

# *Tujuh* **Konsolidasi Negara, Politik Transisi, dan Fungsi Intelijen**

**Kusnanto Anggoro**

Intelijen merupakan pilar penting bagi kelangsungan hidup suatu pemerintahan, rejim, dan negara, atau siapapun juga yang mewarisi mahkota sebagai “yang berdaulat” (*the sovereign*). Di negara pasca-kolonial atau otoriter, fungsi intelijen, yang dilakukan oleh dinas polisi rahasia, agen rahasia, dan/atau mata-mata (*spies*) merupakan instrumen yang lebih berpihak kepada kekuasaan daripada rakyat.<sup>1</sup> Di negara

---

<sup>1</sup>Tidak diketahui kapan istilah intelijen untuk pertama kalinya muncul. Secara umum, fungsi-fungsi intelijen, khususnya yang berkaitan dengan kegunaan informasi untuk multiplikasi dan deteksi telah dikenal sejak lama. Thucydides, dalam bukunya *The Peloponessian War*, seperti diterjemahkan oleh J.M. Dent, tidak menggunakan istilah itu. Sun Tzu dan Kautilya menggunakan istilah *spies* (seseorang yang digunakan untuk memperoleh informasi rahasia tentang musuh). Istilah polisi rahasia, yang menggunakan taktik teror terhadap warganegara, digunakan

demokrasi, termasuk di Amerika Serikat, etos intelijen mungkin saja berpihak kepada pelayanan publik; namun realitas politik birokrasi acapkali menyebabkan intelijen berpihak kepada kepentingan politik.

Di negara otoriter maupun demokrasi, reformasi intelijen merupakan masalah pelik. Ukuran-ukuran pengelolaan demokratik, misalnya yang acapkali dinyatakan dalam istilah diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi, menjawab sebagian masalah organisasional tetapi tidak selamanya menyentuh masalah politik. Barangkali ada dinamika tersendiri dalam sejarah pertumbuhan fungsi intelijen yang menyebabkannya menjadi institusi yang unik. Dinamika itu merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari devolusi kewenangan negara, hubungan antara warganegara dan negara, maupun kematangan sistem politik di mana negara itu berada. Arah dan ruang perubahan itu ditentukan oleh beberapa faktor interaktif antara bangunan negara dan struktur internal dengan keamanan, konsolidasi rejim dan institusionalisasi demokrasi, serta kesiapan aparat keamanan untuk mematuhi etika dan prinsip demokrasi. Kunci paling penting dalam keseluruhan proses itu, khususnya selama masa transisi demokratik, adalah negosiasi antar kekuatan-kekuatan politik.

---

pada masa kolonial. Mereka adalah bagian dari komunitas profesional dan apolitik.

## **Konsolidasi Negara, Perang dan Fungsi Intelijen**

Intelijen merupakan instrumen penting untuk kelangsungan hidup negara bangsa (*nation states*). Referensi tentang pengumpulan informasi (*information gathering*), kecerdasan menganalisa dan kewaskitaan memilih opsi kebijakan dapat ditemukan pada karya-karya sejarah. Operasi rahasia dan berbagai tindakan tersembunyi dapat ditelusuri sejak awal peradaban, mulai dari Mesir, Babylon, Assuria, Yunani, Cina, dan India. Karya-karya sastra Yunani Kuno seperti Xenophon, Aeneas Tacticus dan Polyaeus banyak bercerita tentang kegunaan intelijen, sekalipun menggunakan istilah-istilah yang tradisional dan simbol-simbol seperti “pejalan malam” (*surveillance agents*), pesan-pesan Themistocles kepada Ionians, *manteis* (pedagang yang sekaligus memainkan peran untuk mengumpulkan informasi).<sup>2</sup>

Dalam tradisi Jawa, hal seperti itu juga banyak dikenal. Karya-karya sastra yang menceritakan tentang konsolidasi kekuasaan Majapahit dan Mataram dalam berbagai ajang pertempuran kerap kali bercerita tentang panah sendaren, panah api, cermin, tiruan suara burung, dan tembang sebagai instrumen untuk menyampaikan pesan-pesan khusus. Istilah “dom sumurip ing banyu” (*jarum yang disusupkan kedalam air*) dan “telik sandi” (*memasuki wilayah lain secara diam-diam*) muncul bersama dengan beberapa gelar perang

---

<sup>2</sup> Frank S. Russell, *Information Gathering in Classical Greece* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

seperti *Cakra Byuha* dan *Garuda Nglayang*. Pasca-Baratayudha memperkenalkan operasi rahasia Aswatama untuk membunuh keturunan Pandhawa. Gugus-gugus intelijen tempur atau pasukan pengawal raja di kenal dalam Babad Majapahit, Demak, maupun Mataram.

Orang pertama yang dianggap mempelajari intelijen secara sistematis adalah Sun Tzu (c. 500 SM). Dalam *the Art of War*, pemikir Cina itu menekankan pentingnya pengetahuan dan informasi. Ajarannya, “ketahuilah musuhmu, pahamiilah dirimu, maka kemenangan akan menjemputmu di ratusan medan laga”, dikutip dalam berbagai literatur. Selama berabad-abad, pemikirannya itu dibaca dan ditafsirkan dalam berbagai konteks, antara lain, perang, ilmu politik, ilmu pemerintahan, maupun manajemen. Tersirat dari pernyataan Sun Tzu adalah bahwa kejelian memperoleh informasi, kecerdasan mengolahnya, dan kearifan menentukan langkah penggunaannya merupakan kunci untuk meraih tangga keberhasilan. Kata “seni” (*art*) yang menjadi atribusi bagi “perang” (*war*) dalam buku Sun Tzu melambangkan pentingnya kecerdasan daripada kekuatan.<sup>3</sup> Pesan Sun Tzu, “Hanya raja yang bijak dan

---

<sup>3</sup> Buku Sun Tzu, *the Art of War*, dan Kautilya, *Arthashastra* memberi perhatian besar pada fungsi intelijen perang. Sun Tzu cenderung memberi perhatian lebih banyak pada dinas intelijen; Kautilya pada bagaimana operasi intelijen harus dilakukan. Dalam bab yang secara khusus membahas “Kegunaan Spies”, Sun Tzu menegaskan pentingnya *foreknowledge*, jika para jenderal ingin menuai kemenangan di medan laga. Pentingnya *foreknowledge* itu sendiri terlihat dari pernyataannya bahwa “*foreknowledge* ini tidak

jenderal yang tangkas akan menggunakan orang paling cerdas untuk mencari rahasia musuh dan oleh karenanya mencapai hasil yang maksimal. *Spies* merupakan unsur paling penting karena mereka sangat menentukan kemampuan pasukan untuk bergerak". Dalam tradisi Cina yang lebih mengagungkan pena (*bun*) daripada senjata (*bu*), Sun Tzu agaknya ingin berpesan bahwa pertempuran langsung harus dihindari. Etika pragmatik seperti itu menampilkan dirinya di berbagai arena, antara lain sebagai serangan kilat (*blitzkrieg*) dalam penyerangan.

Pemegang peran kunci untuk membangun kecerdasan itu bukanlah mereka yang akan melakukannya di medan laga. Jenderal-jenderal Athena mengandalkan pada *proxenos* ketika menyerang Sparta.<sup>4</sup> Dalam

---

bisa didapat hanya dari semangat, Tuhan, atau analogi dengan kejadian-kejadian di masa silam, atau bahkan oleh perhitungan ahli perbintangan...informasi seperti itu harus diperoleh dari sumber yang benar-benar tahu situasi musuh". Selengkapnya, lihat *The Art of War*, terjemahan Samuel B. Griffith (London: Oxford University Press, 1971), khususnya bab XIII tentang "Employment of Secret Agents". Untuk karya Kautilya, lihat terjemahan L. N. Rangarajan, *The Arthashastra*, terjemahan dan penafsiran kembali, (New Delhi: Penguin Book, 1992).

<sup>4</sup> Lihat Rose Mary Sheldon, *Espionage in the Ancient World: An Annotated Bibliography of Books and Articles in Western Languages* (Jefferson, NC: McFarland, 2002). Karya Sheldon menunjukkan bagaimana "proxenia" digunakan oleh tentara Yunani sebagai penghubung dalam operasi bawah tanah mereka. *Proxenia* adalah warganegara yang berkhianat untuk kepentingan negara lain. Sheldon menjelaskan bagaimana *proxenia* ini bekerja mengumpulkan informasi sambil tetap mengerjakan tugasnya sehari-hari, sebagai pedagang, petani atau yang lain.

*Arthashastra*, Kautilya (c. 300 SM) menyarankan Chandragupta Maurya untuk memberikan peran itu kepada *guda* (penyurup), *samstha* (penyusup), *ssattri* (agen rahasia) dan *tikshna* (asasin). Mereka adalah kelompok atau perorangan yang memperoleh latihan khusus dan tunduk pada kewenangan raja.<sup>5</sup> Genghis Khan menggunakan apa yang dalam politik Cina modern dikenal sebagai “koloni kelima” ketika menyerang Asia Tengah. Odysseus mempekerjakan Diomedes untuk merancang patung kuda sebelum memasuki gerbang Troya.<sup>6</sup> Alexander Agung mengirim Nubia, seorang sejarawan, sebelum menaklukkan Mesir. Panembahan Senapati menggunakan Adisari untuk membujuk Bupati Madiun, sebelum para tumenggung Mataram membawa pasukan gelar sepapan memasuki wilayah Madiun. Dalam perang gerilya melawan Belanda, banyak anak-anak usia tanggung yang menjadikan serangan-serangan para komandan gerilya menjadi tampak cerdas.

Profesi intelijen adalah profesi yang memerlukan keahlian khusus, dan hingga tingkat tertentu juga dituntut untuk mematuhi norma dan moralitas profesi ketika melaksanakan tugasnya. Tidak satupun dalam sejarah terdapat seseorang yang sekaligus menjadi *proxane*, Odysseus, dan Chandragupta. Bahkan

---

<sup>5</sup> Kautilya, *op.cit.*, hal. 499ff.

<sup>6</sup> Andre Gerolymatos, “Espionage and Treason: A Study of the “Proxenia”, dalam *Political and Military Intelligence Gathering in Ancient Greece* (Amsterdam: J.C. Gieben, 1986).

Genghis Khan ataupun Sultan Agung Hanyokrokusuma, yang sekaligus menggenggam kewenangan politik dan *sangkakala* untuk menentukan kapan perang harus dilakukan, memberikan tugas-tugas itu kepada orang lain. Tampaknya apa yang dikenal dalam ilmu politik sebagai spesialisasi fungsi dan diferensiasi struktur merupakan sesuatu yang alami, kebutuhan bagi sebuah sistem, dan dilakukan oleh siapapun untuk memelihara kemampuan sistem meraih tujuannya, baik ketika tujuan itu dirumuskan sebagai upaya untuk sekedar mempertahankan diri, memelihara diri, atau mengembangkan diri. Dalam sistem totalitarian modern, sistem komunis, mereka yang memegang kendali intelijen hanya menggenggam kewenangan operasional.

Kewenangan itu menjadi penting karena dalam sistem politik manapun negara dibentuk pertama-tama dan terutama untuk melindungi segala sesuatu yang berada di dalam wilayah kekuasaannya. Sebagai otoritas politik, negara dibangun berdasarkan kontrak sosial, ketika sebagian besar warganegara memberikan kedaulatannya kepada sebagian kecil warga yang lain. Tidak pernah ada raja tanpa *karwala*, pemimpin tanpa pengikut, dan perwira tanpa prajurit. Genghis Khan tidak mungkin berhasil jika tidak dibantu oleh komandan-komandan yang handal. Alexander Agung hanya memiliki sepasang tangan, dan oleh karena itu memerlukan *satrap* (gubernur) untuk memerintah Macedonia, Persia, Mesir, dan Syria. Karena itu, bangunan negara mempersyaratkan harmoni hubungan antara yang memerintah dan yang

diperintah. Transisi politik, pada hakikatnya merupakan proses negosiasi yang berlangsung secara berulang untuk menemukan ruang-ruang kesepakatan tentang kewenangan pemerintah dan hak warganegara.

Kalaupun ada sesuatu yang tidak berubah sepanjang sejarah adalah bahwa hanya ada satu “yang berdaulat” (*the sovereign*), otoritas “negara” dalam pengertian modern. Negara pula yang menentukan tataran kewenangan kepada aparat-aparat penyelenggara negara. Namun sebagai puncak kekuasaan, tampaknya negara itu sendiri memendam karakter akumulasi kekuasaan dan kompetitif terhadap negara yang lain. Ketika menjadi instrumen negara, pena atau pedang tidak selamanya digunakan hanya untuk kompetisi melawan negara yang lain tetapi kerap kali juga terhadap warganegaranya sendiri. Seberapa besar kemungkinan itu terjadi ditentukan oleh beberapa faktor, terutama karakter hubungan antarnegara dan hubungan antara negara dan warganegaranya. Dalam bahasa modern, semua itu ditentukan oleh pola hubungan internasional dan kedemokrasian (*democraticness*) negara tersebut.

Barry Buzan memadukan pemikiran itu dalam konseptualisasinya mengenai “kompleks keamanan” (*security complexes*) dan sifat negara (*the nature of the state*).<sup>7</sup> Dalam pertumbuhannya sebagai negara bangsa,

---

<sup>7</sup> Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 1<sup>st</sup> Edition, (London: Lynne Rienner, 1993).

acapkali negara harus berhadapan dengan tugas ganda -- kewajiban untuk menyelamatkan diri dari berbagai ancaman yang terjadi dari kompleks keamanan dan dari kegagalannya membangun negara yang terkonsolidasi. Keberhasilan konsolidasi negara akan menentukan watak pengelolaan negara maupun kompleks keamanan. Sekurang-kurangnya sampai berakhirnya kontrak sosial antara yang memerintah dan yang diperintah, ke arah mana pena dan pedang akan tertuju dan kepada siapa mereka akan digunakan ditentukan oleh keberhasilan konsolidasi itu. Oleh karenanya, transisi rejim merupakan suatu episode penting dalam reformasi fungsi intelijen. Kegagalan mengelola intelijen pada masa transisi dapat mengakibatkan kegagalan konsolidasi negara demokratik.

Sebelum negara modern, prinsip seperti itu menjelma menjadi bentuk fungsional antara fungsi intelijen dengan konsolidasi kekuasaan. Kekaisaran Mongol, misalnya, tampaknya tidak terlalu peduli untuk membina intelijen internal, suatu kecenderungan yang berbeda dari apa yang dilakukan oleh kaisar-kaisar Eropa, mulai dari Alexander Agung, Tsar Rusia sampai dengan Napoleon. Gejala itu terjadi karena orientasi imperial dan derajat fragmentasi elit. Genghis Khan, misalnya, memimpin imperium Mongol, yang relatif kohesif sehingga penaklukan yang dilakukannya ke luar Tiongkok lebih didorong untuk membangun sebuah "negara sembah" (*tributary state*), bukan "negara penguasa" (*imperial state*). Daratan yang luas dan sumberdaya alam yang

memadai mampu menyebabkan keagungan Mongol dapat dipelihara tanpa harus melakukan eksploitasi sumber daya dan penguasaan pasar.

Alexander Agung memiliki keinginan ekonomi politik yang kuat. Daratan Macedonia tidak cukup mampu untuk menyangga perdagangan yang semakin berkembang di Laut Tengah. Konflik atau kerjasama yang menandai “hubungan internasional” di antara negara-negara di tepi Laut Tengah pada waktu itu didorong bukan hanya sebagai bagian dari kompleks keamanan melainkan juga konsolidasi internal untuk membina keamanan rejim. Berbeda dari Genghis Khan, kekuasaan Alexander Agung menjadi berwatak imperial. Keberhasilannya untuk memperluas pengaruh sebagian besar ditentukan oleh kemampuannya mengambil hati birokrasi lokal, cara yang juga digunakan oleh Kekaisaran Roma selama lebih dari 500 tahun.<sup>8</sup> Fungsi intelijen oleh karenanya meliputi bukan hanya intelijen untuk mengukuhkan tapalbatas, tetapi juga untuk menegakkan kepatuhan pada emperor.

Bina-bangsa (*nation building*) dan bina negara (*state-building*) menjadi terminum penting pembentukan negara modern. Di negara-negara multi-etnik, kekhawatiran *the sovereign* adalah bagaimana memelihara legitimasi dari rakyatnya. Dalam teori, legitimasi itu seharusnya diperoleh melalui

---

<sup>8</sup> Rose Mary Sheldon, *Intelligence Activities in Ancient Rome: Trust the Gods, but Verify* (London: Frank Cass, 2005)

kemampuan *the sovereign* untuk memenuhi kontrak sosial dengan memberi kemakmuran, kedamaian dan keadilan. Dalam praktek, instrumen kekerasan (hukum, penjara, senjata) memainkan peran penting. Ketika negara dibangun di atas bangunan sosial yang kompleks, dan/atau disertai dengan fragmentasi elit, *the sovereign* menghadapi tantangan yang luar biasa. Fungsi intelijen yang pada mulanya hanya sebagai instrumen untuk konsolidasi eksternal dalam rangka meredam kompleks keamanan hadir bersama kebutuhan konsolidasi internal untuk menghadapi kudeta dan melumpuhkan lawan-lawan politik.

Masa kolonial adalah konsekuensi logis dari keharusan-keharusan seperti itu. "*Colonialism is the highest state of imperialism*". Kekuasaan imperialisme Eropa di manapun juga menghadapi gugatan yang luar biasa dari masyarakat terjajah. Perang dalam negeri, atas nama pergolakan nasionalisme atau anti-kolonialisme, senantiasa merupakan ancaman serius bagi rejim kolonial. Kolonial Inggris tak henti menghadapi gejolak di Afrika dan Asia Tenggara. Perancis menghadapi tantangan serupa di Indocina, seperti halnya Belgia dan Jerman di Afrika serta Belanda di Indonesia. Penguasa kolonial memerintah dengan darurat militer, sebagaimana terlihat dari keberadaan Gubernur Jenderal yang bertanggungjawab langsung ke Belanda. Tumpuan pada penggunaan instrumen koersif dengan dalih penegakan hukum atau fungsi polisional menyebabkan terjadinya berbagai bentuk pembatasan terhadap hak-hak sipil dan politik.

Dengan demikian, pengalaman historis sejarah kolonial membawa serta praktek kolonialisme di negara pasca-kolonial. Bina-bangsa dan bina-negara meniscayakan transformasi menyeluruh dari instrumen kekerasan, mulai dari polisi, tentara, hingga instansi yang melaksanakan fungsi-fungsi intelijen. Di negara yang dibangun di atas pluralitas ras, etnik, dan berbagai ikatan primordial lain yang tumbuh sebagai tantangan terhadap legitimasi negara [pasca-kolonial], fungsi intelijen internal diarahkan untuk menekan pergolakan dan penentangan terhadap kekuasaan. Bagi mereka yang relatif kurang dihadapkan pada tantangan eksternal, intelijen negatif dengan karakter preemptif dan/atau koersif lebih dominan dibanding intelijen positif yang pada umumnya menampilkan sisi-sisi preventif dan persuasif. Sebaliknya, mereka yang selalu dicekam oleh ancaman internal cenderung memberi perhatian pada intelijen negatif. Tentu, gejala ini merupakan konsekuensi logis dari keniscayaan untuk mempertahankan kelangsungan hidup (*survival*), bukan karena pertimbangan moral dan etik untuk membangun sebuah negara yang bertanggungjawab atas kesejahteraan warganya.

### **Negara Pasca-Kolonial, Stabilitas Rejim dan Otonomi Relatif Intelijen**

Intelijen diakui sebagai profesi kedua tertua di dunia. Namun instansi intelijen nasional pada umumnya merupakan instansi terakhir yang mengalami institusionalisasi dalam negara modern, sebagian besar

diantaranya baru pada abad ke-19 dan ke-20. Terdapat semacam paradoks, yang tampaknya menggarisbawahi karakter informal dan rahasia bagi sesuatu kerja yang akuntabilitas politik. Tidak mudah juga untuk mensenyawakan antara keniscayaan untuk memperoleh informasi yang lengkap dengan cara-cara normal dan dari sumber terbuka semata-mata. Sulit untuk mengharapkan produk intelijen yang handal hanya dengan memiliki sebagian informasi yang sebenarnya diperlukan. Karena itu kerap kali karakter informalitas dan kerahasiaan itu sering kali memperkuat kecenderungan badan-badan intelijen bekerja dalam batas yang lebih didorong oleh efektifitas, tak terbatas oleh mandat maupun ketentuan-ketentuan yang mengikat. Dalam suasana yang penuh dengan diskresi seperti itu, tidak mengherankan jika terdapat peluang besar terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Stabilitas rejim, oleh karenanya, menjadi kunci tentang lingkup dan tujuan reformasi intelijen. Namun stabilitas itu hanya dapat terwujud jika setiap unsur negara merasa memiliki jaminan terhadap mekanisme demokrasi. Pada masa transisi, persoalan itu menjadi pertanyaan serius karena tidak setiap entitas sosial dan politik, menganggap demokrasi sebagai satu-satunya norma, nilai, prinsip, dan mekanisme pengelolaan. Rejim bisa menjadi sangat sensitif terhadap ancaman yang timbul dari gerakan separatis, pertikaian komunal berkepanjangan, maupun lawan-lawan politiknya. Banyak kasus yang menunjukkan bahwa penguasaan kendali fungsi intelijen, dan oleh

karenanya juga dinas yang menyelenggarakan fungsi-fungsi itu, memainkan peran instrumental dalam stabilisasi rejim itu. Jarang terjadi konsolidasi rejim dapat berhasil tanpa terlebih dahulu suatu lapisan elit melakukan penguasaan terhadap fungsi intelijen. Di Rusia, misalnya, Stalin baru dapat menjadi *primus inter pares* di antara para calon pengganti Vladimir Lenin setelah menguasai intelijen, khususnya KGB yang memiliki kewenangan untuk menghukum (*punitive*) dan judicial.

Di manapun juga, penguasaan politik dilakukan dengan akumulasi kekuasaan, efektifitas kendali dijaga dengan membangun garis komando, dan kesinambungan karakter politik hirarki dipelihara dengan loyalitas. Kewenangan politik, manajemen organisasi, dan kompetensi teknis oleh karena itu bergerak dalam dinamika dan logika seperti itu. Selama jenjang otoritas dapat dijamin, khususnya antara pusat kekuasaan dan penyelenggara fungsi manajemen, selama itu pula kemampuan teknis bukan merupakan ancaman politik yang perlu dirisaukan. Karena itu, seperti telah dikemukakan sebelumnya, diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi sesungguhnya merupakan kebutuhan organisatoris untuk melaksanakan fungsi, bukan sebagai instrumen untuk membangun kendali yang efektif. Kompetensi menjadi ukuran pokok dalam spesialisasi fungsi; diferensiasi struktur dilakukan untuk menjamin kompetensi dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi itu. Pilihan strategis yang kemudian muncul dari paradigma seperti ini adalah apakah reformasi

intelijen harus dimulai dari perubahan politik yang mengatur tanggungjawab politik lembaga intelijen atau, sebagai alternatif, memilih lebih dahulu pengaturan yang berkaitan dengan kompetensi teknis dan dengan demikian tanggungjawab operasional lembaga-lembaga intelijen itu.

Kecenderungan seperti itu menjelaskan mengapa dalam rejim apapun sesungguhnya dapat terjadi diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi, sekalipun tidak terjadi perluasan mekanisme demokratik. Dalam kenyatannya memang tidak ada kaitan antara orientasi ideologi dengan pengelolaan cara kerja intelijen, sekalipun kewenangan politik lembaga intelijen selalu merupakan bagian dari pembagian kekuasaan. Persoalan yang acapkali muncul adalah kekaburan hirarki kendali yang dapat terjadi karena beberapa hal, termasuk otonomisasi dalam bentuk pemberian kewenangan-kewenangan khusus kepada penyelenggara fungsi intelijen sebagai *trade-off* pada kesetiaan politik. Diferensiasi struktur menyelesaikan sebagian persoalan itu, terutama jika mereka disertai dengan *checks and balances* secara internal di antara sesama penyelenggara fungsi intelijen spesifik. Menjadi persoalan ideologis apakah *checks and balances* itu dibangun berdasarkan koordinasi atau justru konsentrasi. Dalam soal itu, nyaris tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara rejim komunis maupun rejim militer. Dalam masyarakat demokrasi, fungsi intelijen yang tak terkendali merupakan ancaman terhadap kebebasan sipil. Dalam sistem otoriter, fungsi intelijen yang tak terkendali

merupakan ancaman sekaligus terhadap hak-hak sipil dan kontestasi elit.

Sistem Soviet sesungguhnya mengenal diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi. Mereka memiliki polisi politik, Cheka (*All-Russian Extraordinary Commission for Combating Counterrevolution and Sabotage*, *Vserossiiskaia chrezvychnaia komissiiia po bor'be s kontrrevoliutsiei i sabotazhem – VChK*) pada awal 1920an maupun NKVD (*People's Commissariat of Internal Affairs*, *Narodnyi komissariat vnutrennykh del*) pada pertengahan 1930an. Kedua-duanya merupakan embrio KGB (*Committee for State Security*, *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*) dan memainkan peran internal dalam konsolidasi rejim Stalin, termasuk dalam pergumulan politik antara Stalin-Kirov maupun Beria-Krushchev. Selain KGB, rejim Soviet memiliki juga intelijen militer yang berada di bawah Departemen Pertahanan, intelijen kepolisian di bawah Menteri Dalam Negeri. KGB tumbuh menjadi pusat kekuasaan, karena lembaga intelijen itu menyatukan fungsi inteljen dan fungsi judisial tanpa disertai dengan pengaturan yang jelas mengenai, misalnya, apa yang dimaksud dengan tindak kriminal.

Di bawah kepemimpinan Lavrentii Beria, KGB menjadi semakin kuat, bukan hanya berfungsi untuk politik dan keamanan tetapi juga soal-soal ekonomi. KGB menjadi organisasi gurita yang memainkan peran mulai dari penegakan hukum, intelijen luar negeri, kontra-intelijen sipil maupun militer. Secara simbolis, kekuatan KGB itu terlihat dari kedudukan Beria

sebagai anggota tetap Politbiro dan Wakil Perdana Menteri. Pada masa Soviet, agen-agen KGB melakukan banyak hal, termasuk pembunuhan politik (*assassination*) dan membantu aparat keamanan di negara komunis yang lain. Setelah rejim Soviet tumbang di penghujung 1990an, pengganti KGB, FSB (*Federalnaya Slushba Bezopasnosti*), tetap merupakan intelijen domestik untuk mempertahankan stabilitas rejim. Kini, sepuluh dari 26 orang-orang terdekat Presiden Rusia Vladimir Putin, termasuk mereka yang menduduki jabatan sebagai gubernur, adalah agen-agen KGB.<sup>9</sup>

Gejala serupa juga terdapat di negara-negara Eropa Timur. Di bawah naungan rejim Soviet, seluruh intelijen negara-negara Eropa Timur mengikuti pengaturan seperti yang berlaku di Uni Soviet. Terdapat pemisahan formal antara fungsi intelijen militer dan sipil -- yang pertama untuk spionase militer dan kontra-spionase di dalam organisasi tentara, sedang yang disebut belakangan untuk spionase umum, kontra-spionase dan memata-matai warganegara. Hampir di semua negara Eropa Timur, dinas intelijen memainkan peran politik untuk konsolidasi rejim. Pada pertengahan 1950an, fungsi intelijen juga dilakukan terhadap kalangan militer, terutama di Czeckho[slovakia], Hongaria, dan Polandia.

---

<sup>9</sup> Lihat Richard Staar, *KGB and Other Buddies in Putin Apparatus* (Boston, Mass: the Institute for the Study of Conflict, Ideology and Policy, 2000).

Rejim otoriter memang mempunyai kecenderungan serupa, terlepas dari orientasi ideologis mereka. Seperti halnya yang terjadi di rejim Soviet Eropa Timur, gejala penggunaan intelijen oleh rejim untuk memenangkan pertarungan antar-elit maupun untuk membungkam gerakan anti-rejim terlihat pada rejim-militer di Amerika Latin. Konsolidasi elit mengandalkan pada alat-alat represi, dan militer memiliki tingkat otonomi yang sangat besar. Penguasa menggunakan institusi militer sebagai penopang utama stabilitas regim, tampaknya dengan *trade-off* keuntungan material, terutama dalam bentuk anggaran pertahanan yang berlimpah atau jabatan di lingkungan pemerintahan. Tidak ada satupun rejim militer yang tidak membawa konsekuensi pelanggaran luar biasa terhadap hak-hak asasi manusia. Kalaupun terdapat perbedaan adalah dominasi intelijen militer di Amerika Latin dan dominasi intelijen non-militer di Eropa Timur.

Di negara-negara otoriter Amerika Latin, intelijen militer digunakan untuk menyelenggarakan fungsi intelijen sipil. Di negara-negara di Eropa Tenggara, Amerika Latin dan Asia Selatan, polisi merupakan bagian dari komando militer.<sup>10</sup> Beberapa negara yang mampu membangun kekuatan polisi cukup memadai, peran militer dalam keamanan internal juga menurun.

---

<sup>10</sup> D.M. Anderson and D. Killingray (Eds.), *Policing the Empire: Government, Authority and Control, 1830-1940* (Manchester: Manchester University Press, 1991); h. 106-125; Ernest W. Lefever, *Spear and Scepter: Army, Police, and Politics in Tropical Africa* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1970), h. 33-79.

Meskipun demikian peran itu masih cukup signifikan, sebagian karena keharusan operasional yang terjadi di lapangan, sebagian yang lain karena pertimbangan politik. Hampir dalam seluruh kasus rejim militer, administrasi gelar militer di daerah memainkan peran ganda sekaligus sebagai intelijen militer dan intelijen domestik. Dalam transisi di Guatemala, El Salvador, Argentina dan Brazil, intelijen militer masih memainkan peran untuk mematai-matai warganegara, ikut serta dalam pembinaan belanegara maupun tugas-tugas polisional yang lain. Negara-negara Amerika Latin menempatkan keharusan seperti itu dalam doktrin militer mereka, khususnya di Argentina, Brazil dan Chile.

Dalam masa otoriter, tentara banyak memainkan peran dalam fungsi keamanan internal dan seringkali mempunyai akses langsung untuk berunding dengan pemerintah lokal, tidak dengan pemerintah pusat. Sebagian besar rejim otoriter selama Perang Dingin tidak membedakan dengan jelas antara keamanan militer dari dalam atau luar negeri. Bahkan dalam banyak kasus terdapat kerancuan antara fungsi-fungsi yang pada prinsipnya merupakan fungsi penegakan hukum, pertahanan, atau penginderaan dini. Pewacanaan tidak pernah kunjung akhir tentang bagaimana militer dapat digunakan untuk konflik internal, atau sekurang-kurangnya tugas yang *grey areas* atau bahkan dalam intelijen domestik. Sebab itu tidak mengherankan jika tuntutan reformasi yang menyertai tumbangnya rejim-rejim otoriter kerap kali membentur berbagai kesulitan teknis dan politis.

Akibatnya, diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi tidak serta merta menyelesaikan persoalan karena beberapa alasan. *Pertama*, keharusan bagi intelijen untuk mengumpulkan informasi secara rahasia menjadikan efektivitas dan pengendalian intelijen merupakan tantangan sulit, bahkan bagi negara demokrasi sekalipun. Pemerintahan demokratik menghadapi dilema. Di satu sisi, tanpa intelijen yang efektif, hampir tidak mungkin negara dapat mengantisipasi, mencegah, atau melindungi diri dari ancaman terhadap apa yang dirumuskannya sebagai keamanan nasional. Sebaliknya, tanpa kendali, intelijen tidak mungkin digunakan untuk mencapai tujuan (nasional) yang sah (*legitimate*) dan dapat dibenarkan (*justified*).

*Kedua*, khususnya bagi intelijen yang juga memegang peran sebagai instrumen koersif, pertimbangan politik menjadi lebih penting. Kontestasi demokrasi sendiri acapkali justru membuka peluang impedansi terhadap reformasi intelijen. Kedudukan intelijen di bawah eksekutif, misalnya, menjadikan elit pemerintahan enggan memprakarsai reformasi intelijen. Pemerintahan Peru Fujimori dan Venezuela Hugo Chaves, misalnya, cukup banyak melakukan reformasi militer dan polisi tetapi mempertahankan intelijen seperti keberadaan dan fungsi mereka ketika masih bernaung di bawah rejim otoriter. Perhitungan-perhitungan politik dan ambisi pribadi menyebabkan intelijen pada saat yang sama juga menjadi tempat bagi para elit pasca-otoriter untuk menjaga

kelangsungan hidup mereka sendiri selain untuk melemahkan lawan-lawan politiknya.

*Ketiga*, konsentrasi penguasaan kompetensi teknis hanya pada salah satu cabang intelijen spesifik menyebabkan keniscayaan untuk, hingga tingkat tertentu, menggunakan kompetensi itu ke dalam fungsi-fungsi yang berada di luar fungsi utama dinas tersebut. Dalam teori, rekrutmen dan pendidikan menjadi kunci, bersamaan dengan penataan politik untuk reformasi intelijen. Kecuali Jerman Timur dan Republik Czech, tidak satupun negara-negara pasca-otoriter yang berhasil meningkatkan kapasitas komunitas intelijen di luar institusi. Di Brazil dan Rumania persoalan tersebut hadir bersama dengan kompleksitas yang lain, khususnya ketidakpercayaan publik kepada instansi intelijen, dan oleh karenanya keengganan untuk memasuki pendidikan intelijen. Akibatnya dalam jangka waktu sepuluh tahun setelah transisi, tidak terjadi perubahan yang signifikan dari penyelenggaraan fungsi intelijen.

Tiga persoalan tersebut di atas bermuara pada satu hal, yaitu otonomi relatif dinas intelijen. Fungsi intelijen relatif kedingin dari tuntutan perubahan, bukan hanya karena ketidakberdayaan otoritas politik, tetapi juga karena tiadanya keahlian dan kompetensi untuk menyelenggarakan fungsi intelijen. Karena itu tidak mengherankan jika dinas intelijen acapkali menentukan sendiri apa yang harus mereka lakukan dan bagaimana mereka melakukannya. Ruang otonomi relatif itu, seperti akan dituturkan di bawah,

merupakan salah satu ganjalan penting dalam reformasi intelijen.

### **Tirani Ketidakpastian, Manuver Politik, dan Negosiasi Demokrasi**

Pengalaman bina-bangsa dan bina negara, dan dengan demikian prioritas ancaman, tampaknya memang memainkan peranan penting. Pengalaman reformasi intelijen di negara-negara demokrasi yang sudah maju juga menunjukkan gejala yang kurang lebih serupa. Reformasi mengandaikan adanya sistem demokrasi yang mantap/mapan dan lingkungan yang aman dari apa yang dianggap sebagai ancaman nasional. Di banyak negara berkembang situasi seperti itu masih problematik, terutama di Eropa Timur di mana transformasi pasca-komunis menimbulkan berbagai masalah ekonomi, sosial, dan politik, dan rejim yang tidak stabil atau di Amerika Latin, ketika kultur dan sistem pemerintahan cenderung menghadapi berbagai desakan sentrifugal yang dengan sendirinya mengancam wibawa dan kuasa pemerintah pusat. Meniti buih di antara keduanya acapkali menimbulkan kebimbangan-kebimbangan dalam memilih kebijakan alternatif.

Dengan berbagai varian dan kedalaman yang berbeda, reformasi intelijen di negara-negara pasca-otoriter menempuh perjalanan yang hampir sama. Peneguhan prinsip supremasi sipil atas kebijakan intelijen menjadi prioritas pokok, tak diragukan karena intelijen

merupakan salah satu pilar penting bagi kebijakan represif pada masa otoriter. Namun masalah-masalah baru yang muncul pada masa transisi, khususnya yang terkait dengan sendi-sendi dasar negara-bangsa ataupun masalah-masalah teknis merupakan kendala untuk mewujudkan prinsip supremasi sipil tersebut. Kedudukan relatif kekuatan politik penentang rejim otoriter dan negosiasi mereka dengan rejim otoriter merupakan faktor yang tampaknya menentukan lingkup dan kedalaman reformasi. Namun kelanggengan reformasi ditentukan oleh masalah-masalah yang lebih teknis, misalnya etika profesi intelijen.

Karena itu tidak mengherankan jika reformasi intelijen terjadi lebih signifikan di Afrika Selatan dan Argentina, Czecho[slovakia] dan Jerman Timur daripada di Rumania dan Brazil. Di Rumania, rejim pasca-otoriter kembali menghadapi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan bina-bangsa. Pertikaian komunal di Transkaukasus dan multi-etnisitas di Rumania sendiri memperkuat kembali nasionalisme titular di Rumania. Rejim yang menggantikan Nicolai Ceasescu, Front Pembebasan Nasional (*National Salvation Front*) justru membangkitkan kembali *proto-fascist* di negeri itu. Di Brazil, persoalannya terletak pada *disjunction* pemerintah pusat dan federal, selain karena keberhasilan militer untuk mempertahankan *privilege* mereka dikukuhkan dalam konstitusi baru. Di kedua negara itu, ketiadaan kapasitas sipil menjadi faktor utama yang semakin mempersempit ruang untuk

reformasi intelijen. Di Rumania, Presiden Ion Iliescu yang mengambilalih kekuasaan rejim komunis Ceacescu membubarkan dinas rahasia (*Securitate*) pada tahun 1989, hanya 3 bulan setelah naik singgasana. Namun dinas rahasia baru yang dibentuk, *Romanian Intelligence Services*, ternyata tidak lebih dari metamorfose *securitate*. Dalam waktu 10 tahun, rejim pasca-Ceasescu hanya berhasil mengganti sekitar 6 persen personil mereka.

Lebih dari itu, keterkaitan yang kuat antara institusi intelijen dengan penguasa-penguasa lama, yaitu organ partai di Eropa Timur dan militer di Latin Amerika, menyebabkan desakan publik tidak ditujukan secara langsung terhadap dinas-dinas intelijen. Barangkali banyak yang menyangka bahwa reformasi militer akan dengan sendirinya membawa implikasi pada reformasi intelijen. Selain itu, karakter rahasia yang selalu menjiwai dinas intelijen menyebabkan fungsi intelijen kurang memperoleh perhatian publik. Karena itu tidak mengherankan jika desakan publik semakin menyusut atau terdistorsi ketika penguasa otoriter, partai komunis ataupun militer, tidak lagi berada secara formal di panggung politik. Dalam suasana seperti itu, salah satu konsekuensi yang tidak dapat dihindari adalah bahwa hampir semua agenda reformasi intelijen dirancang oleh dinas intelijen sendiri, yang sebagian besar birokrasinya tetap mengandalkan mereka-mereka yang mengalami pendewasaan (*forming years*) pada masa otoriter, dan oleh karenanya juga cara pandang mereka tentang ancaman dan bagaimana harus menghadapinya.

Perubahan yang signifikan hanya terjadi di Afrika Selatan dan, pada tingkat yang lebih terbatas, Argentina. Di Afrika Selatan, rejim pasca-*apartheid* berhasil membongkar sebagian besar landasan kerja intelijen, khususnya yang terkait dengan fungsi penegakan hukum dan intelijen politik. Perumusan kembali peran intelijen, restrukturisasi kelembagaan, dan legislasi di bidang intelijen berjalan seiring dengan perubahan-perubahan demokratis institusi lain yang bertanggungjawab dalam masalah keamanan nasional. Tampaknya Kongres Nasional Afrika (*African National Congress*) berhasil memberi tekanan kepada pemerintahan *apartheid* terakhir, Presiden F. W. deKlerk, dengan menggunakan pijakan kesepakatan transisi dalam *Convention of Democratic South Africa* (CODESA). Kesempatan untuk mengubah konstitusi memberi landasan yang kuat bagi peraturan-peraturan yang berada di bawahnya. Lingkup reformasi intelijen di Afrika Selatan jauh lebih menyeluruh dibanding negara-negara pasca-otoriter yang lain, dimulai dengan penegasan fungsi intelijen internal dan eksternal serta restrukturisasi instansi-instansi intelijen.

Kecenderungan yang sama, meski dengan tingkatan yang berbeda, terlihat di Argentina. Presiden pertama pasca-otoriter, Raul Alfonsin, memiliki ruang yang cukup luas untuk memberi tekanan politik terhadap militer, yang bukan hanya sedang kehilangan dukungan publik setelah kekalahan mereka dalam Perang Falkland tetapi juga terlibat dalam berbagai pelanggaran hak-hak asasi manusia. Militer yang

sedang mengalami disorientasi dan demoralisasi tampaknya merupakan waktu yang paling tepat bagi kekuatan demokratik untuk melakukan reformasi sektor keamanan, dalam kasus Argentina khususnya reformasi militer. Presiden Alfonsin berhasil membentuk Komisi Transisi (*Transitional Executive Security Committee*) yang memiliki otoritas untuk melakukan reformasi intelijen. Pengadilan atas tindak pelanggaran hak-hak asasi manusia yang dilakukan oleh rejim militer, oleh karenanya, menjadi titik-masuk melakukan reformasi intelijen. Seperti lajim terjadi di negara pasca-militer, reformasi intelijen dipusatkan pada sipilisasi lembaga intelijen dan menempatkan lembaga intelijen dalam kontrol sipil. Penting untuk dicatat bahwa dalam limabelas tahun belakangan ini, pemerintah Argentina berhasil menggunakan berbagai rencana regulasi, misalnya tentang kebebasan publik (1986), kerahasiaan (1990), dan kebebasan informasi (1991), sebagai instrumen untuk merumuskan kembali pengaturan umum mengenai penyelenggaraan keamanan nasional (*national security*).

Brazil tidak cukup memiliki potensi demokratik seperti di Argentina, selain juga tidak dapat memanfaatkan momentum disorientasi dan demoralisasi tentara. Selain itu, Presiden-presiden terpilih sejak 1989 adalah mereka yang di masa lalu mempunyai kaitan erat dengan pengasa-penguasa militer. Karena itu tidak mengherankan jika reformasi militer umumnya dan intelijen khususnya tidak terjadi secara signifikan. Kecuali perubahan nama dinas-dinas intelijen, fungsi dan lingkup kerja intelijen pasca-

militer Brazil tetap mengandalkan institusi-institusi lama. Militer tetap memiliki tempat terhormat dalam politik. Pemberontakan bersenjata di beberapa provinsi menyebabkan militer masih memiliki ruang untuk mengukuhkan diri dalam kehidupan negara pasca-militer di Brazil. Presiden dan Badan Koordinasi Intelijen Brazil, lembaga baru yang dibentuk untuk mengkoordinasikan fungsi intelijen, gagal membendung otonomi intelijen militer untuk secara langsung berhubungan dengan pemerintah lokal, khususnya di wilayah-wilayah yang penuh dengan sengketa tanah. Dominasi militer di beberapa tempat, khususnya sejak 1997, menjadikan segenap pewacanaan tentang regulasi mengembalikan pengertian-pengertian dan konseptualisasi lama seperti yang dianut pada masa rejim militer.

Kasus Afrika Selatan dan Argentina menunjukkan bahwa transplantasi rejim membuka peluang lebih besar terjadinya reformasi intelijen, sekalipun lingkup reformasi itu pada akhirnya akan lebih ditentukan oleh desakan-desakan politik dalam proses negosiasi. Dengan perspektif ini pula dapat dimengerti jika hampir di seluruh Eropa Timur, kecuali di Republik Czech dan Jerman Timur, reformasi intelijen hanya terjadi pada tataran politik, tetapi tidak pada penyelenggaraan fungsi intelijen. Sebagai negara yang mewarisi tradisi supremasi sipil, tidak sulit bagi Republik Czech untuk menghapus dinas intelijen (*StB*) yang dimasa lalu memainkan peran layaknya KGB Soviet. Jerman Timur tentu merupakan sebuah kasus tersendiri, mengingat persatuan negara itu

dengan Jerman Barat dengan sendirinya memandatkan otoritas politik Jerman Barat untuk membubarkan dinas intelijen Jerman Timur (*staei*). Namun di negara Eropa Timur yang lain, termasuk Polandia yang sering dianggap sebagai salah satu model transplantasi rejim ketika Solidaritas berhasil menumbangkan pemerintahan komunis, reformasi fungsi intelijen masih menghadapi tantangan serius.

Dari pengalaman beberapa negara transisi tersebut terlihat beberapa kecenderungan. Hampir secara keseluruhan menunjukkan adanya keberhasilan-keberhasilan tertentu untuk menegaskan spesialisasi fungsi dan diferensiasi struktur. Rejim transisi tampaknya cukup berhasil mengurangi tingkat akumulasi kewenangan dinas-dinas intelijen, sekurang-kurangnya dengan menempatkan keniscayaan akuntabilitas mereka kepada institusi-institusi politik, baik Presiden maupun Dewan Keamanan Nasional. Di Argentina terjadi perubahan fundamental, khususnya dari segi sipilisasi pengambilan dan penyusunan kebijakan di bidang intelijen. Begitu pula dengan pemisahan antar instansi dan pertanggung jawaban ke otoritas politik. Namun pada saat yang sama tentara Brazil justru memperoleh kembali kewenangan untuk melakukan intelijen domestik. Intelijen sipil di Brazil masih tetap dikendalikan oleh markas komando militer.

Masih menjadi tanda tanya apakah kapital politik ini akan berhasil dimanfaatkan di kelak kemudian hari untuk melanjutkan tahapan reformasi berikutnya yang

lebih memusatkan perhatian pada organisasi dan profesionalisme intelijen. Di manapun juga, regulasi mempunyai banyak makna, khususnya untuk membangun sistem dan kepastian hukum. Namun dalam banyak kasus, bahkan di negara demokrasi seperti India dan Amerika Serikat, intelijen merupakan problem yang tidak mudah diatasi.<sup>11</sup> Keraguan bahwa reformasi intelijen akan menghadapi tantangan serius mulai banyak dikemukakan. Kekhawatiran terlihat dari tulisan Esteves dan Cepik, berturut-turut tentang Argentina dan Brazil.<sup>12</sup> Balenau kelihatan begitu cemas atas arah reformasi intelijen di Rumania.<sup>13</sup> Mereka risau pada ketiadaan keahlian di kalangan sipil, keengganan parlemen untuk secara obyektif mempersoalkan hak pengawasan, dan/atau

---

<sup>11</sup> Christopher Andrew, *For the President's Eyes Only, Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush* (London: HarperCollins Publishers, Inc. 1995); Robert M. Gates, *From the Shadows: The Ultimate Insider's Story of Five Presidents and How They Won the Cold War* (New York: Simon & Schuster, 1996).

<sup>12</sup> Eduardo E. Estévez, *Argentina's Intelligence after Ten Years of Democracy: The Challenges of Reform and Congressional Oversight* (Buenos Aires: 1993); Marco Cepik Priscila Antunes, *The New Brazilian Intelligence Law: An Institutional Assessment*, Center for Hemispheric Defense Studies, Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 May 2001; Untuk tulisan yang lebih kritis, lihat Jorge Zaverucha, "Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil", *Latin American Perspectives*, Vol. 27, No. 3 (June 2000), h. 8-32.

<sup>13</sup> V. G. Baleanu, *A Clear and Present Danger to Democracy: The New Romanian Security Services Are Still Watching* (Camberely, UK: Royal Military College Sandhurst, Conflict Studies Research Centre, 1996).

keengganan penyelenggara pemerintahan untuk membuka pewacanaan tentang intelijen untuk tidak mengurangi kendalinya sendiri. Kompromi yang dilakukan Presiden Carlos Menem dan Fernando Cardoso, berturut-turut dalam kasus Argentina dan Brazil, menunjukkan bahwa keteguhan kepemimpinan nasional memainkan peranan penting untuk menjaga agar reformasi intelijen tetap berada pada jalur yang tidak berseberangan dengan demokratisasi. Keberhasilan relatif intelijen Rumania untuk memainkan peran lebih dari sekedar fungsi intelijen dalam pemerintahan demokratik memperlihatkan bahwa, tanpa harus memiliki kepentingan ideologikal sekalipun, politik birokratik dan monopoli penguasaan kompetensi teknis merupakan faktor penting yang menentukan jangkauan dan lingkup reformasi intelijen.

Oleh sebab itu, reformasi intelijen memerlukan pentahapan strategis untuk mencegah merosotnya kapasitas fungsi intelijen selama masa transisi. Meskipun demikian, karena transisi itu harus disepakati bersama sebagai suatu proses menuju konsolidasi demokrasi, keberpihakan harus diberikan kepada prinsip, norma dan mekanisme demokrasi, bukan kepada efisiensi dan efektivitas fungsi intelijen. Reformasi intelijen merupakan reformasi dari atas (*reform from above*), dimulai dengan penataan politik tentang fungsi intelijen, perumusan ulang tentang peran intelijen pada berbagai tahapan eskalasi konflik atau ancaman terhadap dimensi spesifik dari kehidupan bernegara, dan pembentukan norma atau

segala tatacara tentang bagaimana tugas intelijen harus dilakukan. Pada masing-masing elemen tersebut harus dengan jelas dirumuskan bagaimana supremasi politik, mekanisme kontrol, dan akuntabilitas organisasional akan diberlakukan pada instansi-instansi intelijen. Sedapat mungkin, semua itu perlu tertuang dalam berbagai bentuk kebijakan, perundang-undangan, dan etika intelijen profesional.

### **Moralitas dan Etika Intelijen**

Beberapa bagian dari buku ini telah menjelaskan reformasi intelijen sebagai syarat untuk membangun Indonesia yang lebih demokratis. Selama ini reformasi di bidang sektor keamanan yang lain juga telah memberi landasan berbagai hal, terutama yang berkaitan dengan diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi. Militer telah memiliki acuan beberapa landasan perundangan, misalnya UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara yang menegaskan fungsi pertahanan dan bagaimana pertahanan itu harus dilakukan. UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara berusaha merangkum fungsi pemolisian dan sekaligus bagaimana polisi sebagai instrumen pelaksana fungsi itu. Beberapa rancangan undang-undang sedang disusun dan mungkin baru 10 tahun lagi Indonesia akan memiliki pengaturan yang relatif lengkap untuk mengelola seluruh instrumen negara yang bertanggungjawab dalam fungsi-fungsi yang berkaitan dengan keamanan nasional dan sekaligus melakukan tugas dengan baik.

Semua itu tidak dengan sendirinya menjamin bahwa dinas intelijen tidak akan megancam kehidupan demokrasi. Tidak ada yang meragukan bahwa regulasi dan disiplin organisasi memainkan peranan penting untuk menempatkan dan memastikan fungsi intelijen tetap berada dalam koridor hukum. Namun lingkup regulasi itu sendiri acapkali dibatasi oleh beberapa hal, terutama oleh karakter fungsi dan peran intelijen sebagai institusi yang harus bekerja secara rahasia, tidak dalam pengertian otonom dari kewenangan politik, tetapi dalam pengertian operasional. Regulasi, meskipun merupakan syarat perlu, tidak mencukupi sebagai kerangkai untuk reformasi intelijen. Tak dapat dipungkiri, oleh karenanya, merupakan keniscayaan untuk menegaskan pula pentingnya isu-isu moral dan etis dalam kegiatan intelijen.

Namun dalam masalah ini bahkan pembicaraan pada tingkat akademik pun akan menghadapi perdebatan tak kunjung akhir. Banyak pihak akan merasa canggung mempersoalkan isu-isu moral dan etik bagi sebuah organisasi yang per definisi bersifat *immoral* dan di manapun juga bertumpu pada kerja *espionage* – cara untuk memperoleh rahasia lawan untuk kepentingan militer, politik, maupun ekonomi. Dalam beberapa kasus, untuk mencapai tujuan itu, tugas intelijen acapkali meminta seseorang untuk menjadi pengkhianat; padahal, pengkhianatan merupakan suatu tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan. Namun tantangan yang sebaliknya juga tidak kalah kontroversialnya. Betapapun sulit untuk mempersoalkan kesetiaan (*loyalty*) di dunia yang tidak

pernah terlepas dari spionase, agen ganda, jebakan, tipudaya, dan/atau pelanggaran *privacy*.<sup>14</sup> Secara paradigmatik, sulit berangkat dari pendekatan *a priori*, yang menekankan pada motif-motif luhur ke dalam kerja intelijen. Namun hampir tidak mungkin untuk memilih pendekatan *a posteriori* yang lebih memperhatikan pembelajaran tentang kekeliruan-kekeliruan.<sup>15</sup>

Karena itu, moralitas dan etika intelijen, barangkali memang harus bersumber bukan dari norma dan nilai tertentu yang lebih berkaitan dengan budipekerti, melainkan dari moralitas dan etika yang lebih bersifat material. Tradisi untuk menetapkan moralitas seperti itu dikenal sejak lama, sama tuanya dengan usia intelijen itu sendiri. Sun Tzu maupun Kautilya jauh-jauh hari mengingatkan tentang berbagai isu moralitas, meskipun mereka berdua lebih banyak berbicara pada diferensiasi struktur dan spesialisasi fungsi, sebagaimana disinggung pada bagian lain

---

<sup>14</sup> Sissela Bok, *Lying: Moral Choice in Public and Private Life* (New York: Random House, 1979), h. 149.

<sup>15</sup> Salah satu alasan penting bagi pilihan *a priori* adalah bahwa sesuatu yang buruk kadang-kadang merupakan sesuatu yang benar, bukan karena tujuan yang baik tetapi karena motif dan maksudnya baik. Dari segi etika moral, pilihan ini beranjak dari pandangan Immanuel Kant tentang formalisme. Menurut Kant, sesuatu menjadi sarat dengan muatan moral bukan karena akibat-akibatnya tetapi karena tujuan dan motifnya untuk kepentingan bersama. Sebaliknya, pilihan *a posteriori* mengajarkan bahwa sesuatu yang buruk mungkin saja harus terjadi karena membawa akibat yang baik. Perspektif ini cenderung memilih hasil akhir dan kegunaan jangka panjang.

tulisan ini. Para praktisi seperti Genghis Khan dan Alexander Agung, sebagai pemegang otoritas politik pada masanya masing-masing, tidak membicarakan tentang siapa harus melakukan apa, tetapi lebih pada bagaimana tugas-tugas tertentu harus dilakukan oleh para pelaksana. Ancaman hukuman merupakan salah satu jawaban untuk itu; begitu pula halnya dengan disiplin organisasi. Kedua-duanya merupakan landasan penting agar aparat intelijen dapat menunaikan tugasnya dengan baik, sekaligus sebagai instrumen negara yang efisien dan efektif maupun sebagai pejabat negara yang wajib melayani kepentingan publik, termasuk memelihara prinsip dan norma demokrasi.<sup>16</sup>

Kesepakatan pada muara seperti itu tidak dengan sendirinya menyelesaikan berbagai perdebatan tentang moralitas dan etika intelijen. Meskipun demikian terdapat berbagai ruang yang memerlukan perhatian khusus agar langsung maupun tidak langsung instrumental untuk menanamkan *moral* dan *etika* intelijen. *Pertama* adalah tentang rekrutmen. Di manapun juga, kualitas yang dicari adalah mereka yang memiliki diskresi, kesetiaan, dan ketangguhan. Namun kualitas yang baik tersebut juga harus hadir bersama dengan keharusan untuk "berbohong, mencuri, tipu daya, atau melakukan tindakan-tindakan lain" yang memerlukan kelugasan untuk

---

<sup>16</sup> E. Drexel Godfrey, "Ethics and Intelligence," *Foreign Affairs* 56/4 (April 1978), h. 624-642.

melakukan tingkat “kekotoran” tertentu.<sup>17</sup> Pada kenyataannya, pengalaman dari penaklukan Asia Tengah oleh Genghis Khan atau Persia oleh Alexander Agung menunjukkan betapa intelijen direkrut dengan berbagai cara, baik yang bersifat material (uang dan kesenangan, misalnya) maupun paksaan (*blackmail*). Pada saat yang sama, patriotisme dan kultur demokrasi, merupakan moralitas esensial yang harus dimiliki oleh aparat intelijen. Secara etis, akan terlihat bahwa semakin koersif dan *deceptive* metode yang digunakan dapat dianggap sebagai persoalan moral yang semakin serius. Tak diragukan perlu disusun semacam *code of conduct* untuk setiap jenis operasi intelijen. Kalaupun tidak seluruhnya menjawab persoalan moralitas dan etika, sekurang-kurangnya *code of conduct* itu akan menjadi salah satu ukuran untuk misalnya, pengawasan kinerja operasional dinas-dinas intelijen.

*Kedua* adalah tentang pengumpulan informasi. Pengumpulan informasi manusia (*human intelligence*) memerlukan “manipulasi” dan “eksploitasi”. Metode yang digunakan untuk itu merupakan sebuah spektrum luas, yang tak jarang dimulai dari tekanan-tekanan psikologis, seperti intimidasi, sampai dengan cara-cara yang lebih memaksa. Solusi etik yang segera tampak adalah keharusan bagi dinas intelijen untuk memperoleh informasi dari sumber terbuka atau sumber yang diperoleh secara sukarela. Meskipun demikian, cara seperti ini tidak dengan sendirinya

---

<sup>17</sup> Bok, *op. cit.*, h. 151.

menjamin perolehan informasi yang akurat, relevan, dan lengkap. Dalam kasus tertentu, seorang perlu dan mungkin dapat menggunakan cara-cara lain.<sup>18</sup> Koda Troya seperti digunakan Odyssey adalah sebuah lambang betapa memasuki jantung informasi merupakan sesuatu yang perlu dilakukan agar dinas intelijen dapat memiliki apa yang oleh Sun Tzu disebut sebagai *foreknowledge*.

*Ketiga* adalah tentang tindakan rahasia (*covert actions*).<sup>19</sup> Sebagai modus operasi yang khusus untuk intelijen positif, salah satu isu etis yang muncul dalam *covert action* adalah persoalan yang berkaitan dengan legitimasi dan kedaulatan negara lain. Dalam beberapa kasus acapkali tugas intelijen, dengan dalih keamanan nasional, hanya dapat melaksanakan tugas-tugas tertentu dengan melanggar garis-garis etik tersebut, sehingga menjadikannya sebagai sesuatu yang per definisi tidak sah dan melanggar hak negara lain. Karena itu tidak ada jalan lain kecuali menganggap bahwa negara lain merupakan "lawan" dan sekaligus "kawan". Di dunia modern, *covert action* mungkin saja memerlukan banyak sekutu yang masing-masing dikelola berdasarkan kadar konsensus tentang keamanan nasional. Pendekatan berdasarkan tanggungjawab bersama (*shared responsibility*) ini akan

---

<sup>18</sup> Donald Jameson, "The Clandestine Battlefield: Trenches and Trends," *Strategic Review*, Winter 1983, h. 19-28.

<sup>19</sup> James A. Barry, "Covert Action Can Be Just", dalam L. Johnson & J. Wirtz (Eds.) *Strategic Intelligence* (Los Angeles: Roxbury, 2004), h. 278-286.

memberi peluang untuk menyelamatkan muka jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan. Sebab itu, hukum dan/atau konvensi internasional tanpaknya perlu memikirkan tentang bagaimana *covert action* dapat dilakukan.

*Keempat* adalah tentang pembunuhan politik (*assassination*). Sulit menyangkal bahwa pembunuhan politik tetap merupakan salah satu cara untuk memenangkan pertarungan secara intelijen. Persoalannya terletak pada bagaimana mencapai kesepakatan bersama dalam kehidupan antarnegara untuk menghapus sebagian atau seluruh praktek pembunuhan politik. Dalam kaitannya dengan seorang pemimpin teroris, mungkin tidak banyak masalah,<sup>20</sup> namun tidak demikian halnya dengan sekedar lawan politik yang berada pada kalkulasi rasional. Persoalannya akan menjadi serius ketika lawan yang akan di-*assasin* berada di negara lain yang tidak memiliki kaidah demokrasi. Teologian Dietrich Bonhoeffer, yang terlibat dalam upaya untuk membunuh Adolf Hitler pada tahun 1944, mempercayai bahwa “pembunuhan politik (*assassination*) harus dilakukan secara terkoordinasi dengan sekelompok orang yang dengan cepat dapat berada, atau sudah berada, dalam organ-organ kunci rejim totaliter”, suatu prinsip menyerupai kriteria *jus ad bellum*.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Michael Ignatieff, *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

<sup>21</sup> Larry L. Rasmussen, *Dietrich Bonhoeffer: Reality and Resistance* (Nashville: Abingdon, 1972), h. 145.

*Kelima* tentang analisa. Salah satu pertanyaan moralitas dan etika dalam analisis adalah apakah pembuat kebijakan harus memperoleh seluruh atau sebagian dari kebenaran (*truth*) agar dapat digunakannya untuk mengambil keputusan. Dinas intelijen barangkali telah memberi informasi seluruhnya dan menyusun rekomendasi kebijakan alternatif, namun tidak tertutup kemungkinan pembuat kebijakan akan menolak informasi dan analisis itu. Dalam keadaan seperti itu, kepentingan publik menjadi taruhan. Tidak mudah untuk mengurangi kesenjangan seperti ini.<sup>22</sup> Politisi dan intelijen, yang profesional sekalipun, beranjak dari etika yang berbeda. Politisi cenderung mengandalkan “kekuasaan untuk kebenaran” (*power to truth*); intelijen profesional bertumpu pada “kebenaran untuk kekuasaan” (*truth to power*). Bisa dibayangkan dilema moral ketika persoalannya menyangkut “keselamatan segenap bangsa”. Tidak mudah untuk mengakomodasi keduanya. Barangkali diperlukan semacam koreksi silang (*crosscheck*), tidak hanya dalam rantai komando (*chain of command*), tetapi juga ruang pelaporan (*space of reporting*). Menjadi persoalan politik apakah moralitas seperti itu dapat diterapkan.

*Keenam* adalah tentang pengawasan. Tak perlu diragukan pengawasan (*oversights*) merupakan salah satu instrumen paling penting bagi keberadaan intelijen dalam sistem demokratik. Pengawasan perlu dilakukan secara “lingkar-jenjang”. Selain pengawasan

---

<sup>22</sup> Mark Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington D.C.: CQ Press, 2003).

internal di dalam dinas intelijen sendiri, mutlak diperlukan pengawasan politik baik yang dilakukan oleh parlemen maupun pemerintah. Khususnya dengan parlemen agaknya perlu dipertimbangkan beberapa hal khusus, misalnya dengan pembentukan medium pengawasan dan penyelidikan (*investigative*) yang memberi peluang bagi aparat intelijen untuk megatakan apa yang mereka lakukan dan bagaimana mereka malakukannya. Dari sudut kepentingan intelijen, kesulitannya adalah bahwa keniscayaan semacam itu akan menghadapkan mereka pada dilema antara etika profesional untuk memegang rahasia dan keharusan politik untuk memberi jawaban secara menyeluruh dan jujur. Sebuah forum terbatas dengan jaminan hukum tertentu, misalnya bahwa segala sesuatu yang muncul di dalam forum tidak akan digunakan tujuan selain yang dimaksud oleh pembentukan forum itu.

*Ketujuh* adalah tentang media. Publikasi membawa persoalan yang tak kalah kontroversial, jika tidak paradoksal, terutama karena kedudukannya sebagai “pilar keempat” negara demokrasi namun tidak memiliki pertanggunggugatan politik pada konstituensi. Kebocoran informasi dan analisis intelijen acapkali menimbulkan masalah besar dalam proses kebijakan. Media tetap memiliki hak untuk secara bebas melaporkan informasi yang merka anggap layak untuk dipublikasikan, namun publisitas dan komersialitas acapkali datang dan pergi tak tentu arah, seirama dengan kecenderungan “jurnalisme investigatif”. Barangkali tidak ada solusi bagi

persoalan ini kecuali bahwa intelijen maupun media harus berpijak pada etikanya masing-masing, dengan kesepakatan ini. Satu titik singgung penting adalah bahwa aparat intelijen maupun media memiliki kewajiban untuk melayani kepentingan publik.

## **Penutup**

Sejak lahirnya negara totalitarian modern, “polisi rahasia” (*secret police*) merupakan instrumen utama fungsi intelijen, sebagai mata dan telinga penguasa, untuk konsolidasi kekuasaan dan netralisasi oposisi. Keadaan itu nyaris tidak berubah sekalipun telah terjadi berbagai terminus penting dalam transisi politik. Transisi itu tidak hanya terjadi setelah tumbangannya rejim Soviet dan berakhirnya Perang Dingin di akhir 1990an. Peluang reformasi pernah terjadi sekitar 30 tahun sebelumnya, di Eropa Timur maupun Amerika Latin. Namun penguasa baru yang kemudian memegang tampuk pemerintahan, militer di beberapa negara Amerika Latin dan komunis orthodox di Eropa Timur, ternyata justru memanfaatkan jaringan intelijen untuk memperkuat kedudukannya. Tesis-tesis awal politik transisi tetap berlaku - “ketika sekelompok totalitarian naik singgasana, melalui kudeta militer maupun pemenangan pemilu, institusi yang mula-mula ingin dikuasainya adalah polisi rahasia”.<sup>23</sup> Karena itu

---

<sup>23</sup> Ilan Berman and J. Michael Waller, "Introduction" untuk Dismantling Tyranny Project, *Demokratizatsiya*, Vol. 12, No. 3 (Summer 2004),h. 325-331.

reformasi intelijen menjadi salah satu titik penting untuk menjaga agar transisi politik bisa semakin mengarah pada konsolidasi demokrasi. Indonesia masih merupakan “negara otoriter”, menurut skala Bruneau dan Dombrowski, dalam pengertian sebagai negara yang merasa menghadapi ancaman internal yang tinggi maupun antusiasmenya untuk menganggap segala sesuatu sebagai masalah “keamanan nasional”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Thomas Bruneau and Kenneth R. Dombrowski, “Intelligence and Democratization”, *A Work in Progress* (Austin, TX: University of Texas Press, forthcoming, 2005), h. 6.