ketiga, lembaga intelijen berfungsi sebagai badan untuk mengumpulkan informasi.

Menciptakan regulasi koordinasi antara lembaga intelijen dan aktor-aktor keamanan lain bisa menjadi lebih rumit dari koordinasi sesama lembaga intelijen,

karena pelibatan intelijen dalam mekanisme koordinasi antar aktor keamanan berpotensi menempatkan aktor-aktor lain menjadi sub-ordinat. Untuk itu, dibutuhkan pengaturan yang jelas yang membatasi peran dinas intelijen hanya sebagai lembaga pengumpul informasi, dengan sebuah mekanisme koordinasi yang spesifik. Batasan ini muncul untuk menekan pelebaran fungsi intelijen dalam mekanisme koordinasi yang dimaksud. Penegasan fungsi dinas-dinas intelijen pada proporsi yang tepat pada saat yang bersamaan juga akan membangun etika dan norma profesional seorang agen intelijen. Produk normatif ini pada gilirannya juga akan menghapus trauma masyarakat terhadap intelijen dan militer yang dominan, dan menciptakan dukungan bagi lembaga intelijen yang lebih efektif.

Terdapat sejumlah regulasi yang dikeluarkan pemerintah yang melibatkan BIN sebagai bagian dari mekanisme koordinasi untuk menanggulangi masalah tertentu. Regulasi-regulasi ini adalah: 1) PP 78/2005, yang menyebutkan tentang keterlibatan BIN sebagai bagian dari tim yang dikoordinatori oleh Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (Menkopolkam) dalam pengelolaan pulau-pulau terluar; 2) Keppres 17/2002, yang menyebutkan keterlibatan BIN sebagai anggota Badan Narkotika Nasional (BNN); 3) Inpres 01/2004, yang melibatkan Kepala BIN sebagai anggota penguasa darurat sipil di Aceh; 4) Keppres 40/2002 yang mengatur keterlibatan Kepala BIN anggota penguasa darurat sipil di Maluku; 5) Keppres 61/2003, yang menegaskan keterlibatan BIN sebagai anggota Panitia Nasional Aksi Nasional Hak Asasi Manusia; 6) Keppres 47/2004, yang melibatkan BIN sebagai anggota komite pengarah KAA.

Setidaknya muncul lima masalah berkenaan dengan regulasi-regulasi di atas.

Pertama, kepada siapa BIN harus memberikan pertanggungjawabannya? Tanggung jawab BIN seharusnya diberikan langsung kepada Presiden. Sedangkan, dalam kebutuhan-kebutuhan pelibatan BIN, tanggung jawab mengenai informasi seharusnya

diberikan kepada penanggung jawab koordinasi atau koordinator. Hal ini memunculkan ketidaksinkronan perkara yang bisa berdampak negatif ke depannya.

Penegasan mengenai masalah tanggung jawab ini bersinggungan dengan masalah kedua mengenai tugas utama BIN sebagai pengumpul informasi dan sistem peringatan dini dalam bidang intelijen negara. BIN tidak dapat menjalankan fungsi di luar tugas tersebut.

Secara detail misalnya, yang sekaligus merupakan poin ketiga, dalam pengelolaan pulau-pulau terluar akan lebih pas jika diberikan kepada dinas intelijen stratejik. Atau, keempat, dalam masalah BNN lebih tepat jika yang dilibatkan adalah intelijen yustisia. Ketegasan mengenai spesifikasi fungsi ini harus disadari untuk mencegah peran yang tidak tepat dari dinas-dinas intelijen yang ada.

Kelima, regulasi-regulasi di atas tidak menjelaskan dengan cukup tugas BIN dalam masing-masing kepanitiaan. Ada baiknya untuk seminimal mungkin melibatkan BIN, ataupun dinas-dinas intelijen, dengan tidak tepat-fungsi.

Catatan penting yang harus diberikan dalam perumusan mekanisme koordinasi dinas intelijen dengan aktor-aktor keamanan lainnya adalah pentingnya lembaga intelijen melakukan koordinasi dengan seluruh lembaga yang memiliki kemampuan pengumpulan informasi strategis, baik aktor keamanan maupun bukan. Pada tingkat kebijakan, menurut ketentuan dalam Inpres 5/2002, BIN merupakan penanggungjawab utama pembuatan kebijakan di bidang intelijen. Dalam kedudukan ini, Kepala BIN berkoordinasi dengan menteri-menteri terkait, khususnya yang berada di bawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menkopolhukam). Pada tingkat operasional, koordinasi harus dilakukan oleh Kepala BIN dengan pemegang otoritas tertinggi di bidang fungsi intelijen yang terdapat di berbagai fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara.

Koordinasi tersebut dikerjakan dengan pihak lain (baik aktor keamanan maupun bukan) sesuai dengan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh intelijen. Dalam fungsi pengumpulan informasi, misalnya, intelijen berkoordinasi dengan BPS dan departemen-departemen pemerintahan khususnya yang berada di bawah koordinasi Menkopolhukam. Demikian pula dalam fungsi analisis informasi.

9. Peran Masyarakat Sipil

Masyarakat sipil dapat dan harus memberikan masukan dalam reformasi intelijen yang sedang berlangsung di Indonesia, terutama karena batasan dan wewenang lembaga intelijen di negara ini belumlah jelas. Terdapat banyak cara bagi OMS untuk terlibat aktif di bidang pengawasan intelijen, yakni melakukan kajian dan riset mengenai peran intelijen ideal di negara demokratis, mendorong advokasi pada pemerintah untuk mensahkan UU Intelijen, membuat studi perbandingan institusi intelijen di berbagai negara sehingga bisa menjadi salah satu tolak ukur menentukan arah dan kebutuhan reformasi intelijen Indonesia.

Organisasi masyarakat sipil juga perlu untuk terus mengingat dan mempublikasikan ‘sejarah hitam’ dari intelijen Indonesia, baik korban, runutan kejadian maupun pelaku-pelaku yang terlibat di dalamnya agar kejadian serupa tidak terulang kembali. Kalangan OMS dapat menerbitkan buku catatan akan aksi intelijen hitam yang terjadi dan terus memperjuangkan

agar pelaku-pelaku mendapat hukuman sesuai dengan tindak kejahatan yang dilakukannya. Kemudian bekerjasama dengan jaringan media untuk memperluas penyebaran mengenai reformasi intelijen dan menuntut pada parlemen untuk lebih memperkuat pengawasan pada badan tersebut. Terus melakukan lobi-lobi politik untuk mencegah kemunduran reformasi intelijen, misalnya saja dengan mengadakan pertemuan dengan lembaga pemerintah terkait, partai politik yang memiliki wakil di parlemen dan mendukung agar perumusan RUU yang terkait dengan intelijen, misalnya saja RUU Rahasia Negara, dibahas secara seksama.

Kalangan OMS juga dapat membuat jejaring dengan akademisi dan ahli untuk membantu pembuatan perumusan RUU Intelijen dan mengusulkan policy paper atau rancangan alternatif RUU kepada pemerintah. Tugas selanjutnya dari OMS adalah juga memastikan agar draft tersebut dapat diterima dan ditindaklanjuti.

Kotak 5 Kelompok Kerja Reformasi Intelijen

Komunitas akademik yang tergabung dalam Kelompok Kerja Reformasi Intelijen melakukan studi-studi tentang fungsi dan peran intelijen dalam negara demokratis sebagai dasar formulasi dan penyusunan draft alternatif RUU Intelijen. Dalam studinya, Kelompok Kerja ini, menyusun standar kerja dan prosedur yang seharusnya diatur dalam RUU Intelijen, studi perbandingan institusi intelijen di beberapa negara sebagai tolak ukur untuk menentukan kebutuhan intelijen Indonesia, serta menyusun buku yang berisikan cerita dan dokumen tentang lembar hitam intelijen Indonesia. Cerita ini mengungkap peran-peran hitam intelijen baik di masa pemerintahan Orde Lama, Orde Baru maupun masa reformasi yang mengancam keselamatan kehidupan masyarakat sipil dan berimbas pada tindak pelanggaran HAM. Sebelum menginisiasi program penyusunan RUU Intelijen dan advokasinya, Kelompok Kerja Reformasi Intelijen telah mendapat dukungan dari Ketua Komisi I DPRRI Theo L Sambuaga, Menteri Pertahanan RI Juwono Sudarsono dan Kepala Badan Intelijen Negara (BIN) Syamsir Siregar. Komitmen dukungan mereka terhadap kerja Kelompok Kerja karena mereka memberikan satu perspektif akademik dalam RUU Intelijen dan adanya hubungan personal yang sudah terbangun dengan individu-individu anggota Kelompok Kerja. Disarikan dari Mufti Makarim A. dan S. Yunanto (eds.), *Efektivitas Strategi Organisasi Masyarakat Sipil*, (Jakarta: IDSPS, Maret 2008), hlm. 53-56.

10. Penutup

Komunitas intelijen di Indonesia mengalami perubahan yang amat penting dan cepat, khususnya sejak tahun 2002. Namun, perubahan tersebut belum dikukuhkan dalam bentuk perundangan yang dibahas secara demokratik dengan pihak parlemen. Sebagian dari pengaturan yang ada terbatas pada Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri, dan/atau bahkan pada Surat Keputusan Kepala Instansi, termasuk tetapi tidak terbatas pada Kepala BIN. BIN yang pada mulanya merupakan badan intelijen instansional, yaitu untuk keamanan negara, memperoleh mandat yang lebih luas dan berfungsi sebagai Badan Koordinasi Intelijen Negara. Lingkup peranan BIN sejak 2002 menjadi lebih luas.

Intelijen merupakan bagian dari sistem keamanan nasional yang berfungsi baik untuk memberikan deteksi dini, peringatan dini, maupun pencegahan dini melalui pengumpulan informasi, analisis strategis, dan/atau kegiatan-kegiatan kontra-intelijen melalui cara-cara cerdas termasuk operasi tertutup. Dengan fokus utama untuk mencegah pendudukan stratejik dan taktis, intelijen dimaksudkan demi terpeliharanya keutuhan wilayah, kedaulatan negara, dan keselamatan segenap bangsa.

Kepala instansi, mulai dari BIN sampai unit-unit khusus di lingkungan militer, POLRI, maupun departemen sipil yang memiliki fungsi intelijen, harus berada dalam jejaring komunitas intelijen berikut segenap mekanisme dan prosedur koordinasi yang diperlukan sesuai dengan kebutuhan dan persyaratan yang telah dikemukakan di atas.

11. Daftar Pustaka

- Ardhanariswari, Dwi & Yandry Kasim (editor), Sistem Keamanan Nasional Indonesia: Aktor, Regulasi dan Mekanisme Koordinasi
- Conboy Ken, INTEL: Inside Indonesia's Intelligence Service, Jakarta, Equinox, 2004
- Wibisono, Ali & Faisal Idris, Panduan Perancangan UU Intelijen Negara, Jakarta, Pacivis, 2006
- Wibisono, Ali, Broto Wardoyo, Yandry Kasim, Satu Dekade Reformasi Militer, Jakarta, Pacivis, 2008
- Widjajanto Andi & Artanti Wardhani, Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004, Jakarta, Pacivis, 2008
- Widjajanto Andi, Cornelis Lay, Makmur Keliat, Intelijen: Velox et Exactus, Jakarta, Pacivis, 2006
- Michael Warner, 'Wanted: A Definition of "Intelligence"' *Studies in Intelligence*, 46, 3 (2002) pp.15-23
- Shulsky, Abram N. , *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, 3d Edition, Washington D.C.: Brassey's Inc, 2002, pp. 1-3
- MacFarlane, S. Neil & Yuen Foong Khong, *Human Security and the UN*, Bloomington, USA, Indiana University Press, 2006
- Ballard, John R.. *Mastering Coalition Command in Modern Peace Operations: Operation 'Stabilise' in East Timor, Small Wars and Insurgencies*, Vol.13, No.1, London: Frank Cass (Spring 2002), pp.83-101
- Rabasa, Angel, John B. Haseman, *The military and democracy in Indonesia*, RAND, 2002
- Wibisono, Ali, *British Efforts to Terminate Indonesia's Policy of Confrontation Against Malaysia*, thesis, University of Nottingham, 2007
- Tanter, Richard, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: a Case Study of Indonesia, 1966-1989*, disertasi, University of Monash, 1991

12. Bacaan Lanjutan

Andrew, Christopher, Richard Aldrich, Wesley Wark, Secret Intelligence: A Reader, Oxon, UK, Routledge, 2009

Gray, Colin, War, Peace, and International Relations: Introduction to Strategic History, Oxon, UK, Routledge, 2007

Haseman, John & Eduardo Lachica, The US-Indonesia Security Relationship: The Next Steps, Jakarta, USINDO, 2009

Prihatono, T. Hari. 2006. Rekam Jejak Proses "SSR" Indonesia 2000-2005. Jakarta: Propatria Institute.

Sukadis, Beni. 2008. Almanak Reformasi Sektor Keamanan Indonesia 2007. Jakarta: Lesperssi & DCAF.

Sukadis, Beni & Eric Hendra. 2008. Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia. Jakarta: Lesperssi, IDSPS, HRWG & DCAF.

Thornton, Rod, Asymmetric Warfare, Cambridge, UK, Polity Press, 2007

Tim IDSPS. "Reformasi Intelijen di Indonesia". Penjelasan Singkat (Backgrounder). Seri 5/2008.

Wibisono, Ali & Faisal Idris, Menyingkap Intelijen Hitam, Jakarta, Pacivis, 2006

Wibisono, Ali, Thorough Assessment of State Secret Information Bill, 5 Juni 2008, The Jakarta Post,

Widjajanto, Andi (editor), Reformasi Intelijen Negara, Jakarta, Pacivis, 2005

Widjajanto, Andi (editor), Negara, Intel, dan Ketakutan, Jakarta, Pacivis, 2006

13. Lampiran

INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 2002

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa fungsi intelijen sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, khususnya dalam upaya untuk menjaga serta memelihara kedaulatan, persatuan dan kesatuan bangsa serta negara;
- b. bahwa agar pelaksanaan fungsi tersebut oleh berbagai instansi pemerintah dapat berjalan secara lebih terpadu, efisien dan efektif, dipandang perlu mengambil langkah-langkah guna memantapkan hubungan dan mekanisme kerja di tingkat perencanaan dan pelaksanaan operasional kegiatan intelijen diantara instansi-instansi tersebut;
- c. bahwa sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen, Badan Intelijen Negara adalah lembaga yang memiliki kompetensi dan karenanya dipandang tepat untuk disamping tugasnya sendiri, mengkoordinasikan perencanaan umum dan pelaksanaan operasional kegiatan intelijen diantara instansi-instansi lainnya yang memiliki fungsi tersebut sebagai bagian atau untuk mendukung penyelenggaraan tugas pokok masing-masing;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945;
2. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 2002;

MENGINSTRUKSIKAN :

Kepada : Kepala Badan Intelijen Negara.
Untuk :

PERTAMA : Di samping tugas pokoknya sendiri sebagaimana diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 2002, melakukan pengkoordinasian penyusunan perencanaan umum dan pengkoordinasian pelaksanaan operasional kegiatan intelijen seluruh instansi lainnya, yang menyelenggarakan fungsi tersebut sebagai bagian atau untuk mendukung penyelenggaraan tugas masing-masing.

KEDUA : Mengambil langkah-langkah yang perlu untuk mewujudkan, membina, dan menjaga keutuhan dan keterpaduan rencana dan gerak operasional intelijen, baik dalam kerangka institusi maupun diantara aparatnya, sehingga seluruh instansi tersebut dapat merupakan satu kesatuan masyarakat intelijen Indonesia yang secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama mampu bekerja secara efisien dan efektif.

KETIGA : Melaksanakan Instruksi Presiden ini dengan cermat dan bertanggung-jawab, serta secara berkala atau sewaktu-waktu apabila dipandang perlu menyampaikan laporan kepada Presiden.

Instruksi Presiden ini mulai berlaku sejak tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta
pada tanggal 22 Oktober 2002
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
ttd.
MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Salinan sesuai dengan aslinya
Deputi Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum dan Perundang-undangan,
ttd.
Lambock V. Nahattands

**PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
NOMOR 1 TAHUN 2002
TENTANG
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka mutlak diperlukan penegakan hukum dan ketertiban secara konsisten dan berkesinambungan;
- b. bahwa terorisme telah menghilangkan nyawa tanpa memandang korban dan menimbulkan ketakutan masyarakat secara luas, atau hilangnya kemerdekaan, serta kerugian harta benda, oleh karena itu perlu dilaksanakan langkah-langkah pemberantasan;
- c. bahwa terorisme mempunyai jaringan yang luas sehingga merupakan ancaman terhadap perdamaian dan keamanan nasional maupun internasional;
- d. bahwa pemberantasan terorisme didasarkan pada komitmen nasional dan internasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan nasional yang mengacu pada konvensi internasional dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan terorisme;
- e. bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku sampai saat ini belum secara komprehensif dan memadai untuk memberantas tindak pidana terorisme;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, dan adanya kebutuhan yang sangat mendesak perlu mengatur pemberantasan tindak pidana terorisme dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Mengingat:

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945.

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG TENTANG
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Tindak pidana terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.
2. Setiap orang adalah orang perseorangan, kelompok orang baik sipil, militer, maupun polisi yang bertanggung jawab secara individual, atau korporasi.
3. Korporasi adalah kumpulan orang dan /atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.
4. Kekerasan adalah setiap perbuatan penyalahgunaan kekuatan fisik dengan atau tanpa menggunakan sarana secara melawan hukum dan menimbulkan bahaya bagi badan, nyawa, dan kemerdekaan orang, termasuk menjadikan orang pingsan atau tidak berdaya.
5. Ancaman kekerasan adalah setiap perbuatan yang dengan sengaja dilakukan untuk memberikan pertanda atau peringatan mengenai suatu keadaan yang cenderung dapat menimbulkan rasa takut terhadap orang atau masyarakat secara luas.
6. Pemerintah Republik Indonesia adalah pemerintah Republik Indonesia dan perwakilan Republik Indonesia di luar negeri.
7. Perwakilan negara asing adalah perwakilan diplomatik dan konsuler asing beserta anggota-anggotanya.
8. Organisasi internasional adalah organisasi yang berada dalam lingkup struktur organisasi Perserikatan Bangsa-Bangsa atau organisasi internasional lainnya di luar Perserikatan Bangsa-Bangsa atau yang menjalankan tugas mewakili Perserikatan Bangsa-Bangsa.
9. Harta kekayaan adalah semua benda bergerak atau benda tidak bergerak baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud.
10. Obyek vital yang strategis adalah tempat, lokasi, atau bangunan yang mempunyai nilai ekonomis, politis, sosial, budaya, dan pertahanan serta keamanan yang sangat tinggi, termasuk fasilitas internasional.
11. Fasilitas publik adalah tempat yang dipergunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum.
12. Bahan peledak adalah semua bahan yang dapat meledak, semua jenis mesiu, bom, bom pembakar, ranjau, granat tangan, atau semua bahan peledak dari bahan kimia atau bahan lain yang dipergunakan untuk menimbulkan ledakan.

Pasal 2

Pemberantasan tindak pidana terorisme dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini merupakan kebijakan dan langkah-langkah strategis untuk memperkuat ketertiban masyarakat, dan keselamatan masyarakat dengan tetap menjunjung tinggi hukum dan hak asasi manusia, tidak bersifat diskriminatif, baik berdasarkan suku, agama, ras, maupun antar golongan.

BAB II

LINGKUP BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

Pasal 3

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini berlaku terhadap setiap orang yang melakukan atau bermaksud melakukan tindak pidana terorisme di wilayah negara Republik Indonesia dan/atau negara lain juga mempunyai yurisdiksi dan menyatakan maksudnya untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tersebut.
- (2) Negara lain mempunyai yurisdiksi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), apabila:
 - a. kejahatan dilakukan oleh warga negara dari negara yang bersangkutan;
 - b. kejahatan dilakukan terhadap warga negara dari negara yang bersangkutan;
 - c. kejahatan tersebut juga dilakukan di negara yang bersangkutan;
 - d. kejahatan dilakukan terhadap suatu negara atau fasilitas pemerintah dari negara yang bersangkutan di luar negeri termasuk perwakilan negara asing atau tempat kediaman pejabat diplomatik atau konsuler dari negara yang bersangkutan;
 - e. kejahatan dilakukan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan memaksa negara yang bersangkutan melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;
 - f. kejahatan dilakukan terhadap pesawat udara yang dioperasikan oleh pemerintah negara yang bersangkutan; atau
 - g. kejahatan dilakukan di atas kapal yang berbendera negara tersebut atau pesawat udara yang terdaftar berdasarkan undang-undang negara yang bersangkutan pada saat kejahatan itu dilakukan.

Pasal 4

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini berlaku juga terhadap tindak pidana terorisme yang dilakukan:

- a. terhadap warga negara Republik Indonesia di luar wilayah negara Republik Indonesia;
- b. terhadap fasilitas negara Republik Indonesia di luar negeri termasuk tempat kediaman pejabat diplomatik dan konsuler Republik Indonesia;
- c. dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk memaksa pemerintah Republik Indonesia melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;
- d. untuk memaksa organisasi internasional di Indonesia melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu;
- e. di atas kapal yang berbendera negara Republik Indonesia atau pesawat udara yang terdaftar berdasarkan undang-undang negara Republik Indonesia pada saat kejahatan itu dilakukan; atau
- f. oleh setiap orang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia.

Pasal 5

Tindak pidana terorisme yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dikecualikan dari tindak pidana politik, tindak pidana yang berkaitan dengan tindak pidana politik, tindak pidana dengan motif politik, dan tindak pidana dengan tujuan politik, yang menghambat proses ekstradisi.

BAB III

TINDAK PIDANA TERORISME

Pasal 6

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 7

Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan bermaksud untuk menimbulkan suasana teror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa atau harta benda orang lain, atau untuk menimbulkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, atau lingkungan hidup, atau fasilitas publik, atau fasilitas internasional, dipidana dengan pidana penjara paling lama seumur hidup.

Pasal 8

Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, setiap orang yang:

- a. menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara atau menggagalkan usaha untuk pengamanan bangunan tersebut;
- b. menyebabkan hancurnya, tidak dapat dipakainya atau rusaknya bangunan untuk pengamanan lalu lintas udara, atau gagalnya usaha untuk pengamanan bangunan tersebut;
- c. dengan sengaja dan melawan hukum menghancurkan, merusak, mengambil, atau memindahkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan, atau menggagalkan bekerjanya tanda atau alat tersebut, atau memasang tanda atau alat yang keliru;
- d. karena kealpaannya menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur, rusak, terambil atau pindah atau menyebabkan terpasangnya tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan yang keliru;
- e. dengan sengaja atau melawan hukum, menghancurkan atau membuat tidak dapat dipakainya pesawat udara yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain;
- f. dengan sengaja dan melawan hukum mencelakakan, menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak pesawat udara;
- g. karena kealpaannya menyebabkan pesawat udara celaka, hancur, tidak dapat dipakai, atau rusak;
- h. dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hukum, atas penanggung asuransi menimbulkan kebakaran atau ledakan, kecelakaan kehancuran, kerusakan atau membuat tidak dapat dipakainya pesawat udara yang dipertanggungjawabkan terhadap bahaya atau yang dipertanggungjawabkan muatannya maupun upah yang akan diterima untuk pengangkutan muatannya, ataupun untuk kepentingan muatan tersebut telah diterima uang tanggungan;
- i. dalam pesawat udara dengan perbuatan yang melawan hukum, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pesawat udara dalam penerbangan;

- j. dalam pesawat udara dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau ancaman dalam bentuk lainnya, merampas atau mempertahankan perampasan atau menguasai pengendalian pesawat udara dalam penerbangan;
- k. melakukan bersama-sama sebagai kelanjutan permufakatan jahat, dilakukan dengan direncanakan terlebih dahulu, mengakibatkan luka berat seseorang, mengakibatkan kerusakan pada pesawat udara sehingga dapat membahayakan penerbangannya, dilakukan dengan maksud untuk merampas kemerdekaan atau meneruskan merampas kemerdekaan seseorang;
- l. dengan sengaja dan melawan hukum melakukan perbuatan kekerasan terhadap seseorang di dalam pesawat udara dalam penerbangan, jika perbuatan itu dapat membahayakan keselamatan pesawat udara tersebut;
- m. dengan sengaja dan melawan hukum merusak pesawat udara dalam dinas atau menyebabkan kerusakan atas pesawat udara tersebut yang menyebabkan tidak dapat terbang atau membahayakan keamanan penerbangan;
- n. dengan sengaja dan melawan hukum menempatkan atau menyebabkan ditempatkannya di dalam pesawat udara dalam dinas, dengan cara apapun, alat atau bahan yang dapat menghancurkan pesawat udara yang membuatnya tidak dapat terbang atau menyebabkan kerusakan pesawat udara tersebut yang dapat membahayakan keamanan dalam penerbangan;
- o. melakukan secara bersama-sama 2 (dua) orang atau lebih, sebagai kelanjutan dari permufakatan jahat, melakukan dengan direncanakan lebih dahulu, dan mengakibatkan luka berat bagi seseorang dari perbuatan sebagaimana dimaksud dalam huruf l, huruf m dan huruf n;
- p. memberikan keterangan yang diketahuinya adalah palsu dan karena perbuatan itu membahayakan keamanan pesawat udara dalam penerbangan;
- q. di dalam pesawat udara melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keamanan dalam pesawat udara dalam penerbangan;
- r. di dalam pesawat udara melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat mengganggu ketertiban dan tata tertib di dalam pesawat udara dalam penerbangan.

Pasal 9

Setiap orang yang secara melawan hukum memasukkan ke Indonesia, membuat, menerima, mencoba memperoleh, menyerahkan atau mencoba menyerahkan, menguasai, membawa, mempunyai persediaan padanya atau mempunyai dalam miliknya, menyimpan, mengangkut, menyembunyikan, mempergunakan, atau mengeluarkan ke dan/atau dari Indonesia sesuatu senjata api, amunisi, atau sesuatu bahan peledak dan bahan-bahan lainnya yang berbahaya dengan maksud untuk melakukan tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun.

Pasal 10

Dipidana dengan pidana yang sama dengan pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, setiap orang yang dengan sengaja menggunakan senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya, sehingga menimbulkan suasana teror, atau rasa takut terhadap orang secara meluas, menimbulkan korban yang bersifat massal, membahayakan terhadap kesehatan, terjadi kekacauan terhadap kehidupan, keamanan, dan

hak-hak orang, atau terjadi kerusakan, kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis, lingkungan hidup, fasilitas publik, atau fasilitas internasional.

Pasal 11

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun, setiap orang yang dengan sengaja menyediakan atau mengumpulkan dana dengan tujuan akan digunakan atau patut diketahuinya akan digunakan sebagian atau seluruhnya untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10.

Pasal 12

Dipidana karena melakukan tindak pidana terorisme dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun, setiap orang yang dengan sengaja menyediakan atau mengumpulkan harta kekayaan dengan tujuan akan digunakan atau patut diketahuinya akan digunakan sebagian atau seluruhnya untuk melakukan:

- a. tindakan secara melawan hukum menerima, memiliki, menggunakan, menyerahkan, mengubah, membuang bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya yang mengakibatkan atau dapat mengakibatkan kematian atau luka berat atau menimbulkan kerusakan harta benda;
- b. mencuri atau merampas bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya;
- c. penggelapan atau memperoleh secara tidak sah bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif atau komponennya;
- d. meminta bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya secara paksa atau ancaman kekerasan atau dengan segala bentuk intimidasi;
- e. mengancam:
 - 1) menggunakan bahan nuklir, senjata kimia, senjata biologis, radiologi, mikroorganisme, radioaktif, atau komponennya untuk menimbulkan kematian atau luka berat atau kerusakan harta benda; atau
 - 2) melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam huruf b dengan tujuan untuk memaksa orang lain, organisasi internasional, atau negara lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.
- f. mencoba melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, atau huruf c; dan
- g. ikut serta dalam melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf f.

Pasal 13

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan bantuan atau kemudahan terhadap pelaku tindak pidana terorisme, dengan:

- a. memberikan atau meminjamkan uang atau barang atau harta kekayaan lainnya kepada pelaku tindak pidana terorisme;
- b. menyembunyikan pelaku tindak pidana terorisme; atau

- c. menyembunyikan informasi tentang tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun.

Pasal 14

Setiap orang yang merencanakan dan/atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dipidana dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup.

Pasal 15

Setiap orang yang melakukan permufakatan jahat, percobaan, atau pembantuan untuk melakukan tindak pidana terorisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidananya.

Pasal 16

Setiap orang di luar wilayah negara Republik Indonesia yang memberikan bantuan, kemudahan, sarana, atau keterangan untuk terjadinya tindak pidana terorisme, dipidana dengan pidana yang sama sebagai pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12.

Pasal 17

- (1) Dalam hal tindak pidana terorisme dilakukan oleh atau atas nama suatu korporasi, maka tuntutan dan penjatuhan pidana dilakukan terhadap korporasi dan/atau pengurusnya.
- (2) Tindak pidana terorisme dilakukan oleh korporasi apabila tindak pidana tersebut dilakukan oleh orang-orang baik berdasarkan hubungan kerja maupun hubungan lain, bertindak dalam lingkungan korporasi tersebut baik sendiri maupun bersama-sama.
- (3) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap suatu korporasi, maka korporasi tersebut diwakili oleh pengurus.

Pasal 18

- (1) Dalam hal tuntutan pidana dilakukan terhadap korporasi, maka panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat panggilan tersebut disampaikan kepada pengurus di tempat tinggal pengurus atau di tempat pengurus berkantor.
- (2) Pidana pokok yang dapat dijatuhkan terhadap korporasi hanya dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000.000,- (satu triliun rupiah).
- (3) Korporasi yang terlibat tindak pidana terorisme dapat dibekukan atau dicabut izinnya dan dinyatakan sebagai korporasi yang terlarang.

Pasal 19

Ketentuan mengenai penjatuhan pidana minimum khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 15, Pasal 16 dan ketentuan mengenai penjatuhan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, tidak berlaku untuk pelaku tindak pidana terorisme yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.

Pasal 26

- (1) Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelijen.
- (2) Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.
- (3) Proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan secara tertutup dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.
- (4) Jika dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan adanya bukti permulaan yang cukup, maka Ketua Pengadilan Negeri segera memerintahkan dilaksanakan penyidikan.

Pasal 27

Alat bukti pemeriksaan tindak pidana terorisme meliputi:

- a. alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Hukum Acara Pidana;
- b. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; dan
- c. data, rekaman, atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar, yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, atau yang terekam secara elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada:
 - 1) tulisan, suara, atau gambar;
 - 2) peta, rancangan, foto, atau sejenisnya;
 - 3) huruf, tanda, angka, simbol, atau perforasi yang memiliki makna atau dapat dipahami oleh orang yang mampu membaca atau memahaminya.

Pasal 28

Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) untuk paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam.

Pasal 29

- (1) Penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang memerintahkan kepada bank dan lembaga jasa keuangan untuk melakukan pemblokiran terhadap harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana terorisme dan/atau tindak pidana yang berkaitan dengan terorisme.
- (2) Perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:
 - a. nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
 - b. identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh bank dan lembaga jasa keuangan kepada penyidik, tersangka, atau terdakwa;
 - c. alasan pemblokiran;
 - d. tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan
 - e. tempat harta kekayaan berada.

Pasal 26

- (1) Untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat menggunakan setiap laporan intelijen.
- (2) Penetapan bahwa sudah dapat atau diperoleh bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan proses pemeriksaan oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan Negeri.
- (3) Proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilaksanakan secara tertutup dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.
- (4) Jika dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan adanya bukti permulaan yang cukup, maka Ketua Pengadilan Negeri segera memerintahkan dilaksanakan penyidikan.

Pasal 27

Alat bukti pemeriksaan tindak pidana terorisme meliputi:

- a. alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Hukum Acara Pidana;
- b. alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu; dan
- c. data, rekaman, atau informasi yang dapat dilihat, dibaca, dan/atau didengar, yang dapat dikeluarkan dengan atau tanpa bantuan suatu sarana, baik yang tertuang di atas kertas, benda fisik apapun selain kertas, atau yang terekam secara elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada:
 - 1) tulisan, suara, atau gambar;
 - 2) peta, rancangan, foto, atau sejenisnya;
 - 3) huruf, tanda, angka, simbol, atau perforasi yang memiliki makna atau dapat dipahami oleh orang yang mampu membaca atau memahaminya.

Pasal 28

Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana terorisme berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) untuk paling lama 7 x 24 (tujuh kali dua puluh empat) jam.

Pasal 29

- (1) Penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang memerintahkan kepada bank dan lembaga jasa keuangan untuk melakukan pemblokiran terhadap harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga merupakan hasil tindak pidana terorisme dan/atau tindak pidana yang berkaitan dengan terorisme.
- (2) Perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:
 - a. nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
 - b. identitas setiap orang yang telah dilaporkan oleh bank dan lembaga jasa keuangan kepada penyidik, tersangka, atau terdakwa;
 - c. alasan pemblokiran;
 - d. tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan
 - e. tempat harta kekayaan berada.

- (3) Bank dan lembaga jasa keuangan setelah menerima perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) wajib melaksanakan pemblokiran sesaat setelah surat perintah pemblokiran diterima.
- (4) Bank dan lembaga jasa keuangan wajib menyerahkan berita acara pelaksanaan pemblokiran kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim paling lambat 1 (satu) hari kerja terhitung sejak tanggal pelaksanaan pemblokiran.
- (5) Harta kekayaan yang diblokir harus tetap berada pada bank dan lembaga jasa keuangan yang bersangkutan.
- (6) Bank dan lembaga jasa keuangan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dan ayat (4) dikenai sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 30

- (1) Untuk kepentingan pemeriksaan dalam perkara tindak pidana terorisme, maka penyidik, penuntut umum, atau hakim berwenang untuk meminta keterangan dari bank dan lembaga jasa keuangan mengenai harta kekayaan setiap orang yang diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme.
- (2) Dalam meminta keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terhadap penyidik, penuntut umum, atau hakim tidak berlaku ketentuan Undang-undang yang mengatur tentang rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya.
- (3) Permintaan keterangan harus diajukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:
 - a. nama dan jabatan penyidik, penuntut umum, atau hakim;
 - b. identitas setiap orang yang diketahui atau patut diduga melakukan tindak pidana terorisme;
 - c. tindak pidana yang disangkakan atau didakwakan; dan
 - d. tempat harta kekayaan berada.
- (4) Surat permintaan untuk memperoleh keterangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus ditandatangani oleh:
 - a. Kepala Kepolisian Daerah atau pejabat yang setingkat pada tingkat Pusat dalam hal permintaan diajukan oleh penyidik;
 - b. Kepala Kejaksaan Tinggi dalam hal permintaan diajukan oleh penuntut umum;
 - c. Hakim Ketua Majelis yang memeriksa perkara yang bersangkutan.

Pasal 31

- (1) Berdasarkan bukti permulaan yang cukup sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4), penyidik berhak:
 - a. membuka, memeriksa, dan menyita surat dan kiriman melalui pos atau jasa pengiriman lainnya yang mempunyai hubungan dengan perkara tindak pidana terorisme yang sedang diperiksa;
 - b. menyadap pembicaraan melalui telepon atau alat komunikasi lain yang diduga digunakan untuk mempersiapkan, merencanakan, dan melakukan tindak pidana terorisme.

- (2) Tindakan penyadapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b, hanya dapat dilakukan atas perintah Ketua Pengadilan Negeri untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.
- (3) Tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) harus dilaporkan atau dipertanggungjawabkan kepada atasan penyidik.

Pasal 32

- (1) Dalam pemeriksaan, saksi memberikan keterangan terhadap apa yang dilihat dan dialami sendiri dengan bebas dan tanpa tekanan.
- (2) Dalam penyidikan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, saksi dan orang lain yang bersangkutan dengan tindak pidana terorisme dilarang menyebutkan nama atau alamat pelapor atau hal-hal lain yang memberikan kemungkinan dapat diketahuinya identitas pelapor.
- (3) Sebelum pemeriksaan dilakukan, larangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diberitahukan kepada saksi dan orang lain tersebut.

Pasal 33

Saksi, penyidik, penuntut umum, dan hakim yang memeriksa beserta keluarganya dalam perkara tindak pidana terorisme wajib diberi perlindungan oleh negara dari kemungkinan ancaman yang membahayakan diri, jiwa, dan/atau hartanya, baik sebelum, selama, maupun sesudah proses pemeriksaan perkara.

Pasal 34

- (1) Perlindungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dilakukan oleh aparat penegak hukum dan aparat keamanan berupa:
 - a. perlindungan atas keamanan pribadi dari ancaman fisik dan mental;
 - b. kerahasiaan identitas saksi;
 - c. pemberian keterangan pada saat pemeriksaan di sidang pengadilan tanpa bertatap muka dengan tersangka.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara perlindungan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 35

- (1) Dalam hal terdakwa telah dipanggil secara sah dan patut tidak hadir di sidang pengadilan tanpa alasan yang sah, maka perkara dapat diperiksa dan diputus tanpa hadirnya terdakwa.
- (2) Dalam hal terdakwa hadir pada sidang berikutnya sebelum putusan dijatuhkan, maka terdakwa wajib diperiksa, dan segala keterangan saksi dan surat-surat yang dibacakan dalam sidang sebelumnya dianggap sebagai diucapkan dalam sidang yang sekarang.
- (3) Putusan yang dijatuhkan tanpa kehadiran terdakwa diumumkan oleh penuntut umum pada papan pengumuman pengadilan, kantor Pemerintah Daerah, atau diberitahukan kepada kuasanya.

- (4) Terdakwa atau kuasanya dapat mengajukan kasasi atas putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (5) Dalam hal terdakwa meninggal dunia sebelum putusan dijatuhkan dan terdapat bukti yang cukup kuat bahwa yang bersangkutan telah melakukan tindak pidana terorisme, maka hakim atas tuntutan penuntut umum menetapkan perampasan harta kekayaan yang telah disita.
- (6) Penetapan perampasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) tidak dapat dimohonkan upaya hukum.
- (7) Setiap orang yang berkepentingan dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan yang telah menjatuhkan penetapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5), dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal pengumuman sebagaimana dimaksud dalam ayat (3).

BAB VI

KOMPENSASI, RESTITUSI, DAN REHABILITASI

Pasal 36

- (1) Setiap korban atau ahli warisnya akibat tindak pidana terorisme berhak mendapatkan kompensasi atau restitusi.
- (2) Kompensasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pembiayaannya dibebankan kepada negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah.
- (3) Restitusi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), merupakan ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku kepada korban atau ahli warisnya.
- (4) Kompensasi dan/atau restitusi tersebut diberikan dan dicantumkan sekaligus dalam amar putusan pengadilan.

Pasal 37

- (1) Setiap orang berhak memperoleh rehabilitasi apabila oleh pengadilan diputus bebas atau diputus lepas dari segala tuntutan hukum yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (2) Rehabilitasi tersebut diberikan dan dicantumkan sekaligus dalam putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Pasal 38

- (1) Pengajuan kompensasi dilakukan oleh korban atau kuasanya kepada Menteri Keuangan berdasarkan amar putusan pengadilan negeri.
- (2) Pengajuan restitusi dilakukan oleh korban atau kuasanya kepada pelaku atau pihak ketiga berdasarkan amar putusan.
- (3) Pengajuan rehabilitasi dilakukan oleh korban kepada Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

Pasal 39

Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1) dan pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) memberikan kompensasi dan/atau restitusi, paling lambat 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak penerimaan permohonan.

Pasal 40

- (1) Pelaksanaan pemberian kompensasi dan/atau restitusi dilaporkan oleh Menteri Keuangan, pelaku, atau pihak ketiga kepada Ketua Pengadilan yang memutus perkara, disertai dengan tanda bukti pelaksanaan pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi tersebut.
- (2) Salinan tanda bukti pelaksanaan pemberian kompensasi, dan/atau restitusi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada korban atau ahli warisnya.
- (3) Setelah Ketua Pengadilan menerima tanda bukti sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Ketua Pengadilan mengumumkan pelaksanaan tersebut pada papan pengumuman pengadilan yang bersangkutan.

Pasal 41

- (1) Dalam hal pelaksanaan pemberian kompensasi dan/atau restitusi kepada pihak korban melampaui batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39, korban atau ahli warisnya dapat melaporkan hal tersebut kepada pengadilan.
- (2) Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) segera memerintahkan Menteri Keuangan, pelaku, atau pihak ketiga untuk melaksanakan putusan tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal perintah tersebut diterima.

Pasal 42

Dalam hal pemberian kompensasi dan/atau restitusi dapat dilakukan secara bertahap, maka setiap tahapan pelaksanaan atau keterlambatan pelaksanaan dilaporkan kepada pengadilan.

BAB VII

KERJA SAMA INTERNASIONAL

Pasal 43

Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan tindak pidana terorisme, Pemerintah Republik Indonesia melaksanakan kerja sama internasional dengan negara lain di bidang intelijen, kepolisian dan kerjasama teknis lainnya yang berkaitan dengan tindakan melawan terorisme sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB VIII

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 44

Ketentuan mengenai:

- a. kewenangan atasan yang berhak menghukum yakni:

- 1) melakukan penyidikan terhadap prajurit bawahannya yang ada di bawah wewenang komandonya yang pelaksanaannya dilakukan oleh penyidik polisi militer atau penyidik oditur;
 - 2) menerima laporan pelaksanaan penyidikan dari penyidik polisi militer atau penyidik oditur;
 - 3) menerima berkas perkara hasil penyidikan dari penyidik polisi militer atau penyidik oditur; dan
 - 4) melakukan penahanan terhadap tersangka anggota bawahannya yang ada di bawah wewenang komandonya.
- b. kewenangan perwira penyerah perkara yang:
- 1) memerintahkan penyidik untuk melakukan penyidikan;
 - 2) menerima laporan tentang pelaksanaan penyidikan;
 - 3) memerintahkan dilakukannya upaya paksa;
 - 4) memperpanjang penahanan;
 - 5) menerima atau meminta pendapat hukum dari oditur tentang penyelesaian suatu perkara;
 - 6) menyerahkan perkara kepada pengadilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili;
 - 7) menentukan perkara untuk diselesaikan menurut hukum disiplin prajurit; dan
 - 8) menutup perkara demi kepentingan hukum atau demi kepentingan umum/militer, dinyatakan tidak berlaku dalam pemeriksaan tindak pidana terorisme menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.

Pasal 45

Presiden dapat mengambil langkah-langkah untuk merumuskan kebijakan dan langkah-langkah operasional pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.

Pasal 46

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dapat diperlakukan surut untuk tindakan hukum bagi kasus tertentu sebelum mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, yang penerapannya ditetapkan dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersendiri.

Pasal 47

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 18 Oktober 2002
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Ttd.
MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan Di Jakarta,
Pada Tanggal 18 Oktober 2002
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

Ttd.
BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2002 NOMOR 106