

Hubungan Intelijen - Negara 1945 - 2004



Andi Widjajanto
Artanti Wardhani





Hubungan Intelijen - Negara 1945-2004

**Andi Widjanto
Artanti Wardhani**

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Pacivis
University of Indonesia

Jakarta, 2008





Kata Pengantar

Banyak pertanyaan yang muncul ketika dua kata ‘intelijen’ dan ‘negara’ disandingkan dengan sengaja. Mulai dari pertanyaan sederhana semacam apakah fungsi intelijen bagi Negara, hingga pertanyaan analitis semacam bagaimana hubungan yang ideal antara intelijen dan Negara.

Deretan pertanyaan akan menjadi semakin panjang ketika hubungan intelijen dan Negara diletakkan dalam konteks kesejarahan Negara Indonesia. Tidak sedikit kasus-kasus hitam tak terungkap di Negara ini yang secara langsung atau tidak langsung disinyalir terkait dengan aktifitas intelijen di negeri ini. Bagaimana intelijen dapat terlibat dalam kasus-kasus tersebut? Apakah fungsi intelijen memungkinkannya terlibat dalam kasus-kasus tersebut? Hingga lalu, apa batasan dari keterlibatan intelijen dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat? Dari sudut pandang akar rumput, siapakah intelijen sesungguhnya: apakah ia agen penyalur rasa aman atau justru pembawa ketakutan bagi masyarakat?

Buku ini akan menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dengan cara mengulas catatan sejarah dinamika hubungan intelijen dan negara di Indonesia, dari sejak negara ini diproklamasikan, hingga 2004 – enam tahun setelah era reformasi dimulai. 59 tahun adalah waktu yang cukup panjang untuk dapat

Hubungan Intelijen - Negara 1945-2004

mengidentifikasi karakter hubungan intelijen dan negara dari waktu dan waktu; dan cukup panjang untuk memberi modal akademis untuk merekomendasikan pola hubungan yang ideal antara keduanya.

Buku ini adalah bagian dari komitmen PACIVIS UI untuk berkontribusi dalam proses reformasi intelijen Negara yang telah dimulai sejak pertengahan 2005, melalui pembentukan Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara. PACIVIS UI juga memfasilitasi terbentuknya Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI) yang melibatkan ELSAM, Human Rights Working Group, Imparsial, ICW, ISAI, KontraS, ProPatria Institute, The RIDEP Institute, dan YLBHI.

Sebelum ini PACIVIS UI telah menerbitkan beberapa buku untuk isu yang sama, yaitu Reformasi Intelijen Negara (November 2005), Intelijen: Velox et Exactus (Januari 2006), Mengungkap Tabir Intelijen "Hitam" Indonesia (Agustus 2006), dan Negara, Intel, dan Ketakutan (Agustus 2006).

Berbagai kegiatan ini mengarah hanya pada satu tujuan: selesainya dengan tuntas proses demokratisasi dan profesionalisasi intelijen. Semoga buku ini dapat memperluas wacana para penggiat reformasi intelijen!

Depok, Juni 2008
Dwi Ardhanariswari Sundrijo
Direktur Eksekutif PACIVIS UI

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	<i>iii</i>
Daftar Isi.....	<i>v</i>
Daftar Tabel.....	<i>vi</i>
Daftar Bagan.....	<i>vii</i>
Biodata Penulis.....	<i>viii</i>
<i>Satu</i> Pengantar: Reformasi Intelijen dan Keamanan Nasional.....	1
<i>Dua</i> Konstruksi Akademik “Interaksi Intelijen-Negara”...	11
<i>Tiga</i> Dinamika Ancaman Indonesia 1945-2004.....	37
<i>Empat Empat</i> Evolusi Interaksi Intelijen-Negara 1945-2004...	59
<i>Lima</i> Reformasi Intelijen Indonesia.....	99
<i>Enam</i> Penutup: Just Intelligence untuk Indonesia.....	129
Daftar Pustaka.....	133

Daftar Tabel

Tabel 2.1 Diferensiasi Organisasi Intelijen Negara.....	28
Tabel 4.1 Operasi Militer Indonesia 1945-1949.....	61
Tabel 4.2 Operasi Militer Indonesia 1950-1959.....	70
Tabel 4.3 Operasi Militer Indonesia 1960-1964.....	78
Tabel 4.4 Operasi Militer Indonesia 1965-1997.....	83
Tabel 4.5 Tiga Gelar Pelibatan TNI-ABRI.....	88
Tabel 4.6 Operasi Palagan Terpadu Keamanan Orde Baru...	89
Tabel 4.7 Operasi Militer Indonesia 1998-2004.....	97

Daftar Bagan

Bagan 2.1	Tiga Komponen Interaksi Intelijen-Negara.....	14
Bagan 2.2	Alur Intervensi Politik Intelijen.....	16
Bagan 2.3	Konstruksi Tipe Ideal Interaksi Intelijen-Negara... 19	
Bagan 3.1	Jumlah Operasi Militer per Periode, 1945-2004.....	39
Bagan 3.2	Karakter Musuh, 1945-2004.....	42
Bagan 3.3	Wilayah Operasi Militer, 1945-2004.....	45
Bagan 3.4	Karakter Musuh, 1945-2004.....	52
Bagan 3.5	Isu Perang, 1945-2004.....	53
Bagan 4.1	Proses Pembentukan Negara Intelijen Orde Baru... 90	
Bagan 5.1	Tujuan Komprehensif Reformasi Sektor Keamanan... 106	
Bagan 5.2	Pengawasan Politik Atas Intelijen.....	121
Bagan 5.3	Pengawasan Berlapis Atas Intelijen.....	124
Bagan 6.1	Evolusi Interaksi Intelijen-Negara 1945-2004.....	130
Bagan 6.2	Trajektori menuju Diferensiasi Intelijen.....	131

Biodata Penulis

Andi Widjajanto, Staf Pengajar Departemen Hubungan Internasional FISIP-UI, *Program Advisor* PACIVIS FISIP-UI untuk bidang Reformasi Sektor Keamanan, fasilitator Kelompok Kerja Indonesia untuk Reformasi Intelijen Negara, dan koordinator Simpul Aliansi Nasional untuk Demokratisasi Intelijen (SANDI). Mendalami kajian strategi pertahanan untuk strata sarjana di HI FISIP-UI, dan paska sarjana di SOAS-University of London, the London School of Economics and Political Sciences, dan the National Defense University, Amerika Serikat.

Artanti Wardhani, Staf Pengajar Departemen Hubungan Internasional FISIP-UI untuk matakuliah Pengkajian Strategis, serta Perang dan Damai, *Program Officer* pada Friedrich Ebert Stiftung (FES) Indonesia untuk bidang Reformasi Sektor Keamanan dan Resolusi Konflik. Mendapatkan gelar S.Sos dari jurusan Hubungan Internasional FISIP UI, dan M.Phil dari University of Oslo, Norwegia untuk kajian Konflik dan Perdamaian. Terlibat aktif dalam kelompok kerja perumusan naskah akademik RUU Rahasia Negara, juga dalam kelompok kerja perumusan Kebijakan Keamanan Nasional Indonesia – yang diselenggarakan oleh Pacivis FISIP UI. Mengikuti berbagai pelatihan dan seminar di tingkat nasional dan regional untuk isu Resolusi Konflik dan Reformasi Sektor Keamanan.





Satu

Pengantar: Reformasi Intelijen dan Keamanan Nasional

Intelijen dan Keamanan Nasional

Intelijen merupakan salah satu instrumen penting bagi penyelenggaraan kekuasaan negara. Intelijen juga merupakan produk yang dihasilkan dari proses pengumpulan, perangkaian, evaluasi, analisis, integrasi, dan interpretasi dari seluruh informasi yang berhasil didapatkan terkait dengan isu keamanan nasional. Dengan kata lain, intelijen merupakan sari dari pengetahuan yang mencoba membuat prediksi dengan menganalisis dan mensintesis aliran informasi terkini, serta menyediakan bagi para pembuat keputusan berbagai proyeksi latar belakang serta tindakan alternatif yang dapat dijadikan ukuran dari kebijakan dan tindakan yang akan dibuat. Sebagai bagian dari sistem keamanan nasional, intelijen berperan sebagai sistem peringatan dini dan sistem strategis untuk mencegah terjadinya pendudukan strategis yang mengancam keamanan negara.



Semakin meningkatnya ancaman terhadap keamanan nasional memunculkan kebutuhan yang mendesak untuk pembentukan lembaga intelijen dengan mandat yang jelas dan komprehensif.

Sesuai dengan konsep idealnya, intelijen negara dapat dibedakan menjadi dua pengertian: sebagai fungsi dan sebagai organisasi. Intelijen sebagai fungsi, pada hakekatnya terpusat pada sistem peringatan dini (*early warning system*) di mana tugas intelijen adalah untuk mengumpulkan, menganalisa, dan memberikan informasi yang diperlukan kepada pembuat kebijakan. Sementara, sebagai sebuah organisasi, institusi intelijen tidak jauh berbeda dengan institusi negara lainnya. Intelijen memiliki tempat di dalam struktur ketatanegaraan, lengkap dengan personel dan hubungan antar institusinya. Karakteristik dasar intelijen dalam aktivitasnya rentan bertentangan dengan prinsip dasar penadbiran. Hal ini terjadi karena intelijen pada dasarnya berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kerahasiaan, yang berlawanan dengan prinsip penadbiran yang mensyaratkan transparansi dan keterbukaan.

Prinsip-prinsip kerahasiaan tersebut bermuara pada fungsi utama intelijen untuk menyediakan informasi dan peringatan dini bagi negara di mana hal ini merupakan mekanisme untuk menghadapi ancaman terhadap keamanan negara. Dilihat dari aspek ini, fungsi intelijen pun dapat dibedakan berdasarkan dinamika periode yang tengah berlangsung. Kondisi yang dihadapi suatu negara dapat dibayangkan selalu bergerak sepanjang spektrum, antara kondisi damai di satu ujung, dan kondisi perang di ujung lainnya. Tentunya kinerja intelijen yang dijalankan pada dua kondisi ekstrem tersebut akan berbeda. Pada kondisi damai, kinerja intelijen akan dijalankan sesuai norma dan aturan yang berlaku, di mana organisasi intelijen ini akan didominasi oleh intelijen sipil. Intelijen yang dijalankan pada

masa ini cenderung tidak memunculkan eksekusi negatif dari aktivitasnya. Sementara itu, pada kondisi perang, di mana negara harus siap melancarkan sekaligus mengatasi serangan mendadak, aktifitas intelijen akan terfokus pada pengumpulan informasi yang dapat digunakan oleh negara untuk persiapan mengatasi ataupun melancarkan serangan mendadak pada pihak lawan. Tujuannya tidak lain adalah untuk mengatasi lawan dan memenangkan pertempuran secara efektif.

Dalam kondisi perang, aktivitas intelijen umumnya bersifat lebih ofensif, sehingga memperbesar kemungkinan terjadinya pelanggaran norma dan aturan yang telah ditetapkan. Hal ini terjadi karena intelijen tidak saja sekadar mengumpulkan informasi, tetapi sekaligus berperan sebagai pemburu musuh. Tuntutan terhadap dijalankannya aktivitas intelijen secara efektif seringkali mengalahkan kebutuhan terhadap penegakan HAM, hak-hak sipil, dan prinsip-prinsip demokratis lainnya. Pada akhirnya kegiatan intelijen tersebut akan memunculkan eksekusi negatif. Intelijen yang ideal semestinya mampu memastikan efektivitas intelijen tanpa mengabaikan nilai-nilai demokratis. Kegiatan intelijen yang cenderung tertutup harus dapat diletakkan dalam suatu sistem intelijen negara yang memungkinkan dilakukannya pengawasan politik yang demokratis.

Sistem intelijen negara adalah kesatuan proses dan kegiatan yang dilakukan secara rahasia dan tertutup oleh badan-badan dan anggota-anggota intelijen negara. Tanggungjawabnya adalah mengumpulkan, mengolah, dan menyebarluaskan informasi untuk menjamin keamanan nasional serta keberadaan masyarakat demokratis. Intelijen sebagai suatu kegiatan merupakan instrumen eksklusif negara sebagai garis depan pertahanan dan keamanan negara dari berbagai bentuk dan sifat ancaman yang berasal dari aktor individu, kelompok, ataupun

negara; baik dari dalam maupun luar negeri. Sebagai instrumen garis depan, fungsi ini perlu secara terpadu terintegrasi dengan subsistem keamanan nasional.

Enam karakter utama yang harus dimiliki oleh sistem intelijen negara antara lain adalah (1) tunduk kepada otoritas politik, (2) terikat pada prinsip akuntabilitas hukum, politik, serta finansial, (3) berkembang sebagai institusi profesional yang bersifat non-partisan, dan/atau tidak untuk kepentingan pribadi, dan memiliki moralitas dan integritas institusi yang kuat, (4) memiliki etos profesional yang terwujud dalam kode etik intelijen negara, (5) menjalankan fungsi spesifik, dan (6) memiliki kompetensi-kompetensi utama dan teknis yang spesifik sehingga dapat secara efektif menjadi bagian dari sistem peringatan dini dan pertahanan negara.

Bagian terpenting dari pembentukan dinas intelijen negara adalah menciptakan sistem kedinasan yang memiliki kapasitas, integritas, dan profesionalisme dalam melakukan kegiatan intelijen, yaitu memperoleh, menganalisa, dan menilai informasi-informasi yang sah dan terkini mengenai kegiatan-kegiatan musuh.

Indonesia yang sampai saat ini masih mengalami proses pembangunan bangsa dan negara, mengalami dinamika pada perkembangan sejarah badan intelijennya. Untuk melakukan evaluasi terhadap evolusi interaksi intelijen dan negara, tulisan ini menawarkan suatu kerangka akademik Interaksi Intelijen-Negara dengan enam tipe interaksi, yaitu: Militarisasi Intelijen, Intelijen Politik, dan Negara Intelijen untuk rejim politik otoriter, serta Intelijen Keamanan, Intelijen Strategik, dan Diferensiasi Intelijen untuk rejim politik demokratik.

Secara singkat dapat dilihat bahwa pada periode pasca proklamasi kemerdekaan tahun 1945, Indonesia saat itu

memang membutuhkan intelijen yang bergerak di dalam kerangka kondisi perang dalam rangka menghadapi kekuatan kolonial dan mengamankan status 'merdeka' yang baru saja dicapai. Di periode 1945-1949, Interaksi Intelijen-Negara didominasi oleh tipe Militerisasi Intelijen saat aktor militer mengendalikan sepenuhnya proses pembentukan dinas-dinas intelijen dan mengarahkan operasi-operasi intelijen untuk mengatasi ancaman eksternal.

Di periode 1950-1959, tipe interaksi yang terjadi adalah Intelijen Politik. Tipe ini terbentuk terutama karena dinamika ancaman internal yang mendominasi pergelaran operasi militer. Tipe intelijen politik ini juga terjadi di periode 1959-1965 saat Sukarno memunculkan ancaman-ancaman eksternal untuk mempolitisasi perang pengalihan melawan Malaysia dan Belanda. Perang Pengalihan digunakan Sukarno untuk mendapatkan kendali politik absolutitas aktivitas intelijen Indonesia.

Di masa Orde Baru (1967-1997), periode intelijen 'hitam' secara eksplisit dijalankan untuk menghadapi ancaman terhadap penguasa politik. Fokus dari kegiatan intelijen pada saat itu ditujukan untuk menghancurkan komunisme di Indonesia. Dengan justifikasi tersebut operasi dalam skala besar dijalankan. Hal ini berlanjut selama tiga puluh tahun di mana kegiatan intelijen yang menjustifikasi pelanggaran HAM tersebut lebih ditujukan untuk mengatasi ancaman yang datang dari dalam negeri. Deretan kasus yang terjadi mulai dari operasi militer di Aceh, Timor Timur, Papua, peristiwa Malari 1974, Tanjung Priok 1984, kasus Penembakan Misterius (Petrus) di tahun 1980an, diikuti dengan kasus penghilangan aktivis sepanjang tahun 1997-1998 menunjukkan wajah gelap intelijen yang saat itu dijadikan instrumen bagi penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya.

Pada periode Orde Baru ini terbentuk tipe interaksi Negara Intelijen. Dinas-dinas intelijen mengalami politisasi dan militerisasi sehingga dapat secara efektif melakukan intervensi politik yang secara sistematis masuk ke setiap lini kehidupan bernegara. Dengan menggunakan jargon stabilitas nasional, aktivitas intelijen ditujukan untuk menciptakan kontrol atas kebebasan sipil warga negara melalui aksi-aksi yang dikondisikan seperti intelijen di masa perang. Warga negara atau kelompok yang dianggap membahayakan kepentingan penguasa pada saat itu dianggap sebagai 'musuh', dan secara otomatis 'perburuan dan penghancuran' pihak-pihak tersebut dibenarkan oleh negara.

Dengan bergulirnya reformasi di tahun 1998, mulai marak tuntutan-tuntutan publik atas berbagai pelanggaran HAM berat yang terjadi di periode sebelumnya. Tidak terkecuali dengan berbagai kasus yang melibatkan anggota dinas intelijen di dalamnya. Sebagian besar kasus tersebut membentur tembok prinsip kerahasiaan yang identik dengan fungsi kerja intelijen. Hal ini turut menyebabkan jalan buntu dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang melibatkan dinas intelijen negara

Tuntutan-tuntutan demokratik ini membentuk tipe interaksi Intelijen Keamanan yang dijalankan dalam kerangka intelijen profesional di bawah suatu pengawasan politik. Tipe Intelijen Keamanan ini masih bersifat labil dan hanya dapat diperkuat menuju tipe Diferensiasi Intelijen melalui suatu proses reformasi intelijen nasional.

Reformasi Intelijen Nasional

Kontradiksi dari Interaksi Intelijen-Negara inilah yang kemudian melahirkan dorongan agar intelijen dilandasi oleh legislasi dan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Satu-satunya

cara bagi lembaga-lembaga pemerintah untuk mendapatkan legitimasi dari rakyat adalah dengan mendasarkan sistem operasinya pada kerangka hukum tertentu dan tunduk pada sistem pengawasan oleh wakil rakyat. Untuk menjamin bahwa aktivitas intelijen dijalankan sesuai dengan perangkat hukum dan doktrin yang ada, maka harus terdapat pula mekanisme pengawasan dan sistem akuntabilitas.

Pengawasan badan intelijen bertujuan untuk membuat institusi ini lebih memiliki parameter hukum dalam melakukan aktivitasnya, memiliki keabsahan di mata rakyat, lebih patuh terhadap prinsip penegakan hukum, lebih menghargai prinsip universal hak asasi manusia (HAM), serta mengadopi prinsip-prinsip penadbiran (*good governance*) yang menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas (melalui pemberian laporan secara akurat dan berkala), efisiensi, landasan konsensus, partisipasi, daya tanggap, asas persamaan hak, dan efektivitas.

Intelijen Negara dalam kerangka kerja demokratik diperlukan untuk mengantisipasi munculnya ancaman bagi keamanan nasional. Dalam kerangka ini, tujuan dari intelijen adalah (1) mencegah terjadinya pendadakan strategis, dan (2) untuk menyediakan kewaspadaan dini (*foreknowledge*) bagi pengambil kebijakan bidang keamanan. Ke-dua tujuan ini memungkinkan adanya pengaturan bagi tugas, fungsi, organisasi, serta kegiatan dinas-dinas intelijen. Seluruh dinas intelijen, kecuali intelijen tempur yang melekat pada satuan-satuan TNI, harus ditempatkan sebagai institusi sipil yang menjadi bagian dari sistem keamanan nasional dan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif. Lembaga intelijen juga harus memiliki akuntabilitas politik untuk mencegah: (1) penggunaan lembaga intelijen untuk fungsi-fungsi yang tidak proporsional dan tidak profesional, yang pada akhirnya akan merusak

kepercayaan publik pada lembaga intelijen, serta (2) terjadinya pemusatan kekuasaan akibat dominasi terhadap lembaga intelijen di satu tangan atau institusi tertentu.

Dari penjelasan singkat mengenai pelaksanaan intelijen secara demokratis dan profesional, maka terdapat beberapa pertimbangan yang dapat menjadi kebutuhan besar untuk mereformasi intelijen di Indonesia.

Pertama, dari sisi pertimbangan strategis dan substantif. Terdapat kebutuhan mendesak untuk mengembangkan intelijen negara yang profesional dalam mengatasi berkembangnya ancaman terhadap keamanan nasional yang makin kompleks. Kompleksitas ancaman tersebut memerlukan suatu penyesuaian strategik terhadap kegiatan dinas intelijen yang dirancang sebagai sistem peringatan dini dalam menanggulangi ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional.

Kedua, dari sisi pertimbangan politik yang menempatkan intelijen negara dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia. Transparansi dan akuntabilitas dalam sistem intelijen negara mengharuskan perubahan karakter intelijen Indonesia yang semula tertutup, represif, dan melayani kepentingan rezim penguasa, menjadi lebih terbuka, akuntabel, responsif terhadap kompleksitas keamanan nasional, serta melayani kepentingan bangsa. Perubahan ini mengharuskan adanya *governance effectiveness* yang semakin jelas untuk menilai kinerja sistem intelijen negara bagi keamanan nasional.

Ketiga, dari sisi pertimbangan hukum yang menghendaki adanya pengaturan lebih tegas tetapi terbatas terhadap kewenangan spesifik intelijen negara. Kewenangan spesifik ini mencakup metode kerja dinas-dinas intelijen, yang seringkali bersifat rahasia dan tertutup, dan dapat bertentangan dengan

prinsip-prinsip demokrasi. Karena itu, kewenangan khusus dinas intelijen harus diatur dalam suatu regulasi politik.

Tujuan penulisan buku ini adalah untuk merangkum dan menyajikan gambaran komprehensif mengenai sejarah dan perkembangan intelijen Indonesia dari tahun 1945-2004, serta menegaskan kembali pentingnya reformasi intelijen sebagaimana yang digagas oleh Kelompok Kerja untuk Reformasi Intelijen Negara yang diinisiasi oleh Pacivis Universitas Indonesia. Periode 1945-2004 dipilih berdasarkan masa kepresidenan Indonesia dari Presiden Sukarno hingga Presiden Megawati Sukarnoputri untuk menghasilkan suatu analisa sejarah yang tuntas dan *post-facto*.

Untuk menggambarkan dinamika Interaksi Intelijen Negara, buku ini dibagi dalam enam bab. Bab I merupakan bab pengantar yang membingkai kerangka penulisan yang berupaya menggabungkan kebutuhan untuk melakukan reformasi intelijen dengan kerangka teoritik tentang Interaksi Intelijen Negara. Bab II merupakan bab teoritik yang menawarkan kerangka konseptual Interaksi Intelijen Negara. Bab III menjabarkan dinamika ancaman yang dihadapi Indonesia dari tahun 1945-2004. Bab IV berupaya untuk menerapkan kerangka konseptual Interaksi Intelijen Negara ke dalam konteks evolusi intelijen Indonesia. Bab ini menjabarkan dominannya karakter Intelijen Politik dalam perkembangan intelijen Indonesia. Bab V menawarkan rekomendasi kebijakan untuk menginisiasi reformasi Intelijen Indonesia. Reformasi Intelijen ini dilakukan untuk menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dalam institusi intelijen Indonesia. Bab VI merupakan bab penutup yang menyediakan kesimpulan tentang dinamika Interaksi Intelijen Indonesia dan arah reformasi intelijen Indonesia.



Dua

Konstruksi Akademik "Interaksi Intelijen-Negara"

Kajian akademik tentang intelijen didominasi oleh literatur tentang dinas-dinas intelijen Inggris dan Amerika Serikat. Sumber-sumber kepustakaan dan studi dokumen penting yang telah diteliti tentang dinas-dinas intelijen Inggris dan AS telah dirangkum dengan baik oleh Peter Gill.¹ Namun, kajian akademik tentang aktivitas intelijen juga berkembang untuk dinas-dinas intelijen negara lain seperti Kanada², bekas Uni Soviet³, negara-negara Skandinavia⁴, dan Israel⁵. Kajian

¹ Peter Gill, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London: Frank Cass & Co. LTD., 1994), h. 9-47.

² Kenneth G. Robertson, "Canadian Intelligence Policy. The Role and Future of CSIS," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.3, No.2 (1988), h.225-248. Lihat juga, Geoffrey R. Weller, "Accountability in Canadian Intelligence Service," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.2, No. 3 (1987), h.415-441.

³ Christopher Andrew dan Oleg Gordievsky, *KGB: The Inside Story* (New York: Harper Collins, 1990).

⁴ Geoffrey R. Weller, "Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 13, No.2 (2000), h. 171-192.

⁵ Richard Deacon, *The Israeli Secret Service* (London: Hamish Hamilton, 1977).

intelijen juga telah meneliti dinas-dinas intelijen di negara-negara Afrika⁶, negara-negara di Amerika Selatan seperti Brazil⁷ dan Colombia⁸, negara-negara di Timur Tengah seperti Suriah⁹ dan Oman¹⁰, dan negara-negara di Asia Timur seperti Jepang¹¹, Cina¹², Korea Selatan¹³, dan Myanmar¹⁴. Perkembangan kajian tentang intelijen ini menunjukkan bahwa para akademisi ilmu sosial-politik mulai menempatkan dinas intelijen sebagai salah satu entitas yang harus dipelajari lebih dalam untuk memahami dinamika sosial-politik suatu negara.

Saat ini, kajian sosial-politik tentang aktivitas intelijen belum memiliki kerangka akademik yang kuat seperti pada

⁶ Roy Pateman, "Intelligence Agencies in Africa: A Preliminary Assessment," *The Journal of Modern African Studies*, Vol.30, No.3 (1992), h. 569-585.

⁷ Daniel Zirker dan Matthew Redinger, "The Military, Intelligence Agencies, Political Scandals, and Democracy in Brazil 1998-2000," *Journal of Political and Military Sociology*, Vol.31, No.1 (Summer 2003), h. 39-55.

⁸ Steven C. Boraz, "Establishing Democratic Control of Intelligence in Colombia," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.19, No. 1 (2006), h.84-109.

⁹ Carl Anthony Wage, "Assad's Legions: The Syrian Intelligence Services," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 4, No.1 (1991), h. 91-100.

¹⁰ MG Dennison dan Dale F. Eickelman, "Arabizing the Omani Intelligence Services: Clash of Cultures?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 7, No.1 (1994), h.1-28.

¹¹ Andrew L. Oros, "Japan's Growing Intelligence Capacity," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 15, No.1 (2002), h. 1-25.

¹² Nicholas Eftimiades, *Chinese Intelligence Operations* (Annapolis, MD.: Naval Institute Press, 1994).

¹³ Jonathan Moran, "The Role of Security Services in Democratization: An Analysis of South Korea's Agency for National Security Planning," *Intelligence and National Security*, Vol. 13, No.4 (1998), h. 1-32.

¹⁴ Andrew Selth, "Burma's Intelligence Apparatus," *Intelligence and National Security*, Vol.13, No.4 (1998), h. 33-70.

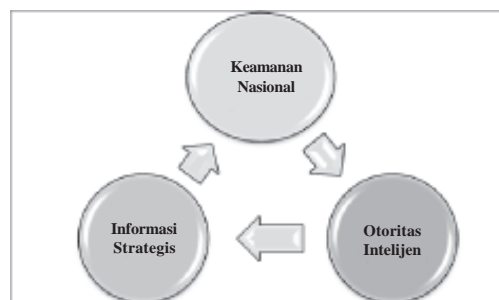
kajian tentang militer, yang saat ini sudah memiliki terminologi mapan tentang Hubungan Sipil-Militar (*Civil-Military Relations*). Bab ini berusaha untuk merumuskan suatu kerangka akademik Interaksi Intelijen-Negara. Kerangka akademik Interaksi Intelijen-Negara ini dikembangkan berdasarkan kajian-kajian Peter Gill dan Uri Bar-Joseph yang telah melakukan penelitian mendalam tentang aktivitas dinas-dinas intelijen di beberapa negara.

Dalam buku *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Peter Gill mengembangkan suatu analisa komparatif tentang operasi-operasi intelijen di negara-negara liberal demokratik. Ada lima ranah penelitian yang menjadi minat utama Gill, yaitu: (1) intelijen dan keamanan nasional; (2) budaya intelijen dan organisasi intelijen; (3) metode kerja operasi intelijen; (4) mekanisme koordinasi intelijen; dan (5) pengawasan terhadap organisasi dan operasi intelijen.¹⁵ Lima ranah ini menjadi minat utama Gill untuk memperlihatkan bagaimana dinas intelijen menggunakan autoritas yang dimilikinya untuk mendapatkan informasi strategis yang berguna untuk perumusan kebijakan keamanan nasional suatu negara.

Bagi Gill, tiga komponen utama yang harus dipelajari untuk memahami intelijen adalah keamanan nasional, otoritas intelijen, dan informasi strategis. Keterkaitan antara tiga komponen ini akan menentukan kualitas Interaksi Intelijen-Negara yang ada di suatu negara.

¹⁵ Gill, *Op.Cit.*, h. 48-70.

Bagan 2.1 Tiga Komponen Interaksi Intelijen-Negara



Keamanan nasional merupakan komponen utama yang harus ditelaah untuk memahami Interaksi Intelijen-Negara. Dalam kerangka ini, fungsi intelijen yang dilakukan suatu negara tergantung pada persepsi pemimpin nasional tentang apa yang disebut keamanan nasional, yang secara operasional diterjemahkan sebagai spektrum ancaman yang menghadang pencapaian kepentingan nasional. Kebutuhan terhadap informasi strategis didelegasikan dalam bentuk otoritas kelembagaan yang diwujudkan dalam suatu infrastruktur intelijen yang terdiri dari penetapan fungsi intelijen, pembentukan dinas intelijen, pengerahan misi intelijen, dan penggunaan intelijen. Infrastruktur intelijen ini sepenuhnya diarahkan untuk mendapatkan informasi strategis yang dibutuhkan oleh pemimpin nasional untuk menetapkan suatu strategi keamanan nasional. Berdasarkan kerangka ini –yang oleh Johnson disebut sebagai teori Intelijen Strategik¹⁶, variasi kualitas Interaksi Intelijen-Negara dapat dijelaskan dengan

¹⁶ Loch K. Johnson, "Preface to a Theory of Strategic Intelligence," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 16, No.3 (2003), h.639-641.

memahami perubahan paradigma tentang lingkungan strategis (*weltanschauung*) dari pemimpin nasional.

Dalam buku ini, pengembangan kerangka Interaksi Intelijen-Negara juga dilakukan dengan meminjam beberapa komponen teoritik dari kajian hubungan sipil-militer (*Civil-Military Relations*). Metode ini telah dilakukan oleh Uri Bar-Joseph.¹⁷ Sama dengan para pengkaji hubungan sipil-militer, variabel utama yang dikaji oleh Bar-Joseph adalah intervensi yang dilakukan oleh dinas intelijen ke sistem politik. Seperti institusi militer, dinas intelijen dapat melakukan intervensi politik karena adanya faktor sejarah pelibatan intelijen di bidang keamanan nasional, metode kerja yang bersifat rahasia, dan kemampuan untuk melakukan operasi bawah tanah yang tertutup.¹⁸

Bagan 2.2 menunjukkan bahwa untuk meminimalisasi kemungkinan intervensi politik oleh dinas-dinas intelijen, Bar-Joseph memandang penting pelembagaan kontrol otoritas sipil yang kuat untuk mengurangi kemungkinan intervensi intelijen ke sistem politik.¹⁹ Kontrol sipil tersebut harus dilakukan dengan metode konstitusional yang melibatkan partisipasi berbagai lapisan otoritas sipil, seperti Menteri, Presiden, dan Parlemen. Institusionalisasi konstitusional kontrol sipil atas intelijen, walaupun tidak secara langsung menghilangkan motivasi dan kapasitas internal dari intelijen untuk melakukan intervensi politik, akan membentuk suatu karakter pelibatan politik intelijen. Institusionalisasi yang berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pengawasan berimbang yang demokratik diyakini dapat

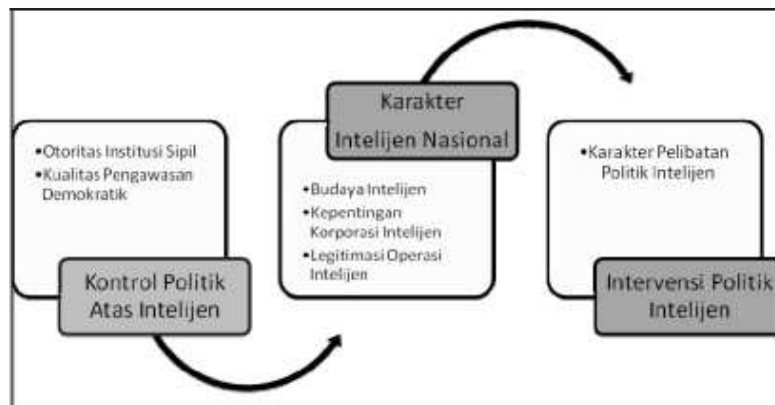
¹⁷ Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995).

¹⁸ *Ibid.*, h.36-37.

¹⁹ *Ibid.*, h.61-64.

membentuk karakter pelibatan politik intelijen yang proporsional sesuai dengan fungsinya sebagai pengelola informasi strategis di bidang keamanan nasional.

Bagan 2.2. Alur Intervensi Politik Intelijen



Kajian yang dikembangkan oleh Gill dan Bar-Joseph memberikan dasar yang baik untuk membentuk kerangka kerja Interaksi Intelijen-Negara. Untuk membentuk kerangka tersebut, tulisan ini menggunakan suatu metode yang dikenal sebagai *'analytical framework of policy typologies'*. Kerangka tipologi yang dikembangkan oleh Lowi di tahun 1964 ini memiliki suatu keunggulan metodologi dengan menyediakan suatu kerangka yang sederhana namun komprehensif untuk menggambarkan seluruh variasi teoritik yang mungkin muncul.²⁰ Kerangka ini didapat melalui penggambaran

²⁰ T.J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, Vol.16, No.4, (1964), h.687-713.

multidimensional dari suatu konsep ke dalam beberapa tipologi.²¹

Untuk mengembangkan suatu tipologi teoritik tentang Interaksi Intelijen-Negara, tiga metode formasi konsep harus diadopsi. Pertama, konstruksi tipe ideal dinas intelijen.²² Kedua, pengembangan, taksonomi intelijen berdasarkan tipe ideal yang berhasil dikonstruksikan.²³ Ketiga, pengembangan konstruksi teoritik untuk menjelaskan hubungan eksplanatif antara tipologi intelijen dengan beberapa variabel bebas (*independent variables*).²⁴

Konstruksi Teoritik Tipe Ideal Intelijen Negara

Metode utama dalam metodologi tipologi intelijen adalah pembentukan tipe ideal intelijen negara. Tipe ideal adalah suatu konstruksi kompleks yang dapat merepresentasi konfigurasi komprehensif suatu konsep multidimensional.²⁵ Konstruksi ini ditujukan untuk membentuk suatu model abstrak yang ideal sehingga bentuk-bentuk non-ideal dari konsep tersebut secara teoritik dapat diidentifikasi.²⁶

²¹ D. Harold Doti and William H. Glick, "Typologies as a Unique Form of Theory Building: Toward Improved Understanding and Modeling," *Academy of Management Review*, Vol.19, No.2 (1994), h.230.

²² K.D. McKinney, *Constructive Typology and Social Theory* (New York, Appleton-Century-Crofts, 1966).

²³ Kevin B. Smith, "Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification," *Policy Studies Journal*, Vol.30, No. 2 (2002), 379-395.

²⁴ Max Weber, *Max Weber on the Methodology of the Social Sciences*, eds. and trans. by E.A. Shills & H.A Finch, (Glencoe, IL: Free Press, 1904), 90.

²⁵ Doti and Glick, *Loc.Cit.*, 233.

²⁶ H.M, Blalock Jr., *Theory of Construction: From Verbal to Mathematical Formulations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1969), 32

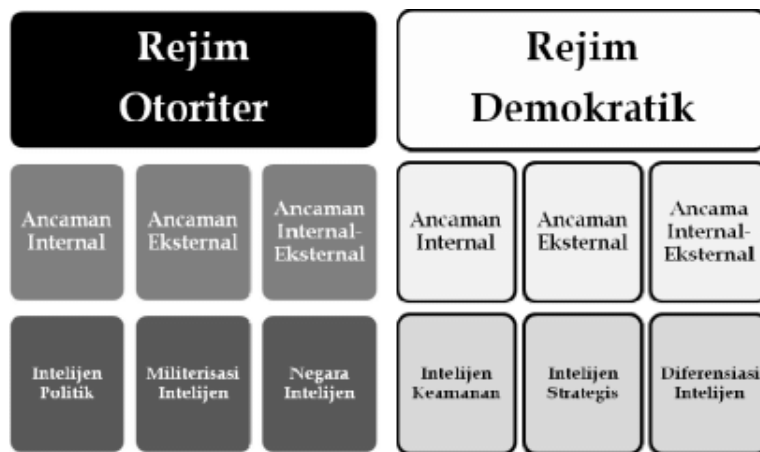
Penggunaan metode tipe ideal memiliki tiga implikasi bagi konstruksi tipologi intelijen negara.²⁷ *Pertama*, tipe ideal intelijen menggambarkan variasi teoritik dinas intelijen, bukan variasi empirik dinas intelijen. *Kedua*, tipe ideal intelijen dihasilkan berdasarkan konsep multidimensional yang harus dioperasionalisasikan ke dalam beberapa indikator empirik. *Ketiga*, tipe ideal intelijen tidak dapat digunakan sebagai kategori dinas-dinas intelijen. Setiap tipe ideal intelijen merepresentasikan suatu kombinasi unik dimensi teoritik yang membentuknya.

Berdasarkan metode ini, kerangka yang ditawarkan oleh Gill dan Bar-Joseph tentang Interaksi Intelijen-Negara dapat dijadikan sebagai langkah awal untuk membentuk tipe ideal intelijen negara. Gill lebih memilah intelijen melalui kacamata sumber ancaman, sementara Bar-Joseph menganalisa intelijen melalui perspektif politik demokratisasi. Di buku ini, dua perspektif tersebut dijadikan model dasar pembentukan dua dimensi intelijen negara: (1) regim politik yang dikategorikan menjadi dua tipe: demokratik dan otoritarian; serta (2) sumber ancaman yang dikategorikan menjadi tiga: internal, eksternal, dan internal-eksternal. Dengan menggunakan kedua dimensi ini, seperti yang ditunjukkan di Bagan 2.3, suatu tipe ideal intelijen negara dapat dikonstruksikan.

Kombinasi dua dimensi yang ditawarkan oleh Gill dan Bar-Joseph tersebut menghasilkan suatu tipologi yang inklusif dan tuntas dari Interaksi Intelijen-Negara. Bagan 2.3 yang menyilangkan kedua dimensi tersebut menunjukkan adanya enam matriks di baris III yang merepresentasikan seluruh kemungkinan variasi teoritik Interaksi Intelijen-Negara. Tipe

²⁷ Doti and Glick, *Loc.Cit.*, 233.

Bagan 2.3 Konstruksi Tipe Ideal Interaksi Intelijen-Negara



Intelijen Politik, Militerisasi Intelijen, dan Negara Intelijen merupakan tiga konstruksi teoritik yang muncul untuk Interaksi Intelijen-Negara di rejim otoriter. Intelijen Keamanan, Intelijen Strategis, dan Diferensiasi Intelijen merupakan konstruksi yang muncul untuk Interaksi Intelijen-Negara di rejim demokratik.

Konstruksi Intelijen di Rejim Otoriter

Di negara-negara yang memiliki rejim otoriter ada tiga tipe Interaksi Intelijen-Negara yang cenderung terjadi. Tiga tipe interaksi tersebut adalah Intelijen Politik, Militerisasi Intelijen, dan Negara Intelijen.

Tipe pertama adalah Intelijen Politik. Tipe ini berkembang untuk mengantisipasi munculnya ancaman-ancaman internal

yang terutama berasal dari kelompok oposisi politik yang ada di negara tersebut. Intelijen Politik terbentuk saat dinas-dinas intelijen diarahkan untuk melakukan fungsi intelijen domestik yang ditujukan untuk mendapatkan informasi tentang kegiatan politik kelompok oposisi, yaitu orang atau organisasi yang merupakan lawan politik rejim yang berkuasa.²⁸

Intelijen Politik ini, misalnya, dapat ditemukan di Brazil sebelum masa pemerintahan Presiden Cardoso. *Servico Nacional de Informacoes* (SNI) yang merupakan badan intelijen nasional Brazil terlibat dalam rangkaian aktivitas politik untuk menjaga stabilitas regim politik. Usaha Presiden Cardoso di tahun 1997-1999 untuk mengganti SNI yang didominasi oleh militer dengan *Agencia Brasileira de Inteligencia* (ABIN) mendapat resistensi kuat dari SNI. Agen-agen SNI tanpa mendapat otoritas politik yang sah tetap melakukan rangkaian operasi penyadapan untuk mengungkapkan skandal-skandal politik yang kemudian mengguncang pemerintahan Cardoso.

Tipe kedua adalah Militerisasi Intelijen. Konstruksi ini terbentuk ketika suatu rejim otoriter mengerahkan sebagian besar sumber daya keamanan nasional untuk menghadapi ancaman eksternal. Mobilisasi tersebut dilakukan oleh institusi militer yang mengkooptasi seluruh dinas intelijen.

Salah satu contoh Militerisasi Intelijen terjadi di Rusia pada periode Perang Rusia-Jepang di tahun 1904-1905.²⁹ Di periode ini, Departemen Perang Rusia mengkooptasi seluruh dinas-dinas intelijen dan informasi strategis yang dimiliki departemen

²⁸ Richard Morgan, *Domestic Intelligence: Monitoring Dissent in America* (Austin, TX: University of Texas Press, 1980), h.9.

²⁹ Alex Marshall, "Russian Intelligence during the Russo-Japanese War, 1904-05," *Intelligence and National Security*, Vol.22, No.5 (Oktober 2007), h. 682 - 698

lain termasuk dinas intelijen luar negeri *Zagranichania Agentura* dan dinas proteksi domestik *Okharna* yang bermaskas di St. Petersburg. Seksi III Departemen Kepolisian yang memiliki fungsi intelijen juga diletakkan dalam koordinasi Departemen Perang. Militerisasi Intelijen ini terutama dilakukan Rusia untuk memonopoli seluruh informasi strategis yang dibutuhkan untuk kemenangan perang melawan Jepang.

Militerisasi Intelijen juga dilakukan oleh Vietnam dalam proses dekolonisasi pada periode tahun 1945-1950. Pada masa itu, biro Komunisasi dan Informasi (*Cuc Thong Tin Lien Lac*) dan bagian Kriptografi (*Ban Mat Ma*) diambil alih oleh Badan Intelijen Strategik (*Cuc Nghien Cuu*) yang merupakan intelijen militer di bawah Departemen Pertahanan.³⁰ Militerisasi ini dilakukan terutama untuk menghadapi ancaman eksternal yang saat itu dipersepsikan bersumber dari kolonial Perancis, dan imperialis Amerika Serikat. Di akhir tahun 1970an hingga dekade 1980, militerisasi intelijen kembali terulang di Vietnam untuk mengantisipasi ancaman eksternal yang dipersepsikan datang dari ekspansionis Cina.

Tipe ketiga adalah Negara Intelijen dimana suatu negara otoriter berpersepsi bahwa ancaman terhadap keberlangsungan rejim politik akan bersifat internal dan eksternal. Untuk menghadapi ancaman dari dua arah tersebut, rejim otoriter berusaha memonopoli seluruh informasi strategis yang ada dan menggunakan informasi ini untuk mengendalikan seluruh aspek kehidupan politik, ekonomi, dan sosial-budaya dari warganya. Metode monopoli informasi dan

³⁰ Christopher E. Goscha, "Intelligence in a time of decolonization: The case of the Democratic Republic of Vietnam at war (1945-50)," *Intelligence and National Security*, Vol. 22, No.1, (Februari 2007), h.100 – 138

kendali publik ini dilakukan oleh suatu dinas intelijen yang cenderung mengintegrasikan seluruh fungsi intelijen ke tangan satu institusi tertentu. Integrasi ini cenderung menciptakan interaksi Negara Intelijen yang menentukan hidup-matnya suatu rejim politik otoriter.

Interaksi tipe Negara Intelijen seperti ini dapat ditemukan antara lain di Italia pada masa Mussolini.³¹ Saat itu, Cesare Ame ditunjuk oleh Mussolini untuk menjadi Kepala Dinas Intelijen Militer (*Servizio Informazioni Militari*) dengan tugas mengamankan tujuan-tujuan pemerintahan fasis Roma. Dalam menjalankan tugas tersebut, Ame membentuk jejaring intelijen yang secara efektif menguasai infrastruktur militer, politik, dan ekonomi Italia. Pembentukan diawali dengan institusionalisasi proses analisa informasi strategis yang melibatkan Mussolini, Galeazzo Ciano (menantu Mussolini), Menteri Luar Negeri Raja Victor Emmanuel III, Kepala Staf Angkatan Perang Marshal Badoglio, dan Cesare Ame. Para elit tertinggi Italia inilah yang mengendalikan seluruh operasi intelijen. Interaksi tipe Negara Intelijen terlihat jelas ketika pada bulan September 1940 Cesare Ame menggelar 'Operasi Budaya' yang dilakukan melalui Kementerian Pendidikan Italia. Operasi ini merupakan bentuk propaganda represif yang melibatkan Polisi Rahasia OVRA (*Opera Volontaria di Repressione Antifascista or Organizzazione di Vigilanza e Repressione Antifascista*) dan bertujuan melenyapkan semua bentuk oposisi politik terhadap regim fasis.

Tipe relasi Negara Intelijen juga ditemukan pada masa kejayaan Jerman Timur. Polisi Rahasia Jerman Timur (*Stasi*)

³¹ Manuela Williams, "Mussolini's Secret War in the Mediterranean and the Middle East: Italian Intelligence and the British Response," *Intelligence and National Security*, Vol.22, No. 6 (Desember 2007), h.881 – 904.

adalah tulang punggung Negara Intelijen Jerman Timur, terutama saat Menteri Keamanan Negara (*Staatssekretariat für Staatssicherheit*) Ernst Wollweber melakukan integrasi operasi intelijen eksternal (*Aufklärung*) dengan pengintaian domestik (*Abwehr*).³² Integrasi ini dilakukan untuk memperkuat kapasitas Biro Intelijen Keamanan Negara (*Hauptverwaltung Aufklärung*) dalam menggelar operasi intelijen terpadu menghadapi *Ostbüros* yang dianggap sebagai penggerak Revolusi Juni 1953. Negara Intelijen efektif terbentuk di tahun 1956 saat *Stasi* sebagai pilar utama dari operasi ini tidak hanya berhasil mengintegrasikan seluruh operasi intelijen tetapi juga melakukan infiltrasi politik dan ekonomi ke lembaga-lembaga pemerintah di tingkat nasional dan lokal.

Tipe Negara Intelijen lainnya terjadi di Afrika Selatan di masa rejim Apartheid.³³ Negara Intelijen terbentuk tahun 1986, saat Doktrin Strategi Nasional Semesta (*Total National Strategy*) diimplementasikan dalam bentuk Strategi Kontra-Revolusi Semesta (*Total Counter-Revolutionary Strategy*). Strategi ini memberikan legitimasi politik yang kuat bagi Badan Keamanan Negara (*State Security Council*) -yang juga dikenal sebagai *securocrats* karena infiltrasinya ke birokrasi negara, untuk melancarkan operasi intelijen terhadap Kongres Nasional Afrika (*African National Congress - ANC*), terutama milisi gerilya ANC (*Umkhonto we Sizwe*). Pilar utama dari *securocrats* dalam menggelar operasi intelijen adalah Gugus Tugas Intelijen

³² Gary Bruce, "Aufklärung und Abwehr: The lasting legacy of the Stasi under Ernst Wollweber," *Intelligence and National Security*, Vol.21, No. 3 (Juni 2006), h.364-393.

³³ Kevin A. O'Brien, "Counter-Intelligence for Counter-Revolutionary Warfare: The South African Policy Security Branch 1979-1990," *Intelligence and National Security*, Vol.16, No.3 (September 2001), h.27-59.

Kontra-Revolusi (*Teen Rewolusionêre Inligting Taakspan - Trewits*). Dalam pelaksanaan tugasnya, *Trewits* mengandalkan strategi pembunuhan (*assasination*) terhadap tokoh-tokoh politik yang dianggap membahayakan kesinambungan rejim Apartheid.

Konstruksi Negara Intelijen juga ditemukan di masa Kekaisaran Jepang sebelum Perang Dunia I.³⁴ Salah satu faktor yang dipandang berperan penting dalam kemenangan Jepang dalam Perang melawan Cina (1894-1895) serta Rusia (1904-1905) adalah peran Negara Intelijen yang efektif. Pembentukan Negara Intelijen dilakukan dengan cara menempatkan dinas-dinas intelijen Jepang di bawah kendali Polisi Militer Angkatan Darat Jepang (*Kempeitai*). *Kempeitai* secara efektif mengendalikan Dinas Intelijen Nasional (*Nakano*) untuk memonopoli informasi strategis tentang lawan, serta menguasai Polisi Rahasia Jepang (*Tokko*) untuk melakukan operasi kontra-intelijen tidak hanya di luar negeri tetapi juga terhadap masyarakat Jepang. *Kempeitai* bahkan juga menguasai perusahaan kereta api *South Manchurian Railway Company* dan mengendalikan biro penelitian (*Mantetsu Chosabu*) perusahaan ini untuk mengamati perkembangan terkini Angkatan Darat Kwangtung.

Konstruksi Intelijen Demokratik

Di negara-negara demokratik ada tiga tipe Interaksi Intelijen-Negara yang dapat berkembang, yaitu Intelijen Keamanan, Intelijen Strategis, dan Diferensiasi Intelijen.

³⁴ Richard Deacon, *Kempei Tai: A History of the Japanese Secret Service*, (New York: Beaufort Books, 1983).

Tipe pertama yaitu Intelijen Keamanan, terjadi saat negara demokratik terpaksa menggelar operasi intelijen untuk menghadapi ancaman internal yang umumnya berbentuk kejahatan terorganisir, konflik komunal, terorisme, dan/atau separatisme. Gelar operasi intelijen ini diarahkan terbatas pada upaya untuk memulihkan kondisi keamanan di suatu daerah dan biasanya dilakukan berdampingan dengan upaya resolusi konflik atau penegakan hukum oleh institusi negara lainnya. Gelar operasi intelijen ini juga mendapat pengawasan politik secara efektif dari institusi eksekutif dan parlemen.

Interaksi Intelijen Keamanan ini, misalnya, dilakukan oleh Inggris di Irlandia Utara. Dengan pengawasan politik dari Kementerian Dalam Negeri, Dinas Rahasia MI5 bekerja sama dengan Polisi Irlandia Utara (*Royal Ulster Constabulary*) melakukan operasi intelijen seperti pengumpulan data, pengintaian, interograsi, rekrutmen, dan propaganda.³⁵ Operasi intelijen ini dilakukan oleh suatu *Mobile Reconnaissance Force* yang bertugas mengumpulkan tiga tipe informasi intelijen yaitu dinamika gerakan politik, ancaman operasi bersenjata, dan aktivitas kriminal yang mungkin dilakukan oleh pihak-pihak lawan di Irlandia Utara. Informasi intelijen ini digunakan untuk merumuskan kebijakan tentang Irlandia Utara serta pengalihan operasi intelijen ke operasi penegakan hukum oleh *Royal Ulster Constabulary*.

Tipe kedua, Intelijen Strategis tercipta saat negara demokratik menggelar operasi preventif untuk mencegah terjadinya eskalasi ancaman militer yang berasal dari negara lain. Konstruksi ini juga

³⁵ Bradley W. C. Bamford, "The role and effectiveness of intelligence in Northern Ireland," *Intelligence and National Security*, Vol. 20, No.4 (Desember 2005), h. 581-607.

muncul saat negara melakukan operasi infiltrasi ke negara lain untuk menghadapi faksi-faksi politik yang menebar ancaman ke negara tersebut; dan juga saat negara demokratik menggelar operasi kontra-intelijen untuk menghindari terjadinya pendudukan strategis dari lawannya. Untuk seluruh operasi intelijen, otoritas dinas-dinas intelijen cenderung dibatasi semata-mata untuk menyentuh sasaran-sasaran sah yang disetujui oleh otoritas politik, eksekutif dan legislatif.

Konstruksi Intelijen Strategis ini, diterapkan oleh Jepang untuk menghadapi Korea Utara pada tahun 1993-1997.³⁶ Pada periode ini, Dinas Penelitian dan Informasi Kabinet (*Naikaku Joho Chosa Shitsu*) yang melekat di Kantor Perdana Menteri membangun mekanisme kerjasama dengan dinas-dinas intelijen lainnya, seperti: Dinas Investigasi Keamanan Publik (*Koan Chosa Cho*) Departemen Kehakiman, Dinas Intelijen Pertahanan (*Joho Honbu*), Biro Analisa dan Informasi (*Joho Chosa Kyoku*) Departemen Luar Negeri, serta Biro Keamanan dari Kepolisian Nasional (*Keisatsu Cho*). Kerjasama ini dibangun untuk mengkoordinasi analisa dan menyebarkan informasi strategis terkait ancaman Korea Utara. *Naikaku Joho Chosa Shitsu* tidak hanya melakukan kerjasama dengan dinas-dinas intelijen tetapi juga membangun jaringan yang kuat dengan pihak swasta untuk menjadi sumber-sumber informasi strategis tentang Korea Utara. Diantaranya, Research Council on World Politics and Economics (*Sekai Seikei Chosa Kai*), *Kyodo News Service*, Radio Press dan Jiji Press. Jaringan perdagangan global Jepang (*Sogo Shosha*), Lembaga Penelitian Nomura (*Nomura Sogo Kenkyusho*) yang dikenal dengan jaringan regionalnya, serta

³⁶ Sung-jae Choi, "The North Korean factor in the improvement of Japanese intelligence capability," *The Pacific Review*, Vol. 17 No. 3 (2004), h.369-397.

Organisasi Perdagangan Luar Negeri Jepang (Japan External Trade Organization - JETRO) juga dipergunakan secara efektif.

Tipe ketiga, Diferensiasi Intelijen³⁷ terjadi saat suatu negara demokratik membentuk berbagai dinas intelijen yang secara spesifik diarahkan untuk mengatasi suatu ancaman tertentu, baik yang berasal dari dalam maupun luar negara. Dari perspektif pembangunan politik, diferensiasi ini dapat digunakan sebagai indikator untuk mengungkapkan derajat pelembagaan politik yang menjadi fondasi dari stabilitas dan kontinuitas sistem secara makro. Diferensiasi struktur juga berfungsi sebagai instrumen teknokrasi modern bagi fungsi pengawasan. Instrumen teknokratis ini mengikuti prinsip "*small is beautiful*"³⁸ dan "*dispersion of power*"³⁹ sebagai salah satu metode untuk meminimalisasi kecenderungan korupsi yang melekat dalam kekuasaan dan menekan resiko penyalah-gunaan kekuasaan. Melalui prinsip ini, setiap dinas intelijen seharusnya hanya memiliki satu fungsi spesifik, mengikuti alur argumentasi Lord Acton: "*(T)oo many missions being performed by a single intelligence service implies an accumulation of power*".⁴⁰

Diferensiasi organisasi intelijen ke dalam fungsi-fungsi khusus, mengharuskan adanya regulasi politik yang memberikan petunjuk teknis tentang kewenangan operasional bagi setiap dinas intelijen. Praktis semua negara demokrasi yang

³⁷ Tawaran tentang Diferensiasi Intelijen sebagai metode demokratisasi intelijen telah dielaborasi oleh Andi Widjajanto, Cornelys Lay, dan Makmur Keliat. Bagian ini disadur dari Andi Widjajanto, Cornelys Lay, dan Makmur Keliat, *Intelijen: Velox ex Exactus* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2006), Bab 4.

³⁸ E.F Sumacher, *Small is Beautiful: Study of Economic as If People Mattered*, (London: Abacus, 1991).

³⁹ Lesley Lipson, *The Great Issues in Politics* (New Jersey: Printice-Hall Inc., 1981).

⁴⁰ *Ibid.*

sudah stabil telah dilengkapi dengan Undang-Undang yang mengatur gerak operasional dinas-dinas intelijen. Kecenderungan yang sama juga terlihat pada negara-negara yang mengalami transisi demokrasi.⁴¹ Kebanyakan negara yang pernah melewati masa sulit dengan komunitas intelijen, akan memproduksi sistem pengaturan baru melalui Undang-Undang yang secara detail mengatur komunitas intelijen masing-masing.

Diferensiasi intelijen dapat ditemukan di Afrika Selatan, Amerika Serikat, Australia, India, Inggris, Israel, Kanada, dan Perancis seperti dapat dilihat pada Tabel 2.1.

Tabel 2.1 menunjukkan bagaimana negara-negara demokratik cenderung menerapkan pembagian kerja dinas-dinas intelijen ke dalam tiga kategori: intelijen nasional, intelijen strategis, dan intelijen militer. Intelijen nasional diarahkan untuk menanggapi masalah-masalah keamanan dalam negeri; intelijen strategis diarahkan untuk mengurangi pendudukan strategis dari musuh yang berasal dari luar negeri; sementara intelijen militer diarahkan untuk mengumpulkan informasi-informasi potensi ancaman militer bersenjata serta informasi teknis pertempuran yang dibutuhkan untuk menggelar suatu operasi militer.

Afrika Selatan, misalnya, memiliki tiga dinas intelijen, yaitu *National Intelligence Agency* (NIA) yang bertanggung jawab untuk intelijen domestik, *South African Secret Service* (SASS) untuk intelijen luar negeri, dan *National Defence Force Intelligence Division* untuk intelijen militer. Dinas-dinas ini terbentuk

⁴¹ Lihat misalnya, *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina* (2004); *Hungarian Law on the National Security Services* (1995); *National Intelligence Law No. 25520 of Argentina*; *The Internal Security Agency and Foreign Intelligence Act of Poland* (2002); *Intelligence Service Control Act of Republic of South Africa*, (1994; 2002).

Tabel 2.1. Diferensiasi Organisasi Intelijen Negara

negara	Dinas-Dinas Intelijen	Lembaga Koordinasi
Selatan	<ul style="list-style-type: none"> National Intelligence Agency: Intelijen domestik South African Secret Services Intelijen luar negeri National Defense Force Intelligence Division: Intelijen militer 	<ul style="list-style-type: none"> National Intelligence Coordinating Committee
Amerika Serikat	<ul style="list-style-type: none"> 17 Dinas Intelijen dalam Komunitas Intelijen Nasional 	<ul style="list-style-type: none"> Office of the Director of Central Intelligence
Australia	<ul style="list-style-type: none"> Australian Secret Intelligence Organization (ASIO): Intelijen Domestik Australian Secret Intelligence Service (ASIS): Intelijen luar negeri Defense Signal Directorate (DSD) Intelijen Pertahanan Office of National Assessments (ONA): Intelijen strategis 	<ul style="list-style-type: none"> National Threat Assessment Centre (NTAC) Transnational Crime Coordination Centre
Inggris	<ul style="list-style-type: none"> Research and Analysis Wing (RAW): Intelijen luar negeri Intelligence Bureau (IB): Intelijen domestik Defence Intelligence Agency (DIA): Intelijen militer Security Service (MI 5): Intelijen domestik Secret Intelligence Service (SIS-MI 6): Intelijen luar negeri Government Communications Headquarters (GCHQ): Intelijen elektronik, signal, dan komunikasi 	<ul style="list-style-type: none"> Joint Intelligence Committee (JIC) Cabinet Office Joint Intelligence Committee (JIC) Joint Terrorism Analysis Centre
Israel	<ul style="list-style-type: none"> Sherut ha-Bitachon ha-Kali (Shin Bet): Intelijen domestik ha-Mossad le-Modi'in ule'Tafkidim Meydahadim (Mossad): Intelijen luar negeri Agaf ha-Modi'in (Aman): Intelijen militer 	<ul style="list-style-type: none"> Va-adat Rashei Hasherutim
Kanada	<ul style="list-style-type: none"> Canadian Security Intelligence Service: Intelijen Nasional 	<ul style="list-style-type: none"> Integrated National Security Assessment Centre (INSAC)
Perancis	<ul style="list-style-type: none"> Direction de le Surveillance du Territoire (DST): Kontra-spionase Direction Generale de la Securite Exterieur (DGSE): Intelijen luar negeri Direction du Renseignement Militaire (DRM): Intelijen militer Brigade de Renseignement et de Gueree Electronique (BRGE): Intelijen elektronik 	<ul style="list-style-type: none"> Internal Security Council Unit Koordinasi Anti-Terrorisme (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste – UCLAT).

berdasarkan mekanisme demokratik berlandaskan tiga Undang-undang intelijen, yaitu: *Intelligence Services Act* dan *Strategic Intelligence Act* yang ditetapkan oleh Parlemen pada 2 Desember 1994, serta *Intelligence Services Control Act* yang ditetapkan pada tahun 1995. Pembentukan dinas intelijen ini adalah bagian dari proses transformasi sistem politik Afrika Selatan paska keruntuhan rejim apartheid. Khususnya untuk sektor intelijen, transformasi dilakukan untuk menjamin bahwa dinas-dinas intelijen akan sepenuhnya bekerja dalam suatu mekanisme akuntabilitas politik yang demokratik.⁴²

Mekanisme koordinasi antara tiga dinas intelijen di Afrika Selatan diciptakan melalui *Joint Coordinating Intelligence Committee* (JCIC) yang kemudian diperkuat menjadi *National Intelligence Coordinating Committee* (NICOC). Komite memberikan laporan langsung ke *Cabinet Committee on Security and Intelligence* yang diketuai oleh Menteri Urusan Intelijen dan didukung oleh kepala dinas-dinas intelijen, Kepala Kepolisian Nasional, dan Direktur Dinas Intelijen Kepolisian (*National Criminal Intelligence Service*).

Diferensiasi organisasi intelijen juga tampak menguat di Amerika Serikat. Kegagalan dinas intelijen Amerika Serikat untuk mengantisipasi pendudukan strategis 11 September memaksa Presiden George W. Bush untuk melakukan reformasi komunitas intelijen nasional. Reformasi itu dituangkan dalam *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (9/11 Reform Bill)* yang disahkan oleh Kongres dan Senat AS pada 7 dan 8 Desember 2004. Bagian 1001 dari *9/11 Reform Bill* secara khusus ditujukan untuk reformasi komunitas intelijen nasional yang berisikan penataan ulang komunitas intelijen nasional AS.

⁴² Robert D'A Henderson, "South African Intelligence under De Klerk" *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*, No. 8, Vol.1 (Spring 1995), h.51-89.

Undang-Undang ini memberikan kewenangan koordinasi lintas lembaga yang lebih besar kepada Direktur Central Intelligence. Dalam Undang-Undang yang baru, posisi Direktur Central Intelligence tidak lagi secara otomatis dijabat oleh Direktur CIA tapi oleh seorang pejabat politik yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Ia juga tidak berasal dari pejabat karir birokrasi lembaga intelijen dan dengan demikian lebih berperan sebagai koordinator kebijakan strategik intelijen negara, serta cenderung tidak memiliki kewenangan eksekusi di lembaga-lembaga intelijen. Direktur Central Intelligence sebagai pejabat politik memegang akuntabilitas politik⁴³ untuk kegiatan intelijen dan memiliki kewenangan penuh untuk mengendalikan penyebaran informasi intelijen serta kegiatan intelijen yang dilakukan oleh komunitas intelijen nasional.

Koordinasi lintas lembaga untuk kebijakan intelijen juga dilakukan Australia. Dinas intelijen utama Australia yang bertanggung jawab untuk menyediakan informasi tentang kegiatan terorisme adalah *Australian Secret Intelligence Organization (ASIO)*. ASIO dibentuk pada tahun 1949 dan mendapat otoritas legalnya melalui *ASIO Act 1979*. Untuk melakukan intelijen kontra-terorisme, ASIO mengandalkan asupan data dari *Australian Secret Intelligence Service (ASIS)* yang bertanggung jawab untuk intelijen luar negeri, *Defense Signal Directorate (DSD)* yang mengendalikan *signal intelligence* untuk Departemen Pertahanan, serta *Office of National Assessments (ONA)*, sebuah pusat kajian intelijen strategis yang bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri.⁴⁴

⁴³ Untuk elaborasi tentang akuntabilitas politik pimpinan lembaga intelijen lihat Hans Born, "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures", *DCAF Working Paper Series*, No.20, May 2002, h. 5.

⁴⁴ ASIO, *Report to Parliament 2001-2002* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2002).

Koordinasi antara dinas intelijen dengan *Australian Federal Police* dilakukan melalui *Transnational Crime Coordination Centre* yang memberikan fasilitas kolaborasi antara dinas intelijen dan polisi federal. Pada tahun 2003, Koordinasi ini diperkuat melalui pembentukan *National Threat Assessment Centre* (NTAC) yang berkantor di markas besar ASIO di Canberra. Keanggotaan NTAC ini terdiri dari seluruh komunitas keamanan nasional termasuk komunitas intelijen, polisi federal, Departemen Luar Negeri, Departemen Transportasi, dan Departemen Perdagangan.⁴⁵ Khusus untuk strategi kontra-terorisme, NTAC bekerja di bawah kerangka Rencana Kontijensi Nasional untuk Kontra-Terrorisme, yang didalamnya mengatur keberadaan Komite Nasional untuk Kontra-Terrorisme, Unit Pendukung Teknis untuk Kontra-Terrorisme, dan Satuan Penindak Kontra-Terrorisme Luar Negeri.⁴⁶

Negara lain yang menerapkan Diferensiasi Intelijen adalah India. India membentuk *Joint Intelligence Committee* (JIC) yang bertugas untuk memberikan hasil analisa produk intelijen dan estimasi intelijen nasional kepada Perdana Menteri.⁴⁷ Produk-produk intelijen yang dilaporkan oleh JIC dihasilkan oleh tiga dinas intelijen, yaitu *Research and Analysis Wing* (RAW), *Intelligence Bureau* (IB), dan *Defense Intelligence Agency* (DIA).

Diferensiasi organisasi intelijen di Inggris mencakup tiga organisasi, yaitu *Security Service* (MI 5), *Secret Intelligence Service* (SIS-MI 6), dan *Government Communications Headquarters* (GCHQ).⁴⁸ MI 6 merupakan dinas intelijen luar negara yang

⁴⁵ Lihat Departement of the Attorney-General, "New Counter-Terrorism Intelligence Centre Launched", *Press Release*, 17 Oktober 2003.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Todd dan Bloch, *Op.Cit.* h. 184-185.

⁴⁸ Cabinet Office, *National Intelligence Machinery* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun), h. 6-7.

dikendalikan oleh Menteri Luar Negeri dan bertugas untuk menyediakan produk intelijen tentang masalah-masalah politik, militer dan ekonomi. GCHQ yang juga dikendalikan oleh Menteri Luar Negeri bertugas untuk mengembangkan sistem *signals intelligence* (SIGINT) dan memberikan pertimbangan kepada departemen-departemen pemerintah, angkatan bersenjata, dan industri tentang keamanan jalur komunikasi. MI 5 merupakan dinas intelijen domestik yang berada dibawah otoritas Menteri Dalam Negeri dan bertugas untuk menganalisa keberadaan organisasi-organisasi klandestine dalam negeri yang mengancam keamanan nasional.⁴⁹

Ketiga dinas intelijen ini berada dibawah koordinasi *Cabinet Office Joint Intelligence Committee* (JIC) yang akan mempersiapkan laporan mingguan intelijen untuk Perdana Menteri, Menteri-menteri yang terkait dengan keamanan nasional, angkatan bersenjata, dan kepolisian.⁵⁰ Khusus untuk strategi kontra terorisme, JIC berkoordinasi dengan *Joint Terrorism Analysis Centre* (JTAC) untuk menghasilkan laporan analisa ancaman teroris yang akan diberikan kepada Menteri Pertahanan dan Menteri Luar Negeri.⁵¹ JTAC adalah organisasi virtual yang fungsinya didukung oleh agen-agen intelijen dari MI5 dan MI6, serta anggota kepolisian.

Seperti Inggris, Israel juga memiliki tiga dinas intelijen negara, yaitu *Sherut ha-Bitachon ha-Kali* (*Shin Bet*) yang bertanggung jawab untuk melakukan kegiatan intelijen domestik, *ha-Mossad le-Modi'in ule'Tafkidim Meydahadim*

⁴⁹ Security Service, *The Security Service: MI 5* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun), h.6.

⁵⁰ Cabinet Office, *Op.Cit.*, h. 15.

⁵¹ ISC, *Inquiry into Intelligence, Assessments and Advice Prior to the Terrorist Bombings on Bali 12 October 2002* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2002).

(*Mossad*) untuk kegiatan intelijen luar negeri, dan *Agaf ha-Modi'in (Aman)* untuk kegiatan intelijen militer.⁵² Direktur *Shin Bet* dan *Mossad* bertanggung jawab langsung ke Perdana Menteri, sementara direktur *Aman* melaporkan seluruh kegiatan intelijennya kepada Menteri Pertahanan. Sejak 2002, Direktur *Shin Bet* berada di bawah pengawasan efektif komite intelijen Parlemen, sementara *Mossad* tetap berada di bawah kendali efektif Perdana Menteri.⁵³ Ketiga dinas intelijen ini adalah bagian dari suatu forum koordinasi kebijakan keamanan nasional yang disebut sebagai *Va-adat Rashei Hasherutim (Va-adat)*. Di dalam *Va-adat* juga terdapat Inspektur Jenderal Polisi, Direktur Jenderal Departemen Luar Negeri, Direktur Pusat Penelitian dan Pengembangan Kebijakan Negara, dan Penasehat Perdana Menteri bidang Militer dan Anti-Terrorisme.

Strategi kontra-terorisme juga menjadi perhatian utama pemerintah Kanada ketika membentuk *Canadian Security Intelligence Service (CSIS)* melalui *CSIS Act (Bill C-9)* pada 21 Juni 1984. Undang-undang ini mengalihkan mandat pengumpulan informasi tentang keamanan internal yang semula berada di tangan *Royal Canadian Mountain Police (RCMP)* kepada CSIS. Pengalihan ini dilakukan untuk mengantisipasi eskalasi konflik internal terutama melawan *Front de Liberation du Quebec*.⁵⁴

Bagaimanapun kerjasama bilateral CSIS dan RCMP tetap memegang peranan penting. Kedua lembaga membentuk pengaturan interaksi yang bersifat tetap maupun *ad-hoc* sesuai dengan kebutuhan yang berkembang, untuk membagi produk intelijen ke RCMP atau unit polisi di tingkat lokal. Sejak

⁵² Ajaz Akram, "A Comparative Analysis of the Structure and Functions of Intelligence Community in Israel and India", *Defense Journal*, Desember 1999.

⁵³ Todd, *Op.Cit.*, h.156-157.

⁵⁴ CSIS, "The CSIS Mandate," *Background Series*, No.1, Agustus 2001, h.1-4.

peristiwa 11 September 2001, Kanada membentuk *Integrated National Security Assessment Centre (INSAC)* yang merupakan lembaga lintas departemen yang bertugas untuk mengumpulkan dan menganalisa informasi-informasi tentang kegiatan terorisme.⁵⁵ INSAC diberikan kewenangan tunggal untuk menjadi satu-satunya lembaga di Kanada yang akan menyediakan informasi terorisme. Keberadaan INSAC ditopang oleh *National Counter-Terrorism Plan* yang menyediakan mekanisme terpusat untuk mengkoordinasikan seluruh strategi kontra-terorisme Kanada.

Berbeda dengan Kanada, organisasi intelijen Perancis diperkuat oleh empat dinas intelijen, yaitu *Direction de le Surveillance du Territoire (DST)* yang memiliki kewenangan kontra-spionase, *Direction Generale de la Securite Exterieur (DGSE)* yang menjalankan fungsi intelijen luar negeri, *Direction du Renseignement Militaire (DRM)* yang memiliki fungsi intelijen militer, dan *Brigade de Renseignement et de Gueree Electronique (BRGE)* yang menjalankan fungsi intelijen elektronik.⁵⁶ Koordinasi keempat dinas intelijen ini dilakukan oleh *Comite Interministeriel du Renseignement* yang minimal bertemu setiap enam bulan untuk membahas masalah kerjasama antar dinas serta penyebaran informasi intelijen. Ke-empat dinas intelijen Perancis ini dapat mengakses satelit intelijen yang memakai platform Helios bersama-sama dengan Jerman, Italia, dan Spanyol.⁵⁷

⁵⁵ CSIS, "Integrated National Security Assessment Centre," *Backgrounder Series*, No.13, Oktober 2003.

⁵⁶ Lihat Peter Klerks, *A Directory of European Intelligence Agencies* (London: Domestic Security Research Foundation, 1993), h. 21-35.

⁵⁷ Program Helios ini didukung oleh tiga stasiun darat di Perancis dan 15 stasiun darat di koloni-koloni Perancis seperti Kaledonia Baru, Mayotte dan Petite Terre, serta Pusat Angkasa Kourou di French Guyana. Program Helios

DST dibentuk tahun 1944 dan berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, bertanggung jawab melakukan deteksi dan pencegahan kegiatan-kegiatan yang mengancam keamanan dan keselamatan negara. Ada tiga mandat yang melekat pada DST, yaitu: kontra-terorisme, kontra-spionase, dan perlindungan infrastruktur ekonomi dan ilmu pengetahuan Perancis. Untuk melakukan ketiga mandat tersebut, DST melakukan koordinasi dengan aparat penegak hukum melalui forum Dewan Keamanan Domestik. Di dalam kerangka regulasi *Vigipirate Program*, untuk kegiatan kontra-terorisme, DST berkolaborasi dengan Polisi Nasional (*Direction Generale de la Police Nationale*) diawasi oleh Kementerian Dalam Negeri, dan dengan Garda Nasional (*Direction Generale de la Gendarmerie*) diawasi oleh Kementerian Pertahanan.⁵⁸ Kolaborasi ini dilakukan dalam kerangka Unit Koordinasi Anti-Terrorisme (*Unite de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste – UCLAT*), yaitu badan koordinasi yang mengatur interaksi kerja antara aktor keamanan nasional yang berada di bawah kendali Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertahanan.⁵⁹

adalah bagian dari upaya integrasi strategi intelijen negara-negara yang tergabung dalam Western European Union. Integrasi ini ditujukan untuk mendukung implementasi *Common Foreign and Security Policy* yang diinisiasi oleh Uni Eropa. Elaborasi lebih lanjut tentang kolaborasi negara-negara Eropa Barat dalam sistem Helios lihat Western European Union, *Document 1525: WEU and Helios 2* (Paris: Assembly of the WEU, 1996), Western European Union, *Document 1517: A European Intelligence Policy* (Paris: Assembly of the WEU, 1996), dan Vincent Jauvert, "Espionage: How France Listens to the Whole World", *Le Nouvel Observateur*, 5 April 2001.

⁵⁸ Alain Faupin, "Reform the French Intelligence Services After the End of the Cold War," Makalah untuk *Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services*, Geneva, 3-5 Oktober 2002, h.4.

⁵⁹ *Ibid.*

Tiga

Dinamika Ancaman Indonesia 1945-2004

Bab ini menjabarkan dinamika ancaman yang menghadang Indonesia dari tahun 1945-2004. Dinamika ancaman ditetapkan sebagai variabel utama yang harus dielaborasi untuk menetapkan klasifikasi tipe Interaksi Intelijen-Negara untuk Indonesia. Dimensi ancaman menjadi aspek yang menentukan dalam memahami dinamika Interaksi Intelijen-Negara karena karakter rejim politik di Indonesia cenderung bersifat tetap.

Dari tahun 1945-2004, rejim politik di Indonesia didominasi oleh tipe rejim otoriter. Walaupun ada beberapa pihak yang menilai bahwa demokratisasi terjadi di Indonesia di periode 1953-1957 dan di periode 1999-2004¹, untuk kajian intelijen proses demokratisasi tersebut tidak berpengaruh signifikan. Hal ini karena dalam sejarah intelijen Indonesia, tidak pernah ada suatu

¹ R. William Liddle, "Indonesia in 1999: Democracy Restored," *Asian Survey*, Vol.40, No.1 (Januari-Februari 2000), h. 32-42.

regulasi politik tingkat Undang-Undang yang mengatur dinas-dinas intelijen. Kekosongan regulasi politik ini menyebabkan dinas-dinas intelijen Indonesia tidak pernah mengalami proses pengawasan politik untuk mendorong terjadinya intelijen profesional dalam suatu sistem politik yang demokratis.

Dinamika ancaman 1945-2004 dilihat dari operasi militer yang digelar untuk mengatasi sumber-sumber ancaman yang ada. Telaah tentang operasi-operasi militer ini memang tidak dapat mengakomodir seluruh jenis ancaman yang pernah ada. Namun hingga saat ini tidak ada sumber data lain yang dapat diandalkan untuk melakukan tabulasi deskriptif tentang dinamika ancaman, selain dari narasi sejarah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang didokumentasikan oleh Pusat Sejarah dan Tradisi TNI.² Tabulasi deskriptif tersebut mengakumulasi 249 operasi militer perang yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia di periode 1945-2004. Jabaran rinci tentang operasi-operasi militer ini akan dielaborasi di Bab 4 yang akan mengkaitkan dinamika ancaman dengan tipe Interaksi Intelijen-Negara. Bab ini akan mengidentifikasi pola sebaran ancaman terhadap Indonesia berdasarkan 249 operasi militer ini.

² Dokumen-dokumen tersebut antara lain: Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid I (1945-1949)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000); Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid II (1950-1959)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000); Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid III (1960-1965)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000); Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid IV (1966-1983)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000); Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid V (1984-2000)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).

Sebaran Ancaman 1945-2004

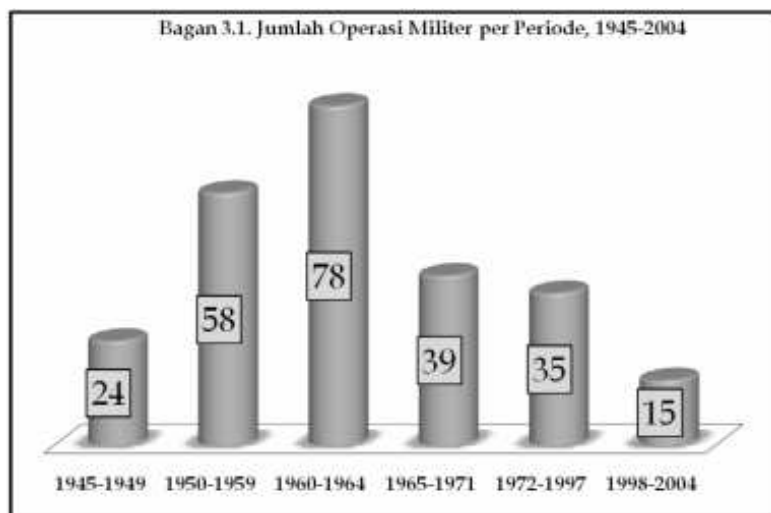
Bagan 3.1 menunjukkan sebaran operasi militer perang di Indonesia di periode 1945-2004. 249 operasi militer yang digelar selama hampir 60 tahun ini ditujukan untuk menangani ancaman internal dan eksternal terhadap Indonesia. Untuk periode 1945-2004 militer Indonesia menggelar rata-rata 4.22 operasi militer per tahun.

Di periode 1945-1949 terjadi 24 operasi militer yang merupakan rekaman historis dari seluruh operasi militer yang dilakukan oleh organisasi formal militer yang mengalami transformasi organisasi dari Badan Keamanan Rakyat, Tentara Keamanan Rakyat, Tentara Republik Indonesia, dan Tentara Nasional Indonesia.³ Dalam periode 4 tahun ini, rata-rata militer Indonesia menggelar 4.8 operasi militer per tahun yang ditujukan untuk perang kemerdekaan melawan Belanda, operasi penumpasan PKI-Madiun, dan operasi militer untuk melawan separtisme lokal seperti Hizbullah, Peristiwa Cirebon, dan Perang Cumbok.⁴

Jumlah operasi militer yang digelar di periode 1950-1959 dan 1960-1964 mengalami peningkatan yang signifikan. Di periode 1950-1959, militer Indonesia menggelar 58 operasi militer untuk mengatasi terutama ancaman internal yang datang dari gerakan DI-TII dan pemberontakan-

³ Operasi-operasi militer ini tidak menghitung operasi-operasi lain yang dilakukan oleh laskar-laskar rakyat. Laskar-laskar rakyat ini berada di bawah Biro Perjuangan, tidak berada dibawah komando militer. Lihat Yahya A. Muhaimin, *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966* (Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1982), h.47.

⁴ Kelompok Kerja SAB, *Sedjarah Singkat Perjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia* (Jakarta: Staf Angkatan Bersendjata, 1964).



pemberontakan lokal. Di periode ini, militer Indonesia mengerahkan rata-rata 6.44 operasi militer per tahun. Periode 1960-1964 merupakan puncak tertinggi pergelaran operasi militer sepanjang sejarah Indonesia. Di periode ini, rata-rata 19.5 operasi militer digelar oleh militer Indonesia setiap tahunnya. Operasi-operasi ini digelar untuk mengatasi ancaman militer yang sangat beragam mulai dari ancaman internal dari pemberontakan DI-TII dan separatisme lokal, hingga ancaman eksternal untuk menghadang Belanda di Irian Barat dan neo-kolonialisme Inggris di Malaysia. Operasi militer untuk mengatasi masalah neo-kolonialisme bisa dipandang sebagai suatu *diversionary war*, yaitu pengalihan krisis politik domestik yang terjadi paska kegagalan demokratisasi 1953-1959 melalui suatu konflik eksternal.⁵ Konflik eksternal ini menyatukan

⁵ Kurt Dassel, "Civillians, Soldiers, and Strife: Domestic Sources of International Aggression," *International Security*, Vol.23, No.1 (Summer 1998).

Indonesia dalam satu kepemimpinan politik absolut Presiden Sukarno.

Dua periode selanjutnya menunjukkan adanya penurunan tajam jumlah operasi militer yang digelar Indonesia. Jumlah rata-rata operasi militer per tahun menurun tajam menjadi 6.5 untuk periode 1965-1971 dan 1.4 untuk periode 1972-1997. Di periode 1965-1971, 39 operasi militer yang digelar lebih banyak ditujukan untuk operasi penumpasan G 30 S/PKI. Operasi-operasi lainnya masih terkait dengan operasi Ganyang Malaysia yang berakhir tahun 1967. Di periode 1972-1997, militer Indonesia menggelar 35 operasi militer yang ditujukan untuk menghadapi tiga jenis musuh internal, yaitu: Gerakan Aceh Merdeka, Operasi Papua Merdeka, dan kelompok radikal Islam. Satu musuh eksternal, yaitu Fretilin di Timor Timur juga dihadapi dengan menggelar rangkaian operasi militer seperti Komodo, Flamboyan, dan Seroja.

Di periode reformasi 1998-2004, militer Indonesia masih menggelar rangkaian operasi militer, yang terutama ditujukan untuk melawan Fretilin (hingga 1999) dan GAM. Di periode ini, jumlah rata-rata operasi militer yang digelar per tahun adalah 2.5 operasi militer yang seluruhnya diarahkan untuk mengatasi ancaman internal.

Perang Internal 1945-2004

Ancaman internal merupakan ancaman utama bagi Indonesia. Bagan 3.2 menunjukkan bahwa dari 249 operasi militer yang digelar oleh Indonesia di periode 1945-2004, 33% operasi militer ditujukan untuk melawan ancaman eksternal,

seperti Belanda, Malaysia, dan Fretilin.⁶ Sebagian besar operasi militer (67%) digelar untuk melakukan perang internal.

Fenomena perang internal merupakan suatu kajian baru yang menarik minat para akedemisi Hubungan Internasional. Hal ini terutama disebabkan karena sejak berakhirnya Perang Dunia II jenis perang yang dominan terjadi adalah perang internal. Holsti, misalnya, membuat suatu *database* tentang seluruh perang yang terjadi pasca PD II dan mendata bahwa dari 183 perang yang terjadi di seluruh dunia dari 1945 hingga 1995 hanya 28 perang (15,3%) yang merupakan perang antar-negara.⁷ Mayoritas perang (84,7%) yang terjadi di dunia adalah perang internal.



⁶ Fretilin dikategorikan sebagai ancaman eksternal untuk operasi militer di tahun 1974-1975 sebelum proses 'integrasi' dilakukan.

⁷ Kalevi J. Holsti, *State, War and the State of War* (Cambridge: CUP, 1996).

Kecenderungan serupa juga didapat dari *database* KOSIMO Indicator for International Conflict. KOSIMO menunjukkan bahwa pada periode 1945 hingga 1999, 143 negara dunia diguncang oleh 693 konflik yang terbagi dalam empat tingkat eskalasi, yaitu: *latent conflict* (149 kasus), *non-violent crises* (155 kasus), *violent-crises* (276 kasus), dan *war* (113 kasus). Dari *database* ini terlihat bahwa konflik yang disertai kekerasan merupakan konflik yang paling sering terjadi (56,1%). *Database* tersebut juga menunjukkan bahwa dari 389 kasus konflik yang melibatkan kekerasan, 73,5% merupakan konflik internal. Konflik-konflik internal tersebut sebagian besar terjadi di negara-negara yang tidak demokratis (90,1%), terjadi di negara-negara berkembang (69,9%), terjadi di luar daerah pertarungan Amerika Serikat dan Uni Soviet, (62,7%), dan cenderung melibatkan pihak asing (60,2%). Dilihat dari upaya penyelesaian konfliknya, konflik-konflik internal cenderung tidak menghasilkan suatu resolusi (73,5%) dan cenderung menyebabkan keruntuhan suatu regim politik (51,2%).

Pada masa pasca Perang Dingin, kecenderungan dominasi perang internal dalam politik internasional semakin tampak. Penelitian yang dilakukan oleh Wallensteen dan Sollenberg, misalnya, menunjukkan bahwa dari 110 konflik utama yang melibatkan kekerasan bersenjata yang terjadi antara 1990-1999, hanya 7 konflik yang merupakan konflik antar-negara; 103 konflik sisanya merupakan konflik internal.⁸

Untuk Indonesia, cukup banyak akademisi yang berupaya untuk menjelaskan perang internal yang terjadi di konteks ruang dan waktu yang spesifik. Dari tabulasi deskriptif 249 operasi

⁸ Peter Wallensteen dan Margareta Sollenberg, "Armed Conflict, 1989-1999," *Journal of Peace Research*, Vol.37, No.5 (September 2000).

militer 1945-2004, bagan 3.3 menunjukkan bahwa perang internal terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia. Penelitian tentang perang internal ini telah dilakukan oleh banyak ahli, seperti Schulze⁹, Bertrand¹⁰, Van Klinken¹¹ dan Aditjondro¹² yang menganalisa “perang saudara” yang terjadi di Maluku. Kajian induktif juga dilakukan oleh Rohde untuk mendeskripsikan konflik agama dan etnik yang terjadi di Poso.¹³ Ravich¹⁴ dan Sukma¹⁵ menggunakan pendekatan yang sama untuk menjabarkan konflik yang terjadi di Aceh. Kontribusi yang sama juga diberikan oleh Djuli dan Jereski yang berupaya untuk melakukan komparasi tentang konflik sumberdaya yang terjadi di Aceh dan Papua.¹⁶

Luasnya cakupan wilayah perang internal di Indonesia terjadi antara lain karena Indonesia memiliki struktur negara yang lemah (*weak state*). Analisa ini berasal dari kajian “anatomi negara”

⁹ Kirsten E. Schulze, “Laskar Jihad and the Conflict in Ambon,” *The Brown Journal of World Affairs* Vol. IX, Issue 1, Spring 2002.

¹⁰ Jacques Bertrand, “Legacies of the Authoritarian Past: Religious Violence in Indonesia’s Mollucan Islands,” *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 1, Spring 2002.

¹¹ Gerry van Klinken, “The Maluku wars; Bringing society back in,” *Indonesia*, No. 71, 2001, h. 1-26.

¹² George Junus Aditjondro, “Guns, pamphlets and handie-talkies: How the military exploited local ethno-religious tensions in Maluku to preserve their political and economic priveleges,” dalam Ingrid Wessel dan Gerogria Wimhofer (eds.), *Violence in Indonesia* (Hamburg: Abera, 2001).

¹³ David Rohde, “Indonesia Unravelling?,” *Foreign Affairs* Vol. 80, No. 4, July/August, 2001.

¹⁴ Samantha F. Ravich, “Eyeing Indonesia through the lens of Aceh,” *Washington Quaterly* Vol. 23, No. 3, Summer, 2000.

¹⁵ Rizal Sukma, “The Acehese Rebellion: Secessionist Movement In Post-Suharto Indonesia,” dalam Andrew T.H. Tan and J.D. Kenneth Boutin (ed.), *Non Traditional Security Issues in Southeast Asia* (New York: Select Publishing, 2001).

¹⁶ M.N. Djuli dan Robert Jereski, “Prospects for Peace and Indonesia’s Survival,” *The Brown Journal of World Affairs* Vol. IX, Issue 1, Spring, 2002.



yang dilakukan untuk melihat upaya negara untuk mengembangkan suatu struktur dan institusi sosial-politik yang dapat meningkatkan legitimasi domestik negara dimata bangsa. Kajian-kajian "anatomi negara" ini telah diimplemantasikan oleh beberapa ahli dalam kasus-kasus spesifik. Herbst dan Howe, misalnya, menganalisa proses melemahnya negara-negara di Afrika dan melihat bagaimana proses ini menyulut terjadinya perang internal.¹⁷

Keterkaitan antara struktur negara dan perang internal dapat diawali dengan membedah komponen-komponen pembentuk negara bangsa. Barry Buzan, misalnya, memperkenalkan suatu terobosan baru yang dapat digunakan

¹⁷ Jeffrey Herbst, "Responding to State Failure in Africa" *International Security*, Vol.21, No.3 (Winter 1996/1997). Lihat juga Herbert Howe, "Lessons of Liberia: ECOMOC and Regional Peacekeeping" *International Security*, Vol.21, No.3 (Winter 1996/1997).

untuk mengkaji struktur negara. Berlawanan dengan tradisi kaum *Realist* yang melihat negara sebagai aktor *monolith* dan *unitariat*, Buzan memecah negara ke dalam tiga komponen pembentuknya, yaitu: *the idea of state*, *the institutional expression of state*, dan *the physical base of state*.¹⁸ Keberadaan tiga komponen pembentuk bangsa mengindikasikan bahwa secara teoritik dapat dibentuk delapan tipologi ideal negara, yang tersebar dalam sebuah spektrum dengan dua titik ekstrim, yaitu: negara ideal dan negara gagal.¹⁹

Anatomi Buzan tersebut digunakan oleh Holsti untuk mengembangkan konsep legitimasi yang berkenaan dengan hak negara untuk memerintah bangsa melalui penyediaan jasa-jasa seperti keamanan, keadilan, perangkat hukum, ketaatan bernegara, dan variasi-variasi kesejahteraan.²⁰ Proses awal pembentukan negara-bangsa akan dipenuhi dengan usaha negara untuk memperoleh legitimasi horisontal dan vertikal. Legitimasi horisontal terkait dengan kemampuan negara untuk menciptakan dan menjaga kohesi sosial antara komponen bangsa, sementara legitimasi vertikal terkait dengan kemampuan negara untuk menerapkan perangkat-perangkat administratif formal kepada seluruh komponen bangsa. Kegagalan negara untuk

¹⁸ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991).

¹⁹ Jika kalkulasi tersebut dilakukan berdasarkan asumsi bahwa satu komponen pembentuk negara-bangsa dipadatkan dalam dua kategori ekstrim, maka akan tercipta 8 (2^3) kemungkinan variasi. Variasi ideal (Tipe 1 = *ideal state*) terjadi saat suatu negara-bangsa dapat mengatasi dampak negatif seluruh determinan proses pembentukan negara bangsa. Variasi terburuk (Tipe 8 = *failed state*) terjadi saat suatu negara-bangsa benar-benar gagal mengatasi dinamika enam determinan proses pembentukan negara bangsa.

²⁰ Holsti, *Op.Cit.*.

mendapatkan legitimasi vertikal dan horisontal akan memicu terjadinya tanggapan masyarakat mulai dari sekedar penolakan verbal terhadap peran negara (*endurance*) hingga pemberontakan bersenjata (*arms rebellion*).²¹

Ayoob mempertajam kajian ini dengan menempatkan proses awal pembentukan negara-bangsa di dunia ketiga – yaitu proses dekolonialisasi, sebagai sumber ketidak-amanan (*insecurity*) negara-negara dunia ketiga.²² Hal ini disebabkan karena proses dekolonialisasi meninggalkan jejak hitam di negara-negara pasca kolonial dalam bentuk rapuhnya batas teritorial negara, ketidak-siapan institusi politik, lenyapnya stuktur adat, kegagalan rekayasa sosial, hingga rendahnya kohesi sosial antar komponen bangsa. Ketidak-amanan ini cenderung ditangani negara melalui pola-pola represif dalam rentang waktu yang panjang untuk memperkuat legitimasi regim politik.

Ayoob melihat bahwa strategi represif ini memang cenderung dibutuhkan dalam proses awal pembentukan negara-bangsa.²³ Hal yang sama juga dilihat oleh Tilly²⁴ untuk kasus pembentukan negara-bangsa di Eropa di abad XIII-XVII. Menurutnya, kebutuhan negara untuk menggunakan strategi represif ini lebih lanjut akan menimbulkan *internal security*

²¹ *Ibid.*, hal 119-122.

²² Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (London: Lynne Rienner, 1995), Ch.2. Lihat juga Ayoob, "State Making, State Breaking, and State Failure" dalam Crocker, Chester A., et.al., (eds.) *Managing Global Chaos: Sources of And Responses to International Conflict* (Washington DC: USIP, 1996).

²³ Ayoob (1995), *Op.Cit.* h. 28-32.

²⁴ Charles Tilly. "Reflections on the History of European State-Making" dalam Tilly (ed.) *Formation of National Interest in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975).

dilemma. Artinya upaya maksimal negara untuk memproyeksikan kemampuan penggunaan kekerasan justru akan menurunkan legitimasi negara tersebut di mata bangsa.

Sebagai sebuah negara lemah, kebijakan politik di Indonesia diambil dalam situasi perangkap instabilitas politik, krisis legitimasi, lemahnya identitas nasional, tidak berfungsinya institusi sosial politik, kemiskinan ekonomi dan kerentanan terhadap tekanan-tekanan eksternal.²⁵ Hal ini membuat elit politik terus-menerus berada dalam *process of crisis management* atau yang lebih dikenal dengan *the politics of survival*.²⁶

Akomodasi politik harus dilakukan elit politik untuk mengelola tekanan internal dan eksternal. Untuk mengatasi tekanan internal, elit politik menggunakan isu identitas seperti identitas etnik untuk melanggengkan kekuasaan mereka. Identitas etnik juga digunakan sebagai sumber legitimasi politik jika ternyata sosialisme atau nasionalisme tidak dapat digunakan untuk memperoleh legitimasi dari rakyatnya.

Pentingnya isu identitas politik dan etnik dalam konflik internal telah dikaji oleh banyak ahli seperti Brown²⁷, Gagnon²⁸, Kaufman²⁹, serta Lake dan Rothchild³⁰. Hal yang sama juga

²⁵ Richard Jackson, "The State and Internal Conflict" *Australian Journal of Internal Affairs*, Vol.55, No.1, April, 2001, h.65-82.

²⁶ J. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capability in the Third World*, (Princeton, NJ:Princeton University Press, 1988).

²⁷ Michael E. Brown (ed.), *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993).

²⁸ V.P. Gagnon, "Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia" *International Security*, Vol.19, No.3 (Winter 1994/1995).

²⁹ Stuart J.Kaufman, "Spiraling to Ethnic War: Elite, Masses, and Moscow in Moldova;s Civil War" *International Security*, Vol. 21, No.2 (Fall, 1996).

³⁰ David Lake dan Donald Rothchild. "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict" *International Security*, Vol.21, No.2 (Fall 1996)

Van Evera³¹ serta Snyder dan Ballentine³² yang berupaya mengkaitkan perkembangan tipe-tipe nasionalisme tertentu di suatu negara dengan kecenderungan terjadinya perang internal.

Kajian-kajian Hubungan Internasional tentang konflik-konflik yang berkaitan dengan masalah identitas – seperti etnisitas, sebenarnya meragukan apakah variabel identitas dapat diposisikan sebagai faktor penyebab (*independen variable*) terjadinya konflik. Hal ini bisa dilihat antara lain melalui kajian Stefan Troebst tentang tidak terjadinya konflik etnik di Macedonia (1990-1995)³³; kajian Jacquin-Berdal tentang keinginan Eriteria, Southern Sudan, dan Somaliland untuk melepaskan diri dari negara induk yang beretnis sama yaitu Ethiopia, Sudan dan Somalia³⁴; atau kajian Ioan M. Lewis tentang tetap terjadinya konflik-konflik internal di negara-negara yang secara etnik homogen seperti Afghanistan, Aljazair, Kamboja, Nicaragua, dan Sierra Leone³⁵. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bahwa walaupun etnisitas merupakan satu faktor yang kerap kali muncul, namun secara metodologis faktor ini tidak membawa kondisi cukup atau perlu (*sufficient or necessary condition*) bagi pecahnya suatu konflik internal.

³¹ Stephen Van Evera. "Hypotheses on Nationalism and War" *International Security*, Vol.18, No.4 (Spring, 1994)

³² Jack Snyder dan Karen Ballentine. "Nationalism and the Marketplace of Ideas" *International Security*, Vol.21, No.2 (Fall 1996)

³³ Stefan Troebst, "An Ethnic War that did not Take Place" Macedonia in the 1990s" dalam David Turton (ed.). *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence* (San Marino: University of Rochester Press, 1997).

³⁴ Dominique Jacquin-Berdal, "Ethnic Wars and International Intervention" *Millennium: Journal of International Studies* Vol.27, No.1 (1998).

³⁵ Ioan M. Lewis, "Clan Conflict and Ethnicity in Somalia: Humanitarian Intervention in a Stateless Society" dalam David Turton (ed.). *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence* (San Marino: University of Rochester Press, 1997).

Penjelasan penting tentang tidak dominannya kontribusi faktor etnisitas dalam konflik dibahas misalnya oleh Michael E. Brown.³⁶ Brown menegaskan bahwa faktor etnisitas secara random berperan sebagai inisiator konflik jika etnisitas berinteraksi dengan salah satu atau kombinasi dari empat faktor fundamental berikut: (1) faktor struktural yang terkait dengan proses pembentukan negara-bangsa; (2) faktor politik yang terbentuk dari cara pengelolaan negara; (3) faktor ekonomi dan sosial yang bersumber dari kemampuan masyarakat dan negara membentuk suatu struktur yang menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar (*basic human needs*) masyarakat; dan (4) faktor budaya yang melihat sejauh mana proses pembentukan identitas kultural berpengaruh dalam interaksi antar kelompok sosial.

Namun, kemunculan salah satu atau kombinasi dari faktor-faktor diatas dalam suatu interaksi antagonis antara dua kelompok sosial tidak secara langsung memicu kekerasan antar kelompok. Faktor-faktor fundamental tersebut baru dapat berperan sebagai pemicu kekerasan (*violent conflict*) atau bahkan perang jika mereka bersentuhan dengan variabel-variabel katalis (*proximate causes*) seperti tipe kepemimpinan politik lokal-nasional yang buruk, politisasi massa, dan atau intervensi asing.³⁷

Kombinasi antara identitas dan politik juga dikaji oleh Benjamin Reilly yang menaruh perhatian pada dua fenomena global yang terjadi bersamaan, yaitu perluasan paham demokrasi dan peningkatan frekuensi kekerasan komunal yang bernuansa etnik.³⁸ Reilly berupaya untuk menguji proposisi yang

³⁶ Michael E. Brown, "The Causes of Internal Conflict" dalam Michael E. Brown, et.al. (eds.) *Nationalism and Ethnic Conflict* (London: MIT Press, 1997)

³⁷ *Ibid.*

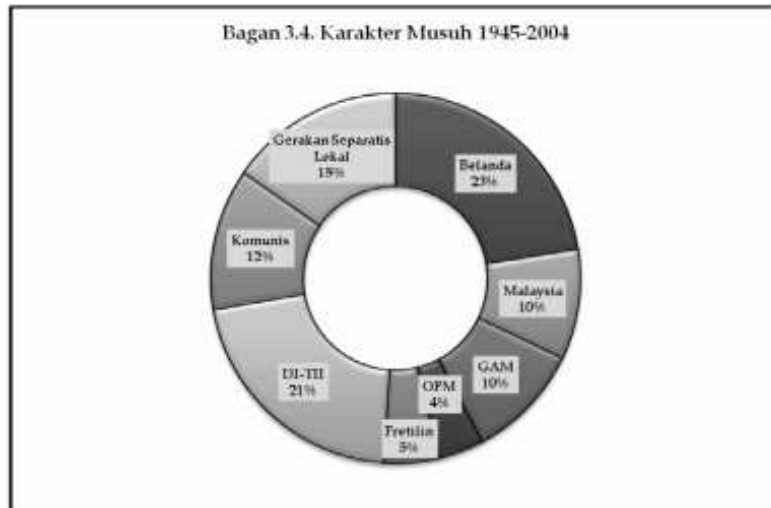
³⁸ Benjamin Reilly, "Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict" *International Security*, Vol. 25, No.3 (Winter 2000/01).

menyatakan bahwa semakin tinggi keragaman etnik di suatu negara, semakin rapuh demokrasi di negara tersebut. Pada akhirnya proposisi tersebut ditolak Reilly dengan menunjukkan bahwa fragmentasi etnik dapat dipergunakan untuk memperkuat demokrasi jika sistem politik yang ada tidak memungkinkan kelompok etnik tertentu untuk mendominasi struktur politik domestik. Sebaliknya, jika proses itu gagal dilakukan, akan timbul persaingan perebutan kekuasaan *zero-sum competition* antar kelompok etnik untuk memperoleh dominasi dan kekuasaan.³⁹

Dari tabulasi deskriptif 249 operasi militer di Indonesia pada periode 1945-2004, bagan 3.4 menunjukkan bahwa operasi militer yang dilakukan Indonesia tidak pernah ditujukan untuk menyerang suatu kelompok etnik tertentu. Operasi militer yang digelar untuk mengatasi ancaman internal cenderung ditujukan untuk kelompok-kelompok politik yang memiliki ideologi tertentu seperti komunisme dan teokrasi Islam. Operasi militer juga cenderung digelar untuk gerakan-gerakan separatis lokal yang tidak selalu memiliki identitas etnik yang spesifik. Gerakan-gerakan separatis lokal seperti yang dilakukan oleh PRRI-Permesta, Republik Maluku Selatan, atau Gerakan Aceh Merdeka cenderung disebabkan oleh tajamnya perbedaan tujuan politik antara elit di pusat dan daerah. Solusi diimplementasikan untuk menyelesaikan perang-perang internal ini juga cenderung berbentuk negosiasi politik yang tetap mengedepankan integritas nasional dan teritorial Indonesia.

Elit politik juga menggunakan alokasi sumberdaya dan penguasaan terhadap kekayaan negara sebagai alat kontrol untuk mempertahankan kekuasaan. Di Indonesia, kontrol sumber

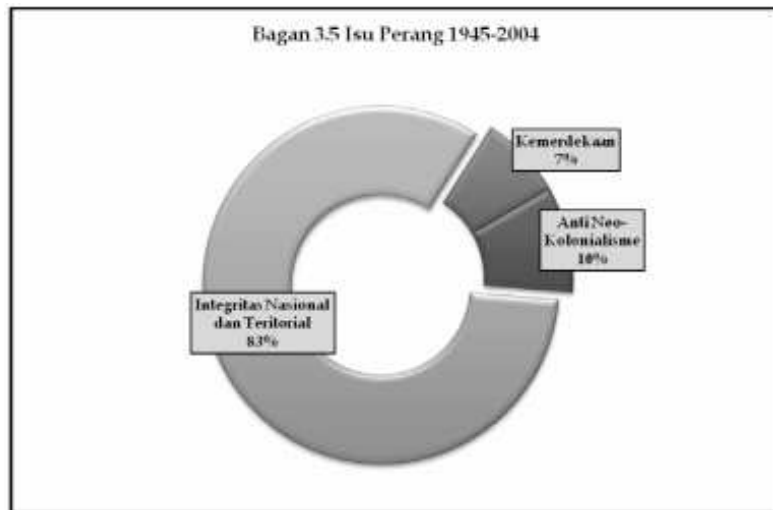
³⁹ Chester A. Crocker, "How to Think About Ethnic Conflict", *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol. 43, No. 4, Fall 1999, h. 613-620.



daya ini menyuburkan pola *patron-client* yang dipraktekkan oleh Soeharto dalam bentuk *neofeudal praetorian patrimonialism*.⁴⁰ Pola patrimonialisme tersebut memercik gesekan antara pusat dan daerah yang memunculkan masalah disintegrasi seperti yang terjadi di Timor Timur, Aceh, dan Papua. Tabulasi deskriptif 249 operasi militer 1945-2004 yang disederhanakan dalam bagan 3.5 memberikan konfirmasi tentang dominasi masalah disintegrasi dalam isu perang Indonesia.

Dari 249 operasi militer yang pernah digelar, hanya 17% yang diarahkan untuk isu kemerdekaan dan neo-kolonialisme. 83% operasi militer digelar untuk mengatasi ancaman-ancaman internal yang terkait dengan masalah integritas nasional dan teritorial.

⁴⁰ Theodore Friend. "Indonesia in Flames". *Orbis, A Journal of World Affairs*, Vol. 42, No. 3, Summer 1998, h. 398.



Jargon “(dis)integrasi bangsa” cenderung diidentikkan dengan keutuhan teritorial suatu negara. Pandangan sederhana namun dominan ini memiliki dua asosiasi besar: negara-teritorial dan bangsa-negara. Asosiasi pertama mereduksi konsep negara menjadi suatu entitas politik-administratif yang memiliki wewenang penuh atas suatu wilayah geografis tertentu.⁴¹ Masalah yang muncul dari asosiasi ini adalah legalitas dan legitimasi kewenangan yang dimiliki negara atas wilayah. Asosiasi kedua mengisyaratkan adanya dua entitas yang terus menerus berinteraksi satu sama lain. Negara sebagai entitas politik-administrasi hidup bersamaan dengan suatu komunitas sosial yang memiliki aspirasi politik untuk dapat mandiri (*self-determining aspiration*). Aspirasi ini menimbulkan dinamika komunitas yang tidak selalu selaras dengan gerak otoritas negara.

⁴¹ David Miller, *On Nationality* (Oxford: Clarendon, 1995), h.19.

Wewenang teritorial suatu negara menjadi masalah pelik di paruh kedua abad 20 karena proses dekolonisasi yang melahirkan negara-negara baru, termasuk Indonesia. Proses dekolonisasi di satu sisi membebaskan banyak bangsa (terutama Asia-Afrika) dari cengkraman eksploitatif negara kolonial, namun di sisi lain proses ini justru memenjarakan aspirasi mandiri bangsa-bangsa tertentu dalam kerangkeng administratif-geografis baru (baca: negara). Paradoks ini muncul terutama karena pembentukan negara-negara paska kolonialisme lebih didasarkan pada "wilayah administrasi ekonomi" negara kolonial daripada batas-batas komunitas masyarakat yang relevan. Kasus-kasus ini misalnya terjadi untuk bangsa Palestina dalam kerangkeng Israel, Kurdi dalam penjara Irak, Iran, dan Turki, serta (dulu) Timor-Timur dalam kurungan Indonesia.

Bentrok antara *self-determining aspiration* dan kedaulatan negara tampak jelas sekali jika kita membandingkan Piagam PBB, Resolusi PBB 1514, dan Resolusi PBB 1541.⁴² Piagam PBB merupakan simbolisasi pengakuan global tentang kedaulatan mutlak suatu negara terhadap wilayah geografisnya. Namun, komitmen universal tentang kedaulatan teritorial ini diperlemah oleh Majelis Umum PBB ditandai dengan dikeluarkannya Resolusi 1514 yang berjudul "*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Territories and Countries*". Resolusi ini mengakui bahwa: "Setiap bangsa memiliki hak untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*); berdasarkan hak tersebut setiap bangsa bebas untuk menentukan status politik mereka dan bebas untuk memilih bentuk pembangunan

⁴² Lihat Mohammed Ayoob, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (London: Lynne Rienner, 1995), h. 78-80.

ekonomi, sosial dan budaya yang diinginkan". Kontradiksi bangsa-negara jelas terlihat dalam Resolusi 1514, karena resolusi tersebut juga menekankan integritas teritorial negara paska kolonial dengan menyatakan bahwa: "Semua usaha pemisahan parsial atau total dari kesatuan nasional dan keutuhan teritorial suatu negara bertentangan dengan tujuan dan prinsip-prinsip Piagam PBB".

Kontradiksi ini terasa semakin kental ketika Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi 1541 yang melenyapkan prinsip universalitas Resolusi 1514. Resolusi 1541 ini menegaskan bahwa hak penentuan nasib sendiri hanya dimiliki oleh bangsa-bangsa terjajah dan tidak dimiliki oleh bangsa-bangsa yang telah menjadi komponen populasi suatu negara paska kolonial (termasuk Indonesia). Resolusi 1541 menyatakan bahwa "suatu wilayah dapat diklasifikasikan sebagai wilayah tanpa pemerintahan (*nonselv-governing*) dan populasi wilayah tersebut memiliki hak menentukan nasib sendiri hanya jika (1) wilayah tersebut memiliki pemisahan geografis yang jelas dengan negara administratif; dan (2) populasi dalam wilayah tersebut memiliki etnis atau budaya yang berbeda dengan negara administratif". Keharusan untuk mengkombinasikan dua syarat ini mengeliminasi kemungkinan kelompok etnis minoritas atau bagian populasi di negara paska kolonial yang telah menjadi anggota PBB.

Resolusi 1541 jelas menunjukkan bahwa komunitas internasional (formal) lebih mementingkan penegakan prinsip kedaulatan negara ala sistem Westphalian (1648), yang berasal dari evolusi negara-negara Eropa abad 16-17, daripada hak suatu komunitas sosial-politik untuk menentukan perkembangan dirinya. Ironi yang muncul adalah sejarah dunia justru menunjukkan terkikisnya kedaulatan negara ditandai

dengan adanya hubungan positif antara penambahan waktu dan jumlah negara dunia.

Resolusi ini juga menunjukkan bahwa ada aktor-aktor internasional yang tidak terlalu mempedulikan kenyataan bahwa evolusi pembentukan batas negara-negara paska kolonial dan negara-negara di Eropa berbeda. Negara-negara Eropa menikmati keleluasaan (selama lebih dari 700 tahun) untuk “merapikan” sendiri batas wilayah komunitas sosial-budaya dengan batas wilayah administrasi politik.⁴³ Negara-negara paska kolonial tidak memiliki kemewahan tersebut dan harus hidup dengan kenyataan bahwa garis batas wilayah administrasi politik mereka bisa jadi adalah lambang “kemegahan” sejarah eksploitatif negara kolonial semata; dan tidak selalu dapat mewedahi aspirasi wilayah komunitas bangsa. Holsti melihat masalah ini sebagai penyebab timbulnya krisis kedaulatan negara “pinggiran” yang sangat terkait dengan masalah kedaulatan teritorial.⁴⁴

Resolusi 1514 dan 1541 memang lebih mengutamakan kedaulatan negara (paska kolonial) daripada hak penentuan nasib sendiri. Hal ini menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, konsep *self determination* tidak lagi dijadikan muara perkembangan komunitas namun lebih diletakkan sebagai prasyarat bagi kemungkinan diterapkannya konsep *self-governing*. Hal ini terlihat dari desakan-desakan daerah untuk memperoleh kembali wewenang pemerintah yang terwujud dalam kontinuum otonomi daerah hingga pembentukan negara federal. Kedua, komunitas

⁴³ *Ibid.* Bab 2. Lihat juga Charles Tilly, “War Making and State Making as Organised Crime,” dalam Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (eds.), *Bringin the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).

⁴⁴ K.J Holsti, “The coming chaos? Armed conflict in the world’s periphery” dalam T.V Paul dan John A. Hall (eds.), *International Order and the Future of World Politics* (Cambridge: CUP, 1999).

sosial-politik di negara paska kolonial yang ingin mengekspresikan hak penentuan nasib sendiri cenderung memilih perjuangan bersenjata daripada langkah-langkah abitrasi internasional. Kecenderungan ini muncul karena kecilnya kemungkinan untuk memperoleh pengakuan formal dari komunitas internasional. Untuk kasus Indonesia, kecenderungan ini muncul terutama untuk komunitas-komunitas lokal (terutama di Aceh dan Papua) yang mempertanyakan legalitas integrasi teritorial mereka ke wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Opsi perjuangan bersenjata ini memicu perang internal yang berkepanjangan.

Kasus-kasus perang internal menunjukkan bahwa perang jenis ini –terutama yang berbentuk *separatist war*, selalu disertai dengan tindakan-tindakan teror sistematis yang memang ditujukan untuk mempengaruhi kondisi psikologis masyarakat lokal.⁴⁵ Strategi ini pada akhirnya bermuara pada tindakan-tindakan pelanggaran HAM yang lalu disorot tajam oleh masyarakat internasional.

⁴⁵ Adanya teror sistematis dalam kasus *separatist war* dapat dilihat pada Alexis Heraclides, "The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars" *Millenium: Journal of International Studies*, Vol, 26, No.3, 1997, h.679-707.



Empat

Evolusi Interaksi Intelijen-Negara 1945-2004

Bagian ini akan merunut perkembangan Interaksi Intelijen-Negara di Indonesia sejak awal kelahirannya di masa revolusi, berbagai dinamika yang terjadi seiring dengan dinamika politik di Indonesia, perbedaan karakter intelijen dari waktu ke waktu, serta peristiwa-peristiwa penting yang terkait maupun yang memiliki pengaruh terhadap perkembangan intelijen di Indonesia hingga saat ini. Deskripsi dan analisis kesejarahan serta karakter dan aktor utama di tiap periode sejarah Indonesia memberikan kerangka pemahaman yang memadai mengenai sifat dan karakter Interaksi Intelijen-Negara di Indonesia.

Seperti Bab 3, bab ini juga mengandalkan tabulasi deskripsi 249 operasi militer sebagai dasar untuk menggambarkan evolusi Interaksi Intelijen-Negara untuk periode 1945-2004. Di bab ini, periodisasi Interaksi Intelijen-Negara akan dipilah menjadi lima periode, yaitu: (1) periode revolusi kemerdekaan (1945-1949); (2) periode parlementer (1950-1959); (3) periode demokrasi

terpimpin (1959-1965); (4) periode Orde Baru (1966-1997); dan (5) periode reformasi (1998-2004).

Revolusi Kemerdekaan (1945-1949): Militerisasi Intelijen

Pada periode ini, perjuangan terpenting yang dilakukan oleh pendiri bangsa adalah upaya merebut dan mempertahankan kedaulatan, sekaligus mengusahakan adanya semacam perlindungan memadai demi berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang sah. Selain perjuangan bersenjata dan diplomasi, pemerintah Indonesia juga mengandalkan pada usaha non-militer dan non-diplomatik terbuka dalam pemantapan kerja di periode awal Republik Indonesia.

Perjuangan bersenjata yang dilakukan di periode Revolusi Kemerdekaan ini tidak hanya digelar untuk melawan kolonialisme Belanda, namun juga untuk mengatasi disintegrasi yang dimunculkan oleh beberapa kelompok, seperti yang terjadi di Peristiwa TNI melawan Hizbullah, Pertempuran Lengkong, Peristiwa Cirebon, Peristiwa Cumbok dan Penumpasan Pemberontakan PKI di Madiun.¹ Tabel 4.1 menjabarkan 24 operasi militer yang digelar oleh institusi militer Indonesia di periode 1945-1949. Dari 24 operasi militer ini, 21% operasi ditujukan untuk mengatasi ancaman internal, dan 79% operasi militer digelar untuk memperjuangkan kemerdekaan melawan satu musuh eksternal, yaitu Belanda.

Di periode Revolusi Kemerdekaan, pengembangan prinsip-prinsip dasar operasi militer Indonesia tidak terlepas dari

¹ Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid I (1945-1949)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).

Tabel 4.1 Operasi Militer Indonesia 1945-1949

Operasi Militer	Wilayah	Musuh	Isu Perang
Peristiwa TNI melawan Hizbullah	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Pertempuran Lengkong	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Penumpasan Pemberontakan PKI Madiun	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Peristiwa Cirebon	Jawa	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Perang Cumbok	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Pertempuran Lima Hari di Semarang	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Operasi Laut Pulau Nyamukan	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Surabaya	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Ambarawa	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran di Jawa Tengah	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Peristiwa Serang	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Bandung Lautan Api	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Laut di Perairan Cirebon	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Perlawanan Agresi Militer Belanda I	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Perang Gerilya Semesta I	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Peristiwa Ciwaru/Bambu Runcing	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Perang Gerilya Semesta II	Jawa	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran di Kota Bagan Siapi-api	Sumatera	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Medan Area	Sumatera	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Padang	Sumatera	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Lima Hari di Palembang	Sumatera	Belanda	Kemerdekaan
Pertempuran Laut Sibolga	Sumatera	Belanda	Kemerdekaan
Perlawanan Legiun Penggempur	Sumatera	Belanda	Kemerdekaan
Puputan Margarana	Bali	Belanda	Kemerdekaan

kebutuhan Indonesia untuk mengembangkan diri sebagai negara baru. Prinsip-prinsip dasar ini merupakan bagian dari pengembangan doktrin pertahanan Indonesia.

Pada awalnya, doktrin pertahanan Indonesia mengadopsi konsepsi pertahanan linear seperti konsepsi *Linie Maginot* yang dikembangkan Perancis.² Konsepsi ini didasarkan pada asumsi strategis tentang pemisahan antara daerah musuh dan daerah "kita". Namun, karena kekuatan militer Belanda jauh lebih unggul daripada kekuatan tentara reguler, militer Indonesia mengembangkan "Sistem *Wehrkreise*" yang pada intinya membagi daerah pertempuran dalam lingkaran-lingkaran (*kreise*) yang memungkinkan satuan-satuan militer secara mandiri mempertahankan (*wehr*) lingkaran pertahanannya.³ Kemandirian pertahanan melingkar ini dilakukan dengan melakukan mobilisasi kekuatan rakyat dan sumber daya yang berada di lingkaran pertahanan tertentu. Sistem *Wehrkreise* ini kemudian dilengkapi dengan dalil-dalil perang gerilya⁴ sebagai bentuk operasional taktik militer di medan pertempuran.

Sistem ini pertama kali digunakan oleh Divisi I/Siliwangi di Jawa Barat yang dipimpin oleh Kolonel A.H. Nasution dan Divisi II/Sunan Gunung Jati di Jawa Tengah yang dipimpin Kolonel Gatot Subroto. Konsepsi baru ini diadopsi oleh Panglima TNI Jenderal Sudirman melalui Perintah Siasat No.1. Perintah siasat ini menginstruksikan pembentukan kantong-kantong di

² Kelompok Kerja SAB, *Sedjarah Singkat Perdjjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia* (Jakarta: Staf Angkatan Bersendjata, 1964), h.74.

³ *Ibid.*

⁴ Dalil-dalil perang gerilya yang dikembangkan adalah: (1) Dimana musuh kuat, kita mundur/menyingkir, dengan menghemat tenaga tempur kita; (2) Dimana musuh lelah, kita imbangi gerak majunya; (3) Dimana musuh lengah, kita serang; (4) Dimana musuh lemah, kita binasakan.

setiap distrik militer yang diselenggarakan oleh suatu *Wehrkrise* sehingga seluruh pulau akan menjadi suatu medan perang gerilya yang besar. Kantong-kantong distrik militer bertanggung jawab atas pertahanan rakyat yang memiliki tiga tugas pokok, yaitu pertahanan *de facto* militer, pertahanan *de facto* pemerintahan, dan pelaksanaan kesejahteraan rakyat.⁵

Konsepsi baru ini sebenarnya telah diinisiasi oleh Dewan Pertahanan Negara melalui Peraturan Dewan Hanneg No.19/1946. Peraturan ini memberikan akomodasi bagi laskar-laskar rakyat untuk mengorganisasikan diri dalam suatu Barisan Cadangan. Bagian penjelasan Peraturan ini menjabarkan bahwa Barisan Cadangan ini wajib ikut serta dalam upaya pertahanan melawan Belanda dengan menerapkan strategi "Pertahanan Bulat (Total) lagi Teratur". Konsepsi pelibatan rakyat sebagai kekuatan cadangan diperkuat dalam Ketetapan Dewan Hanneg No.85/1947 tentang Pertahanan Rakyat. Ketetapan ini menjabarkan konsepsi "Pertahanan Rakyat Total" yang didefinisikan sebagai "segala lapisan rakyat, baik pegawai negeri, maupun orang, atau badan partikelir di seluruh daerah Indonesia harus turut serta di dalam perlawanan dengan sehebat-hebatnya, dan masing-masing dalam pekerjaan dan kewajibannya".

Pelibatan total rakyat dan seluruh sumber daya dalam strategi perang juga diikuti oleh proses militerisasi instansi-instansi pemerintah. Proses ini merupakan suatu keputusan politik pemerintah yang diawali dengan militerisasi Polisi Negara melalui Penetapan Dewan Pertahanan Negara No.112 tanggal 1 Agustus 1947. Proses ini ditindak-lanjuti dengan militerisasi berbagai institusi ekonomi sipil seperti Jawatan Angkutan Motor

⁵ Lihat Nugroho Notosusanto (ed.), *Pejuang dan Prajurit, Konsepsi dan Implementasi Dwifungsi ABRI* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984), h.55.

(Peraturan Pemerintah (PP) No.36/1948), Perusahaan Tambang Minyak (PP No.55/1948), Perusahaan Gula (PP No.56/1948), Perusahaan Perkebunan (PP No.56/1948), Badan Tekstil Negara (PP No.58/1948), Jawatan Kehutanan (PP No.59/1948) dan Pusat Perkebunan Negara (PP No.64/1948). Militerisasi ini merupakan suatu prosedur mobilisasi yang normal terjadi karena saat itu Indonesia sedang dalam situasi perang melawan Agresi Belanda II.

Proses militerisasi juga terjadi di dinas intelijen Indonesia. Militerisasi Intelijen menjadi karakter Interaksi Intelijen-Negara di periode ini karena adanya keharusan untuk mengembangkan suatu mekanisme pengelolaan informasi strategis untuk menghadapi ancaman eksternal. Militerisasi Intelijen ini juga terjadi karena di periode 1945-1949 tidak ada satu lembaga non-militer yang mampu menyediakan infrastruktur dasar bagi pembentukan dinas-dinas intelijen. Penguatan Militerisasi Intelijen di periode ini terjadi terutama disebabkan ketidakmampuan politisi untuk mengembangkan suatu mekanisme pengawasan politik yang memadai. Sebagai negara baru, sistem politik Indonesia masih bersifat transisional. Ini menyebabkan institusionalisasi peran parlemen untuk mengawasi aktor-aktor keamanan nasional belum berjalan optimal.

Militerisasi Intelijen diawali dengan penunjukan Zulkifli Lubis untuk membidani lahirnya lembaga intelijen Indonesia. Lubis mendapatkan pendidikan dan pelatihan mengenai dasar-dasar intelijen dari Jepang ketika ia menjadi anggota PETA. Pada pertengahan tahun 1944, ia ditempatkan pada kantor intelijen Jepang di Singapura. Beberapa bulan setelah kemerdekaan, Lubis membentuk Badan Istimewa (BI) yang dapat dikatakan sebagai organisasi intelijen pertama di Indonesia. Pada awalnya anggota badan ini hanya terbatas pada sekitar 40 perwira PETA dan bekas

informan Jepang di Indonesia. Dengan bekal pengetahuan intelijen yang terbatas para agen BI kemudian disebar ke berbagai wilayah di Jawa dengan tugas pertama untuk menggalang dukungan terhadap kemerdekaan RI sekaligus mendapatkan informasi mengenai aktivitas musuh. Organisasi ini bertugas mendapatkan sebanyak mungkin informasi yang diperlukan oleh tentara nasional dalam menghadapi pasukan Belanda yang mencoba kembali menduduki Indonesia setelah berakhirnya Perang Dunia II.

Organisasi intelijen lain yang dibentuk pada periode ini merupakan bagian dari Tentara Keamanan Rakyat (TKR). Organisasi ini dibentuk di bulan Oktober 1945 dan dipimpin oleh Dr. Soetjipto, seorang dokter yang menerima pelatihan kemiliteran PETA, dan kemudian bekerja sebagai pegawai kesehatan PETA di Jakarta. Namun organisasi ini hanya bertahan dalam waktu yang singkat; salah satunya karena tidak efektif dalam menjalankan fungsinya, selain juga karena Soetjipto sendiri ditahan pada bulan Juli akibat diduga terlibat dalam kasus kudeta 3 Juli 1946.

Di awal tahun 1946, Zulkifli Lubis mendirikan Penyelidik Militer Khusus dalam lingkungan Departemen Pertahanan. Selama beberapa saat, fungsi lembaga ini sempat tumpang tindih dengan lembaga bentukan Soetjipto sebelum ia ditahan.

Penahanan Soetjipto menyebabkan kendali operasional untuk kegiatan intelijen di masa revolusi lebih banyak dijalankan oleh Lubis. Pada tanggal 7 Mei 1946, Lubis membentuk dan memimpin Badan Rahasia Negara Indonesia (Brani). Anggota Brani adalah 36 orang pemuda dari berbagai latar belakang etnik yang sebelumnya telah diberikan pelatihan mengenai dasar-dasar intelijen. Brani sendiri merupakan semacam payung bagi unit-unit khusus yang ada pada divisi

tentara di berbagai wilayah di Jawa, seperti Kontra Intelijen di Jawa Timur dan Penyiapan Lapangan (*Field Preparation*). *Field Preparation* bertujuan untuk melakukan penyusupan ke wilayah-wilayah yang dikuasai Belanda. Mereka menjalankan fungsi intelijen tempur sekaligus intelijen teritorial.

Selain di Jawa, Penyiapan Lapangan juga dikirim ke daerah-daerah lain di luar Jawa. Salah satu grup dalam Brani secara khusus bertugas melakukan operasi ke luar negeri. Target utama adalah Singapura dalam rangka mendapatkan senjata dan obat-obatan. Lubis mendapatkan dana untuk membiayai operasi dan mendapatkan barang-barang tersebut antara lain dari pengusaha Tegal yang diberi hak ekspor ke Singapura, selain juga dari hasil menjual opium yang dititipkan Belanda ke orang-orang China di Jakarta. Meskipun dana tersebut tidak mencukupi, kontribusi agen-agen intelijen tersebut cukup berarti bagi usaha mempertahankan kemerdekaan. Bahkan pada tahun 1947, agen-agen intel tersebut juga beroperasi ke wilayah-wilayah lain seperti Hongkong, Thailand, dan Burma.⁶

Pada saat Lubis berusaha mendapatkan pengaruh dan kepercayaan sebagai pemimpin intelijen, Menteri Pertahanan Amir Syarifudin –seorang sosialis kiri— berambisi untuk mengambil alih kontrol intelijen dan menempatkan intelijen di bawah struktur Kementerian Pertahanan. Ambisi ini memperkuat pola Interaksi Intelijen-Negara yang berkarakter Militerisasi Intelijen.

Syarifudin kemudian membentuk Badan Pertahanan B yang dipimpin oleh seorang komisaris polisi. Pada tanggal 30 April

⁶ Ken Conboy, *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service* (Jakarta: Equinox, 2004), h.15-29.

1947, Sukarno setuju untuk menyatukan semua unit intelijen di bawah Kementerian Pertahanan. Beberapa hari kemudian Brani dan Badan Pertahanan B dibubarkan. Sebagaiantinya, dibentuk lembaga bernama Bagian V di bawah Kementerian Pertahanan yang menjalankan fungsi sebagai koordinator lembaga intelijen. Lembaga ini sering disebut sebagai KP V.

Sejak awal, lembaga baru ini cenderung memiliki nuansa Militerisasi Intelijen yang kuat. Badan ini diketuai oleh Kolonel K. Abdurachman, mantan kadet angkatan laut, yang ditunjuk langsung oleh Syarifuddin. Struktur KP V relatif sederhana—terdiri dari tiga unit yang disebut Grup A, Grup B, dan Grup C, dan memiliki lima belas staf yang dibagi dalam desk militer, politik, dan ekonomi. Namun, dengan sumber daya dan kapasitas yang terbatas, tidak banyak yang dapat dilakukan oleh lembaga intelijen ini.⁷

Grup A adalah unit yang memiliki fungsi paling signifikan, dipimpin langsung oleh Abdurachman. Sebagian besar anggotanya pernah mendapat pelatihan dari tentara dan intelijen Jepang. Kelompok ini dianggap lebih berorientasi pada tindakan (*action-oriented*) dibanding yang lain. Grup B terdiri dari kaum nasional yang berlatar belakang polisi, jaksa, maupun pangreh praja (aparatus pemerintahan kolonial). Beberapa diantaranya adalah mantan anggota dinas intelijen politik Belanda (PID). **Grup C** beranggotakan aktivis intelijen yang cenderung beraliran kiri dan berafiliasi pada Amir Syarifuddin dan PKI. Kelompok ini cenderung tertutup sehingga tidak banyak yang diketahui mengenai kelompok ini. Ketiga kelompok ini cenderung bersifat konspiratorial dan tertutup satu sama lain. Meskipun berada di

⁷ *Ibid.*, h.15-29.

bawah Departemen Pertahanan, tidak cukup jelas diferensiasi fungsi antara setiap group,⁸ dan nantinya justru muncul ketegangan-ketegangan politik antara ketiganya.

Pada masa revolusi ini, Militerisasi Intelijen juga ditopang oleh proses pelatihan intelijen. Pelatihan di Kaliurang, misalnya, memberikan dasar-dasar mengenai intelijen tempur, penyiapan medan, kontraintelijen, intelijen teknis, dan intelijen domestik. Departemen Pertahanan mengadakan pelatihan intelijen di Yogyakarta untuk waktu tiga tahun; namun hanya terdapat satu angkatan dengan 40-50 anggota yang mengikuti kursus ini. Sementara itu, kursus intelijen yang diselenggarakan oleh Departemen Pertahanan di Sarangan memberikan pelatihan khusus mengenai masalah-masalah internasional dan operasi luar negeri, terutama bagi mereka yang akan bekerja di Kementerian Luar Negeri

Jatuhnya kabinet Amir Syarifuddin pasca perundingan Renville pada bulan Februari 1948 yang diikuti dengan pembubaran KP V, memperkuat interaksi Militerisasi Intelijen. Lubis mengambil alih kepemimpinan intelijen, namun bukannya mengembangkan unit intelijen dalam struktur Departemen Pertahanan, ia justru mengembangkan kemampuan intelijen taktis dalam militer. Di tahun yang sama Lubis menjabat sebagai Kepala Intelijen Militer, meskipun pada saat itu struktur intelijen dalam militer tidak jelas. Pada masa ini, tiap-tiap kesatuan tentara yang cukup besar memiliki unit dan organisasi intelijen masing-masing.⁹

⁸ Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989*. Doctoral Thesis (Melbourne: Monash University, 1991), h. 500-509.

⁹ *Ibid.*, h.500-509.

Periode Parlementer (1950-1959): Politisasi Intelijen Militer

Pada tahap kedua pasca proklamasi kemerdekaannya, Indonesia masih melakukan serangkaian konsolidasi diplomatik untuk memastikan pengakuan internasional atas kedaulatan Indonesia. Selama kurun waktu itu, sempat terjadi beberapa perubahan besar dalam entitas negara Indonesia, antara lain: sistem pemerintahan berubah dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer, pergantian kepala pemerintahan dan kabinet, serta pembentukan Republik Indonesia Serikat pada tahun 1949. Perubahan-perubahan besar ini merupakan bagian dari kompromi politik yang dilakukan agar Belanda bersedia berunding dengan Indonesia dalam posisi yang sejajar.

Di tengah-tengah perubahan besar tersebut, Indonesia harus menggelar 58 operasi militer yang sepenuhnya ditujukan untuk mengatasi ancaman internal. Tabel 4.2 mendeskripsikan 58 operasi perang internal yang digelar oleh militer Indonesia di periode 1950-1959. Operasi militer tersebut dilakukan oleh Tentara Republik Indonesia Serikat di tahun 1950 untuk menghadapi tiga pemberontakan, yaitu: pemberontakan Angkatan Perang Ratu Adil di bawah pimpinan Westerling, pemberontakan Andi Aziz, dan pemberontakan Republik Maluku Selatan. Operasi militer lainnya dilakukan TNI saat Republik Indonesia kembali terbentuk untuk menghadapi pemberontakan DI/TII Jawa Barat, DI/TII Aceh, DI/TII Sulawesi Selatan, dan PRRI/Permesta.

Dari sisi doktrin militer, pemberontakan ini menimbulkan kebutuhan untuk mengembangkan konsep pasukan ekspedisi dan konsep operasi gabungan. Pasukan ekspedisi ini digunakan oleh Panglima Teritorium VII Kolonel Kawilarang untuk

Tabel 4.2 Operasi Militer Indonesia 1950-1959

Operasi Militer	Wilayah	Musuh	Isu Perang
Operasi Indramayu	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Perang Bedog	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Pagar Betis	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Gunung Gede	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tritunggal	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Merdeka Timur	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi X atau Merdeka	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Merdeka	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Halilintar	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tritunggal	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Segitiga	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Keamanan di Malino	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Jaya Sakti	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Mena I	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Mena II	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Pukul	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Penumpasan Gerakan APRA	Sulawesi	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Penumpasan Gerakan Andi Azis	Sulawesi	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Penumpasan KNIL dan KL	Sulawesi	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Penumpasan Gerakan RMS	Maluku	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Merdeka	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Aksi Segitiga	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Guntur	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi 45	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Badai	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Delima	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Wirabuana	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Musafir	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Djaya Sakti	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tegas	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Saptamarga	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Sadar	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi 17 Agustus	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Badai	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi GuruH	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi

Operasi GuruH	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Baju	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Harimau	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Pasopati	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Bimasakti	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Kurusetra	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Badar Lumut	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Tjubung Wulung	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Ketonggeng	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Walang Kedung	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Laba-Laba	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Wonomerto	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Insyaf	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Saptamarga I	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Saptamarga II	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Saptamarga III	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Saptamarga IV:	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Gunung	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Banteng I	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Mega	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Banteng II	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Nuri I	Sumatera	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Nunusaku	Maluku	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Infiltrasi Irian Barat	Papua	Belanda	Disintegrasi

mematahkan perlawanan Andi Aziz.¹⁰ Kolonel Kawilarang juga menggunakan kekuatan gabungan untuk menumpas pemberontakan RMS.¹¹

Operasi Militer Gabungan terus dikembangkan oleh militer Indonesia dalam periode 1950-1959 untuk menghadapi pemberontakan DI/TII Jawa Barat, DI/TII Aceh, DI/TII

¹⁰ Ramadhan KH, *A.E Kawilarang: Untuk Sang Merah Putih* (Jakarta: Sinar Harapan, 1988), h.192-215.

¹¹ *Ibid.*, h. 220-241.

Sulawesi Selatan, dan PRRI/Permesta. Untuk menghadapi pemberontakan DI/TII Jawa Barat pimpinan S.W Kartosuwirjo, Perdana Menteri Natsir menggunakan kekuatan militer dalam Operasi Merdeka.¹² Untuk menghadapi pemberontakan PRRI/Permesta di Riau, pemerintah menggelar Operasi Tegas yang pada dasarnya merupakan operasi militer gabungan yang melibatkan matra darat, laut, dan udara yang dikombinasikan dengan operasi pendudukan terhadap lawan.¹³

Secara keseluruhan, operasi penumpasan PRRI/Permesta merupakan operasi militer konvensional yang harus digelar oleh militer Indonesia secara simultan. Ada delapan operasi militer yang harus digelar serentak untuk menumpas PRRI/Permesta, yaitu Operasi Sadar di Sumatera Selatan, Operasi Tegas di Riau, Operasi Sapta Marga di Sumatera Timur, Operasi RTP 0-1 di Tapanuli, Tindakan Sjamaun Gaharu di Aceh, Operasi Insjaf di Sulawesi Tengah, dan Operasi Merdeka di Sulawesi Utara.¹⁴ Seluruh operasi militer tersebut mengandalkan pasukan ekspedisi yang melibatkan kekuatan gabungan AD, AL, dan AU.

Selama periode 1950-1959, kegiatan intelijen Indonesia tidak terlalu banyak mendapatkan perhatian karena kondisi politik yang sedang relatif bergejolak. Setelah NKRI secara resmi diakui pada tanggal 15 Agustus 1950, barulah lembaga-lembaga intelijen di Indonesia diaktifkan kembali.

Secara teoritik, tipe Interaksi Intelijen-Negara yang terbentuk di periode ini adalah Intelijen Politik. Di periode 1950-1959, Indonesia harus mengarahkan operasi-operasi intelijen untuk mengatasi ancaman-ancaman internal. Namun, dominannya interaksi Militerisasi Intelijen di periode sebelumnya

¹² Kelompok Kerja SAB, *Op.Cit.*, h. 98-102.

¹³ *Ibid.*, h. 120-124.

¹⁴ *Ibid.*, h.124-141.

menyebabkan konstruksi Intelijen Politik baru terjadi di tahun 1958 saat Soekarno membentuk Badan Koordinasi Intelijen yang kemudian diubah menjadi Badan Pusat Intelijen. Di tahun 1950-1958, intelijen militer masih mendominasi kegiatan operasional dinas-dinas intelijen walaupun tidak diarahkan untuk menghadapi suatu ancaman eksternal tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dari tahun 1950 hingga 1958 terjadi proses politisasi intelijen militer yang mengarah kepada pembentukan Intelijen Politik di tahun 1958-1959.

Proses politisasi ini dimulai pada awal tahun 1952 saat Kepala Staf Angkatan Perang TB Simatupang membentuk Biro Informasi Angkatan Perang (BISAP) sebagai lembaga intelijen. Karena kedudukannya yang marjinal secara struktural dan keterbatasan sumber daya dan dana, tidak banyak yang dapat dilakukan oleh BISAP, hingga dibubarkan tahun berikutnya.¹⁵

Pada saat kabinet dipimpin oleh Hatta dengan Menteri Pertahanan dijabat oleh Sultan Hamengkubuwono IX, Amerika Serikat melalui Duta besar untuk Indonesia Merle Cochran menawarkan untuk memberikan pelatihan bagi agen-agen intelijen di lingkungan Kementerian Pertahanan. Menurut Cochran, agen-agen intel ini dapat dimanfaatkan sebagai kekuatan gerilya jika terjadi invasi China ke Asia Tenggara. Di satu sisi tawaran ini berbahaya secara politis, karena dapat diartikan Indonesia mendekati ke blok AS, dan sangat mungkin dimanfaatkan kelompok oposisi untuk menjatuhkan kabinet. Tapi dilain pihak, baik Hatta maupun Sultan juga menginginkan adanya badan intelijen yang memiliki kemampuan strategis. Dengan kesepakatan bahwa proyek pelatihan ini bersifat rahasia akhirnya Hatta dan Sultan menerima tawaran AS.

¹⁵ Conboy, *Op.Cit.*, h.15-29.

Sumitro Kolopaking ditunjuk sebagai kepala proyek pelatihan. Kemudian lima puluh orang perwira dikirim ke suatu daerah di Jawa Tengah untuk menjalani pelatihan selama satu bulan untuk kemudian diseleksi lagi. Pada akhir tahun 1952, tujuh belas perwira terseleksi diterbangkan dengan pesawat Amerika ke pulau Saipan di Pasifik Barat, dekat dengan gugus kepulauan Mariana milik AS dimana terdapat pusat pelatihan intelijen—*Naval Technical Training Unit*—milik CIA. Selama di Saipan, para kader intel ini diberikan pelatihan terutama mengenai keterampilan paramiliter dan komunikasi sandi Morse.¹⁶

Pelatihan berakhir bulan Februari 1953 dan para perwira ini dikembalikan lagi ke Jakarta melalui rute yang panjang dan rahasia. Ketika tiba di Jakarta, situasi politik sudah berubah. Kabinet telah berganti, dan Sultan tidak lagi menjabat sebagai Menteri Pertahanan. Proses politisasi intelijen militer mulai terjadi dengan adanya friksi intelijen di tubuh organisasi intelijen militer. Masing-masing unit dalam militer membentuk lembaga intelijen sendiri. Atas perintah Sultan, Sumitro membentuk organisasi Firma Ksatria sebagai wadah bagi alumni pelatihan Saipan. Mereka kemudian dikirim ke berbagai wilayah, diantaranya ke Pontianak untuk mengamati masyarakat China setempat, dan melihat apakah mereka cenderung berafiliasi dengan China daratan. Operasi ini merupakan salah satu indikasi terjadinya politisasi intelijen militer dimana dinas intelijen militer mendapat perintah operasi yang tidak terkait dengan pelaksanaan suatu operasi militer, namun lebih terkait dengan dinamika politik domestik saat itu.

Pada pertengahan tahun 1953, tujuh belas perwira dikirim kembali ke Saipan. Ketika kembali dari Saipan, keadaan politik Jakarta dan Indonesia sedang kacau. Kekacauan ini menyulut

¹⁶ *Ibid.*.

friksi internal di organisasi militer dan berimbas ke dinas-dinas intelijen karena salah satu perwira utama yang menyatakan ketidak-puasannya pada pemerintah pusat adalah Zulkifli Lubis. Saat itu, Lubis bersama dengan tokoh politik lainnya membentuk PRRI di Sumatera. Pada saat-saat seperti ini, pemerintah tidak memiliki lembaga intelijen yang memadai. Masing-masing angkatan dan kepolisian memiliki unit intelijen sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi. Para alumni Saipan juga tercerai berai, beberapa diantara memilih profesi lain di luar dinas intelijen.

Untuk mengatasi tidak efektifnya kerja intelijen, pada tanggal 5 Desember 1958 Presiden Soekarno membentuk Badan Koordinasi Intelijen (BKI). Tiga staf permanen BKI merupakan alumni pelatihan Saipan. Pembentukan BKI dapat dipandang sebagai awal dari munculnya Interaksi Intelijen-Negara dalam tipe Intelijen Politik. BKI bertugas melakukan fungsi koordinasi aktifitas intelijen dibawah kendali politik Soekarno.¹⁷

Pada bulan November 1959, interaksi Intelijen Politik menjadi semakin mapan dengan transformasi BKI menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) yang berada di bawah tanggung-jawab Menteri Luar Negeri Subandrio. Pengangkatan Subandrio mengukuhkan terbentuknya interaksi Intelijen Politik, karena selain ia merupakan tokoh non-militer pertama yang memegang kendali operasional intelijen, Subandrio juga kemudian menjadikan BPI sebagai instrumen politik dalam pertarungan segitiga politik antara komunis, Islam, dan militer.

¹⁷ *Ibid.*

Periode Demokrasi Terpimpin (1959-1965): Intelijen Politik

Di periode 1950-1965 interaksi Intelijen Politik menjadi dominan di Indonesia terutama karena adanya Politik Keamanan baru yang dirancang oleh Sukarno. Politik Keamanan ini ditetapkan pada 3 Desember 1960 oleh MPRS-RI melalui Ketetapan tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang dimuat dalam Peperti No.169/1960. Ketetapan ini mengatur bahwa:

“Politik keamanan pertahanan Republik Indonesia berdasarkan Manifesto Politik Republik Indonesia beserta perperinciannya dan berpangkal kepada kekuatan rakyat dengan bertujuan menjamin keamanan pertahanan nasional serta turut mengusahakan terselenggaranya perdamaian dunia”.
“Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat defensif-aktif dan bersikat anti-kolonialisme dan anti-imperialisme dan berdasarkan pertahanan rakyat semesta yang berintikan tentara suka rela dan milisi”.

Sikap anti-kolonialisme dan anti-imperialisme yang ditetapkan sebagai bagian integral politik keamanan diwujudkan dalam bentuk strategi militer saat Presiden Sukarno mengumandangkan Tri Komando Rakyat untuk merebut Irian Barat dan perintah Dwi Komando Rakyat untuk menghadap Neo-Kolonialisme Inggris di Malaysia.

Tabel 4.3 menunjukkan 78 operasi militer yang digelar oleh Presiden Sukarno di periode 1960-1964. Operasi-operasi militer ini didominasi oleh operasi militer Trikora dan Dwikora. Ada 52

operasi militer (66.7%) yang merupakan bagian dari operasi Trikora (33 operasi militer, 42.3%) dan Dwikora (19 operasi militer, 24.4%). Operasi-operasi militer lainnya dilakukan untuk menghadapi ancaman internal yang merupakan kelanjutan dari konflik antara pemerintah pusat dan elit lokal, terutama untuk mengatasi gerakan DI-TII di Jawa dan Sulawesi.

Operasi Trikora diawali dengan pembentukan Komando Mandala oleh Sukarno melalui Keputusan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang Republik Indonesia/Panglima Besar Komando Tertinggi Pembebasan Irian Barat No.1/1962 pada tanggal 2 Januari 1962. Sejak awal pembentukannya, Komando Mandala yang dipimpin oleh Mayor Jenderal Soeharto ini dirancang sebagai suatu Komando Gabungan kekuatan matra darat, laut, dan udara. Operasi Gabungan yang dirancang oleh Komando Mandala mengandalkan tiga operasi, yaitu: (1) Operasi militer infiltrasi darat ke Irian Barat¹⁸; (2) Operasi Angkatan Laut Mandala¹⁹ dan Operasi Angkatan Udara Mandala²⁰, serta (3) operasi invasi darat Djajawidjaja yang direncanakan ditopang oleh 54.267 prajurit.

Untuk operasi Dwikora, Komando Operasi Ganyang Malaysia lebih mengandalkan gelar operasi KKO AL di front Kolatara, Kolamaya, dan Pontianak.²¹ Operasi-operasi ini dilakukan dengan dua tujuan, yaitu (1) menjaga daerah perbatasan dari pelanggaran-pelanggaran lintas bantas oleh lawan, dan (2) memberi perlindungan kepada gerilyawan yang menyusup ke

¹⁸ Suyatno Hadinoto, et.al., *Dua Puluh Lima Tahun Trikora* (Jakarta, Yayasan Badan Kontak Keluar Besar Perintis Irian Barat, 1988), h.96-136.

¹⁹ *Ibid.*, h.127-131.

²⁰ *Ibid.*, h.123-126.

²¹ Lihat Junaedi, et.al., *60th Pengabdian Korps Marinir* (Jakarta: Dinas Penerangan Korps Marinir, 2005), h.238-255.

Tabel 4.3. Operasi Militer Indonesia 1960-64

Operasi Militer	Wilayah	Musuh	Isu Perang
Operasi "A" KOTI	Sumatera	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi "Terang Bulan" I	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi "Terang Bulan" II	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Saputangan	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Waspada	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Girca	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Kelelawar	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Jembatan Merah	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Antasari I	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Cemar Laut	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Antasari II	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Antasari III	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Nantang	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Geser	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Dwikora	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Kantong	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Ganyang	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Komando Mandala Siaga	Kalimantan	Malaysia	Neo-Kolonialisme
Operasi Cepat I	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat II	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat III	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat IV	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat V	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat VI	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat VII	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat VIII	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat XI	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Cepat XII	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Baratayudha	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Kurusetra I	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Kurusetra II	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Kurusetra III	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Guntur	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Kilat I	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Kilat II	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi

Evolusi Interaksi Intelijen-Negara 1945-2004

Operasi Tekad I	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tekad II	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tekad III	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tekad IV	Sulawesi	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Segi Tiga	Kalimantan	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Riko	Kalimantan	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Masohi	Maluku	Separatisme Lokal	Disintegrasi
Operasi Antareja	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Aluguro	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Sikat	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Banteng I	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Banteng II	Papua	Belanda	Disintegrasi
Pertempuran Laut Arafuru	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Lintas	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Garuda Merah	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Garuda Putih	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Serigala	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Kancil I	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Kancil II	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Kancil III	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Naga	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Lumba-Lumba	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Lumbang	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Gurita	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Rajawali	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Elang	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Gagak	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Alap-alap	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Badar Besi	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Cakra I	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Cakra II	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Merpati	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Sadar	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Wisnumurti	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Merpati	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Damai	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Nurti	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Janggi	Papua	Belanda	Disintegrasi
Operasi Imam Sura	Papua	Belanda	Disintegrasi

daerah lawan. Strategi utama yang digunakan oleh pasukan KKO AL adalah taktik tempur bertahan aktif dengan cara mengadakan serangan-serangan *pre-emptif* melalui penyusupan dan sabotase di daerah lawan.

Walaupun, pemerintah Trikora dan Dwikora memberi peluang bagi militer untuk kembali mendominasi infrastruktur intelijen, karakter interaksi Intelijen Politik justru semakin menguat di periode ini. Ada dua penjelasan untuk memahami fenomena ini. Pertama, Operasi militer untuk mengatasi masalah neo-kolonialisme bisa dipandang sebagai suatu *diversionary war*.²² Krisis politik domestik yang terjadi paska kegagalan demokratisasi 1953-1959 dialihkan melalui suatu konflik eksternal dalam suatu gelar perang pengalihan (*diversionary war*). Perang pengalihan ini disertai dengan dominasi tujuan politik perang oleh Presiden Sukarno. Dengan gagasan politik anti-neo kolonialisme, Sukarno berhasil menyingkirkan dominasi alamiah para jenderal dalam perang, dan menempatkan dirinya sebagai tokoh utama dalam perumusan tujuan-tujuan politik perang. Perang pengalihan ini merupakan instrumen politik Sukarno untuk menyatukan Indonesia dalam satu kepemimpinan politik absolut.

Dominasi politik atas perang ini menyebabkan dinas-dinas intelijen militer tidak dapat menginisiasi interaksi Militerisasi Intelijen. Dinas-dinas intelijen militer justru terpinggirkan dan terjebak untuk melayani tujuan-tujuan politik Sukarno dalam interaksi Intelijen Politik yang semakin kuat.

Kedua, kampanye politik dan militer dalam rangka konfrontasi Irian Barat dan Malaysia diselenggarakan dengan

²² Kurt Dassel, "Civillians, Soldiers, and Strife: Domestic Sources of International Aggression," *International Security*, Vol.23, No.1 (Summer 1998).

diikuti oleh upaya restrukturisasi politik dan militer terutama untuk memperkuat kendali politik Sukarno. Untuk dinas intelijen, pada tanggal 10 November 1959, BKI diubah menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) yang dikepalai oleh Menlu Subandrio. Fungsi BPI diarahkan untuk mengendalikan seluruh lembaga intelijen yang ada di tiap-tiap angkatan, kepolisian, dan kejaksaan agung. Dengan mandat politik yang kuat, Subandrio secara efektif mengintegrasikan dinas-dinas intelijen dibawah kendalinya. Kendali ini memungkinkan Subandrio untuk menggunakan BPI sebagai alat politik untuk memperkuat posisi PKI di arena politik nasional. Karakter Intelijen Politik terlihat jelas saat Subandrio menggunakan BPI untuk melakukan pengawasan terhadap pihak-pihak yang dianggap sebagai musuh oleh Subandrio dan Sukarno.²³ Agen-agen BPI bahkan juga menyusup ke dinas intelijen lainnya, terutama di dinas intelijen militer karena terdapat kekhawatiran akan adanya musuh-musuh politik Sukarno di institusi militer.²⁴

Periode Orde Baru (1965-1997): Negara Intelijen

Proses pembentukan Negara Intelijen - yang melambangkan totalitas peran intelijen di dalam sistim politik negara, diawali Suharto dengan menggelar operasi penumpasan pemberontakan komunis. Tabel 4.4 menunjukkan bahwa operasi-operasi militer yang digelar oleh TNI di periode awal Orde Baru didominasi oleh Operasi penumpasan G 30 S/

²³ Tanter, *Op.Cit.*, Bab. 9.

²⁴ *Ibid.*.

PKI dan Operasi Penumpasan Gerombolan PGRS dan Paraku di Kalimantan Barat. Dalam operasi-operasi ini, TNI-AD menggelar tiga pola operasi militer, yaitu: operasi tempur, operasi teritorial, dan operasi intelijen. Operasi tempur digelar untuk melakukan pengejaran dan penghancuran gerakan bersenjata; Operasi teritorial digelar untuk penguasaan dan pembinaan wilayah; sementara operasi Intelijen dilakukan untuk pengintaian, propaganda, dan penyidikan.²⁵

Tiga pola dasar operasi militer penumpasan komunis ini tercantum dalam doktrin Tri Ubaya Çakti yang dirumuskan ulang oleh TNI AD dalam Seminar AD II di Seskoad, Bandung (25-31 Agustus 1966). Di dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti terdapat tiga doktrin dasar, yaitu Doktrin Pertahanan Darat Nasional (Hanratnas), Doktrin Kekaryaan, dan Doktrin Pembinaan.²⁶

Konsepsi Perang Rakyat Semesta (Perata) menjadi titik sentral Doktrin Hanratnas. Doktrin Tri Ubaya Çakti secara rinci menjabarkan pola operasi Perata yang terdiri dari operasi keamanan dalam negeri yang didukung oleh operasi intelijen, tempur, dan teritorial, serta operasi pertahanan yang dilaksanakan dengan operasi defensif aktif. Untuk mendukung pola operasi Perata, Doktrin Tri Ubaya Çakti menjabarkan juga pola logistik dan pola pembinaan Perata. Pola logistik Perata mengandalkan mobilisasi seluruh sumber daya nasional termasuk didalamnya pelibatan rakyat sebagai komponen cadangan. Pola pembinaan Perata meliputi Pembinaan Wilayah (Binyah) yang mengatur dimensi kesejahteraan, dan Pembinaan

²⁵ Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid IV (1966-1983)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000), h.105-124.

²⁶ Dinas Sejarah TNI Angkatan Darat, *Sendi-sendi Perjuangan TNI-AD* (Bandung: Disjarahad, 1979), h. 107-110.

Tabel 4.4 Operasi Militer Indonesia 1965-1997

Operasi Militer	Wilayah	Musuh	Isu Perang
Operasi PGRS-Paraku Tertib I	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi PGRS-Paraku Tertib II	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi PGRS-Paraku Sapu Bersih I	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi PGRS-Paraku Sapu Bersih II	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi PGRS-Paraku Sapu Bersih III	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi Sadar	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Pamungkas	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Tegak I	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Tegak II	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Tegak III	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Merapi I	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Merapi II	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Brantas Sisa	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Sadar	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Galang	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Sapu Bersih	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Tumpas	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Sate	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Cendrawasih	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Seroja I	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Bharata Yudha	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Tuntas	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Seroja	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Ganesha	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Kikis	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Seroja II	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Aru Jaya	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Situbondo	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Tasikmalaya	Jawa	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Penumpasan Teror Imron	Sumatera	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Penumpasan Teror Warman	Sumatera	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Garuda Lampung	Sumatera	DI-TII	Disintegrasi
Operasi Komodo	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Flamboyan	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Operasi Trisula	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Kikis	Jawa	Komunis	Disintegrasi

Hubungan Intelijen - Negara 1945-2004

Operasi Purwodadi	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Merapi-Merbahu Complex (MMC)	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Saptamarga I	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Saptamarga II	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Kalong	Jawa	Komunis	Disintegrasi
Operasi Waspada I	Sumatera	Komunis	Disintegrasi
Operasi Waspada II	Sumatera	Komunis	Disintegrasi
Operasi Waspada III	Sumatera	Komunis	Disintegrasi
Operasi Waspada IV	Sumatera	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak I	Sumatera	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak II	Sumatera	Komunis	Disintegrasi
Operasi Merapi III	Bali	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak VIII	Bali	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak V	Sulawesi	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak VI	Sulawesi	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak VII	Sulawesi	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak III	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak IV	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi Sabar Kilat	Kalimantan	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak IX	Maluku	Komunis	Disintegrasi
Operasi Penegak X	Papua	Komunis	Disintegrasi
Operasi Sadar	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Wibawa	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Pepera	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Gajah Sakti A	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Gajah Sakti B	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Gajah Sakti C	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Sandi Yudha	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Sadar	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Siwah	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Nanggala	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Jeumpa I	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Jeumpa II	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Bujuk	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Siwah	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Jaring Merah	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Wibawa	Papua	OPM	Disintegrasi
Operasi Kikis	Papua	OPM	Disintegrasi

Teritorial (Binter) yang mengatur dimensi pertahanan wilayah yang terbagi menjadi lima daerah strategis, yaitu daerah wilayah musuh, daerah jalan pendekat strategis, daerah sasaran strategis, daerah basis strategis, dan daerah udara.

Prakarsa TNI-AD untuk merumuskan Doktrin Tri Ubaya Çakti juga diikuti oleh Markas Besar Hankam yang mengadakan Seminar Hankam (21 September-17 Oktober 1966)²⁷ yang menghasilkan doktrin perjuangan TNI “Tjatur Darma Eka Karma”. Doktrin ini kembali menetapkan bahwa yang menjadi dasar pelaksanaan pertahanan dan keamanan negara adalah sistem pertahanan dan keamanan Perang Rakyat Semesta (Perata). Seperti dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti, Perata dilakukan dengan menggelar pola operasi pertahanan dan operasi keamanan dalam negeri. Kedua pola operasi tersebut dijalankan secara gabungan dengan menggunakan sistem senjata sosial dan sistem senjata teknologi secara serasi.

Khusus untuk pola operasi pertahanan, Doktrin Tjatur Darma Eka Karma 1966 mengadopsi klasifikasi daerah strategis yang ada dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti. Klasifikasi daerah strategis tersebut dioperasionalisasikan dengan mengembangkan kekuatan TNI yang memiliki tujuh unsur utama²⁸, termasuk unsur intelijen yang mampu menanggulangi gangguan dalam negeri, subversi, dan infiltrasi.

Tujuh unsur utama kekuatan militer Indonesia yang tercantum dalam Doktrin Tjatur Darma Eka Karma ditetapkan oleh Presiden Soeharto melalui Keppres RI No.132/1967 tentang Pokok-Pokok Organisasi dan Prosedur Bidang Pertahanan

²⁷ Departemen Hankam, *Hasil Seminar Hankam ke-I* (Jakarta: Dephankam, 1966), h.2.

²⁸ *Ibid.*, h.29.

Keamanan. Untuk melakukan operasi keamanan, keberadaan tujuh Komando Utama Operasionil (Kotama Ops) itu juga diperkuat dengan pembentukan Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) yang dibentuk berdasarkan Keppres No.9/1974. Keppres ini menetapkan Kopkamtib sebagai “sarana pemerintah yang bertujuan memelihara dan meningkatkan stabilitas dan keamanan dan ketertiban, dalam rangka mewujudkan stabilitas nasional...”²⁹ Keberadaan Kopkamtib ini mengawali suatu era baru pengembangan doktrin keamanan nasional yang menjadikan ABRI sebagai aktor utama yang mendominasi seluruh implementasi strategi keamanan nasional.³⁰

Atas nama stabilitas nasional, Kopkamtib melakukan beberapa tindakan yang terutama ditujukan untuk menyelesaikan masalah G30S/PKI.³¹ Tindakan-tindakan tersebut meliputi (1) tindakan politik yang dilakukan untuk menjamin proses pembubaran Partai Komunis Indonesia; (2) tindakan pembersihan yang dilakukan dengan membuat klasifikasi golongan A-C untuk mereka yang terlibat peristiwa G30S/PKI; (3) tindakan penyelesaian tahanan yang dilakukan dengan menggelar Operasi Ksatria (1974-1976); dan (4) tindakan operasi militer.

Operasi militer Kopkamtib dilakukan dengan menggelar operasi intelijen, operasi tempur, dan operasi teritorial termasuk

²⁹ Keppres No.9/1974.

³⁰ Kopkamtib diganti dengan Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (BAKORSTANAS) yang ditetapkan berdasarkan Keppres No.29/1988.

³¹ Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Gerakan 30 September/PKI* (Jakarta: Kopkamtib, 1978), h. 249-250. Lihat juga Widjojo Soejono, *Peranan Kopkamtib Dalam Menegakkan Stabilitas Nasional* (Jakarta: Kopkamtib, 1991).

operasi sosial politik dan operasi yustisional. Operasi militer yang dilakukan Kopkamtib antara lain adalah Operasi Trisula di Blitar Selatan, Operasi Kikis di pegunungan Kendeng dan Lawu di perbatasan Jawa Tengah dan Jawa Timur, Operasi di Purwodadi, Operasi Merapi-Merbabu Complex, dan Operasi Pasukan Gerilya Rakyat Serawak (PGRS) / Partai Rakyat Kalimantan Utara (PARAKU) di Kalimantan.

Operasi intelijen militer mendapat legitimasi baru dalam bentuk Doktrin Penampilan TNI ABRI "Sad Daya Dwi Bakti". Doktrin yang ditetapkan berdasarkan Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata RI No: KEP/05/III/1994 ini memproyeksikan konsep pertahanan mendalam dan berlapis yang akan menentukan gelar pelibatan kekuatan militer. Gelar pelibatan tersebut terdiri dari tiga kategori³² yang dapat dilihat pada Tabel 4.5.

Untuk melakukan tiga gelar pelibatan tersebut, Doktrin Sad Daya Dwi Bakti memperkenalkan konsep "Dimensi Operasi TNI-ABRI", yang terdiri dari enam dimensi operasi.³³ Dimensi pertama adalah dimensi operasi darat dengan konsepsi pertahanan keamanan pulau-pulau besar dan rangkaian pulau-pulau kecil. Dimensi kedua adalah dimensi operasi laut dengan konsepsi pertahanan keamanan laut teritorial Nusantara. Dimensi ketiga adalah dimensi operasi udara dengan konsepsi pertahanan udara nasional. Dimensi keempat adalah dimensi operasi kamtibmas dengan konsepsi keamanan dan ketertiban masyarakat terpadu. Dimensi kelima adalah dimensi operasi pemeliharaan perdamaian dunia dengan konsepsi keperansertaan dalam pasukan perdamaian PBB. Dan dimensi

³² Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata RI No: KEP/05/III/1994.

³³ *Ibid.*

Tabel 4.5. Tiga Gelar Pelibatan TNI-ABRI

Gelar Pelibatan	Strategi Militer
Palagan Terpadu Pertahanan	<ul style="list-style-type: none"> • Gelar pelibatan hankam untuk menghadapi ancaman dari luar negeri. • Palagan luar digelar sebagai andalan awal untuk kewaspadaan dini dan penanggulangan awal Sishankamrata. • Palagan antara digelar sebagai andalan utama ruang manuver, untuk memenangkan waktu dan merebut inisiatif, bila perlu dengan mengorbankan ruang. • Palagan dalam digelar sebagai andalan terakhir yang dipertahankan dengan segala resiko, sesuai dengan tekad dan niat semesta untuk tidak kenal menyerah.
Palagan Terpadu Keamanan	<ul style="list-style-type: none"> • Gelar pelibatan hankam untuk mengatasi ancaman dari dalam negeri. • Palagan daerah digelar sebagai andalan awal untuk kewaspadaan dini dan penindakan awal Sishankamrata. • Palagan kompartemen digelar sebagai andalan utama ruang manuver untuk memelihara inisiatif dan mempersempit ruang gerak ancaman nyata, dengan tekanan terus-menerus untuk penumpasan secara tuntas. • Palagan nasional digelar sebagai andalan akhir bagi tekad dan niat semesta untuk tidak kenal menyerah.
Pakridan Terpadu Sosial Politik	<ul style="list-style-type: none"> • Gelar pelibatan sospol untuk menanggulangi segenap permasalahan sospol. • Pakridan luar digelar sebagai andalan awal untuk kewaspadaan dini dan penindakan awal sistem sosial politik. • Pakridan antara digelar sebagai andalan utama ruang manuver pelibatan berlanjut untuk penggalangan stabilitas sospol dan dinamika tata kehidupan nasional. • Pakridan dalam digelar sebagai andalan akhir bagi tekad dan niat Sospol ABRI untuk menjamin dan mempertahankan tata kehidupan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

terakhir adalah dimensi operasi sosial politik dengan konsepsi sosial politik TNI-ABRI.

Selama masa Orde Baru, operasi-operasi militer yang dilakukan oleh ABRI hampir seluruhnya dilakukan dalam dimensi operasi kamtibmas dengan gelar pelibatan Palagan

Tabel 4.6 Operasi Palagan Terpadu Keamanan Orde Baru

No	Operasi Militer	Waktu
Operasi Penumpasan G30S/PKI		
1	Operasi Trisula (Blitar Selatan)	Februari – September 1968
2	Operasi Penumpasan "Mbah Suro" (Jawa Tengah)	Juli 1966 – Maret 1967
3	Operasi Pasukan Gerilya Rakyat Serawak (PGRS) / Partai Rakyat Kalimantan Utara (PARAKU) di Kalimantan	Oktober 1966 – Maret 1967
4	Operasi Sabu Bersih di Kalimantan Barat	April 1967 – Desember 1969
Operasi Keamanan Dalam Negeri		
5	Operasi Sadar di Irian Jaya	Maret 1967 – Juni 1968
6	Operasi Pamungkas di Irian Jaya	Juli 1970 – November 1970
7	Operasi Seroja di Timor Timur	Mei 1975 – Desember 1975
8	Operasi Gajah Cakli di Aceh	Oktober 1977 – Januari 1978
9	Operasi Jeumpa di Aceh	Februari 1978 – Juni 1978
10	Operasi Garuda di Lampung	Februari 1989 – Mei 1989
11	Operasi Jaring Merah di Aceh	Juli 1980 - Agustus 1998
12	Operasi Penumpasan Xanana Gusmao di Timor Timur	Januari 1984 – November 1992
Operasi Kontra-Terrorisme		
13	Operasi Penumpasan Teror Imrom / Pembajakan DC-9 "Woyla"	Maret 1981
14	Operasi Penumpasan Teror Warman	Juli 1981

Terpadu Keamanan. Operasi-operasi tersebut tampak dalam Tabel 4.6.

Perkembangan doktrin militer dan gelar operasi militer tersebut diatas memberikan pemahaman awal tentang pembentukan interaksi Negara Intelijen di masa Orde Baru yang berlangsung dalam dua tahap, yaitu militerisasi dinas intelijen dan perluasan Negara Intelijen. Bagan 4.1 memberikan gambaran proses pembentukan tersebut yang diawali dengan militerisasi Badan Pusat Intelijen di tahun 1965-1967 hingga transformasi Kopkamtib menjadi Bakaorstanas di tahun 1988.

Seperti yang digambarkan di bagan 4.1. proses pembentukan Negara Intelijen diawali dengan upaya institusional Soeharto untuk mengambil alih kendali operasi intelijen yang dalam periode 1960-1965 dikuasai oleh BPI. Pengambil-alihan tersebut dilakukan dengan pembubaran BPR pada tanggal 22 Agustus 1966 yang lalu diganti dengan

Bagan 4.1. Proses Pembentukan Negara Intelijen Orde Baru



Komando Intelijen Negara (KIN) yang diketuai langsung oleh Mayor Jenderal Suharto.

Proses pembersihan BPI terus dilakukan Suharto dengan segera merombak KIN dan menggantinya dengan Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) pada tanggal 22 Mei 1967. Militerisasi BAKIN yang terjadi pada awal pembentukannya ditandai dengan penempatan langsung BAKIN di bawah kepemimpinan Suharto yang dibantu oleh para perwira militer, seperti Sudirgo dan Yoga Sugama. Proses militerisasi ini berlangsung efektif karena BAKIN mendapat dukungan politik kuat dari Suharto untuk mengkoordinasi semua aktivitas dinas-dinas intelijen baik militer dan sipil. Seluruh produk intelijen yang dihasilkan oleh dinas-dinas intelijen akan sampai di meja Suharto bila sudah mendapat otorisasi dari BAKIN.

Upaya institusional militerisasi dinas intelijen juga ditopang oleh upaya operasional melalui pembentukan Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) pada 10 Oktober 1965. Kopkamtib dibentuk sebagai upaya untuk menghadapi ancaman keamanan nasional pasca peristiwa 30 September terutama dari PKI.³⁴ Pada tanggal 12 November 1965 dengan Keputusan Presiden No.162/Koti/1965, Kopkamtib dinyatakan sebagai salah satu Komando Utama Pelaksana Komando Operasi Tertinggi (KOTI) yang bertugas untuk memulihkan keamanan dan ketertiban akibat peristiwa Gerakan 30 September 1965, serta mengembalikan kewibawaan pemerintah dengan cara operasi fisik, militer, dan mental.

³⁴ Seluruh referensi tentang dasar-dasar hukum organisasi Kopkamtib diambil dari Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Himpunan Undang-Undang, Surat Keputusan/Perintah, Instruksi-Instruksi, dan Ketentuan-Ketentuan lain yang berhubungan dengan Kopkamtib* (Jakarta: Sekretariat Kopkamtib, 1972).

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Kopkamtib dilengkapi dengan perangkat organisasi yang terdiri dari: (1) Panglima Kopkamtib yang dijabat oleh Menteri/Panglima Angkatan Darat Mayor Jenderal TNI Soeharto; (2) Staf Komando Operasi Pemulihan dan Ketertiban yang dijabat oleh Staf Umum Angkatan Darat dengan perbantuan unsur-unsur dari Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Kepolisian; (3) Staf Khusus yang dijabat oleh tenaga-tenaga ahli departemen terkait; dan (4) Unsur Pelaksana Khusus yang terdiri dari Penguasa Perang Daerah dan satuan-satuan tugas gabungan di daerah. Perangkat organisasi ini juga ditopang oleh suatu Tim Pemeriksa Pusat/Daerah yang dibentuk oleh Pangkoptib Mayor Jenderal TNI Soeharto melalui Surat Keputusan Nomor Kep 69/10/1965. Tugas utama tim ini adalah melaksanakan pemeriksaan terhadap para pelaku G.30.S/PKI dan menyelenggarakan pengawasan terhadap pelaksanaan pemeriksaan di daerah-daerah.

Proses militerisasi intelijen dapat dikatakan tuntas di penghujung tahun 1967, yaitu pada saat Kopkamtib berkembang menjadi suatu organisasi yang secara efektif melakukan militerisasi seluruh operasi intelijen dan memiliki otoritas hukum untuk melakukan operasi-operasi kontra intelijen.³⁵ Operasi-operasi ini dilakukan dalam bentuk tindakan politik, tindakan pembersihan, tindakan penyelesaian tahanan, tindakan operasi militer, tindakan yustisional, dan operasi tertib.³⁶

Berbagai operasi ini menopang proses militerisasi intelijen dengan sangat efektif karena ditunjang oleh organisasi Angkatan Darat. Para Panglima Komando Antar Daerah dan para

³⁵ Tanter, *Op.Cit.*, h.264.

³⁶ Penjelasan lebih dalam tentang operasi-operasi tersebut, lihat Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Gerakan 30 September/PKI* (Jakarta: Kopkamtib, 1978).

Panglima Kodam merupakan Pelaksana Khusus (Laksus) Pangkoptik. Seluruh unsur pimpinan Angkatan Darat merangkap sebagai bagian dari pimpinan Koptik, dan staf umum Komando Antar Daerah, serta staf umum Daerah Militer menjadi staf pelaksana khusus Pangkoptik di daerahnya.

Proses militerisasi intelijen yang berlangsung cepat dan efektif tersebut memberikan landasan yang kuat bagi Suharto untuk membentuk interaksi Negara Intelijen. Dengan mengandalkan organisasi gurita Koptik, operasi intelijen Koptik bertransformasi menjadi suatu hukum darurat dengan mandat untuk menggunakan segala sumber daya yang ada untuk menghancurkan seluruh ancaman nyata dan potensi ancaman terhadap stabilitas rejim Orde Baru. Koptik berkembang menjadi semacam ideologi yang memberi wewenang kepada dinas-dinas intelijen militer untuk mengerahkan segala sumber daya yang dimiliki ABRI menjadi perlengkapan perang internal (*total internal warfare*), dan melakukan proses rekayasa sosial (*social engineering*) tanpa batasan hukum yang jelas.³⁷

Secara operasional, pembentukan interaksi Negara Intelijen diperkuat dengan kemunculan Operasi Khusus (Opsus) yang diselenggarakan oleh Ali Murtopo. Opsus -yang semula ditujukan untuk operasi infiltrasi di Malaysia, Papua, dan Timor Timur dibiarkan memasuki ranah politik. Opsus, misalnya, ditujukan untuk memperkuat Sekber Golongan Karya, antara lain melalui intervensi dalam rapat-rapat internal partai, manipulasi konvensi partai, organisasi profesi seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI) maupun Persahi (Persatuan Sarjana

³⁷ Tanter, *Op.Cit.*, h.265.

Hukum Indonesia), serta organisasi Islam seperti Parmusi (Partai Muslimin Indonesia) supaya tercipta krisis kepemimpinan internal yang menjadi kesempatan bagi pemerintah untuk memajukan pemimpin yang kooperatif dengan pemerintah.³⁸ Selain itu, infiltrasi politik juga dilakukan terhadap kalangan Islam tradisional melalui strategi penggalangan organisasi massa Gabungan Usaha Pembaruan Pendidikan Islam (GUPPI), di mana massa ditarik masuk dalam Golkar.

Selain menjalankan fungsi intelijen, Opsus juga menjadi tempat pengembangan *disinformation system* yang secara vertikal bertujuan untuk mempengaruhi proses penciptaan opini oleh pusat pengambilan keputusan politik. Manipulasi informasi ini juga membawa pengaruh horizontal ke berbagai lapisan masyarakat dan lapisan kelembagaan.³⁹

Pilar lain dari interaksi Negara Intelijen pada masa Orde Baru adalah intelijen militer yang mengalami metamorfosis organisasi mulai dari Pusat Psikologi Angkatan Darat (PsiAD), Pusat Intelijen Strategis (Pusintelstrat), Badan Intelijen Strategis (BAIS), dan akhirnya Badan Intelijen ABRI (BIA). Metamorfosis organisasi ini sebenarnya menggambarkan friksi internal yang terjadi di tubuh militer. Keberadaan intelijen militer ini memperkuat interaksi Negara Intelijen terutama karena intelijen militer dapat secara efektif melakukan operasi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan melalui adanya jejaring intelijen yang menyentuh hingga tingkat kecamatan dan desa.⁴⁰ Jejaring

³⁸ Ali Moertopo, *1924-1984* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2004), h. 16.

³⁹ Heru Cahyono, *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari 1974*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998, h. 45

⁴⁰ Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology. Indonesia's Use of Military Force* (Singapore: ISEAS, 2006), h.86-96.

intelijen terbentuk sangat rapi dalam suatu sistem komando yang ketat mulai dari tingkat Kodam hingga Koramil. Jaringan ini juga memiliki standarisasi operasi intelijen yang tertuang dalam berbagai petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh TNI-AD. Petunjuk teknis ini mengharuskan setiap bintang pembina desa (Babinsa) untuk mengidentifikasi: (a) berapa sumber daya yang ada padanya; (b) sumber mana yang memerlukan pembinaan serta pengembangan secara khusus; (c) apa yang masih perlu diadakan dari luar kompartemen; dan (d) kompartemen lain yang dapat membantu dan atau perlu dibantu.

Setiap aparat Babinsa harus dapat melakukan penilaian terhadap penduduk baik secara kualitatif (fungsinya dalam masyarakat) maupun secara kuantitatif. Penilaian ini juga diikuti dengan pengembangan empat komponen utama penyelenggaraan pertahanan negara yaitu komponen perlawanan bersenjata, komponen Kamtibmas dan Linmas, komponen urusan sipil (termasuk didalamnya aparat pemerintah sipil), dan komponen produksi. Dalam melakukan pembinaan, kondisi sosial menjadi kekuatan sosial, TNI AD misalnya, harus membina ketahanan mental rakyat yang meliputi aspek-aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya.

Implementasi dari konsep pembinaan teritorial tersebut mengharuskan TNI-AD untuk (1) membentuk struktur permanen yang memiliki otonomi dan ruang gerak yang luas; (2) menempatkan struktur tersebut paralel dengan struktur pemerintahan sipil (KODAM-BABINSA); (3) mengembangkan beragam operasi teritorial untuk mengantisipasi tidak hanya ancaman yang berdimensi militer dan eksternal namun juga ancaman-ancaman dari dimensi non-militer dan internal.

Adanya pilar intelijen militer dan aparat teritorial TNI-AD ini mengukuhkan interaksi Negara Intelijen di masa Orde Baru.

Interaksi ini memungkinkan dinas-dinas intelijen menggelar berbagai operasi rahasia di bawah paradigma hukum darurat, misalnya isu kriminalitas ditangani melalui operasi Penembak Misterius, isu tenaga kerja melalui pembentukan Tim Bantuan Masalah Perburuhan, hingga isu separatisme melalui pembentukan milisi oleh unit-unit pasukan khusus.⁴¹ Perluasan cakupan operasi intelijen ini menunjukkan bahwa rejim politik Suharto mengandalkan konstruksi Negara Intelijen untuk mengatasi berbagai jenis ancaman di periode 1967-1997.

**Periode Reformasi (1998-2004):
Intelijen Keamanan**

Di periode 1998-2004, desakan untuk menempatkan reformasi intelijen sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan belum sepenuhnya dipenuhi. Salah satu penghambat proses reformasi adalah tetap adanya ancaman-ancaman militer yang harus dihadapi oleh Indonesia. Keberadaan ancaman ini membuat tekanan-tekanan politik untuk melakukan reformasi harus selalu dikompromikan dengan kebutuhan operasional keamanan untuk menggelar operasi militer yang efektif.

Di periode reformasi, ada 15 operasi militer yang digelar untuk mengatasi ancaman disintegrasi di Aceh dan Timor Timur. Operasi-operasi militer ini berakhir dengan solusi politik berupa kesepakatan damai untuk Aceh serta pemisahan wilayah untuk Timor Timur. Tabel 4.7 menjabarkan operasi-operasi militer tersebut.

Tabel 4.6. menunjukkan bahwa seluruh operasi militer di periode 1998-2004 merupakan perang internal. Berdasarkan

⁴¹ *Ibid.*, h. 110-123.

Tabel 4.7. Operasi Militer Indonesia 1998-2004

Operasi Militer	Wilayah	Musuh	Isu Perang
Operasi Wibawa 99	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Sadar Rencong I	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Sadar Rencong II	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Sadar Rencong III	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Cinta Meunasah I	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Cinta Meunasah II	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Darurat Sipil I	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum I	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum II	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum III	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Darurat Militer I (Operasi Terpadu)	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Darurat Militer II (Operasi Terpadu)	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Darurat Sipil II	Sumatera	GAM	Disintegrasi
Operasi Sapu Jagat	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi
Pengamanan Pasca Jajak Pendapat di Timor Timur	Timor Timur	Fretilin	Disintegrasi

dimensi ancaman ini, Interaksi Intelijen- Negara yang terjadi di periode ini dapat berupa Intelijen Politik atau Intelijen Keamanan. Namun, interaksi yang terjadi cenderung mengarah ke tipe Intelijen Keamanan bukan karena telah terciptanya suatu pengawasan politik demokratik yang efektif untuk dinas-dinas intelijen namun lebih karena melemahnya proses intervensi dinas-dinas intelijen ke sistim politik.

Ada beberapa indikator yang dapat dipakai untuk menunjukkan penurunan intervensi tersebut, yaitu pembubaran Bakorstanas pada bulan Maret 2000, penghapusan mekanisme Penelitian Khusus di bulan yang sama, pencabutan UU No.11/ PNPS/1963 tentang Anti-Subversi, dan proses pengadilan

beberapa anggota satuan intel Kopassus yang terkait dengan proses penculikan dan penghilangan beberapa aktivis 1998. Namun indikator-indikator tersebut cenderung dilemahkan oleh beberapa kasus penting seperti penunjukan perwira militer seperti ZA Maulani, Arie Kumaat, dan A.M. Hendropriyono sebagai Kepala BIN dan belum adanya UU Intelijen Negara serta Rahasia Negara. Walaupun demikian, interaksi Intelijen Keamanan cenderung menguat.

Penetapan Instruksi Presiden RI No. 5/2002 tentang pemberian kewenangan pada BIN untuk melakukan fungsi koordinasi intelijen serta mekanisme rapat kerja Komisi I DPR dengan BIN dapat dipandang sebagai awal munculnya interaksi Intelijen Keamanan dalam sistem politik demokratik. Interaksi ini hanya mungkin menguat menjadi Diferensiasi Intelijen dan menghilangkan sepenuhnya karakter Negara Intelijen Orde Baru jika proses reformasi intelijen dapat diimplementasikan.

Lima

Reformasi Intelijen Indonesia

Reformasi Sektor Keamanan

Reformasi sektor keamanan merupakan bagian integral dari proses demokratisasi yang dialami oleh suatu negara. Definisi tentang demokratisasi cenderung telah disepakati dan mengacu kepada karya seminal Samuel Huntington yang memberikan kerangka substantif demokratisasi sebagai: (1) berakhirnya sebuah regim otoriter; (2) adanya proses transisi yang memberikan kesempatan pada partisipasi publik dan liberalisasi politik menuju pembentukan regim demokratis; serta (3) konsolidasi regim demokrasi.¹

Proses menuju pembentukan regim demokratis ini mencakup beberapa tahapan yang dikenal sebagai transisi demokrasi. Kajian transisi demokrasi merupakan salah satu konsentrasi akademik

¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), h.58.

yang berkembang pesat ditandai dengan maraknya kajian-kajian tentang gelombang demokratisasi yang terjadi di Eropa Selatan dan Amerika Latin di akhir dekade 1970-an hingga dekade 1990-an. Studi-studi demokratisasi seperti yang terlihat pada karya Di Palma, Diamond, Huntington, Linz, Lipset, Lowenthal, O'Donnel, Przeworski, Remmer, Schmitter, Share, dan Stepan sangat diilhami oleh gelombang demokratisasi ketiga.

Pada dasarnya, para akademisi sepakat bahwa tahap awal proses demokratisasi biasanya ditandai oleh peningkatan partisipasi publik, liberalisasi politik, peningkatan hak sipil, serta implementasi prosedur-prosedur demokrasi dalam ruang-ruang publik. Tahap awal ini terjadi di setiap negara melalui jalur yang berbeda-beda, tergantung prakondisi demokrasi yang ada di masing-masing negara.

Share misalnya, mengungkapkan empat jalur dominan proses transisi yang variasinya tergantung pada akselerasi demokratisasi serta komitmen politik pemimpin regim, yaitu (1) demokratisasi bertahap; (2) transaksi konsensual; (3) transisi revolusioner; serta (4) transisi disintegratif.² Upaya pemetaan jalur transisi juga dilakukan oleh Rustow yang mengidentifikasi adanya tiga jalur (top-down, bottom-up, dan negosiasi)³, atau Linz yang menawarkan dua jalur transisi, yakni reforma dan ruptura⁴; atau Lynn Karl yang menemukan jalur akar rumput dan jalur elit⁵; serta Stepan yang melihat adanya tiga variasi

² Donald Share, "Transition to Democracy and Transition to Through Transaction", *Comparative Politics* Vol. 19, No.4, 1987.

³ Dankwart A. Rustow, "The Surging Tide of Democracy", *Journal of Democracy*, No.1, 1992, h.119-122.

⁴ Juan Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibrium, dalam Juan Linz dan Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978), h.34

⁵ T. Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, No. 5, Oktober 1990.

transisi, yaitu demokratisasi oleh regim, demokratisasi oleh oposisi, serta perang.⁶

Kajian tentang tahapan demokratisasi ini mencapai titik kulminasi dengan terbitnya karya Huntington (1991) yang berjudul *"The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century"*. Di karya klasik tersebut, Huntington mengungkapkan adanya empat model transisi menuju demokrasi.⁷ Jalur pertama adalah *transformation* yang prosesnya diinisiasi oleh elit politik yang sedang berkuasa. Jalur kedua adalah *transplacement* yang dilakukan melalui negosiasi politik antara regim politik dengan kekuatan oposisi. Jalur ketiga adalah *replacement* yang terjadi karena adanya gerakan politik massa yang menuntut perubahan regim. Jalur terakhir adalah *intervention* yang dilakukan oleh negara lain secara politik, ekonomi, atau operasi militer.

Ada tiga prakondisi demokrasi yang menyebabkan deviasi transisi demokrasi. Prakondisi pertama adalah modernisasi dan kesejahteraan. Menurut Seymour M. Lipset semakin kaya suatu bangsa, semakin besar peluang negara tersebut untuk melangsungkan demokrasi.⁸ Pendapat Lipset ini didukung oleh Dahl yang mengatakan bahwa korelasi positif antara tingkat modernisasi dan kesejahteraan suatu negara dengan keberhasilan demokratisasi adalah hal yang sulit untuk diperdebatkan.⁹

⁶ Alfred Stepan, "Paths Toward Democratization: Theoretical and Comparative Considerations," dalam Guillermo O'Donnell, et.al., (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986), h.103-107.

⁷ Huntington, *Op.Cit.*, h.145. Lihat juga versi awalnya pada Huntington, "Will More Countries Become Democratic?," *Political Science Quarterly*, No.99, 1984.

⁸ Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, No.53, 1959, h.75.

⁹ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), h.65.

Huntington mendukung tesis Lipset dengan mengelaborasi sejumlah faktor kondusif yang timbul dari modernisasi dan kesejahteraan terhadap demokratisasi seperti tingkat melek huruf dan tingkat pendidikan, urbanisasi, serta media massa.¹⁰

Prakondisi kedua adalah budaya politik. Konsep yang diperkenalkan oleh Almond dan Verba ini menekankan aspek fenomenologis sebagai prasyarat tumbuhnya demokrasi.¹¹ Prakondisi ketiga adalah struktur sosial yang ditandai oleh keberadaan kelompok tertentu dalam masyarakat seperti akademisi, pekerja media massa, kelompok menengah, dan aktivis masyarakat sipil yang secara konsisten mendukung proses demokratisasi. Kajian-kajian tentang keterkaitan antara struktur sosial dan demokratisasi dilakukan misalnya oleh Moore yang melihat peran kelompok Borjuis di Inggris¹²; dan Therborn yang melihat peran kelompok pemilik modal.¹³

Proses transisi hanya akan menghasilkan instalasi sistem demokrasi jika diikuti dengan konsolidasi demokrasi, yang menurut Whitehead, ditandai oleh meningkatnya secara fundamental komitmen publik untuk menggunakan prosedur-prosedur demokratis dalam penataan ruang publik yang muncul dalam proses bernegara.¹⁴ Tanpa adanya konsolidasi demokrasi, prosedur demokrasi yang diterapkan cenderung hanya akan

¹⁰ Huntington, *Log.Cit.*, h. 199.

¹¹ Gabriel Almond dan Sydney Verba, *Civiv Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little & Brown, 1963).

¹² Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).

¹³ Goran Therborn, "The Rule of Capital and the Rise of Democracy," dalam David Held, et.al., (eds.), *States and Societies* (Oxford: Martin Robertson, 1983).

¹⁴ Laurence Whitehead, "The Consolidation of Fragile Democracies", dalam Robert Pastor (ed.), *Democracy in the Americas* (New York: Holmes, 1989), h.30.

menjadi etalase demokrasi yang pada akhirnya tidak dapat mengakses sistem politik negara. Prosedur demokratis untuk melakukan instalasi demokrasi misalnya adalah pelaksanaan pemilihan umum, amandemen konstitusi negara, devolusi politik, desentralisasi dan dekonsentrasi, serta revisi sistem hukum nasional. Pada dasarnya, komitmen publik terhadap prosedur demokratis ini merupakan langkah awal untuk membangun budaya politik demokratik yang diharapkan muncul setelah proses institusionalisasi demokrasi terjadi.¹⁵

Secara teoritis, proses demokratisasi lebih identik dengan konflik daripada perdamaian. Mansfield dan Snyder, misalnya, mengingatkan bahwa proses demokratisasi di suatu negara yang memiliki legitimasi vertikal¹⁶ yang cenderung rendah seperti Indonesia cenderung akan diikuti oleh (1) pelebaran spektrum politik; (2) kemunculan kepentingan sesaat yang dapat dinegosiasikan di kalangan elit; (3) kompetisi untuk mendapat dukungan massa seluas-luasnya; dan (4) melemahnya otoritas politik pusat.¹⁷ Keempat dampak proses demokratisasi ini cenderung akan membawa negara ke arah instabilitas sosial politik yang berkepanjangan.¹⁸

Instabilitas sosial politik suatu negara harus dilihat sebagai akibat dari ketidakmampuan negara untuk memproyeksi

¹⁵ Robert Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

¹⁶ Pembahasan tentang konsep legitimasi baik vertikal dan horisontal lihat K.J. Holsti, *The State, War, and the State of War* (Cambridge: CUP, 1996), Bab.5. Lihat juga Barry Buzan, *People States & Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), Bab. 3

¹⁷ Edward D. Mansfield dan Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War" *International Security*, Vol.20, No.1 (Summer 1995).

¹⁸ *Ibid.*.h. 255-293.

kapasitas dan kewenangan yang dimilikinya. Akibatnya, ada bagian teritori dan penduduk negara tersebut yang tidak tersentuh oleh program-program pemerintah. Dalam situasi seperti ini, negara berkarakteristik sebagai negara lemah (*weak states*). Ancaman masa depan bagi *weak state* tetap akan timbul dari instabilitas sosial-politik karena ketidakmampuan regim politik transisional untuk mengatasi kompleksitas masalah yang muncul dari interaksi antara masyarakat multi etnik, pluralitas politik, dan sistem ekonomi pasar.

Pembangunan merupakan salah satu solusi klasik yang ditawarkan untuk menghilangkan instabilitas sosial-politik. Konsep paska Perang Dunia II ini berkembang menjadi konsep rekonstruksi negara paska perang di tahun 1950-an. Di dekade 1960-an konsep pembangunan terkait dengan program pemerintah yang terencana berdasarkan tiga kurun waktu, yaitu pembangunan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang yang mengutamakan proses industrialisasi dan investasi infrastruktur. Di dekade 1970-an seiring dengan merembaknya krisis ekonomi dunia yang didahului oleh krisis minyak global, konsep pembangunan lebih berasosiasi dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar, pengurangan kemiskinan, serta redistribusi pendapatan. Pergeseran cukup mendasar terjadi di dekade 1980-an ketika konsep pembangunan lebih ditujukan untuk melakukan perubahan struktural ekonomi makro negara dengan cara melakukan perimbangan anggaran belanja negara serta neraca perdagangan, efisiensi pengeluaran di sektor publik, serta penghapusan subsidi. Saat ini, konsep pembangunan didominasi oleh upaya untuk menghilangkan kemiskinan ekonomi serta kesenjangan sosial melalui pertumbuhan

ekonomi yang didasarkan pada investasi dan penerapan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi.¹⁹

Kondisi ketidakamanan bagi negara dan bangsa selalu menjadi hambatan utama pembangunan di Indonesia. Jika Indonesia ingin keluar dari lingkaran setan dimana instabilitas, kriminalitas, kemiskinan, dan kekerasan komunal saling memperkuat satu sama lain, maka pembangunan ekonomi dan penguatan sektor keamanan harus diselenggarakan secara simultan.

Integrasi antara konsep keamanan dan pembangunan, terlihat nyata dalam proses reformasi sektor keamanan. Reformasi sektor keamanan diimplementasikan untuk menjadi kerangka penyelesaian secara menyeluruh bagi masalah-masalah keamanan seperti penegakan hukum, dan perlindungan hak-hak sipil. Proses ini dilakukan melalui transformasi institusional di tubuh aktor-aktor keamanan termasuk dinas-dinas intelijen negara. Bagan 5.1 memperlihatkan tujuan komprehensif reformasi sektor keamanan.

Untuk organisasi intelijen, reformasi intelijen berupaya untuk mencapai suatu interaksi fragmentasi intelijen yang ditopang oleh suatu unit intelijen profesional dalam proses pengawasan politik secara demokratis. Pengelolaan sistem intelijen yang efektif, dan profesional dalam tataran yang demokratis merupakan kondisi wajib bagi setiap negara. Intelijen dituntut untuk semakin cepat memberikan informasi dan analisis yang dibutuhkan oleh pembuat kebijakan agar mereka dapat merespon dinamika yang terjadi dengan cepat pula. Meskipun

¹⁹ Diane Elson. 'Economic Paradigms in Old and New: The Case of Human Development' dalam Roy Culpeper, Albert Berry, dan Francis Stewart (eds.). *Global Development Fifty Years After Bretton Woods* (London: Macmillan, 1999).

Bagan 5.1. Tujuan Komprehensif Reformasi Sektor Keamanan



demikian, tujuan utama yang hendak dicapai adalah menjaga akurasi produk intelijen sehingga para pejabat di tingkat nasional dapat memverifikasi informasi yang dihadirkan media.

Melihat berbagai studi kasus intelijen hitam, sepertinya evolusi dan reformasi intelijen Indonesia ke dalam karakter intelijen yang ideal masih jauh dari kenyataan. Hal ini baru akan terealisasi ketika terdapat agenda reformasi internal dinas intelijen Indonesia serta kemauan politik (*political will*) pemerintah.

Hakekat dan Tujuan Intelijen

Pada tataran operasional, terdapat empat hakekat intelijen, yaitu (1) bagian dari sistem keamanan nasional, (2) sistem peringatan dini, (3) sistem manajemen informasi, dan (4) sistem analisis strategis; di mana tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya pendadakan strategis (*strategic surprises*) di bidang keamanan nasional dan melindungi keutuhan dan

keberlangsungan negara berdasarkan prinsip negara demokratis.²⁰

Pengaturan dinas intelijen menjadi penting untuk dapat menghindarkan intelijen dari tiga kecenderungan negatif: yaitu intelijen menjadi institusi yang militeristik, intelijen menjadi bagian dari alat politik rezim yang berkuasa, dan otonomi lembaga intelijen. Kecenderungan yang ketiga inilah, yang dapat mendorong intelijen menjadi ekstra konstitusional, kebal hukum, tidak tunduk pada kendali demokratis, dapat mencari sumber dana sendiri di luar anggaran negara, bebas dari pengawasan, dan bersifat reaktif.²¹

Secara ideal intelijen dituntut untuk memiliki lima kemampuan. *Pertama*, lembaga intelijen harus mampu mengidentifikasi dinamika situasi lokal, nasional, regional, dan global yang berpotensi mengancam keamanan nasional. *Kedua*, lembaga intelijen harus mampu mengidentifikasi dan memantau secara berkesinambungan dinamika sumber ancaman dan resiko. *Ketiga*, lembaga intelijen harus mampu menunjang operasi militer. *Keempat*, lembaga intelijen harus mampu menunjang tindakan penegakan hukum yang dilakukan oleh otoritas yang berwenang. *Kelima*, lembaga intelijen harus terintegrasi dengan anggota lembaga penegakan hukum lainnya yang ada di Indonesia.²²

Sebagai bagian dari sistem analisis strategis, intelijen negara harus mampu (1) menyediakan pilihan-pilihan kebijakan dan perhitungan resiko (2) membuat prakiraan mengenai bentuk,

²⁰ Abram N. Shulsky dan Gary J. Schmith, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Dulles, Virginia: Brassey's Inc.: 2002), Bab.2.

²¹ Lihat Kusnanto Anggoro, "Konsolidasi Negara, Politik Transisi, dan Fungsi Intelijen" dalam Andi Widjanto (ed.), *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS UI dan FEST, 2005), h.74-79.

²² Allan Dulles, *The Craft of Intelligence* (New York: Signet Book, 1965), h. 21-23.

sifat, skala, dan sumber ancaman terhadap keamanan nasional, (3) menyusun prakiraan kapabilitas nasional dalam menghadapi ancaman nasional dan resiko, (4) menyusun prakiraan kesenjangan antara kapabilitas nasional dan skala ancaman.²³

Sebagai bagian dari sistem peringatan dini, kegiatan intelijen ditujukan untuk mengumpulkan, mengolah, dan menilai informasi-informasi yang berkaitan dengan sumber-sumber ancaman terhadap keamanan nasional. Sementara sebagai bagian dari sistem pertahanan negara, kegiatan intelijen ditujukan untuk menghasilkan pusat data melalui suatu analisis strategis yang mendalam tentang motif, tujuan, identitas, struktur organisasi, sumber dukungan, dan kelemahan dari sumber-sumber ancaman potensial.

Produk intelijen dapat diklasifikasi berdasarkan tingkat akurasi informasi dan tingkat kerahasiaan informasi. Klasifikasi ini perlu ditetapkan dengan jelas agar para pengambil kebijakan dapat menggunakan produk intelijen secara lebih rasional dan proporsional. Penyebaran produk intelijen pun hanya dilakukan pada pihak-pihak yang memiliki akses keamanan (*security clearance*) yang sesuai.

Hasil kerja badan intelijen negara hendaknya mengarah pada akumulasi informasi yang memiliki nilai strategis untuk: (1) melayani kepentingan nasional terutama dan tidak terbatas pada bidang pertahanan dan keamanan yang diperoleh melalui metode kerja rahasia dan tertutup; serta (2) menghilangkan kejutan-kejutan strategis, operasional, taktis dari elemen-elemen

²³ Lihat John Ferris, "Intelligence after the Cold War: A Global Perspective" dalam Anthony Bergin dan Robert Hall, *Intelligence, Australian National Security* (Canberra: Australian Defence Studies Center, Australian Defence Force Academy, 2004), h.17.

musuh, dari dalam maupun luar negeri, aktor internal maupun eksternal, sebagai akibat dari adanya pemberian peringatan strategis bagi pembuat kebijakan.

Produk-produk intelijen ini pada dasarnya merupakan suatu informasi strategis yang eksklusif dan memenuhi tiga syarat: komprehensif, tepat waktu, terkini, dan akurat. Informasi strategis tersebut diwujudkan dalam bentuk pusat data intelijen strategis yang menjadi dasar bagi penguatan sistem peringatan dini dan sistem analisis informasi strategis bidang keamanan nasional.

Kewenangan & Aktivitas Intelijen

Dalam upaya mendukung formulasi kebijakan keamanan nasional, aktivitas lembaga intelijen meliputi: pengumpulan informasi (*collection, information gathering*), analisa informasi (*analysis*), operasi rahasia (*covert operation*), dan kontra intelijen (*counterintelligence*).

Untuk fungsi *information gathering* informasi yang dikumpulkan intelijen harus bersifat terkini dan akurat. Yang membedakan dengan kegiatan serupa yang dijalankan oleh lembaga-lembaga non-intelijen adalah dalam hal sumber, metode, dan penyajiannya. Sumber informasi intelijen merupakan kombinasi antara sumber-sumber terbuka, tertutup, dan tak terduga. Metode kerja intelijen bersifat rahasia, dan pola penyajian informasi umumnya membedakan secara tegas antara aktor pengumpul informasi, analisis, dan penyaji informasi.²⁴

²⁴ Perbedaan ini selain rentan bertentangan dengan prinsip-prinsip kebebasan informasi, juga dapat disalahgunakan untuk mendukung kepentingan penguasa. Secara ideal, fungsi intelijen lebih ditujukan untuk

Metode ini harus didukung oleh *standard operating procedures* (SOP) yang mengkombinasikan intelijen berbasis teknologi dan berbasis manusia, serta dilengkapi dengan sistem penyimpanan informasi. Informasi yang didapatkan dengan sumber dan jenis yang berbeda juga harus melalui uji validitas dan reliabilitas.²⁵ Yang paling utama adalah prinsip-prinsip HAM dan kebebasan sipil diterapkan dalam proses ini. Apabila akan menjalankan kewenangan khusus, maka diperlukan otorisasi.

Setelah pengumpulan informasi, kegiatan intelijen berikutnya adalah analisis informasi intelijen. Data-data mentah yang diperoleh kemudian diolah menjadi informasi yang obyektif, komprehensif, dan berbasis data yang berguna bagi pembuat kebijakan. Meskipun analisis ini sifatnya parsial dan multitafsir, tetapi ditujukan untuk memberikan penilaian yang tepat mengenai kapabilitas, maksud, dan tindakan pihak lawan. Analisis informasi sebagai bagian dari siklus intelijen ditujukan untuk menghasilkan skenario dan preskripsi. Dibuat dengan metode ilmiah, analisis yang dihasilkan bersifat valid dan dapat diandalkan, bersifat terkini (*up to date*) dan dilakukan secara berjenjang mengikuti jenjang kualifikasi analisis intelijen.

Aktifitas lainnya adalah kegiatan kontra-intelijen yang bertujuan melindungi kapabilitas intelijen dari segala aktivitas yang dijalankan oleh intelijen asing untuk memperoleh informasi. Untuk itu dilakukan pengamanan atau proteksi

eksistensi negara secara keseluruhan, dan tidak semata-mata mempersenjatai pemerintah yang berkuasa dengan informasi yang diperlukan untuk pengambilan keputusan.

²⁵ Pengaturan ini ditujukan untuk mencegah munculnya dinas intelijen yang tidak memiliki karakter efektif melakukan manipulasi dan rekayasa informasi, memiliki subyektivitas tinggi, dan tidak memiliki sistem penyimpanan informasi.

terhadap informasi, kontra-spionase, serta operasi desepsi yang memerlukan otorisasi dari pejabat yang berwenang. Wewenang kegiatan kontra-intelijen pada intinya ditujukan pada elemen asing yang mengancam keamanan nasional. Meskipun demikian pelaksanaannya tetap harus patuh pada prinsip perlindungan *non-derogable rights* yang meliputi: (1) hak untuk hidup; (2) hak untuk bebas dari penyiksaan; (3) hak untuk bebas dari perlakuan atas perlakuan atau hukuman yang tidak manusiawi; (4) hak untuk bebas dari perbudakan; (5) hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum; dan (6) hak untuk memiliki kebebasan berpikir, keyakinan nurani, dan beragama. Selain itu juga harus ditegaskan pula bahwa aktivitas kontra-intelijen ini tidak dilakukan melalui cara-cara kekerasan, ancaman, siksaan, atau kegiatan sejenisnya, persuasi dan juga propaganda.²⁶

Kegiatan intelijen yang terakhir adalah operasi rahasia (*covert operation*) yang bertujuan mempengaruhi peristiwa-peristiwa politik secara langsung. Pemerintah berupaya mencapai tujuan-tujuan kebijakan luar negeri dengan cara menjalankan kegiatan rahasia untuk mempengaruhi perilaku dari pemerintah asing, peristiwa-peristiwa sosial, ekonomi, militer, atau politik di negara lain. Upaya ini ditujukan pada pemerintah suatu negara, masyarakat di negara lain secara keseluruhan, atau bagian tertentu dari masyarakat di negara lain.²⁷ Karakter utama dalam kegiatan ini adalah pengaburan peran pemerintah dalam

²⁶ Lembaga intelijen yang tidak demokratik menjalankan kontra-intelijen tanpa terlebih dahulu melakukan pengumpulan dan analisis informasi yang obyektif, akurat, dan komprehensif. Seringkali kegiatan ini bersifat *self-tasking* dan tidak memiliki legitimasi karena sasarannya acak.

²⁷ Abram N. Shulsky dan Gary J. Schmith. *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Dulles, Virginia: Brassey's Inc.: 2002), h.8-9.

menjalankan kegiatan tersebut, di mana intensitasnya bisa berkisar dari persuasi atau propaganda hingga tindakan paramiliter. Otorisasi untuk melakukan operasi rahasia merupakan hasil dari keputusan politik dan disertai dengan pemberitahuan kepada Sub-Komite khusus di parlemen sebagai bagian dari pengawasan legislatif. Operasi rahasia baru dapat dilaksanakan setelah ada analisa obyektif, dan harus dapat dipertanggungjawabkan.²⁸ Dalam pelaksanaannya sifat dari operasi rahasia ini adalah non-partisan, dijalankan oleh satuan tugas intelijen, dan memiliki batasan waktu serta kewenangan yang jelas.

Operasi rahasia juga dapat diselenggarakan untuk sasaran dalam negeri, namun hanya dapat dilakukan untuk menghadapi sasaran yang memenuhi kondisi-kondisi sebagai berikut, yaitu (1) bekerja bagi kepentingan negara asing atau musuh, contohnya spionase; (2) menunjukkan permusuhan terhadap konstitusi dan sendi kehidupan bernegara, contohnya separatisme, ekstremisme ideologis yang melibatkan kekerasan dan cara-cara yang tidak demokratis; (3) mendorong terjadinya konflik kekerasan primordial; (4) menggunakan cara-cara kekerasan untuk melakukan suatu perubahan sosial politik, contohnya terorisme dan pemberontakan bersenjata.

Untuk menjalankan suatu operasi rahasia, dibutuhkan sebuah pengaturan yang jelas, yaitu untuk menghindari terjadinya aktivitas yang dilaksanakan tanpa otorisasi (*self-tasking*), ataupun tanpa pengawasan dari sub-komite khusus di Parlemen, serta operasi rahasia yang dilakukan secara

²⁸ Pertanggungjawaban ini diwujudkan dalam mekanisme pelaporan kepada lembaga legislatif mengenai pelaksanaannya. Lihat, Widjajanto (ed.), *Op.Cit.*, h.26.

individual, bersifat partisan (*politically motivated intelligence*), dan tidak disertai dengan aturan pelibatan (*rules of engagement*) yang jelas.

Kegiatan intelijen dapat dikategorikan menjadi intelijen positif dan intelijen agresif. Intelijen positif merupakan kegiatan pengumpulan data bernilai strategis yang kemudian diolah melalui proses analisis (*data analysis*) dan teknis pengiraan (*assessment*). Intelijen agresif pada dasarnya merupakan kegiatan kontra-intelijen dan kontra-spionase, yang ditujukan untuk mengungkap kegiatan sejenis yang dilakukan oleh pihak asing, termasuk kegiatan intelijen di wilayah luar negara yang bertujuan untuk mengungkap kegiatan intelijen pihak asing. Aktifitas yang termasuk dalam kegiatan ini adalah penyebaran misinformasi dan disinformasi, serta penerapan siasat yang menggunakan metode yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokratis dan kebebasan warganegara, misalnya dalam hal penyadapan.

Intelijen, terutama yang cakupan kegiatannya di dalam negeri, memiliki kewenangan khusus untuk mengatasi ancaman yang bersifat khusus, dan mengancam salah satu dari tiga unsur keamanan nasional, yaitu integritas teritorial, eksistensi bangsa, dan integritas fisik penduduk. Secara spesifik ancaman tersebut mencakup pemberontakan bersenjata, kontra-terorisme, kontra-intelijen, kontra-proliferasi senjata pemusnah massal, kontra-narkotika, dan kejahatan transnasional.

Struktur Organisasi dan Tata Koordinasi

Idealnya, kegiatan intelijen diselenggarakan berdasarkan diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi organisasi yang jelas. Hal ini ditujukan untuk mencegah (1) tumpang tindihnya area kerja; (2) penyatuan dua fungsi intelijen atau lebih ke dalam satu

struktur; (3) aneksasi/pencaplokan area kerja dinas lain; (4) adanya area kerja yang tidak menjadi salah satu dinas intelijen; (5) adanya satu dinas intelijen yang mengerjakan lebih dari satu area kerja; atau (6) munculnya fungsi yang melampaui empat fungsi klasik intelijen.²⁹

Pada tataran strategis, perlu dilakukan pemisahan antara dinas-dinas intelijen yang bergerak pada area kerja yang berbeda-beda, sebagai berikut:

- Intelijen domestik, antara lain terdiri dari intelijen kriminal, kejaksaan agung, bea cukai dan imigrasi, yang idealnya berada di bawah koordinasi Badan Intelijen Negara (BIN)
- Intelijen luar negeri, dapat ditempatkan di bawah Departemen Pertahanan dan diberi kewenangan khusus untuk melakukan kegiatan kontra-intelijen untuk menangkal elemen-elemen asing, baik negara maupun non-negara, yang secara nyata melakukan aksi yang mengancam keamanan nasional.³⁰
- Intelijen militer, menjalankan kegiatan intelijen tempur dan melekat pada satuan-satuan tempur TNI. Unit ini memiliki kewenangan untuk melakukan intelijen taktis yang hanya dapat dilakukan dalam situasi pertempuran, dan tidak pada masa damai.
- Intelijen yustisia yang berperan untuk fungsi penegakan hukum, dilaksanakan oleh aparat yustisia, antara lain POLRI dan Kejaksaan Agung, dan tidak dapat dialihkan ke anggota intelijen. Kebutuhan operasional untuk penindakan dini

²⁹ Andi Widjajanto, Cornelys Lay, dan Makmur Keliat, *Intelijen: Velox ex Exactus* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2006), Bab 4.

³⁰ Untuk prinsip kontra-intelijen yang diarahkan di dalam negeri, lihat di bagian kewenangan dinas intelijen.

dapat diatasi dengan pembentukan mekanisme koordinasi kerja yang lebih efektif.

- Intelijen sipil, merupakan bagian dari sistem peringatan dini negara dan ditempatkan pada departemen-departemen teknis yang relevan serta tidak memiliki kewenangan penindakan

Dalam hal tata koordinasi, seluruh lembaga yang menjalankan fungsi intelijen yang dapat juga disebut sebagai komunitas intelijen nasional harus tergabung dalam suatu mekanisme koordinasi terpadu. Komunitas intelijen nasional ini bekerja dalam suatu jaringan kerja dan struktur koordinasi melingkar yang disebut *Cakra Byuha*.³¹ Lembaga Koordinasi Intelijen Negara (LKIN) berada di titik pusat lingkaran dan berfungsi sebagai koordinator kerjasama lintas lembaga. Sebagai lembaga koordinator, LKIN tidak memiliki wewenang dan kapasitas operasional untuk melakukan kegiatan-kegiatan intelijen. Sementara itu, lembaga-lembaga intelijen yang melekat pada instansi-instansi tertentu, misalnya departemen, kepolisian negara, atau kejaksaan agung, akan tetap menjadi bagian dari organisasi induknya.

LKIN dibentuk dan bertanggungjawab pada Presiden agar tercipta koordinasi antar lembaga yang efektif untuk menghindari benturan antar anggota intelijen di lapangan yang mungkin terjadi karena adanya penugasan dan kewenangan yang tumpang tindih. Koordinasi juga dibutuhkan untuk menghilangkan celah pada wilayah yang tidak tertangani (*loophole*) di bidang keamanan nasional.

³¹ Jabaran tentang struktur *cakra byuha* dan LKIN disadur dari Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara PACIVIS-UI. *Naskah Akademik RUU Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2005).

LKIN dipimpin oleh seorang Kepala LKIN, yaitu seorang pejabat politik yang memegang akuntabilitas politik, dan bukan pejabat karir birokrasi yang berwenang untuk eksekusi dan fungsi tugas intelijen. Kewenangan untuk pelaksanaan fungsi dan tugas intelijen tetap berada pada pimpinan masing-masing dinas intelijen. Kepala LKIN merupakan pejabat setingkat menteri yang diangkat, diberhentikan, dan bertanggungjawab kepada Presiden. Ia akan berfungsi sebagai penasihat utama Presiden di bidang intelijen negara. Secara otomatis, ia juga akan menjadi anggota tetap Dewan Keamanan Nasional dan berperan sebagai Analis Pratama (*analyst in chief*) yang bertugas memberikan taklimat kebijakan tentang masalah-masalah keamanan nasional secara langsung kepada Presiden atau dalam forum Dewan Keamanan Nasional.

Komunitas Intelijen Nasional

Anggota-anggota komunitas intelijen nasional terbagi dalam lima tipe organisasi: (1) *intelijen nasional*, yaitu Badan Intelijen Negara (BIN), berperan mengantisipasi ancaman keamanan dalam negeri; (2) *intelijen strategik*, yaitu Badan Intelijen Strategis (BIS), menjalankan fungsi intelijen pertahanan dan luar negeri untuk menghadapi ancaman keamanan yang bersifat eksternal; (3) *intelijen militer* yang melekat pada satuan-satuan TNI; (4) *intelijen instansional*, yang menjalankan fungsi intelijen yustisia dan intelijen kriminal, di mana lembaga pelaksanaannya adalah intelijen kepolisian, intelijen bea-cukai, intelijen imigrasi, serta intelijen kejaksaan; terakhir adalah (5) *lembaga-lembaga pemerintahan lain* yang berfungsi menunjang dan/atau terkait dengan masalah-masalah keamanan nasional, antara lain Lembaga Sandi Negara, Badan *Safe and Rescue* (SAR) Nasional, Badan Narkotika Nasional,

Badan Meteorologi dan Geofisika, Badan Pusat Statistik, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi penginderaan dan pengintaian (*surveillance and reconnaissance*), Lembaga Elektronika Nasional, Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional, serta Badan Tenaga Atom Nasional. Masing-masing dinas intelijen memiliki ruang lingkup kerja, fungsi, dan misi khusus, serta tetap menjadi satu kesatuan sistem kerja dan koordinasi di dalam kerangka LKIN.

Dalam pengaturan kelembagaan intelijen yang paling diutamakan adalah koordinasi dan interdependensi dalam hal produk, lembaga, dan kegiatan.

Produk yang dihasilkan oleh dinas intelijen haruslah koheren, tidak ambigu, dan telah melalui mekanisme uji validitas dan reliabilitas antar dinas intelijen. Koordinasi produk intelijen dibutuhkan untuk menciptakan standarisasi nasional terhadap sistem pelaporan intelijen yang meliputi intelijen dasar (*basic intelligence*), intelijen terkini (*current intelligence*), dan prakiraan intelijen nasional (*national intelligence estimates*). Produk intelijen yang ideal juga seharusnya memenuhi persyaratan terkini dan akurat; memenuhi prinsip-prinsip demokrasi, HAM, dan kebebasan sipil; serta sesuai dengan mandat yang diberikan.

Untuk mendukung koordinasi dan semangat interdependensi antar-badan intelijen maka diperlukan kehadiran satu lembaga yang mengkoordinir dan menjadi pemegang akuntabilitas intelijen, yang dalam hal ini diperankan oleh LKIN. Untuk itu juga, diperlukan pengembangan kapasitas kelembagaan secara terpadu, yang meliputi intelijen manusia dan intelijen teknis, dengan alokasi sumber daya nasional oleh negara.³² Terakhir, diperlukan juga

³² Bila negara tidak mengalokasikan sumber daya yang cukup untuk pengembangan kapasitas kelembagaan, lembaga intelijen akan mengandalkan penggunaan metode-metode represif.

saluran tunggal bagi presiden sebagai pengguna akhir produk intelijen, sehingga masing-masing dinas intelijen tidak memiliki akses langsung secara terpisah kepada pengguna akhir.

Koordinasi dan interdependensi kegiatan intelijen dapat berfungsi secara maksimal bila didukung oleh tiga aspek, yaitu: pertama, saluran komunikasi dua arah antar dinas intelijen. Saluran komunikasi yang tersumbat, terputus, bahkan sama sekali tidak ada, dapat menimbulkan pola komunikasi yang saling menegasikan informasi sehingga mempersulit perumusan kebijakan. Kedua, adanya mekanisme pertukaran informasi, rapat koordinasi, dan verifikasi (*cross-check*). Mekanisme pertukaran informasi yang berbasis pada individu atau jaringan interpersonal—bukan lembaga—akan mengakibatkan embargo atau blokade informasi atas dinas intelijen dan/atau dominasi serta monopoli informasi oleh satu dinas intelijen tertentu. Ketiga, adanya mekanisme operasi bersama dalam kegiatan intelijen, misalnya dalam bentuk satuan tugas gabungan, yang akan semakin memperkuat karakter koordinatif intelijen.

Akuntabilitas Intelijen

Terdapat enam indikator utama akuntabilitas kegiatan intelijen. *Pertama*, lembaga intelijen harus memiliki mekanisme prosedur penugasan yang baku; bukan penugasan yang bersifat individual, *self-tasking*, atau berdasarkan improvisasi. *Kedua*, lembaga intelijen harus memiliki prosedur otorisasi pelaksanaan kewenangan khusus (untuk intelijen agresif), tidak *self-tasking*, ataupun otorisasi yang sifatnya otomatis. *Ketiga*, lembaga intelijen harus memiliki *mekanisme deklasifikasi*, baik karena tuntutan waktu maupun alasan-alasan penyelewengan kekuasaan, misalnya untuk pelanggaran HAM, korupsi, ataupun pelanggaran yang

didasarkan oleh motif kekuasaan dari penguasa (*power driven motivation*).

Keempat, harus ada mekanisme pertanggungjawaban dari dinas-dinas intelijen kepada Lembaga Koordinasi Intelijen Nasional (LKIN) dalam hal kewenangan khusus yang mengikuti hierarki organisasi. Tanpa ada mekanisme pertanggungjawaban terhadap lembaga koordinasi, yang berlaku adalah praktek pengkambing-hitaman (*scape goating*), ketiadaan pertanggungjawaban, saling melempar bahkan menolak tanggung jawab. *Kelima*, adanya penetapan sistem pelaporan kegiatan intelijen dalam bentuk tertulis, baik yang sifatnya reguler maupun *ad hoc*, kepada LKIN, yang akan menyampaikan laporan ini kepada eksekutif dan legislatif. Tanpa pengaturan ini laporan intelijen yang muncul beresiko untuk tidak obyektif. *Keenam*, lembaga intelijen harus memiliki sistem dokumentasi dan pengarsipan. Tujuannya adalah untuk menghindari pemusnahan dokumen, manipulasi data dan dokumen, serta kesalahan dalam pemberian klasifikasi terhadap suatu dokumen.

Secara institusional, lembaga intelijen wajib memiliki standardisasi dan kode etik. Standardisasi lembaga intelijen mencakup prosedur kerja, prosedur pelaporan, operasi, produk, penyaluran produk, dan dokumentasi atau pengarsipan. Ketiadaan standardisasi mengakibatkan tumpang tindih kewenangan, adanya dua kewenangan yang saling berbeda tapi saling menegasikan ataupun adanya prosedur yang melalui 'jalan pintas' (*by pass procedure*). Masalah juga bisa muncul dalam penyaluran produk intelijen karena dapat disalurkan oleh dan untuk pihak yang tidak tepat. Etos kerja dan kode etik lembaga intelijen meliputi ketaatan pada konstitusi dan undang-undang; penghormatan kepada prinsip demokrasi, HAM, dan

kebebasan sipil; netralitas, imparialitas, dan non-partisan; serta profesional, efektif, dan efisien.

Pembiayaan Intelijen

Pembiayaan kegiatan intelijen idealnya ditempatkan sebagai anggaran publik yang sepenuhnya berasal dari anggaran negara (APBN) dan harus sesuai serta menaati prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara, termasuk mekanisme audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Walaupun anggaran negara dapat dialokasikan untuk kegiatan intelijen yang dirahasiakan, namun prinsip transparansi dan akuntabilitas harus diterapkan sejak proses persiapan, persetujuan, penggunaan, pelaporan, dan pemeriksaan anggaran. Harus dihindari pula kemungkinan bagi lembaga intelijen untuk mencari sumber pendanaan secara mandiri di luar APBN.

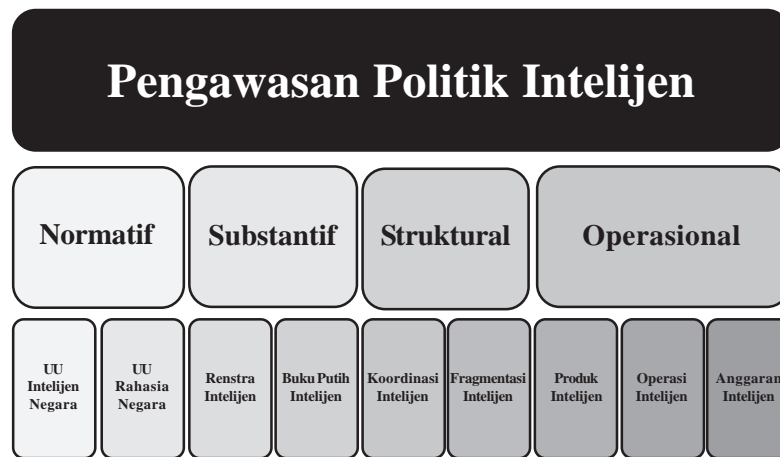
Alokasi APBN untuk kegiatan intelijen seluruhnya disalurkan melalui LKIN. Dengan demikian, anggaran-anggaran rutin dan operasional yang dibutuhkan oleh masing-masing dinas intelijen yang tergabung dalam Komunitas Intelijen Nasional tidak lagi menjadi bagian dari pos anggaran masing-masing departemen dan organisasi induk.

Pengawasan Politik Untuk Intelijen Profesional

Reformasi sektor keamanan yang digulirkan sejak 1998 masih memiliki banyak pekerjaan rumah yang harus dituntaskan. Penuntasan reformasi ini akan sangat tergantung dari upaya adopsi prinsip-prinsip demokratis ke dalam pengelolaan sektor intelijen negara. Keseriusan pemerintah untuk melakukan adopsi prinsip-prinsip demokratis tersebut akan ditentukan oleh upaya

untuk menopang perwujudan empat variasi pengawasan politik: normatif, substantif, struktural, serta operasional, seperti tertuang dalam bagan 5.2.

Bagan 5.2 Pengawasan Politik Atas Intelijen



Variasi pertama adalah pengawasan normatif. Gagasan ini mengharuskan pemerintah untuk membentuk suatu cetak biru regulasi-regulasi politik di bidang intelijen negara. Cetak biru tersebut dibentuk agar ada kerangka legal-formal yang lengkap yang mengatur (a) tataran kewenangan dinas-dinas intelijen; (b) jenis-jenis kebijakan dan strategi intelijen; (c) organisasi intelijen negara; (d) otorisasi operasi intelijen; (e) prinsip pengelolaan dan penggunaan sumber daya intelijen; (f) kode etik intelijen; serta (g) agen-agen intelijen. Aturan perundang-undangan yang harus diprioritaskan adalah UU Intelijen Negara, yang juga harus ditopang oleh UU Rahasia Negara.

Variasi kedua adalah pengawasan substantif yang dapat diimplementasikan dengan menetapkan rangkaian kebijakan intelijen. Perumusan seluruh rangkaian kebijakan intelijen negara ini harus dimulai dengan penetapan Kebijakan Keamanan Nasional oleh Presiden yang dioperasional menjadi Kebijakan Umum Intelijen Negara, Rencana Strategis Intelijen, dan Buku Putih Intelijen oleh Kepala BIN. Kebijakan-kebijakan intelijen ini akan berfungsi sebagai pedoman dasar perumusan Strategi Intelijen oleh masing-masing dinas intelijen.

Pengawasan politik struktural merupakan variasi ketiga yang menekankan pentingnya pembentukan mekanisme koordinasi antar dinas intelijen. PACIVIS-UI, misalnya telah membuat suatu rekomendasi mekanisme *Cakra Byuha* yang menempatkan LKIN sebagai lembaga koordinasi intelijen nasional. Penempatan ini diharapkan akan: (a) meningkatkan efektivitas kerja dengan menempatkan seluruh dinas intelijen dalam salah satu wadah koordinasi tunggal; (b) menghilangkan dualisme kelembagaan antara lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi intelijen; (c) mempertegas garis akuntabilitas dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan intelijen secara politik, administrasi, operasional, dan finansial; (d) mengukuhkan fungsi Kepala LKIN sebagai pembantu utama Presiden di bidang intelijen negara; dan (e) menghilangkan otonomi politik intelijen.

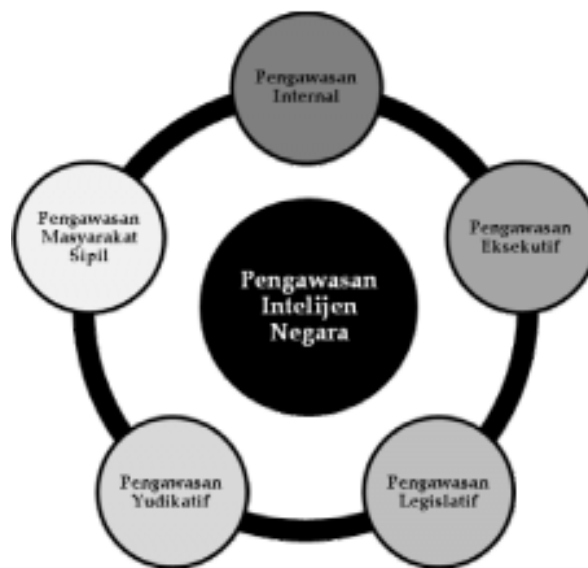
Variasi keempat adalah pengawasan operasional. Pelaksanaan pengawasan ini akan sepenuhnya tergantung dari kapasitas pemerintah dan DPR untuk mengawasi alokasi anggaran untuk pemenuhan kebutuhan operasional dinas-dinas intelijen. Agenda utama pemerintah untuk menegakkan pengawasan operasional ini adalah (1) menyusun mekanisme penganggaran baru sesuai dengan prinsip APBN Kinerja terutama untuk menjamin bahwa seluruh kebutuhan intelijen

dapat dipenuhi seluruhnya oleh APBN; dan (2) bersama DPR, menetapkan mekanisme pertanggung-jawaban pengelolaan anggaran intelijen dalam rangka penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Pengawasan operasional ini juga harus diperkuat dengan pembentukan kode etik intelijen (*code of conduct*) yang di dalamnya mencakup antara lain prinsip *command responsibility*, *rules of engagement*, dan etika profesi.

Keempat variasi pengawasan normatif hingga operasional tersebut harus diperkuat dengan implementasi mekanisme pengawasan berlapis (*multilayered oversight*), yaitu sistem pengawasan konsentrik yang dilakukan oleh berbagai dinas dan instansi, di mana pengawasan di satu tahap akan menjadi cakupan pengawasan berlapis bagi dinas di tahapan berikutnya. Seperti yang ditunjukkan di bagan 5.3, sistem pengawasan ini menempatkan intelijen di titik pusat lingkaran dengan tujuan menjamin dan meningkatkan akuntabilitas politik, hukum, dan keuangan. Adapun mekanisme pengawasan berlapis ini dijalankan oleh pengawasan internal, pengawasan eksekutif, pengawasan parlemen, dan pengawasan publik.

Lapisan pertama dari pengawasan ini dilakukan melalui mekanisme pengawasan melekat di dalam dinas intelijen itu sendiri. Seluruh dinas intelijen harus ditata melalui kontrol internal dalam bentuk aturan hukum yang mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Aturan hukum, atau undang-undang, yang dibuat oleh legislatif inilah yang akan menjadi batasan mandat kerja dinas intelijen. Pengawasan internal ini meliputi isu-isu penerapan hukum dan implementasi kebijakan secara tepat, wewenang dan fungsi kepala dinas intelijen, penanganan informasi dan penyimpanan data yang sistematis, penggunaan wewenang sesuai hukum yang berlaku, dan sejenisnya. Pengawasan internal ini yang nantinya akan

Bagan 5.3. Pengawasan Berlapis Atas Intelijen



menjadi titik tolak pengawasan eksternal oleh kekuasaan eksekutif, parlemen, dan lembaga-lembaga independen. Termasuk juga dalam pengawasan internal adalah pelaporan kegiatan-kegiatan ilegal, mekanisme perlindungan pelapor (*whistle blower*), serta mekanisme penyampaian nota keberatan intelijen apabila keabsahan penugasan diragukan.

Lapisan kedua adalah pengawasan eksekutif terhadap intelijen, karena dinas intelijen merupakan bagian dan berada dalam kekuasaan eksekutif untuk menjalankan pemerintahan. Pengawasan eksekutif juga menjadi penting karena, badan legislatif—sebagai penyeimbang eksekutif dalam pelaksanaan pemerintahan—hanya dapat mengawasi penggunaan wewenang dan pengeluaran dinas intelijen secara *ex post facto*.

Pengawasan eksekutif dapat terletak pada presiden, ataupun menteri yang membawahi dinas intelijen. Pengawasan pada lapis ini mencakup pemberian tugas (*tasking*), pelaporan (*reporting*), serta penentuan prioritas pemerintah dan perlunya eksekutif mendapatkan informasi seputar pelaksanaan fungsi intelijen.³³ Laporan juga seharusnya dibuat berkala, atau apabila diminta oleh presiden. Selain itu, laporan rahasia juga dapat dikirimkan pada sub-komisi intelijen di parlemen untuk dibicarakan dalam rapat tertutup.

Pengawasan di lapisan ketiga didasari pada prinsip bahwa pelaksanaan fungsi intelijen harus merupakan penjabaran dari mandat yang diberikan dalam undang-undang dan diawasi pelaksanaannya. Lembaga legislatif atau Parlemen secara khusus berkepentingan menjaga tegaknya prinsip supremasi hukum dalam pelaksanaan tugas intelijen dan dalam isu keamanan nasional, selain juga DPR menjalankan pengawasan terhadap anggaran bagi kegiatan intelijen. Pengawasan ini dilakukan oleh DPR dengan membentuk sub-komisi khusus (*select committee*) yang bertugas mengawasi pelaksanaan kegiatan-kegiatan intelijen. Sub-komisi ini hendaknya mencakup semua komisi atau badan kerja yang relevan dengan masalah keamanan nasional dalam DPR, sekaligus mewakili perimbangan semua kekuatan atau partai politik yang ada.

Kewenangan dari sub-komisi khusus ini adalah untuk meminta Presiden menanggihkan kewenangan khusus lembaga intelijen negara yang secara nyata telah melanggar peraturan perundang-undangan, HAM, dan kode etik intelijen.

³³ Fungsi ini antara lain adalah pelaksanaan operasi rahasia, kontrol terhadap kerjasama intelijen dengan pihak asing, serta kemungkinan penyalahgunaan wewenang.

Sub-komisi ini juga berwenang membuka produk-produk intelijen yang dinyatakan tertutup bagi akses publik untuk kepentingan proses penegakan hukum, atau pengungkapan pelanggaran HAM dan/atau penyalahgunaan kekuasaan oleh dinas-dinas intelijen. Sementara dari sisi pengawasan penggunaan anggaran, DPR dapat meminta pertanggungjawaban bila ditemukan adanya penyimpangan dalam penggunaan anggaran.

Pengawasan yudikatif dilakukan melalui mekanisme penegakan hukum. Inti dari pengawasan ini adalah untuk menghilangkan kasus-kasus impunitas agen-agen intelijen atas nama keamanan negara. Pengawasan ini dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada peradilan umum untuk melakukan proses hukum terhadap agen-agen intelijen yang diduga melakukan pelanggaran hak-hak sipil dan politik warga negara.

Pengawasan di lapisan kelima dilakukan oleh masyarakat melalui lembaga-lembaga sampiran negara, antara lain Komisi Nasional HAM, Ombudsman, Komisi Nasional Anak, Komisi Nasional Perempuan, atau Komisi Pemberantasan Korupsi, serta organisasi masyarakat sipil. Selain itu juga perlu diciptakan mekanisme penampungan keluhan warga (*complaint mechanism*) atas gangguan yang ditimbulkan oleh kegiatan intelijen.³⁴

Implementasi mekanisme pengawasan politik berlapis diharapkan dapat memperkuat Interaksi Intelijen-Negara di ranah demokratik. Interaksi Intelijen-Negara yang dari periode 1945-1997 didominasi oleh tipe Negara Intelijen hanya dapat diubah jika demokratisasi yang saat ini terjadi juga memiliki imbas yang positif bagi tumbuhnya profesionalisme intelijen.

³⁴ Pasal 52 RUU Intelijen Negara versi Pacivis UI.

Enam

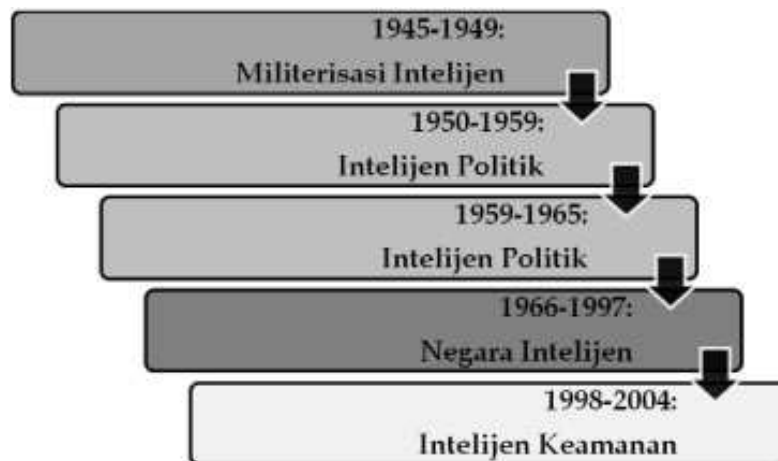
Penutup: Just Intelligence untuk Indonesia

Tulisan ini menjabarkan proses evolusi intelijen di Indonesia dari tahun 1945-2004. Kerangka akademik Interaksi Intelijen-Negara menunjukkan bahwa intelijen Indonesia mengalami evolusi dari interaksi Militerisasi Intelijen di periode 1945-1949, Intelijen Politik di periode 1950-1959 dan periode 1959-1965, Negara Intelijen di periode 1966-1997, dan Intelijen Keamanan di periode 1998-2004. Evolusi Interaksi Intelijen-Negara tersebut tertera dalam Bagan 6.1.

Evolusi Interaksi Intelijen-Negara tersebut menunjukkan dominasi pengaruh dinamika ancaman internal terhadap perkembangan Intelijen Indonesia. Di seluruh periode, ancaman internal berupa separatisme dan gerakan ideologi menjadi faktor yang mempengaruhi bentuk Interaksi Intelijen-Negara.

Faktor lain yang mempengaruhi Interaksi Intelijen-Negara adalah dominasi aktor militer. Proses pembentukan awal dinas intelijen sebagai intelijen militer terus menghantui perkembangan intelijen Indonesia. Dominasi tersebut terutama sangat kental

Bagan 6.1. Evolusi Interaksi Intelijen-Negara 1945-2004



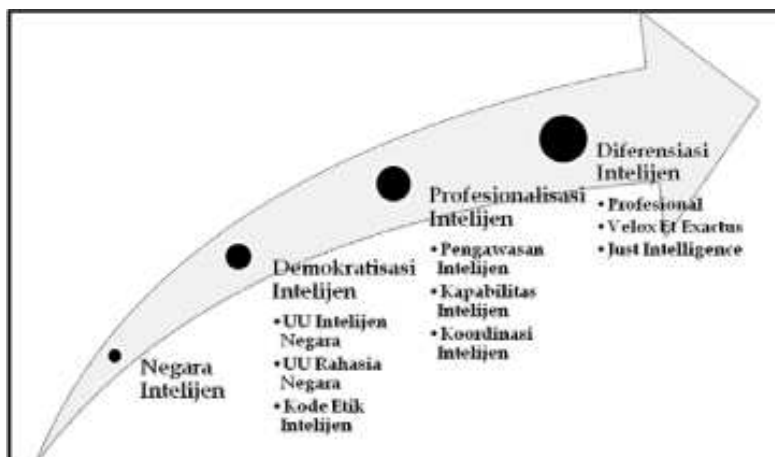
di periode 1966-1997 saat rejim politik Orde Baru melakukan proses militerisasi intelijen untuk membentuk interaksi Negara-Intelijen yang efektif.

Konstruksi Negara-Intelijen berusaha dihilangkan saat Indonesia melakukan proses reformasi yang disertai dengan proses demokratisasi. Proses ini mentransformasi Interaksi Intelijen-Negara ke tipe Intelijen Keamanan. Penguatan transformasi tersebut hanya bisa dilakukan dengan inisiasi reformasi intelijen negara sebagai bagian integral dari reformasi sektor keamanan. Keberhasilan dari proses reformasi intelijen negara akan mewujudkan terbentuknya interaksi Diferensiasi Intelijen yang ditopang oleh keberadaan *Just Intelligence*¹ yang profesional untuk menjalankan moto intelijen "*velox et exactus*". Bagan 6.2 menggambarkan trajektori ideal Intelijen Indonesia menuju interaksi Diferensiasi Intelijen.

Untuk mencapai interaksi Diferensiasi Intelijen, proses demokratisasi dan profesionalisasi intelijen harus dilakukan. Demokratisasi intelijen dilakukan dengan merumuskan kaidah-kaidah normatif intelijen negara yang tertuang dalam UU Intelijen Negara dan UU Rahasia Negara. Demokratisasi ini juga dilakukan dengan merumuskan suatu Kode Etik Intelijen yang akan menjadi panduan normatif para agen-agen intelijen untuk melakukan operasi-operasi intelijen. Profesionalisasi intelijen dilakukan untuk meningkatkan efektifitas kerja dinas-dinas intelijen dengan cara meningkatkan kapabilitas organisasi intelijen. Selain itu, mekanisme koordinasi antar dinas-dinas intelijen juga harus dibangun agar tercipta suatu sistem intelijen nasional yang terintegrasi.

Keberhasilan proses demokratisasi dan profesionalisasi intelijen akan menopang terbentuknya interaksi Diferensiasi Intelijen. Diferensiasi Intelijen akan memungkinkan Indonesia

Bagan 6.2. Trajektori menuju Diferensiasi Intelijen



Hubungan Intelijen - Negara 1945-2004

untuk mencegah terjadinya pendudukan strategis baik dari dalam maupun luar negara tanpa harus khawatir tentang kemungkinan adanya intervensi intelijen ke sistim politik.

Daftar Pustaka

- Akram, Ajaz, "A Comparative Analysis of the Structure and Functions of Intelligence Community in Israel and India", *Defense Journal* (Desember 1999).
- Almond, Gabriel dan Sydney Verba, *Civiv Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little & Brown, 1963).
- Andrew, Christoper dan Oleg Gordievsky, *KGB: The Inside Story* (New York: Harper Collins, 1990).
- ASIO, *Report to Parliament 2001-2002* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2002).
- Ayoob, Mohammed, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System* (London: Lynne Rienner, 1995).
- Bamford, Bradley W. C., "The role and effectiveness of intelligence in Northern Ireland," *Intelligence and National Security*, Vol. 20, No.4 (Desember 2005).
- Bar-Joseph, Uri, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States* (University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 1995).

- Bergin, Anthony dan Robert Hall, *Intelligence, Australian National Security* (Canberra: Australian Defence Studies Center, Australian Defence Force Academy, 2004).
- Bertrand, Jacques, "Legacies of the Authoritarian Past: Religious Violence in Indonesia's Mollucan Islands," *Pacific Affairs*, Vol.71, No.1 (Spring 2002).
- Blalock Jr., H.M, *Theory of Construction: From Verbal to Mathematical Formulations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1969).
- Boraz, Steven C., "Establishing Democratic Control of Intelligence in Colombia," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.19, No. 1 (2006).
- Born, Hans, "Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures", *DCAF Working Paper Series*, No.20 (May 2002).
- Brown, Michael E., (ed.), *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993).
- _____, et.al. (eds.) *Nationalism and Ethnic Conflict* (London: MIT Press, 1997)
- Bruce, Gary, "Aufklärung und Abwehr: The lasting legacy of the Stasi under Ernst Wollweber," *Intelligence and National Security*, Vol.21, No. 3 (Juni 2006).
- Buzan, Barry, *People States & Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (London: Harvester Wheatsheaf, 1991).

- Cabinet Office, *National Intelligence Machinery* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun).
- Cahyono, Heru, *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari 1974*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan (1998).
- Choi, Sung-jae, "The North Korean factor in the improvement of Japanese intelligence capability," *The Pacific Review*, Vol. 17 No. 3 (2004).
- Conboy, Ken, *Intel: Inside Indonesia's Intelligence Service* (Jakarta: Equinox, 2004).
- Crocker, Chester A., "How to Think About Ethnic Conflict", *Orbis: A Journal of World Affairs*, Vol. 43, No. 4, Fall 1999.
- _____, et.al., (eds.) *Managing Global Chaos: Sources of And Responses to International Conflict* (Washington DC: USIP, 1996).
- CSIS, "Integrated National Security Assessment Centre," *Backgrounder Series*, No.13 (Oktober 2003).
- _____, "The CSIS Mandate," *Backgrounder Series*, No.1 (Agustus 2001).
- _____, *Ali Moertopo, 1924-1984* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2004).
- Culpeper, Roy, Albert Berry, dan Francis Stewart (eds.). *Global Development Fifty Years After Bretton Woods* (London: Macmillan, 1999).
- Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

- Dassel, Kurt, "Civillians, Soldiers, and Strife: Domestic Sources of International Aggression," *International Security*, Vol.23, No.1 (Summer 1998).
- David Turton (ed.). *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence* (San Marino: University of Rochester Press, 1997).
- Deacon, Richard, *Kempei Tai: A History of the Japanese Secret Service*, (New York: Beaufort Books, 1983).
- _____, *The Isreal Secret Service* (London: Hamish Hamilton, 1977).
- Dennison, MG dan Dale F. Eickelman, "Arabizing the Omani Intelligence Services: Clash of Cultures?" *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 7, No.1 (1994).
- Departemen Hankam, *Hasil Seminar Hankam ke-I* (Jakarta: Dephankam, 1966).
- Departement of the Attorney-General, "New Counter-Terrorism Intelligence Centre Launched", *Press Release* (17 Oktober 2003).
- Dinas Sejarah TNI Angkatan Darat, *Sendi-sendi Perjuangan TNI-AD* (Bandung: Disjarahad, 1979).
- Djuli, M.N. dan Robert Jereski, "Prospects for Peace and Indonesia's Survival," *The Brown Journal of World Affairs* Vol.IX, Issue 1 (Spring, 2002).
- Doti, D. Harold dan William H. Glick, "Typologies as a Unique Form of Theory Building: Toward Improved

- Understanding and Modeling," *Academy of Management Review*, Vol.19, No.2 (1994).
- Dulles, Allan, *The Craft of Intelligence* (New York: Signet Book, 1965).
- Eftimiades, Nicholas, *Chinese Intelligence Operations* (Annapolis, MD.: Naval Institute Press, 1994).
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, dan Theda Skocpol (eds.), *Bringin the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985).
- Evera, Stephen Van. "Hypotheses on Nationalism and War" *International Security*, Vol.18, No.4 (Spring, 1994)
- Faupin, Alain, "Reform the French Intelligence Services After the End of the Cold War," Makalah untuk *Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services* (Geneva, 3-5 Oktober 2002).
- Friend, Theodore. "Indonesia in Flames". *Orbis, A Journal of World Affairs*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1998).
- Gagnon, V.P., "Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia" *International Security*, Vol.19, No.3 (Winter 1994/1995).
- Gendron, Angela, "Just War, Just Intelligence: An Ethical Framework for Foreign Espionage," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 18, No. 3 (2005).
- Gill, Peter, *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State* (London: Frank Cass & Co. LTD., 1994).

- Goscha, Christopher E., "Intelligence in a time of decolonization: The case of the Democratic Republic of Vietnam at war (1945-50)," *Intelligence and National Security*, Vol. 22, No.1 (Februari 2007).
- Hadinoto, Suyatno, et.al., *Dua Puluh Lima Tahun Trikora* (Jakarta, Yayasan Badan Kontak Keluar Besar Perintis Irian Barat, 1988).
- Held, David, et.al., (eds.), *States and Societies* (Oxford: Martin Robertson, 1983).
- Henderson, Robert D'A, "South African Intelligence under De Klerk" *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*, No. 8, Vol.1 (Spring 1995).
- Heraclides, Alexis, "The Ending of Unending Conflicts: Separatist Wars" *Millenium: Journal of International Studies*, Vol, 26, No.3 (1997).
- Herbst, Jeffrey, "Responding to State Failure in Africa" *International Security*, Vol.21, No.3 (Winter 1996/1997).
- Holsti, K.J., *The State, War, and the State of War* (Cambridge: CUP, 1996)
- Howe, Herbert, "Lessons of Liberia: ECOMOC and Regional Peacekeeping" *International Security*, Vol.21, No.3 (Winter 1996/1997).
- Huntington, Samuel P., "Will More Countries Become Democratic?," *Political Science Quaterly*, No.99 (1984).
- _____, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

- ISC, *Inquiry into Intelligence, Assessments and Advice Prior to the Terrorist Bombings on Bali 12 October 2002* (London: Her Majesty's Stationery Office, 2002).
- Jackson, Richard, "The State and Internal Conflict" *Australian Journal of Internal Affairs*, Vol.55, No.1 (April, 2001).
- Jacquin-Berdal, Dominique, "Ethnic Wars and International Intervention" *Millenium: Journal of International Studies* Vol.27, No.1 (1998).
- Jauvert, Vincent, "Espionage: How France Listens to the Whole World", *Le Nouvel Observateur* (5 April 2001).
- Johnson, Loch K., "Preface to a Theory of Strategic Intelligence," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 16, No.3 (2003).
- Junaedi, et.al., *60th Pengabdian Korps Marinir* (Jakarta: Dinas Penerangan Korps Marinir, 2005).
- Karl, T. Lynn, "Dilemmas of Democratization in Latin America," *Comparative Politics*, No. 5 (Oktober 1990).
- Kaufman, Stuart J., "Spiraling to Ethnic War: Elite, Masses, and Moscow in Moldova;s Civil War" *International Security*, Vol. 21, No.2 (Fall, 1996).
- Kelompok Kerja Indonesia Untuk Reformasi Intelijen Negara PACIVIS-UI. *Naskah Akademik RUU Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2005).
- Kelompok Kerja SAB, *Sedjarah Singkat Perdjuangan Bersenjata Bangsa Indonesia* (Jakarta: Staf Angkatan Bersendjata, 1964).

- KH, Ramadhan, *A.E Kawilarang: Untuk Sang Merah Putih* (Jakarta: Sinar Harapan, 1988).
- Klerks, Peter, *A Directory of European Intelligence Agencies* (London: Domestic Security Research Foundation, 1993).
- Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Gerakan 30 September/PKI* (Jakarta: Kopkamtib, 1978).
- _____, *Himpunan Undang-Undang, Surat Keputusan/Perintah, Instruksi-Instruksi, dan Ketentuan-Ketentuan lain yang berhubungan dengan Kopkamtib* (Jakarta: Sekretariat Kopkamtib, 1972).
- Lake, David dan Donald Rothchild. "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict" *International Security*, Vol.21, No.2 (Fall 1996)
- Liddle, R. William, "Indonesia in 1999: Democracy Restored," *Asian Survey*, Vol.40, No.1 (Januari-Februari 2000).
- Linz, Juan dan Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978).
- Lipset, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, No.53 (1959).
- Lipson, Lesley, *The Great Issues in Politics* (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981).
- Lowi, T.J., "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics*, Vol.16, No.4 (1964).

- Mansfield, Edward D. dan Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War" *International Security*, Vol.20, No.1 (Summer 1995).
- Marshall, Alex, "Russian Intelligence during the Russo-Japanese War, 1904-05," *Intelligence and National Security*, Vol.22, No.5 (Oktober 2007).
- McKinney, K.D., *Constructive Typology and Social Theory* (New York, Appelton-Century-Crofts, 1966).
- Migdal, J., *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capability in the Third World*, (Princeton, NJ:Princeton University Press, 1988).
- Miller, David, *On Nationality* (Oxford: Clarendon, 1995).
- Moore, Jr., Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston: Beacon Press, 1966).
- Moran, Jonathan, "The Role of Security Services in Democratization: An Analysis of South Korea's Agency for National Security Planning," *Intelligence and National Security*, Vol. 13, No.4 (1998).
- Morgan, Richard, *Domestic Intelligence: Monitoring Dissent in America* (Austin, TX: University of Texas Press, 1980).
- Muhaimin, Yahya A., *Perkembangan Militer dalam Politik di Indonesia 1945-1966* (Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1982).
- Notosusanto, Nugroho (ed.), *Pejuang dan Prajurit, Konsep dan Implementasi Dwifungsi ABRI* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984).

- O'Brien, Kevin A., "Counter-Intelligence for Counter-Revolutionary Warfare: The South African Policy Security Branch 1979-1990," *Intelligence and National Security*, Vol.16, No.3 (September 2001).
- O'Donnel, Guillermo, et.al., (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986).
- Oros, Andrew L., "Japan's Growing Intelligence Capacity," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 15, No.1 (2002).
- Pastor, Robert (ed.), *Democracy in the Americas* (New York: Holmes, 1989).
- Pateman, Roy, "Intelligence Agencies in Africa: A Preliminary Assessment," *The Journal of Modern African Studies*, Vol.30, No.3 (1992).
- Paul, T.V dan John A. Hall (eds.), *International Order and the Future of World Politics* (Cambridge: CUP, 1999).
- Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid I (1945-1949)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).
- _____, *Sejarah TNI Jilid II (1950-1959)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).
- _____, *Sejarah TNI Jilid III (1960-1965)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).
- _____, *Sejarah TNI Jilid IV (1966-1983)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).

- _____, *Sejarah TNI Jilid V (1984-2000)* (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000).
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
- Quinlan, Michael, "Just Intelligence: Prolegomena to an Ethical Theory," *Intelligence and National Security*, Vol. 22, No. 1 (Februari 2007).
- Ravich, Samantha F., "Eyeing Indonesia through the lens of Aceh," *Washington Quaterly* Vol.23, No.3 (Summer, 2000).
- Reilly, Benjamin, "Democracy, Ethnic Fragmentation, and Internal Conflict" *International Security*, Vol. 25, No.3 (Winter 2000/01).
- Robertson, Kenneth G., "Canadian Intelligence Policy. The Role and Future of CSIS," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.3, No.2 (1988).
- Rohde, David, "Indonesia Unravelling?," *Foreign Affairs* Vol.80, No.4 (July/August, 2001).
- Rustow, Dankwart A., "The Surging Tide of Democracy", *Journal of Democracy*, No.1 (1992).
- Schulze, Kirsten E., "Laskar Jihad and the Conflict in Ambon," *The Brown Journal of World Affairs* Vol.IX, Issue 1 (Spring 2002).
- Sebastian, Leonard C., *Realpolitik Ideology. Indonesia's Use of Military Force* (Singapore: ISEAS, 2006).

- Security Service, *The Security Service: MI 5* (London: Her Majesty's Stationery Office, tanpa tahun).
- Selth, Andrew, "Burma's Intelligence Apparatus," *Intelligence and National Security*, Vol.13, No.4 (1998).
- Share, Donald, "Transition to Democracy and Transition to Throughg Transaction", *Comparative Politics* Vol. 19, No.4 (1987).
- Shulsky, Abram N. dan Gary J. Schmith, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Dulles, Virginia: Brassey's Inc., 2002).
- Smith, Kevin B., "Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification," *Policy Studies Journal*, Vol.30, No. 2 (2002).
- Snyder, Jack dan Karen Ballentine. "Nationalism and the Marketplace of Ideas" *International Security*, Vol.21, No.2 (Fall 1996)
- Soejono, Widjojo, *Peranan Kopkamtib Dalam Menegakkan Stabilitas Nasional* (Jakarta: Kopkamtib, 1991).
- Sumacher, E.F., *Small is Beautiful: Study of Economic as If People Mattered*, (London: Abacus, 1991).
- Tan, Andrew T.H. dan J.D. Kenneth Boutin (ed.), *Non Traditional Security Issues in Southeast Asia* (New York: Select Publishing, 2001).
- Tanter, Richard, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989*. Doctoral Thesis (Melbourne: Monash University, 1991).

- Tilly, Charles (ed.) *Formation of National Interest in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1975).
- Turton, David (ed.). *War and Ethnicity: Global Connections and Local Violence* (San Marino: University of Rochester Press, 1997).
- van Klinken, Gerry, "The Maluku wars; Bringing society back in," *Indonesia*, No. 71, (2001).
- Wage, Carl Anthony, "Assad's Legions: The Syrian Intelligence Services," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 4, No.1 (1991).
- Wallensteen, Peter dan Margareta Sollenberg, "Armed Conflict, 1989-1999," *Journal of Peace Research*, Vol.37, No.5 (September 2000).
- Weber, Max, *Max Weber on the Methodology of the Social Sciences*, eds. and trans. by E.A. Shills & H.A Finch (Glencoe, IL: Free Press, 1904).
- Weller, Geoffrey R., "Accountability in Canaian Intelligence Service," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.2, No. 3 (1987).
- _____, "Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 13, No.2 (2000).
- Wessel, Ingrid dan Gerogria Wimhofer (eds.), *Violence in Indonesia* (Hamburg: Abera, 2001).
- Western European Union, *Document 1517: A European Intelligence Policy* (Paris: Assembly of the WEU, 1996).

_____, *Document 1525: WEU and Helios 2* (Paris: Assembly of the WEU, 1996).

Widjajanto, Andi (ed.), *Reformasi Intelijen Negara* (Jakarta: PACIVIS UI dan FES, 2005).

_____, Cornelys Lay, dan Makmur Keliat, *Intelijen: Velox ex Exactus* (Jakarta: PACIVIS-UI, 2006).

Williams, Manuela, "Mussolini's Secret War in the Mediterranean and the Middle East: Italian Intelligence and the British Response," *Intelligence and National Security*, Vol.22, No. 6 (Desember 2007).

Zirker, Daniel dan Matthew Redinger, "The Military, Intelligence Agencies, Political Scandals, and Democracy in Brazil 1998-2000," *Journal of Political and Military Sociology*, Vol.31, No.1 (Summer 2003).

Buku ini memberikan sebuah Kerangka teoritik untuk mengkaji interaksi Intelijen dan Negara di Indonesia pada periode pasca proklamasi kemerdekaan (tahun 1945) hingga periode awal masa reformasi (2004). Kerangka ini membagi evolusi interaksi dalam dua masa, yaitu masa rejim otoriter, dan masa rejim demokratik.

Interaksi intelijen dan Negara pada rejim otoriter yang terbukti mendominasi sejarah intelijen Indonesia sejauh ini, dapat dikelompokkan menjadi dua kategori. Yang pertama adalah tipe interaksi *Militerasi Intelijen* dan *Intelijen Politik* terjadi selama periode 1945-1966; dan yang kedua adalah tipe interaksi *Negara Intelijen* terjadi di masa Orde Baru.

Di masa reformasi, demokratisasi intelijen umumnya diawali dengan kemunculan tipe interaksi *Intelijen Keamanan*, seperti yang terjadi di Indonesia pada periode awal reformasi, 1998-2004. Proses demokratisasi yang terus berlanjut dengan dikembangkannya strategi reformasi intelijen negara pada akhirnya diharapkan dapat membentuk tipe interaksi *Diferensiasi Intelijen*.

PACIVIS – Universitas Indonesia yang terbentuk pada tahun 2002 adalah pusat kajian yang kegiatannya ditujukan untuk berkontribusi dalam proses penguatan masyarakat madani dengan cara memberikan perspektif akademis dalam melihat dan mensikapi dinamika yang terjadi di masyarakat.

Saat ini Pacivis memiliki tiga divisi, yaitu: Divisi Reformasi Sektor Keamanan, Divisi Pengembangan Kapasitas NGO, dan Divisi Masyarakat Transnasional.

Melalui Divisi Reformasi Sektor Keamanan, PACIVIS memfasilitasi keterlibatan masyarakat madani dalam proses reformasi sektor keamanan nasional saat ini. Dalam proses ini, PACIVIS tidak hanya menjembatani realitas sosial dan realitas akademis, tapi juga menghubungkan berbagai aktor yang terlibat dalam reformasi.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai program PACIVIS, dapat diperoleh melalui website.

PACIVIS Universitas Indonesia
Gedung C It.2, Kampus FISIP,
Universitas Indonesia, Depok 16424
Telp. 021 - 788 92791, 021 - 788 83758
Fax. 021 - 788 92791
Email pacivis@pacivis.or.id
Website <http://www.fisip.ui.ac.id/pacivisui>

Friedrich Ebert Stiftung (FES) adalah organisasi nirlaba dan non-pemerintah yang selalu menekankan prinsip-prinsip dasar sosial demokrat dan pergerakan serikat buruh. Yayasan yang didirikan tahun 1925 oleh Friedrich Ebert, Presiden pertama Jerman yang terpilih secara demokratis ini, turut berpartisipasi dalam dialog internasional dan menjalin hubungan kerjasama. Selain di Jerman, Friedrich Ebert Stiftung memiliki kantor perwakilan di 60 negara dan melaksanakan kegiatan di lebih dari 100 negara termasuk Indonesia. Kantor perwakilan di Indonesia didirikan tahun 1966. Sejak itu FES Indonesia telah menjalankan berbagai kegiatan terutama yang berkaitan dengan proses demokratisasi, reformasi politik, media dan hukum, termasuk juga pembangunan sosial dan penegakan HAM. Kegiatan-kegiatan FES dilakukan melalui kerjasama dengan berbagai organisasi non-pemerintah/lembaga swadaya masyarakat, akademisi dan instansi pemerintah terkait, yang diselenggarakan melalui seminar-seminar, lokakarya-lokakarya, diskusi-diskusi, pelatihan-pelatihan dan juga penerbitan berbagai publikasi.

Friedrich Ebert Stiftung
Jl. Kemang Selatan II no.2A
Jakarta 12730/ Indonesia
Telp.: 021 - 7179 1358
Email: info@fes.or.id
Website: <http://www.fes.or.id>