

Tiga Negara, Globalisasi dan Intelijen

Makmur Keliat

Pendahuluan

Secara normatif kegiatan intelijen adalah bagian dari kegiatan keamanan nasional (*national security*).¹ Dalam

¹ Dengan merujuk pada Undang-Undang Intelijen di beberapa negara seperti misalnya di Inggris, Amerika Serikat, Canada, dan Afrika Selatan, kehadiran intelijen selalu disebutkan sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat keamanan nasional. Dalam rangka untuk memperkuat keamanan nasional itu, intelijen biasanya mempunyai empat fungsi utama yaitu (1) mengumpulkan informasi (2) menganalisis informasi dan menyampaikan kepada pembuat kebijakan (3) melakukan operasi tertutup (*covert action*) dan (4) melakukan *counterintelligence*. Dalam Negara demokrasi, yang sangat kontroversial biasanya dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi yang ketiga. Kesemua fungsi ini dilakukan untuk memperkuat sistem peringatan dini (*early warning system*) keamanan nasional dalam menghadapi kejutan-kejutan strategis Lihat, *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of US Intelligence, Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community* (Washington DC: GPO, 1996).

pengertian yang sangat konvensional, kegiatan keamanan nasional muncul secara alamiah dari kehadiran negara. Karena itu kegiatan keamanan nasional merupakan suatu keniscayaan yang harus dilakukan oleh pembuat kebijakan untuk melindungi wilayah, sumber daya dan seluruh warga yang ada di dalam suatu negara dari berbagai bentuk ancaman baik yang muncul dari sisi eksternal maupun internal. Dari sudut pandang semacam ini kegiatan intelijen idealnya juga harus mengabdikan pada kebutuhan keamanan nasional tersebut yaitu untuk melestarikan eksistensi dari negara. Meski demikian, perlu kiranya dipahami pula bahwa negara sebagai suatu konsep tidak pernah hadir dalam suatu ruang yang hampa tetapi selalu diperdebatkan dan dikaji ulang.

Seiring dengan perkembangan peradaban manusia, konstruksi-konstruksi intelektual tentang peran dan norma-norma yang melekat pada negara dalam mewujudkan perdamaian dan keamanan selalu mengalami perkembangan, dinamis dan problematik. Di samping konstruksi-konstruksi intelektual yang tidak pernah statis itu, perubahan-perubahan struktural yang sangat impresif pada tataran internasional sebagai akibat dari proses globalisasi yang tengah berlangsung membawa pula dampak terhadap kemampuan negara untuk menangani ancaman-ancaman terhadap keamanan nasional. Perubahan-perubahan pada tataran gagasan maupun struktural itu tentu saja mengakibatkan terjadinya pergeseran dalam cara pandang untuk melihat intelijen baik dalam pengertian sebab-sebab dari

kehadirannya (*raison d'etre*), fungsi yang dilaksanakannya maupun dalam pengertian pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap kegiatan yang dilakukannya.

Naskah ini berupaya untuk menjawab dua pertanyaan berikut. Pertama, dampak-dampak apakah yang dibawa serta oleh konstruksi-konstruksi intelektual yang telah berlangsung terhadap negara--yang penulis sebut sebagai proses penormaan kembali (*process of renorming*)--terhadap intelijen sebagai bagian dari keamanan nasional? Kedua, tantangan-tantangan apakah yang dihadapi oleh intelijen jika dikaitkan dengan proses globalisasi yang tengah berlangsung?

Untuk menjawab dua pertanyaan itu, alur pikir atau kerangka logika dari naskah ini pada dasarnya berangkat dari tiga asumsi berikut. Pertama, walau selalu mengundang perdebatan namun hingga kini tidak terdapat alternatif terhadap negara sebagai institusi politik yang dapat diterima secara luas. Kedua, negara sebagai suatu institusi politik tetap kini tengah dihadapkan dengan tantangan yang besar sebagai akibat dari kompleksitas proses globalisasi yang tengah berlangsung. Ketiga, intelijen sebagai bagian dari kegiatan keamanan nasional untuk melestarikan negara tidak bekerja dalam suatu ruang yang hampa tetapi dibentuk oleh hubungan yang dinamis dari proses penormaan kembali terhadap negara dan juga oleh proses globalisasi.

Atas dasar tiga asumsi, naskah ini pertama-tama akan menguraikan pergeseran konsep negara dari sudut konstruksi-konstruksi intelektual yang telah dibangun sejak awal kelahirannya dan dampaknya terhadap intelijen. Pada bagian berikutnya tulisan ini akan memaparkan tantangan yang dihadapi komunitas intelijen, khususnya dalam penguatan kapasitas kelembagaan, di tengah-tengah proses globalisasi yang tengah berlangsung. Naskah ini akan diakhiri dengan suatu catatan refleksi terhadap intelijen baik dalam pengertian alasan kehadirannya, fungsi dan pengawasan serta pertanggungjawaban terhadap kegiatannya sebagai akibat dari pergeseran konstruksi-konstruksi intelektual yang telah dilakukan maupun sebagai akibat dari proses globalisasi yang tengah berlangsung.

Negara dan Intelijen

Sebagai suatu institusi, negara (*state*) merupakan gagasan politik (*political notion*) dari perdaban Eropa pada abad XVII. Mulai diperkenalkan setelah disepakatinya perjanjian Westphalia pada 1648 yang mengakhiri perang “agama” 30 tahun di benua itu, kelahiran negara dianggap sebagai inovasi politik yang unik. Hal ini disebabkan perjanjian itu menyepakati untuk melekatkan istilah kedaulatan (*sovereignty*) kepada negara. Kelajiman untuk menyatakan bahwa negara memiliki kedaulatan (*sovereign state*) sebenarnya mengacu pada tiga hal berikut. Pertama, diakuinya prinsip bahwa suatu

negara tidak berhak untuk melakukan campur tangan terhadap persoalan domestik dari negara lain. Kedua, pemisahan antara urusan agama dan politik. Ketiga, pengakuan adanya kekebalan diplomatik.² Adanya pengakuan terhadap prinsip *non-interference* yang melekat dalam istilah kedaulatan itu sesungguhnya menyampaikan pesan bahwa setiap unit politik yang disebut dengan negara itu diasumsikan memiliki garis demarkasi teritorial yang jelas antara satu dengan lainnya. Pemikiran tentang garis pemisah batas teritorial semacam ini yang dianggap melekat dalam istilah kedaulatan tentu saja sangat berbeda dan tidak lajim dikenal di kawasan lain, misalnya di Asia Tenggara dan Timur yang lebih mengacu pada gagasan *suzerainty*. Hubungan antara unit politik di dua kawasan ini sebagai akibat dari gagasan *suzerainty* kurang ditentukan oleh penarikan garis batas teritorial melalui peta geografis yang jelas tetapi lebih dalam relasi simbolik antarpenguasa dari setiap unit politik yang biasanya disimbolkan melalui hubungan *tributary system*.³ Dalam rumusan kalimat yang berbeda, kita dapat juga menyatakan bahwa dalam gagasan

² Lihat Mathew Horsman & Andrew Marshall, *After The Nation-State Citizen, Tribalism and the New World Disorder* (London: Harper Colins Publishers, 1994), h. 3-22.

³ Untuk diskusi lebih jauh tentang kesulitan-kesulitan untuk mentransformasikan gagasan *suzerainty* menjadi *sovereignty* maupun diskusi tentang pilihan strategi yang berbeda yang diambil untuk menjadi negara moderen lihat misalnya karya Grant Evans, Christopher Hutton, & Kuah Kun Eng (eds.), *When China Meets Southeast Asia, Social and Cultural Change in the Border Regions* (Singapore: ISEAS, 2000) dan Wang Gungwu, *Nations and Civilisation in Asia* (Singapore: Times Academic Press, 2002).

suzerainty, loyalitas dari pemimpin unit politik dan penguasaan manusia dipandang menjadi jauh lebih penting dibandingkan dengan pendudukan atau penguasaan terhadap wilayah.

Warisan dari gagasan politik yang berbeda antara *sovereignty* dan *suzerainty* ini juga yang sebagian dapat menjelaskan mengapa terdapat kesulitan yang sangat besar bagi negara-negara bekas jajahan untuk melakukan pola interaksi tanpa konflik di antara sesamanya. Hal ini disebabkan garis batas yang memisahkan wilayah teritorial antara negara-negara bekas jajahan itu jarang sekali tergambar dalam peta yang jelas. Adalah suatu fakta bahwa peta-peta geografis yang dipakai oleh negara-negara yang baru merdeka itu dibuat oleh para tuan kolonial untuk kepentingan-kepentingan ekonomi dari para kolonialis.⁴ Terlebih lagi, sebagai akibat dari tradisi penguasaan terhadap manusia menjadi lebih penting dibandingkan penguasaan terhadap wilayah, garis identitas “bangsa” tidak selalu jatuh bersamaan atau sealur dengan garis identitas teritorial. Akibatnya, dalam banyak kasus di Asia sebagai misal, negara menjadi lahir lebih dulu daripada bangsa (*state preceded the nation*) dan negara telah dijadikan oleh para pembuat kebijakan sebagai instrumen untuk mengkonstruksikan gagasan tentang bangsa. Ini tidak berarti bahwa kesulitan-kesulitan semacam ini tidak terjadi di Eropa. Perbedaannya terletak pada kurun

⁴Lihat Bob Catley & Makmur Keliat, *The Dispute in The South China Sea* (London: Ashgate, 1997), h. 5-10.

waktu dimana proses untuk menyejajarkan *state building* dan *nation building* yang menyakitkan itu telah terlebih dulu dialami oleh negara-negara di belahan Eropa dibandingkan dengan negara-negara baru yang muncul setelah berakhirnya perang dunia kedua.⁵

Hal ini juga yang barangkali dapat menjelaskan mengapa kepedulian keamanan nasional di negara-negara baru itu lebih diarahkan pada penanganan ancaman yang berasal dari sisi internal dibandingkan dengan yang berasal dari sisi eksternal. Kepedulian keamanan nasional semacam ini pada gilirannya telah mengakibatkan munculnya “negara polisi” (*police state*) dan negara intelijen (*intelligence state*) dimana negara melalui aparat keamanannya, baik tentara, polisi maupun intelijen, lebih digunakan untuk mengawasi masyarakatnya dan menjadi instrumen politik dari rejim yang berkuasa.⁶ Selain karena kebutuhan untuk pembangunan bangsa dan pembangunan negara terdapat faktor tambahan lainnya mengapa fenomena “negara polisi” ini muncul. Negara-negara baru itu telah mewarisi tradisi pemerintahan dari masa kolonial yang tidak memiliki legitimasi politik yang kuat sehingga menggunakan aparat keamanan untuk

⁵Lihat Ted Robert Gurr, *Minorities At Risk A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993), h. 3-33.

⁶ Untuk kasus kemunculan negara intelijen dalam konteks Indonesia misalnya lihat karya-karya dari Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989*, Doctoral Thesis, Monash University.

mendapatkan loyalitas dari masyarakat dengan cara-cara represif.⁷

Terlepas dari kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara baru yang muncul dari proses kolonialisme, dan terlepas dari fakta historis bahwa terdapat unit-unit politik di luar konsep kedaulatan yang diintrodusir oleh perdaban Eropa, perjalanan sejarah dunia setelah abad XVII menunjukkan dianutnya pemikiran negara Westphalia. Aktor utama dalam hubungan internasional masih tetap negara dan bahwa apa yang disebut dengan masyarakat internasional (*international society*) pada dasarnya adalah kumpulan negara-negara (*society of state*). Karena itu hingga kini konferensi Westphalia tetap dipandang menjadi tonggak historis yang monumental. Walau merupakan produk Eropa namun prinsip-prinsipnya telah digunakan secara luas sebagai landasan bagi pengaturan hubungan antara negara di seluruh dunia.⁸

⁷Hal ini misalnya dapat dilihat dari munculnya tradisi polisi kolonial (*colonial police*) yang umumnya ditandai oleh struktur yang tersentralisir dan militeristik, memberikan prioritas pada fungsi tertib publik khususnya untuk menghadapi protes dan ketidakpuasan kelompok-kelompok masyarakat, memperoleh legitimasinya dari tuan kolonial dan bukan dari masyarakat. Lihat uraian tentang polisi kolonial ini misalnya dalam Tim New Burn, "Introduction: understanding policing" dalam Tim New Burn (ed.), *Handbook of Policing*, (Oregon: Willian Publishing, 2003) h. 21-22.

⁸Lihat Hedley Bull, *The Anarchical Society A Study of Order in World Politics* (London: MacMillan, 1995), h. 22-54

Ini tidak berarti bahwa dalam proses perjalanannya, gagasan tentang kedaulatan negara ini bukannya tanpa permasalahan. Setidaknya ada dua upaya besar yang telah dilakukan untuk merevisi konstruksi intelektual Westphalia itu. Pertama, melalui revolusi Perancis pada tahun 1789 yang menghasilkan pandangan bahwa yang berdaulat itu bukanlah penguasa (*the ruler*) tetapi juga bangsanya (*the nation*). Terobosan ini dilakukan karena penguasa zalim monarkhis Perancis ketika itu telah mengidentifikasikan dirinya sebagai yang berdaulat (*the sovereign*) yang tidak tunduk terhadap hukum dan bahkan menyamakan dirinya dengan hukum melalui argumentasi *the sovereign who made the law cannot be bound by the law he made*. Dengan merujuk pada *Declaration of the Rights of Man*, warisan Revolusi Perancis memberikan terobosan berfikir bahwa "seluruh sumber kedaulatan sesungguhnya terletak pada bangsa". Deklarasi itu juga dapat dianggap sebagai "penanda berakhirnya hubungan antar-dinasti dan sebaliknya menjadi penanda awal dari hubungan "antar-bangsa". Revolusi Perancis karenanya juga memberikan dimensi baru. Yang berdaulat (*the sovereign*) tidak saja "penguasa", wilayahnya dan pengikutnya tetapi terletak pada rakyatnya (*the people*)⁹

Terobosan kedua terkait dengan isu penghormatan terhadap Hak-hak Asasi Manusia (HAM), khususnya yang berhubungan dengan hak-hak sipil dan politik.

⁹Lihat tafsiran yang diberikan oleh Heiki Patomaki, *After International Relations: Critical Realism and (Re)construction of World Politics* (London and New York: Routledge, 2002), h. 1-6.

Isu penghormatan terhadap HAM sebenarnya mulai muncul sejak akhir dasawarsa 1960-an, namun mulai mendapat liputan yang sangat besar dan memperoleh gaung politik lintas nasional setelah berakhirnya perang dingin yang ditandai oleh keruntuhan Uni Soviet.¹⁰ Jika Revolusi Perancis telah memberikan inspirasi bahwa yang berdaulat adalah “*the people*” maka isu HAM pasca Perang Dingin telah memberikan inspirasi yang jauh lebih progresif yaitu dengan menyatakan bahwa kedaulatan individual (*individual sovereignty*) jauh lebih penting daripada kedaulatan negara (*state sovereignty*).¹¹ Karena itu dalam proses perjalanan waktu, negara yang berdaulat dapat memperoleh pengakuan dan dukungan yang luas dari masyarakat internasional jika mempertimbangkan kemauan rakyatnya, yaitu dengan menjadikan dirinya sebagai negara demokratis dan jika negara itu menghormati hak-hak individual yaitu dengan mempromosikan masyarakat majemuk atau pluralis.

¹⁰ Sebelum berakhirnya perang dingin isu hak asasi manusia telah terpolitisasi, yang dikenal istilah perpolitikan hak asasi manusia (*the politics of human rights*) dengan cara memepertentangkan antara hak-hak politik-sipil dengan hak-hak sosial dan ekonomi. Ada yang menyatakan bahwa hak-hak sipil dan politik merupakan hak-hak kosmetik yang tidak bermakna apapun jika tidak didahului dengan penghormatan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi. Uraian tentang ini lihat K.P. Saksena, “Human Rights & Right to Development”, dalam *Asian Law Review*, Vol. 1, Autumn 1991, h. 20-30

¹¹ Atas dasar pemikiran semacam ini pula mulai dipoulerkan gagasan tentang intervensi kemanusiaan. Lihat lebih jauh diskusi tentang hal ini dalam Michael Karen and Donald A. Sylvan (eds.), *International Intervention* (London: Frank Cass, 2002).

Dalam rumusan berbeda, kita dapat juga menyatakan bahwa negara yang berdaulat dan moderen idealnya juga adalah negara-negara yang demokratik dan sekaligus negara yang tidak melanggar hak-hak individual. Salah satu alasan mengapa negara demokratik idealnya harus juga menjadi negara yang menghormati hak-hak individual berangkat dari pemikiran bahwa pelanggaran hak-hak individual dapat saja terjadi dalam negara yang demokratik. Atas nama kepentingan mayoritas dapat saja terjadi suatu negara yang demokratik dapat berubah menjadi diktator mayoritas, seperti kasus Jerman di bawah Hitler, yang melakukan tindakan-tindakan pembatasan kebebasan individual.

Pergeseran konstruksi intelektual tentang negara ini tampaknya sangat dipengaruhi oleh kritikan-kritikan terhadap negara yang telah muncul sejak lama dari lingkaran komunitas akademik Barat. Kritikan-kritikan terhadap terhadap negara itu secara sederhana dapat dipilah dalam tiga argumentasi besar berikut. Pertama, negara dianggap menjadi hambatan untuk mewujudkan perdamaian dan keamanan. Hal ini terkait dengan fakta bahwa hingga kini ancaman terhadap perdamaian yang disebabkan oleh perang masih terus endemik dan sebagian besar disebabkan oleh kehadiran negara. Dalam kalimat populer argumentasi ini dikenal juga dengan hipotesis *state creates war*. Kedua, negara dipandang menghambat upaya-upaya untuk mengurangi kesenjangan sosial dan ekonomi yang terjadi di masyarakat. Pandangan ini, yang muncul baik dari kalangan strukturalis

maupun liberal, dilontarkan karena melalui negara kelompok-kelompok kaya telah mengakumulasi keserakahan mereka dan karena melalui negara pula maka penguasa-penguasa di negara miskin mengabaikan kebutuhan dasar warganya dan melakukan pelanggaran terhadap HAM. Ketiga, kehadiran negara dipadang telah menyulitkan upaya-upaya untuk menangani permasalahan tentang bagaimana manusia harus hidup secara harmonis dengan lingkungannya. Persoalan seperti distribusi pangan, penggunaan sumber-sumber daya dunia dan konservasi lingkungan harus ditangani secara global tapi hal ini menjadi sulit karena kehadiran dari negara.

Meski demikian, terlalu dini pula untuk menyatakan bahwa negara menjadi masalah dan bukan solusi terhadap keamanan nasional. Dengan meminjam pemikiran Hedley Bull,¹² kritikan terhadap negara tersebut terutama terfokus pada peran negatif negara. Sebenarnya disamping peran negatif negara itu, kita tidak boleh mengingkari dua peran positifnya. Pertama, negara moderen dengan otoritas yang dimilikinya telah mampu menciptakan ketertiban pada berbagai skala lokal di berbagai belahan dunia. Kedua, negara moderen melalui berbagai konvensi

¹² Hedley Bull, "The State's Positive Role in World Affairs", dalam Stephen R. Graubard (ed), *The State* (New York: W.W. Northon Company Inc, 1999), h. 111-124. Seperti yang juga dinyatakan oleh Howard Adelman dalam kalimat yang sangat menantang "*the state may be weaker but there is no other real game in town*", lihat Howard Adelman, "Theory and Humanitarian Intervention", dalam Michael Karen and Donald A. Sylvan (eds), *International Intervention*(London: Frank Kass, 2002), h. 11

yang dibuatnya telah melakukan kerjasama satu dengan lainnya untuk mengatur tertib internasional. Karena itu, hipotesis *state creates war* tidak dapat diterima dan mungkin hanya sah pada tataran verbal. Argumentasinya, perang telah muncul jauh sebelum kehadiran negara atau perang sesungguhnya mendahului kehadiran negara. Karena itu tidak ada jaminan pada tataran empirik apapun bahwa dengan penghilangan negara akan serta merta mengakibatkan penghilangan perang. Lebih jauh lagi, konflik bersenjata yang disebabkan oleh gerakan separatis baik karena distribusi kesejahteraan yang timpang dan perasaan ketidakadilan yang besar bukanlah menunjukkan fenomena penolakan terhadap negara. Sebaliknya, pemberontakan separatis itu justru membuktikan bahwa negara menjadi sangat penting. Kelompok separatis melakukan pemberontakan justru karena merindukan otoritas negara tersendiri bagi diri mereka. Ini tidak berarti bahwa negara dengan kedaulatan yang dimilikinya dapat melakukan tindakan apapun terhadap warganya. Hak kedaulatan yang melekat dalam diri negara tidak dapat dianalogkan dengan hak alamiah (*natural right*) seperti halnya hak individual yang dikonsepsikan oleh John Lock. Negara tidak memiliki hak alamiah semacam ini tetapi negara harus tunduk terhadap norma-norma yang dibuat oleh negara-negara melalui berbagai kesepakatan dan konvensi-konvensi internasional.

Ada dua hal yang dapat kita petik dari seluruh uraian tentang pergeseran-pergeseran konstruksi-konstruksi intelektual negara ini. Pertama, jika dilihat dari sisi

pembuatan kebijakan maka perjalanan negara moderen menunjukkan keterlibatan yang semakin besar dari masyarakat. Derajat keterlibatan masyarakat yang semakin besar ini pula yang membedakan karakteristik negara moderen pada abad ke-17 dan abad ke-18 dengan abad-abad sesudahnya. Jika pada abad ke-17 dan ke-18 keterlibatan masyarakat sangat kecil karena pembuatan kebijakan berada dalam kerangka monarkhis absolut maka pada abad setelahnya keterlibatan masyarakat semakin besar karena munculnya gagasan nasionalisme, kedaulatan rakyat, dan demokrasi yang merupakan dampak dari gaung politik oleh Revolusi Perancis. Karena itu pula, meminjam pemikiran Barry Buzan dan Richard Little, yang membedakan antara negara yang kuat (*strong state*) dengan negara yang lemah (*weak state*) terletak pada derajat pengintegrasian antara masyarakat dan pemerintah.¹³ Dalam negara yang lemah, integrasi tersebut biasanya tidak berhasil yang ditandai oleh pemerintahan otoritarian dan politik domestik yang diwarnai oleh kekerasan. Sebaliknya negara yang kuat ditandai oleh ciri sebaliknya yaitu pemerintahan yang dikelola secara demokratik dengan politik domestik yang damai.

Dalam hal ini, perlu pula ditambahkan bahwa menurut Buzan dan Little, istilah negara kuat (*strong state*) perlu dibedakan dari istilah unit politik yang kuat (*strong power*). Dapat saja terjadi suatu negeri

¹³ Lihat, Barry Buzan and Richard Little, *International System in World History, Remaking The Study of International Relations* (New York: Oxford University Press, 2000), h. 251-255.

dianggap sebagai unit politik yang kuat (*strong power*) misalnya karena ukuran wilayah dan populusnya yang besar jika dibandingkan dengan negeri-negeri lainnya di tingkat regional, tetapi menjadi negara yang lemah (*weak state*) ketika dihadapkan dengan pengelolaan politik dalam hubungan pemerintah dengan masyarakatnya. Dalam derajat tertentu, Indonesia barangkali tengah mengidap paradoks ini karena walau sering dianggap sebagai *strong power* di kawasan Asia Tenggara tetapi karena munculnya kekerasan-kekerasan yang melanda negeri ini dalam beberapa tahun terakhir telah memunculkan spekulasi bahwa Indonesia dapat dimasukkan dalam kategori sebagai *weak state*.

Kedua, terdapat upaya-upaya intelektual yang sangat serius dan terus menerus dari kalangan akademisi untuk melakukan proses penormaan kembali (*process of renorming*) terhadap negara sebagai akibat dari kritikan-kritikan yang muncul baik dari kalangan liberal maupun strukturalis-kiri. Proses penormaan kembali ini, pada intinya bermuara pada proposisi deskralisasi terhadap makna kedaulatan yang melekat pada negara. Namun ini tidak berarti pula bahwa negara tidak dibutuhkan. Yang terjadi sebenarnya adalah adanya tuntutan untuk meminta pertanggungjawaban negara untuk melindungi warganya. Salah satu upaya yang kini tengah disebarluaskan untuk melakukan proses penormaan kembali itu pada tataran internasional adalah melalui konsep tanggung jawab untuk melindungi

(*responsibility to protect*).¹⁴ Seperti yang diketahui terdapat dua prinsip dasar dari konsep ini. Prinsip pertama adalah bahwa kedaulatan menyiratkan adanya tanggung jawab dan tanggung jawab dari negara adalah untuk melindungi warganya. Kedua, jika negara tidak mampu untuk melindungi warganya maka kedaulatan tidak dapat digunakan menjadi instrumen untuk melestarikan prinsip *non-interference*. Dengan kata lain tanggungjawab untuk perlindungan itu akan dialihkan dari tanggung jawab nasional menjadi tanggung jawab internasional sehingga menjustifikasi adanya intervensi dari pihak luar.

Pergeseran-pergeseran konstruksi intelektual tentang negara ini tentu saja membawa beberapa dampak terhadap intelijen. Dampak pertama dalam hubungannya dengan *raison d'etre*, atau alasan kehadiran dari intelijen. Tidak ada keraguan untuk menyatakan bahwa kehadiran negara memberikan justifikasi politik (*political justification*) bagi kehadiran intelijen yaitu untuk melindungi negara dari ancaman-ancaman dalam bentuk kejutan-kejutan strategis. Namun justifikasi politik ini, jika dilihat dari kemunculan negara demokratik, tidak serta merta lalu memberikan legitimasi politik (*political legitimacy*) bagi intelijen. Agar kehadiran itu tidak sekadar dalam makna justifikasi politik maka intelijen harus dikendalikan dan diawasi serta harus *accountable* yang kesemuanya dilakukan melalui regulasi-regulasi yang

¹⁴ Lebih jauh lihat laporan The International Commission On Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility To Protect* (Ottawa: International Development Research Center, 2001).

diwujudkan melalui mekanisme atau proses demokratik.

Dampak kedua dalam hubungannya dengan pengendalian (*control*) dan pengawasan (*oversight*). Dalam negara demokratik kebutuhan untuk pengendalian dan pengawasan serta *accountability* dari intelijen dimaksudkan agar intelijen tidak menjadi tuan dalam dirinya sendiri (*self-tasking intelligence*) dan untuk menghindarkan munculnya intelijen yang melayani kepentingan kekuatan politik tertentu (*politically motivated intelligence*).¹⁵ Intelijen yang menjadi tuan dalam dirinya sendiri akan menjadi sangat berbahaya karena negara akan sama sebangun dengan intelijen (*intelligence state*). Sebaliknya jika intelijen melayani kepentingan politik dari kekuatan politik maka intelijen kemungkinan akan berubah menjadi arena pertarungan dari berbagai kekuatan politik dan atau untuk melayani kepentingan rejim yang berkuasa. Negara demokratik karena itu dimaksudkan untuk menarik suatu garis keseimbangan agar intelijen tidak terbawa ke dalam dua ekstrim dari dua spektrum tersebut.

¹⁵ Lebih jauh tentang pelunya pengawasan terhadap intelijen dan sekaligus menghindarkan diri dari alat kekuatan politik tertentu lihat misalnya argumentasi yang diberikan oleh Paul Todd & Jhonaton dalam *Global Intelligence, The World's Secret Services Today* (Dhaka: University Press Ltd, 2003), h. 209-213. Bagi kedua penulis pemberian kekuasaan pengintaian yang diluar hukum (*extra-legal*) kepada intelijen yang tidak dapat diadili akan membawa implikasi pada tindakan semena-mena (*abuses*) dan oleh karena itu pengawasan yang efektif harus menjadi prioritas.

Dampak ketiga terkiat dengan kemunculan gagasan kedaulatan individual dan kewajiban negara untuk melindungi. Sebagai bagian dari proses penormaan yang kini tengah berlangsung di tataran internasional, intelijen dalam melaksanakan kegiatan dan operasinya tidak dibenarkan untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat menghilangkan nyawa dari warganya. Intelijen tidak dapat dibenarkan untuk meminjam otoritas atau wibawa dari terminologi kedaulatan negara untuk menghilangkan hak hidup dari warga karena kedaulatan yang melekat dalam negara bukan muncul sebagai hak alamiah. Sebaliknya hak warga untuk mendapatkan kehidupan itulah yang merupakan, dan diakui oleh masyarakat internasional, sebagai hak alamiah yang tidak boleh dilanggar.

Globalisasi dan Intelijen

Disamping pergeseran-pergeseran dalam konstruksi intelektual yang mengakibatkan perubahan terhadap alasan bagi kehadiran intelijen, globalisasi juga membawa tantangan yang khas bagi intelijen. Globalisasi, meminjam pemikiran David Held dkk dimaknakan sebagai suatu proses transformasi hubungan sosial yang rumit dan tidak linear yang menghasilkan berbagai ikatan jejaring antarwilayah dan lintas-benua.¹⁶

¹⁶ Lihat David Held et.al., *Global Transformations, Politics, Economics and Culture* (Cambridge: Polity Press, 1999), h. 1-31. Globalisasi juga telah mengakibatkan adanya upaya untuk menggantikan

Globalisasi disebut sebagai proses transformasi hubungan sosial yang rumit karena beberapa sebab. Pertama, kerumitan dari sudut aktor. Negara kini tidak hanya satu-satunya aktor yang memiliki jejaring (*network*) dan melakukan pertukaran atau transaksi lintasnasional tetapi juga komunitas, lembaga-lembaga internasional, organisasi nonpemerintah (NGO) dan perusahaan multinasional. Kedua, kerumitan dari dampak jejaring itu. Hubungan pertukaran dan interaksi dari berbagai jejaring tersebut sangat dinamis, tidak setara, dan hirarkhis sehingga menghasilkan baik pemenang maupun pecundang yang disebutnya juga sebagai proses strukturisasi dan stratifikasi. Ketiga, kerumitan dari ranah aktifitasnya. Hampir seluruh kegiatan masyarakat, baik itu dalam ranah (*domain*) ekonomi, kultural, politik, militer dan lingkungan, tidak dapat melepaskan diri kehadiran jejaring tersebut. Keempat, kerumitan dari pengorganisasian ruang dan wilayah. Globalisasi telah mengakibatkan batas-batas apa yang disebut dengan isu lokal, nasional dan internasional menjadi kabur. Khususnya karena kemajuan yang sangat pesat dalam teknologi komunikasi, isu lokal dapat ditransformasikan dengan cepat menjadi isu nasional dan internasional dan sebaliknya isu internasional

istilah "hubungan internasional" dengan "politik global". Hal ini dimaksudkan untuk menyampaikan pesan bahwa kekuasaan (*power*) dan wewenang (*authority*) tidak lagi ditentukan dalam batas-batas nasional dan bahwa aktor negara dan nonnegara tidak lagi relevan. Lihat uraian tentang ini misalnya dalam Marie-Claude Smouts, "Introduction" dalam Marie-Claude Smouts (ed.), *The New International Relations* (London: Hurts & Compnay, 1998), h. 1-12.

dapat segera masuk ke dalam ruang-ruang yang selama ini dikaterogikan sebagai nasional dan lokal.

Karena itu logika berpikir yang ditawarkan oleh Anthony Giddens barangkali menarik untuk direnungkan. Ia menyatakan bahwa globalisasi tidak hanya merujuk pada pengertian kompetisi ekonomi dunia yang semakin intensif, seperti yang kerap dipahami oleh kalangan awam, tetapi serangkaian proses yang bergerak dalam berbagai arena, mulai dari politik, ekonomi, kebudayaan hingga lingkungan.¹⁷

Salah satu dampak yang khas dari proses semacam ini adalah terjadinya penguatan identitas-identitas lokal dan sekaligus tuntutan untuk otonomi kulturalnya. Loyalitas terhadap negara nasional kini bukan lagi satu-satunya tetapi telah disaingi oleh loyalitas kultural yang dapat berskala lokal, nasional dan sekaligus lintasnasional. Salah satu bentuk loyalitas kultural yang memberikan tantangan yang sangat kuat terhadap loyalitas terhadap negara nasional itu adalah yang dilakukan melalui nama agama. Suatu studi yang dilakukan oleh Mark Juergensmeyer misalnya telah menyebutkan terdapatnya peningkatan jumlah dari berbagai kelompok yang menggunakan kekerasan dan

¹⁷Anthony Giddens, "Affluence, Poverty and the idea of a post scarcity society" dalam Ken Booth (ed.), *Statecraft and Security The Cold War and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), h. 308-322.

tindakan-tindakan teroris melalui ikatan-ikatan loyalitas agama.¹⁸

Pengatasnamaan agama untuk menggunakan kekerasan itu tidak terbatas pada pengikut agama tertentu tetapi telah melanda hampir semua agama, baik itu Kristen, Yahudi, Islam, Hindu, Sikh ataupun Budhist. Salah satu penyebab yang dapat menjelaskan mengapa fenomena penyalahgunaan agama dalam melakukan kekerasan ini semakin meningkat adalah karena agama dapat memberikan sumber ideologis alternatif untuk mewujudkan suatu tertib publik (*public order*) terhadap pengelolaan politik bergaya Barat di tengah-tengah globalisasi yang dipandang membawa serta ketidakpastian dan ketidakadilan. Seperti secara lugas diungkapkan oleh Juergensmeyer, *“Movements of ethnoreligious nationalism have arisen in part because of the postcolonial erosion confidence in Western style-politics and politician. The era of globalization and postmodernity creates a context in which traditional authorities and local forces have been unleashed”*

Walau globalisasi menciptakan ketidakpastian, ini tidak berarti bahwa ketidakpastian menjadi lebih besar pada saat ini dibandingkan dengan masa lalu. Yang membedakan masa lalu dan masa kini terletak pada sumber-sumber ketidakpastian itu yang telah berubah. Sumber-sumber ketidakpastian yang berubah itu ironisnya muncul dari hasrat manusia untuk mengubah jalannya sejarah dan melakukan intervensi

¹⁸Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence* (Oxford: Oxford University Press, 2000), h.1-15.

terhadap alam melalui kemajuan teknologi baik itu melalui teknologi militer maupun nonmiliter. Oleh Giddens, ketidakpastian ini disebut sebagai ketidakpastian yang dibuat oleh manusia itu sendiri (*manufactured uncertainty*) dan dalam hal ini globalisasi merupakan salah satu bentuk dari ketidakpastian tersebut. Dalam kalimat yang sangat khas, tepat sekali pula apa yang dikatakan oleh Ken Booth, bahwa globalisasi telah menghasilkan transformasi besar, namun ironisnya transformasi yang telah dibuat manusia itu kini tidak lagi mampu dikendalikan oleh pembuatnya.

Proses globalisasi, sebagai akibat kemajuan teknologi sebagai misal, telah mengakibatkan batas-batas negara dari menit ke menit menjadi sangat terbuka terhadap penetrasi pihak luar dan otonomi pemerintah dalam perencanaan ekonomi merosot sehingga daya negara untuk menentukan jalan hidup dan nasibnya dirongrong oleh globalisasi. Karena itu pula Booth menyatakan, pandangan *top down* tentang perpolitikan global saat ini dipandang tidak mencukupi tetapi harus dilengkapi dengan pandangan *bottom up*.¹⁹ Jika pandangan *top down* yang digunakan memang terdapat alasan untuk menjadi optimis untuk melihat masa depan karena tidak pernah berlangsung perang antar aktor adikuasa (*great power*) selama 50 tahun terakhir. Atas dasar bukti semacam ini, konklusi yang

¹⁹Lihat Ken Booth, "Conclusion: Security within global transformation", dalam Ken Booth, *Statecraft and Security The Cold War and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), h. 338-345.

kemudian biasanya dapat ditarik adalah *statecraft* masih tetap penting atau negara berdaulat masih akan merupakan aktor penting dalam perpolitikan dunia khususnya dalam pengaturan kekerasan, pembangunan hukum, penentuan arah kebijakan sosial dan juga dalam manajemen hubungan eksternal.

Namun jika pandangan *bottom up* yang digunakan, yang berarti menggunakan perspektif dari kelompok miskin (*the poor*), optimisme itu tampaknya tidak memiliki landasan yang kuat. Gambaran masa depan yang muncul akan sangat berbeda karena kelompok miskin masih merupakan mayoritas terbesar dari manusia yang hidup di muka bumi ini dalam lima puluh tahun terakhir dan kemungkinan akan tetap bersama kita di masa depan. Perspektif dari kelompok miskin ini yang tampaknya perlu untuk lebih diperhatikan di masa depan karena ketimpangan-ketimpangan yang ada pada tataran masyarakat itu dapat dengan mudah untuk ditransformasikan menjadi sumber-sumber kerawanan untuk tidak percaya kepada negara. Atas dasar pespektif *bottom up* semacam ini pula kini telah muncul pula gagasan adanya kebutuhan untuk melakukan *global governance* yang berarti tidak hanya melibatkan negara untuk mengatasi ketimpangan tersebut.²⁰ Terlepas dari

²⁰ Diskusi yang sangat menarik tentang *global governance* yang dimaknakan sebagai jalinan sistem pembuatan keputusan, koordinasi politik dan pemecahan masalah yang melintasi negara dan masyarakat, lihat David Held & Anthony McGrew, *Governing Globalization, Power Authority and Global Governance* (Cambridge: Polity Press, 2002).

kebutuhan untuk *global governance* itu ketidakpastian sebagai ciri utama dari globalisasi tentu saja telah memberikan tantangan tersendiri bagi negara dalam mengidentifikasi dan merumuskan prioritas dari ancaman terhadap keamanan nasional.

Dari sisi aktor misalnya, kehadiran aktor-aktor di luar negara dengan berbagai jejaringnya telah mengakibatkan negara dihadapkan dengan persoalan bagaimana harus membangun pola hubungan dengan berbagai aktor tersebut. Pilihannya ada dua yaitu pola hubungan pelibatan (*engagement*) atau pola tanpa pelibatan (*disengagement*). Idealnya pola hubungan yang dibangun adalah pola pelibatan mengingat negara kini bukan merupakan satu-satunya sumber informasi yang dapat diakses dan dipandang *credible* oleh masyarakat. Namun pilihan ini selalu tidak mudah dikembangkan mengingat tidak seluruh aktor itu dapat diajak berkerja sama karena globalisasi telah mengakibatkan loyalitas majemuk dari setiap aktor. Dari sisi kapasitas kelembagaan, negara juga dihadapkan dengan persoalan untuk memiliki daya presisi yang sangat tinggi dalam mengidentifikasi kegiatan dari setiap aktor yang mungkin diperkirakan dapat memberikan ancaman terhadap negara berikut wilayah gerakannya dan jejaringnya baik di tataran lokal, nasional dan lintasnasional. Dalam hal ini kapasitas kelembagaan itu tidak hanya terkait dengan aspek finansial, struktur organisasi yang dikembangkan untuk menangani keamanan nasional tetapi juga menyangkut keterampilan dari manusia yang ada di dalamnya.

Konsekuensi alamiah dari perkembangan semacam ini adalah bahwa intelijen sebagai bagian dari keamanan nasional juga tidak dapat menghindarkan diri dari tuntutan untuk memperkuat kapasitas kelembagaannya. Agar efektif dalam menjalankan fungsinya, terutama dalam melaksanakan fungsi peringatan dini (*early warning*) dengan memasok informasi terbaru dan akurat bagi para pembuat kebijakan dengan tujuan untuk menghindarkan kejutan-kejutan strategis (*strategic surprises*), organisasi intelijen pertama-tama tentu saja harus memiliki seperangkat teknologi yang canggih, seperti satelit mata-mata, pesawat udara yang dilengkapi dengan kamera dan komputer-komputer supercepat. Kebutuhan terhadap teknologi canggih semacam ini terutama disebabkan oleh adanya kebutuhan untuk mengumpulkan informasi secara cepat melalui aktifitas *surveillance* dan *reconnaisance*.

Kebutuhan terhadap teknologi ini tentu saja membawa konsekuensi harus tersedianya pasokan pendanaan yang cukup besar bagi organisasi-organisasi intelijen.²¹ Dalam hal ini tidak semua negara memiliki kemampuan keuangan yang besar untuk mendukung ketersediaan teknologi tersebut. Bagi negara-negara yang tidak memiliki sumber pendanaan yang cukup, keterbatasan keuangan negara ini memberikan adanya

²¹ Uraian deskriptif yang rinci tentang penggunaan teknologi dalam intelijen serta perkembangannya, berikut konsekuensi dana yang dibutuhkan dapat dilihat dalam Jeffrey T. Richelson, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

dua pilihan strategis (*strategic option*). Pilihan strategis pertama adalah dengan memfokuskan pada kejutan-kejutan strategis yang probabilitas kemungkinan terjadinya kecil (*low probability*) namun dengan daya destruksi yang besar (*high destruction*). Pilihan strategis yang kedua adalah dengan memprioritaskan pada kejutan-kejutan strategis yang kemungkinan untuk terjadinya tinggi (*high probability*) namun dengan daya destruksi yang terbatas (*low destruction*). Bagi negara-negara yang memiliki sumber pendanaan keuangan publik yang cukup, dua pilihan strategis ini dapat dijalankan secara simultan. Namun pilihan seperti ini tidak dimiliki semua negara dan karenanya harus memilih salah satu diantaranya.

Dukungan sumber pendanaan publik bukanlah satu-satunya pertimbangan. Pilihan strategis yang akan diambil oleh pembuat kebijakan tampaknya perlu dikaitkan dengan tahapan demokrasi yang tengah dijalani (*democratic setting*). Negara-negara yang baru berada dalam tahapan awal konsolidasi demokrasi, seperti Indonesia, pilihan yang paling realistis dalam menanggapi rangkaian ledakan bom yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini yang disebut sebagai tindakan teroris adalah dengan memfokuskan pada pilihan pertama. Argumentasinya terkait dengan konsekuensi yang dibawa serta dari setiap pilihan tersebut terhadap pengerahan aparat negara.

Konsekuensi dari pilihan kedua biasanya mengakibatkan pengerahan aparat keamanan negara secara besar-besaran, baik tentara, polisi maupun

intelijen, dalam melakukan pengawasan terhadap masyarakatnya. Jika situasi semacam ini terjadi maka pilihan strategis ini kemungkinan besar akan dapat mengakibatkan pembatasan berlebihan terhadap kebebasan sipil dan bahkan dapat menciptakan terpolanya negara intelijen. Sebaliknya jika pilihan pertama yang diambil, konsekuensi semacam itu tidak akan terjadi karena pilihan itu tidak membutuhkan pendayagunaan aparat keamanan secara masif dan sekaligus memberikan ruang yang lebih besar untuk melanjutkan proses demokratisasi yang terus berlangsung. Konteks politik semacam ini tentu saja sangat berbeda dalam negara demokratik yang sudah mapan seperti Amerika Serikat, Inggris dan Australia yang ditandai adanya keselarasan antara struktur demokratik dan nilai-nilai demokratik masyarakatnya²². Karena itu pula kejutan-kejutan strategis yang dibuat oleh teroris di masa depan

²² Keluhan tentang pembatasan-pembatasan yang terlalu banyak terhadap intelijen dalam negara demokratik dengan mengambil contoh Amerika Serikat sehingga dipandang dapat menyulitkan bagi efektifitas dari kegiatan dan operasi intelijen, lihat misalnya argumentasi Allen Dulles, *The Craft of Intelligence* (New York: Signet Books, 1965), h.218-230. Meski demikian, harus kita catat pula bahwa dengan meminjam pemikiran Larry Siedentop, demokrasi tidak hanya mensyaratkan kehadiran pemerintahan demokratik (*democratic government*) tetapi juga membutuhkan kehadiran masyarakat demokratik (*democratic society*) melalui *civil society*. Jika ini yang dipakai sebagai rujukan maka negara-negara demokratik yang mapan seperti di Amerika Serikat dan Uni Eropa dapat dikatakan memiliki keselarasan antara struktur dan nilai. Lihat, Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (New York: Columbia University Press, 2001), h. 47-63.

sebaiknya tidak dijadikan alasan bagi pemerintah yang tengah berada dalam tahapan konsolidasi demokrasi. Terlebih lagi, tidak ada jaminan bahwa tindakan teroris akan seketika berhenti ketika pemerintah melakukan tindakan pembatasan kebebasan sipil. Teroris sesungguhnya dapat muncul baik dalam kerangka politik demokratis maupun dalam kerangka politik yang otoriter.²³

Disamping kebutuhan terhadap teknologi canggih tersebut yang kerap dikenal dengan istilah pengumpulan informasi melalui intelijen teknis (*technical intelligence*), faktor kedua yang tak kalah pentingnya untuk memperkuat kapasitas kelembagaan dari organisasi intelijen negara adalah faktor manusianya yang sering dikenal dengan istilah *human intelligence*. Hal ini disebabkan adanya keterbatasan-keterbatasan dari teknologi itu sendiri. Era globalisasi yang ditandai oleh kemajuan teknologi komunikasi telah menciptakan kesulitan untuk mendeteksi secara tepat waktu arus lalu lintas informasi yang sangat tinggi. Jika pada masa lalu penggunaan antena dan teknologi satelit serta pesawat udara dapat dengan mudah didayagunakan untuk mendapatkan informasi signal radio dan sekaligus foto, maka abad informasi

²³ Lihat lebih jauh tentang ini dalam Juliet Lodge (ed), *The Threat of Terrorism* (Boulder Colorado: Westview Press, Boulder, 1988); Jessica Stern, *The Ultimate Terrorist* (Cambridge: Harvard University Press, 1999); dan juga David E. Apter, "Notes on the Underground: Left Violence and the National State", dalam Stephen R. Graubard (ed.), *The State* (New York: W.W. Northon Company Inc, 1999), h. 153-172.

mengubah situasi ini secara radikal. Hal ini disebabkan oleh penggunaan secara luas penyampaian informasi melalui signal-signal angka (*digitized signals*) terutama melalui jejaring teknologi komputer internet dan melalui jalur-jalur serta optik (*fiber-optic lines*) baik di bawah laut maupun di bawah tanah serta melalui jejaring telepon selular. Informasi yang lalu lalang melalui berbagai jejaring semacam ini tentu saja menciptakan kesulitan yang lebih besar untuk melakukan pedeteksian dalam kerangka peringatan dini.

Salah satu strategi yang dapat diambil untuk mengatasi hambatan yang muncul sebagai akibat dari kemajuan teknologi yang spektakuler ini adalah dengan mengembangkan secara maksimal dimensi *human intelligence* yang operasionalisasinya dapat dilakukan dengan berbagai taktik seperti menyusupkan agen-agen intelijen negara ke dalam sel-sel dari organisasi-organisasi teroris, memanfaatkan agen-agen asing untuk bekerja bagi intelijen negara, dan memperoleh informasi dari orang-orang yang mengetahui tentang terorisme. Kesemua taktik ini sebenarnya ditujukan untuk memahami *mindset* dari organisasi-organisasi teroris dan sekaligus memperoleh informasi secara cepat. Tentu saja hal ini membutuhkan keterampilan yang sangat khusus terutama dalam hubungannya dengan bahasa dan kebudayaan dari para pelaku teroris tersebut. Dalam derajat tertentu, tragedi 11 September di Amerika Serikat sebenarnya menyampaikan satu pelajaran yang sangat penting yaitu adanya kelemahan

dari negeri adikuasa itu dalam memaksimalkan penggunaan *human intelligence*. Menurut laporan, Osama bin Laden telah melakukan percakapan telepon dengan istrinya yang berada di Suriah untuk kembali ke Afghanistan sebelum terjadinya serangan tragis itu. Seandainya terdapat agen CIA yang bekerja di sel-sel organisasi yang dibangun oleh Osama bin Laden, informasi penting ini mungkin dapat digunakan untuk mengambil tindakan pencegahan. Belajar dari pengalaman ini, barangkali ada benarnya usulan yang dikatakan Paul Bracken terhadap pemerintah Amerika Serikat, *"We need a new generation of intelligence professionals who understands how to operate human agents and the technical systems in a seamless way"*.²⁴

Faktor ketiga atau terakhir yang krusial untuk pengembangan kapasitas kelembagaan intelijen di era globalisasi adalah perlunya kordinasi dan kerjasama yang erat dari seluruh komunitas intelijen negara. Hal ini terutama disebabkan oleh dua pertimbangan berikut. Pertama, globalisasi telah mengakibatkan konsep teritorialitas menjadi sangat lentur sehingga yang disebut dengan lokal, nasional dan internasional menjadi kabur. Karena itu pemisahan antara intelijen domestik dan intelijen luar negeri sebaiknya dimaknakan dalam pengertian pemisahan untuk ruang untuk kegiatan dan bukan diartikan tiadanya kordinasi. Kedua, globalisasi telah mengakibatkan

²⁴ Paul Brecken, "Rethinking The Unthinkable: New Priorities for New National Security", dalam Strobe Talbott and Nayan Chanda, *The Age of Terror: America and The World After September 11* (New York: Basic Books Group, 2001), h. 181.

sukarnya pemisahan antara isu-isu keamanan yang konvensional dengan yang nonkonvensional dan juga telah mengakibatkan kesukaran untuk menarik garis pemisah yang sangat jelas antara isu keamanan dan yang nonkeamanan. Karena itu harus terdapat kordinasi dan kerjasama yang sangat erat antara berbagai organisasi intelijen negara baik yang dikategorikan sebagai intelijen instansional, intelijen strategis, intelijen nasional dan intelijen tempur.

Terdapat dua manfaat praktis yang dapat dipetik jika terdapat kordinasi dan kerjasama yang baik antara organisasi-organisasi intelijen negara ini. Pertama, kordinasi itu dapat digunakan untuk meminimalkan apa yang kerap disebut di kalangan komunitas intelijen sebagai persoalan signal (*the problem of signals*). Istilah ini sebenarnya merujuk pada pengertian ditemukannya indikator akan adanya kejutan stratagis namun indikator itu saling bertentangan dan temuan ini biasanya diperoleh setelah terjadinya kejutan strategis (*postmortem analysis*). Kedua, kordinasi itu juga digunakan untuk meminimalkan *gap* yang kerap terjadi antara informasi yang disampaikan oleh komunitas intelijen dengan tanggapan kebijakan (*policy response*) yang diberikan oleh pemegang otoritas politik. Dua masalah ini sebenarnya juga menyampaikan pesan bahwa intelijen bukanlah organisasi yang sempurna dan juga tidak selalu menjalankan kegiatannya di bawah sistem yang sempurna.²⁵

²⁵ Karena itu dalam beberapa kasus intelijen dapat saja menjadi tidak efektif untuk menjalankan sistem peringatan dini (*early*

Catatan Refleksi

Ada dua catatan refleksi yang ingin disampaikan dari seluruh uraian di atas. Pertama, negara yang berdaulat sebagai konsep merupakan produk dari konstruksi intelektual manusia. Sebagai hasil dari daya cipta dan kreativitas berfikir, maka tidak berlebihan jika kita katakan bahwa manusia lebih dahulu hadir daripada negara. Konsekuensi dari kerangka logika berfikir semacam ini pada gilirannya menyampaikan pesan bahwa manusia tidak boleh dikorbankan atas nama hasil ciptaannya itu. Justru negara sebagai hasil dari ciptaannya itu harus digunakan untuk melindungi manusia. Perjalanan negara moderen, sejak dari masa Westphalia, telah menyampaikan pesan ini.

Dalam kaitannya dengan perkembangan perjalanan negara moderen itu, intelijen, yang menerima justifikasinya justru dari kehadiran negara, haruslah tidak digunakan untuk memusuhi warganya tetapi

warning system) karena hanya mampu melakukan *post-mortem analysis* yang kemudian dikritik dengan istilah sistem peringatan terlambat (*belated warning system*) Seperti yang diungkapkan oleh Richard K. Betts, "The list of reasons why attacks often come as a surprise goes on and on. The point is that intelligence can rarely be perfect and unambiguous, and there are always good reasons to misinterpret it. Some problems of the past have been fixed by the technically sophisticated system we have now, and some may be reduced by adjustment to the system. But some can never be eliminated, with the result being that future unpleasant surprises are a certainty". Lihat, Richard K. Betts, "Intelligence Test: The Limits of Prevention", dalam James F. Hoge Jr & Gideon Rose (eds.), *How Did This Happen? Terrorism and The New War* (New York: Public Affairs, 2001), h. 160.

sebaliknya harus digunakan untuk melindungi warganya. Namun perlu pula dipahami bahwa tidak mudah untuk mencapai dan mewujudkan kondisi ideal semacam ini karena membutuhkan kerjasama dari semua pihak.

Demokrasi barangkali bukan merupakan jalan yang terbaik jika dilihat dari proses manajemen waktu untuk memperoleh kerjasama itu. Demokrasi menghasilkan proses kelelahan yang cukup besar dan membutuhkan semangat pelari marathon jarak jauh dan bukan semangat dan tenaga pelari jarak pendek dengan kecepatan tinggi. Ia dibangun secara perlahan dengan ketekunan dari semua pihak yang kerap kali menghasilkan ketegangan di antara kelompok-kelompok di masyarakat. Namun, roh dan semangat dan keinginan Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian dari negara modern sejak diproklamasikannya kemerdekaan negeri ini haruslah tetap menjadi pegangan. Roh dan semangat itu cukup jelas dan sederhana, yaitu untuk membebaskan penduduk negeri ini dari belenggu penindasan dalam segala bentuknya. Karena itu pula intelijen negeri ini idealnya tidak dijadikan instrumen untuk menghambat realisasi dari semangat tersebut. Politisi dan pembuat kebijakan khususnya di bidanga keamanan nasional perlu untuk tetap memateri semangat tersebut dalam sanubari mereka.

Catatan refleksi kedua yang ingin disampaikan terkait dengan keterbatasan-keterbatasan dari negeri ini untuk mewujudkan kapasitas kelembagaan intelijen

yang handal dalam seluruh proses globalisasi yang tengah berjalan. Proses globalisasi telah mengakibatkan adanya keterbatasan yang sangat besar, tidak hanya di negeri ini tapi juga di negara maju, untuk mewujudkan intelijen yang selalu mampu untuk memberikan peringatan dini terhadap ancaman-ancaman kejutan strategis. Tindakan-tindakan teroris dalam beberapa tahun terakhir telah menunjukkan bahwa teroris telah terjadi baik di negara yang telah memiliki *technical intelligence* yang sangat maju, seperti Amerika Serikat dan Inggris, maupun di negeri yang kapasitasnya sangat terbatas. Karena itu, sering disebut intelijen bukan organisasi yang sempurna yang selalu harus dapat menangkal terjadinya kejutan strategis berdasarkan informasi yang disampaikannya melalui mekanisme sistem peringatan dini. Atas dasar keterbatasan ini, bagi Indonesia yang menghadapi kendala keuangan negara untuk meningkatkan *technical intelligence*, pengembangan *human intelligence* mungkin dapat dijadikan prioritas yang lebih tinggi dan sekaligus melakukan koordinasi di antara seluruh komunitas intelijen yang ada.