

Dua **Evolusi Intelijen Indonesia**

Hariyadi Wirawan

Prologue

Sepanjang sejarah berdirinya negara Republik Indonesia, perjuangan terpenting yang dilakukan oleh para pendiri bangsa adalah upaya merebut dan mempertahankan kedaulatan sekaligus mengusahakan adanya semacam perlindungan memadai demi berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang sah. Selain perjuangan bersenjata dan diplomasi, yang merupakan tulang punggung keberhasilan Indonesia memperoleh kemerdekaannya, pemerintah Indonesia mengandalkan dirinya pada usaha nirmiliter serta nirdiplomatik terbuka dalam rangka pemantapan kerja pemimpin politik dalam melancarkan diplomasi dua sisi tersebut.

Dengan kondisi ekonomi yang belum dapat dikatakan cukup, dan hanya berbekal tekad yang kuat untuk menjaga agar keberadaan negara tetap utuh terjaga, beberapa pejuang nasional mengambil inisiatif untuk

membentuk organisasi yang bersifat rahasia, yang kemudian menjadi cikal bakal dinas intelijen Indonesia moderen. Perjalanan dinas-dinas intelijen Indonesia di kemudian hari ditandai dengan berbagai keberhasilan maupun kegagalan, yang menjadi bagian dari seluruh dinamika lembaga telik sandi nasional di sepanjang kurun waktu.

Dengan mengambil berbagai bentuk sebagai mata rantai pencarian format intelijen nasional, dinas-dinas tersebut juga tidak lepas dari pemanfaatan serta penggunaan para penguasa untuk melakukan manuver politik, baik untuk mempertahankan kelanggengan kekuasaannya maupun untuk melakukan tindakan-tindakan lain yang dapat menghambat tumbuhnya suasana demokratis di dalam negeri. Pada satu sisi, dinas intelijen menjadi alat pemukul efektif terhadap oposisi atau yang dimasukkan ke dalam kategori 'yang tidak sejalan' dengan penguasa atau 'membahayakan kepentingan' penguasa. Di sisi lain, dinas seperti itu menjadi wadah bagi berlangsungnya proses anti demokrasi yang dalam konteks sosial berlangsung di tengah-tengah masyarakat.

Dalam perspektif historis nasional, hampir semua pemimpin Indonesia menggunakan dinas intelijen melebihi dari peruntukannya, yang terkait dengan alasan tersebut di atas. Paruh kedua dari masa Pemerintahan Presiden Soekarno, Badan Pusat Intelijen (BPI) yang dikepalai Dr. Subandrio menjadi andalan pemerintahan tersebut dalam rangka

mengimbangi ancaman politik yang datang dari kelompok TNI Angkatan Darat. Walaupun efektivitas BPI menjalankan fungsi utama intelijen diragukan, tidak dapat disangkal peran pimpinan nasional dalam mengarahkan tugas dan kerja kelembagaan tadi pada tujuan yang tidak seharusnya.

Hal yang serupa juga dilakukan oleh Presiden Soeharto dengan Badan Koordinasi Intelijen Negara (Bakin) sepanjang masa Orde Baru, meskipun Soeharto memiliki juga sumber intelijen lainnya yang lebih dapat dipercaya. Hubungannya dengan Bakin tidak pula dapat dikatakan harmonis dan ini terkait dengan siapa yang memimpin dinas tersebut.

Turunnya Presiden Soeharto dari kekuasaan merupakan masa pancaroba yang berdampak kecil, tidak saja pada kinerja dinas-dinas intelijen yang sudah ada tersebut, namun terutama pada sifat kerja kelembagaan sebagai alat politik kekuasaan. Presiden B.J.Habibie, Abdurrahman Wahid, maupun Megawati Soekarnoputri, yang karena statusnya sebagai pemimpin transisi, tidak mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan penataan ulang atas keseluruhan konsep intelijen yang dibutuhkan Indonesia. Besar pula kemungkinan, bahwa keinginan untuk melakukan perombakan mendasar sistem intelijen Indonesia tidak menjadi agenda para pemimpin tersebut.

Terlepas dari bagaimana pimpinan nasional menempatkan serta memanfaatkan dinas-dinas itu,

memang terdapat indikasi kuat, bahwa intelijen Indonesia tidak pernah memiliki sistem maupun falsafah intelijen sejati yang menuntut kepiawaian dan profesionalisme. Termasuk di dalamnya adalah kelemahan dalam kerjasama dan koordinasi antar lembaga-lembaga terkait. Di dalam dunia intelijen pada umumnya, upaya perolehan informasi dini biasanya dicapai melalui paling tidak dua hal utama, yaitu keunggulan sumber daya manusia (*human intelligence*) dan melalui rekayasa teknologi (*technology intelligence*). Tampaknya, pada dinas intelijen Indonesia, kelemahan di kedua hal tersebut sangat mendasar. Hal ini juga bisa diakibatkan oleh penggunaan dinas-dinas intelijen bagi kepentingan lain atas pertimbangan yang sama sekali tidak profesional.

Gambaran berikutnya adalah spektrum intelijen yang terpaut pada karakter pimpinan nasional yang menjadi wajah dari umumnya dinas-dinas intelijen Indonesia.

Intelijen Perjuangan

Secara teoritis, pada hampir semua perseteruan yang berskala besar, kekuatan yang berhadapan dituntut untuk memiliki rekaan awal atas kekuatan musuhnya, khususnya sesuatu yang menyangkut segala aspek kemiliteran yang memungkinkan dijalkannya keputusan komando secara tepat dan akurat. Tugas untuk melakukan hal tersebut tidak bisa dilaksanakan semata-mata oleh pasukan yang sedang berhadapan,

melainkan oleh suatu satuan khusus yang harus dibentuk untuk tujuan (khusus) itu. Melalui suatu analisis menyeluruh yang diperoleh secara dini dengan sangat rahasia, keputusan diambil dengan pertimbangan bahwa apabila semua informasi tersebut layak dipercaya (*intelligence worthied*), maka langkah militer maupun diplomasi yang kemudian dilakukan akan memiliki probabilitas kemenangan yang berada di atas rata-rata. Atas dasar kepentingan itu, intelijen Indonesia tumbuh secara mandiri sebagai konsekuensi atas kenyataan bahwa negara Indonesia harus mempertahankan diri dari kemungkinan jatuh kembali ke tangan penjajah.

Peluang tentara nasional untuk secara taktis mencegah perluasan penguasaan wilayah oleh penjajah tidak terlalu menggembirakan mengingat kemampuan peralatan tempur tentara Indonesia yang sangat terbatas. Kolonel Zulkifli Lubis, didikan Pembela Tanah Air (PETA) bentukan Jepang, mencoba untuk membentuk suatu organisasi yang bertugas mendapatkan sebanyaknya informasi yang diperlukan oleh tentara nasional dalam menghadapi pasukan Belanda yang mencoba kembali setelah berakhirnya Perang Dunia II.¹

¹ Zulkifli Lubis telah sebelumnya mendapatkan pendidikan intelijens Jepang sebagai bagian dari pendidikan PETA yang diikutinya. Pendidikan intelijens militer Nakano sudah cukup dikenal di kalangan anggota PETA. Lihat Stephen C.Marcado, *The Shadow Warriors of Nakano* (Washington DC: Brassey's, Inc., 2002), h.239.

Dengan nama *Badan Istimewa* (BI) organisasi itu dibentuk pada bulan September 1945, secara sederhana menurut disain yang diperolehnya ketika Kolonel Lubis mendapat pendidikan intelijen dari tentara Jepang. Kondisi geografis yang sangat luas menyebabkan daerah operasi BI hanya berada di dalam Pulau Jawa. Situasi di beberapa wilayah di Indonesia sangat sulit bagi anggota BI untuk melancarkan operasi intelijen, terutama sistem ketatanegaraan saat itu menempatkan Perdana Menteri sebagai pengguna utama data-data intelijen melalui Menteri Pertahanan. Pada saat yang bersamaan, operasi intelijen juga dilakukan oleh kelompok militer sebagai bagian dari tugas satuan tempur tentara nasional.

Rendahnya pengalaman dan koordinasi dari seluruh rangkaian operasi intelijen negara Indonesia baru tersebut menghasilkan suatu keadaan di mana keputusan politik pimpinan nasional tidak optimal. Presiden Soekarno sendiri acapkali tidak memiliki kendali atas jalannya operasi tersebut, walaupun Presiden menandatangani semua dokumen otorisasi BI, sehingga sebagian terbesar dari kebijakan politiknya berdiri di atas nasihat-nasihat para perwira militer.

Berangkat dari kekurangan tersebut, sebuah badan baru dibentuk untuk memenuhi kebutuhan suatu operasi intelijen yang lebih formal dan layak bagi kondisi negara yang sedang mempertahankan kedaulatannya. *Badan Rahasia Negara Indonesia* (Brani)

dibentuk tanggal 7 Mei 1946 untuk menjadi payung besar satuan-satuan intelijen yang bergerak di bawah para komandan lapangan di seluruh Jawa. Masih tetap di bawah kendali Kolonel Lubis, *Brani* mencoba untuk melakukan konsolidasi operasi guna menghadapi kemungkinan penguatan kembali militer Belanda. Akan tetapi yang justru terjadi adalah pergulatan politik di dalam struktur organisasi pertahanan keamanan, khususnya dengan Menteri Pertahanan, Amir Sjarifuddin. Departemen Pertahanan telah membentuk lembaga intelijen sendiri yang mempunyai wewenang luas dan terutama setelah tentara masih memiliki pengaruh besar atas jalannya penyelenggaraan negara. Lembaga *Badan Pertahanan B* segera dibentuk sebagai tandingan terhadap pengaruh sipil atas lembaga spionase di tingkat nasional.

Meskipun mendapat dukungan langsung dari Presiden Soekarno, *Brani* mendapat tantangan keras dari kelompok militer yang masih ingin memperlihatkan dominasinya di dalam lembaga intelijen nasional. Hal ini terkait dengan keinginan sebagian petinggi *Brani* yang mengupayakan dominasi sipil dalam organisasi intelijen. Di balik itu, spektrum kepolitikan saat itu masih memperlihatkan kekuatan fraksi tengah-kiri yang secara ideologis bertentangan dengan militer (baca: Tentara Nasional Indonesia/TNI). *Brani* dibubarkan, kemudian atas petunjuk petinggi politik saat itu, Departemen Pertahanan membentuk *Bagian V* sebagai koordinator operasi intelijen nasional.

Pada taraf ini, intelijen Indonesia masih belum menampakkan bentuk yang diharapkan, mengingat banyaknya perubahan struktur kelembagaan yang terjadi hanya sebagai akibat dari pergantian kebijakan fakultatif dan sangat bernuansa politis. Ketika Angkatan Perang dipimpin oleh Kolonel T.B.Simatupang, terjadi perubahan struktural penting dalam dinas rahasia negara, khususnya ketika hal itu dikaitkan dengan satuan kemiliteran. *Biro Informasi Staf Angkatan Perang* (BISAP) adalah bentukan baru atas arahan Kepala Staf Angkatan Perang yang masih memandang perlunya keterpautan militer dalam keputusan politik di tingkat nasional.

Di bawah permukaan, organisasi intelijen bergulat menghadapi kondisi negara yang serba kurang, baik keuangan maupun tenaga manusia, hal mana mendorong petinggi lembaga untuk mendapatkannya di luar keumuman. Yang paling memprihatinkan adalah terjadinya kerenggangan di kalangan pejabat intelijen mengikuti garis politik yang dibuat oleh elit di tingkat nasional. Perseteruan antara kelompok kiri dan militer (yang didukung oleh elit kanan) mencuat ketika organisasi intelijen harus melakukan peningkatan kemampuan diri (*self upgrading*) dalam segala hal.

Kekalahan Partai Komunis Indonesia (PKI) dalam upayanya merebut kekuasaan melalui suatu perlawanan bersenjata di Madiun menyebabkan tersingkirnya unsur kiri dari panggung intelijen. Hal ini memberi kesempatan pada beberapa petinggi intel

untuk mendorong dilakukannya kerjasama teknis intelijen dengan Amerika Serikat (AS). Kerjasama yang pernah dilakukan oleh berbagai kalangan intel dengan AS digarap oleh *Central Intelligence Agency* (CIA) dengan suatu pamrih politik, yaitu mengurangi ketergantungan Indonesia pada negara-negara sosialis.²

Setelah Presiden Soekarno berhasil melakukan konsolidasi politik dengan mengembalikan kekuasaan kepresidenan melalui penetapan UUD'45 sebagai produk konstitusi tertinggi tahun 1959, suatu lembaga baru didirikan dan sepenuhnya berada di bawah arahan presiden. Lembaga dengan nama Badan Koordinasi Intelijen (BKI) tidak bertahan lama sebagai akibat sulitnya melakukan koordinasi dengan intelijen militer. Menyadari, bahwa kekuasaan sudah sepenuhnya berada di dalam genggamannya, Presiden Soekarno mendirikan lembaga yang lebih bisa dipercayainya dan dapat bertanggung jawab langsung kepadanya tapi sekaligus memiliki wewenang koordinatif dengan lembaga intel lainnya. *Badan Intelijen Pusat* (BPI) berdiri pada tanggal 10 Nopember 1959 sebagai pionir lembaga koordinasi yang operasional dengan dukungan dana yang relatif lebih memadai dibanding sebelumnya. Tentu saja Presiden Soekarno ingin agar lembaga tersebut juga dipimpin oleh orang yang bisa dipercaya olehnya. Dr Subandrio,

² Untuk lebih jelas mengenai operasi rahasia CIA di Asia Tenggara, lihat Kenneth Conboy and James Morrison, *Feet to the Fire* (Annapolis: Naval Institute Press, 1999).

Menteri Luar Negeri , seorang loyalis, ditunjuk untuk mengepalai BPI.³

Sejak pembentukan pertama, baik menjelang maupun setelah kemerdekaan, lembaga intel Indonesia telah memperlihatkan watak perjuangan, yang ditandai dengan kentalnya misi pengawalan terhadap kelanggengan republik dari kemungkinan kembalinya penjajahan dan juga terpecahnya negara dari dalam. Pemberontakan yang terjadi sepanjang tahun lima puluhan telah mengancam secara mendasar keutuhan negara yang melibatkan banyaknya perlawanan bersenjata di berbagai daerah. Lembaga-lembaga intel tersebut memberikan kepada otoritas tertinggi pemerintahan suatu gambaran awal tingkat ancaman yang harus dihadapi serta rekomendasi politik yang diperlukan. Di dalam perjalanan kelembagaannya, banyak terjadi kesalahan analisis yang menyebabkan terjadinya kekeliruan di dalam pengambilan keputusan, namun dengan segala keterbatasannya, lembaga-lembaga tersebut telah mengantarkan bangsa Indonesia dengan selamat ke tahap berikutnya dalam kehidupan kebangsaannya.

³ Kepiawaian dalam diplomasi Dr Subandrio sudah lama menjadi perhatian para diplomat AS di Jakarta dan mengantisipasi kemungkinan Subandrio menjadi tokoh penting di Kementrian Luar Negeri RI. Lihat Paul F.Gardner, *Shared Hopes, Separate Fears* (Colorado: Westview Press, 1997), h.155.

Intelijen Pembangunan

Dunia intelijen Indonesia mengalami perubahan mendasar sejalan dengan terjadinya pergantian kepemimpinan nasional pada tahun 1967 ketika Presiden Soekarno tidak lagi memegang kekuasaan setelah Jenderal Soeharto mengambilalih Pemerintahan melalui sidang khusus MPRS. Berakhir pulalah peran BPI yang selama itu menjadi tulang punggung kekuasaan Soekarno di dalam kelembagaan intelijen nasional.

Sebaliknya, setelah berhasil membubarkan PKI, Soeharto memastikan kekuasaan politiknya dengan menciptakan *Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban* (Kopkamtib). Tujuan resmi dan terutama dari pembentukan badan tersebut adalah pemantapan sekaligus konsolidasi kekuatan yang diperlukan untuk melawan musuh-musuh politik Orde Baru. Oleh karena itu diperlukan suatu jaringan kekuatan intelijen terpercaya yang dapat mencegah adanya penguatan kembali elemen-elemen lama di dalam masyarakat.

Lembaga Kopkamtib tentu saja bersifat *extra-constitutional* yang dibutuhkan pada waktu yang juga luar biasa. Namun yang sangat luar biasa adalah cakupan wewenangnya. Siapapun atas pengaduan sederhana yang ditafsirkan sebagai usaha untuk melawan kehendak pemerintahan yang sedang berkuasa akan berakhir pada kehilangan kebebasannya. Biasanya hal itu masih tergantung pada interpretasi pimpinan Kopkamtib mengenai apa yang

dianggap sebagai bahaya. Dalam keadaan tertentu perwira Kopkamtib dapat menyeret warga negara untuk tidak memperoleh perlindungan bantuan hukum sama sekali atas nama keamanan nasional.

Sebagai Panglima Kopkamtib, Jenderal Soeharto mencanangkan perlunya membentuk mata rantai intelijen untuk memantau kegiatan masyarakat yang dianggap membahayakan pemerintah⁴. Dengan berakhirnya BPI, Soeharto membentuk *Komando Intelijen Negara* (KIN) yang bertanggung jawab langsung padanya sekaligus menjadi naungan bagi seluruh cabang intelijen terkait, termasuk militer. Soeharto mempercayakan KIN pada orang-orang yang secara langsung mendukungnya dalam rangka melawan Orde Lama. Dalam hal ini ia menunjuk Brigadir Jenderal Yoga Sugama sebagai kepala staf KIN. Yoga Sugama memiliki kekuasaan luas untuk membawa intelijen Indonesia melalui masa transisi menuju pada pemantapan kepemimpinan Soeharto. Di dalam cakupan tugas itu adalah pembersihan sisa-sisa anggota maupun pendukung PKI serta elemen kekuasaan Orde Lama. Demi keperluan itu, Kopkamtib dan berbagai badan intel yang bernaung di bawahnya memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan, pemantauan, dan penangkapan di

⁴ Pemahaman yang luar biasa dari Soeharto akan segala kemungkinan ancaman yang datang dan keahliannya dalam memainkan bola politik merupakan kekuatannya dalam merangkai jaringan lembaga keamanan yang selama ini sulit diatur. Lihat R.W.Liddle, "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions", *Pacific Affairs*, No 58, Vol.1 (1985), h. 87.

seluruh pelosok di Indonesia bahkan sampai ke tingkat desa. Sinergi tersebut terkait dengan jaringan birokrasi secara luas melalui prosedur pendataan terarah. Sasarannya adalah seluruh lapisan masyarakat yang secara sosial masih dianggap belum seluruhnya dapat dipercaya secara politik.

Dalam perspektif politik luar negeri yang baru di bawah Soeharto, kedekatan pada AS secara logika membawa dinas rahasia Indonesia pada kerja sama luas dengan berbagai badan sejenis di AS khususnya CIA. Hal serupa juga terjadi dengan beberapa negara yang selama itu tidak terlalu dekat dengan Pemerintahan Presiden Soekarno, seperti Korea Selatan dan Taiwan.

Tahun 1967 *Badan Koordinasi Intelijen Negara* (Bakin) dibentuk sebagai pengganti KIN sekaligus memantapkan fungsi koordinatif intelijen Indonesia. Dengan beberapa pimpinan yang memiliki latar belakang intelijen yang cukup kuat di masa lalu, fungsi Bakin lebih merupakan lembaga intelijen yang menjalankan pengumpulan informasi di dalam maupun luar negeri. Dalam pelaksanaannya, Bakin menjalankan kegiatan intelijen dengan titik berat pada operasi di luar negeri (*intelligence gathering*) dan operasi kontra spionase (*counter-espionage*), sedangkan fungsi pengawasan politik dalam negeri lebih banyak dijalankan oleh Kopkamtib dengan satuan khususnya, *Satuan Khusus Intelijen/Satsus Intel*. Pada kenyataannya, fungsi-fungsi dari lembaga-lembaga

tersebut dapat tumpang tindih, tergantung pada 'kekuatan' pimpinannya.⁵

Setelah Soeharto berhasil menanamkan kekuasaan sepenuhnya, seluruh lembaga keamanan, baik sipil maupun militer diarahkan pada penjaminan kelanggengan kekuasaan yang dikombinasikan dengan upaya perundang-undangan lainnya sebagai dasar legalitas pemerintahan. Dengan adanya pembenaran hukum tersebut, maka tertutup kemungkinan bagi siapa pun untuk berbeda pendapat maupun yang memiliki referensi politik yang berbeda dengan pemerintah. Kata kunci untuk memberi dasar pada sifat alergi akan perbedaan pendapat adalah 'kesinambungan pembangunan' atau 'pembangunan berkelanjutan', tentu dalam terminologi Orde Baru.

Secara politik, konsolidasi kekuatan Orde Baru relatif dapat dicapai pada kira-kira tahun 1970an, ketika Soeharto melepas jabatan Kepala Bakin yang dirangkap dengan beberapa kekuasaan niryudisial lainnya pada tahun itu dan memberikan tongkat kepemimpinannya kepada Mayor Jendral Sutopo Juwono. Kondisi dalam negeri yang cukup stabil

⁵ Pada negara seperti Indonesia dan negara-negara Dunia Ketiga pada umumnya, kekuasaan lembaga seperti itu dapat menjadi sangat ekstensif karena pengawasan kelembagaan seperti yang dikenal di Barat hampir dapat dikatakan tidak ada. Hal tersebut terkait dengan konsep kekuasaan yang sangat luas dan kultural. Lihat Charles Tilly, "War-making and State-making as Organized Crime", dalam Peter Evans, Dieter Rueschmeyer dan Theda Skocpol (eds.), *Bringing the States Back In*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), h. 186.

membuat pekerjaan Bakin lebih banyak pada operasi luar negeri dan kontra-intelijen. Namun, oleh karena kondisi politik Internasional tidak begitu kondusif bagi Indonesia dalam masalah hak-hak azasi (HAM), khususnya terkait dengan buruknya perlakuan pihak keamanan terhadap tahanan politik di Pulau Buru, maka pengendalian serta pengawasan mereka masih dibebankan pada Bakin dan lembaga-lembaga terkait yang berada di bawah Departemen Dalam Negeri maupun Markas Besar ABRI. Secara struktural Bakin juga memiliki jaringan birokrasi sampai ke tingkat ibu kota propinsi, yang dalam prosedur operasi standarnya dapat melakukan kegiatan intelijen bersama elemen Kopkamtib Daerah, yaitu *Pelaksana Khusus Daerah* (Laksusda) serta *Kepala Sosial Politik Daerah* (Kasospolda) dari jalur ABRI maupun dari jalur sipil (Departemen Dalam Negeri).⁶

Seperti yang dirancang semula, seluruh rangkaian pengawasan berlapis tersebut diarahkan pada terjaminnya stabilitas pembangunan nasional seperti yang telah digariskan oleh para perencana pembangunan Orde Baru, yaitu mengejar pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi asing secara luas. Dampak dari strategi tersebut

⁶ Beberapa sumber membahas mengenai militerisasi intelijens yang secara kualitatif mengurangi profesionalisme kelembagaan. Lihat, misalnya Benedict R.O'G.Anderson, "Current Data on the Indonesian Military Elite", dalam *Indonesia*, No.48 (1989); Harold crouch, *The Army and Poltics in Indonesia*, (Ithaca: Cornell University Press, 1988; dan John M.MacDougall, "Patterns of Military Control in the Indonesian Higher Bureaucracy", *Indonesia*, No 33 (1982).

tentunya membawa banyak kesulitan bagi sebagian rakyat Indonesia, yang kelak menuai ketidakpuasan secara merata di kalangan terpelajar. Tanda-tanda akan terjadinya keresahan yang menjurus pada konflik horizontal sudah mulai tampak, namun persaingan tajam di tingkat elit intelijen menyebabkan Soeharto tidak memperoleh laporan lengkap atas kemungkinan yang akan terjadi. Pertarungan kekuasaan antara Sutopo Juwono dengan Ali Moertopo sulit untuk ditutup-tutupi, sehingga ada kesan, bahwa ketika ada penentangan keras terhadap rencana kunjungan Perdana Menteri Jepang, Kakuei Tanaka awal tahun 1974, merupakan upaya terencana dari sejumlah elit intelijen untuk mendulang di air keruh.

Tentu saja harus ada yang dipersalahkan atas kekacauan yang terjadi. Presiden Soeharto menunjuk Letnan Jendral Yoga Sugama menggantikan Sutopo Juwono, tapi situasi dalam negeri sudah terlanjur sulit dikendalikan. Komunitas intelijen masih memiliki satu kartu yang selalu menjadi jurus favorit dalam upaya pengalihan perhatian dari persoalan inti kenegaraan. Pelabelan 'anggota PKI' atau 'simpatisan kiri' menjadi upaya penguasa untuk menekan secara paksa oposisi, yang kian hari kian menguat. Dengan strategi seperti itu, Presiden Soeharto hampir tidak menemui tantangan berarti dalam setiap pemilihan umum maupun sidang-sidang majelis yang mensahkan legalitas pemerintahannya.

Paralel dengan wilayah kerja Bakin, intelijen militer lebih banyak terpusat pada upaya menjaga keutuhan

kesatuan-kesatuan di dalam ABRI/TNI disamping membantu peran intelijen sipil dalam memantapkan keamanan dalam negeri.⁷ Termasuk di dalam pemantapan tersebut adalah penanggulangan masalah korupsi yang sangat luar biasa sehingga mengganggu secara signifikan ekonomi nasional. Hal ini terjadi ketika pemerintahan mengalami penurunan tampilan ekonomi yang cukup mencolok yang diakibatkan tidak saja oleh meluasnya korupsi dan manipulasi, tapi juga pengeluaran bidang pertahanan-keamanan yang meningkat setelah Indonesia terlibat dalam operasi pengambilalihan Timor Timur.⁸ Presiden Soeharto membentuk *Operasi Tertib Pusat* (Opstibpus) pada tahun 1977 dengan harapan dapat menekan ekonomi biaya tinggi sebagai akibat dari meluasnya korupsi, terutama di kalangan birokrasi. Walaupun Opstib dibentuk lebih untuk tujuan-tujuan nirpolitik, kerangka kerja Opstib masih berada dalam koridor

⁷ Sifat dan karakter militer dalam konteks perluasan wewenang telah menjadi fenomenal di tataran global yang kemudian secara budaya (tertentu) diterima sebagai bentuk keabsahan kekuasaan. Dr Kim, mengenai ini menjelaskan, "*Militarism...has now achieved the status of a global ideology. Contemporary militarism differs from its historical antecedents in its global reach, the immediacy of global impact, the degree of its structural penetration, and the magnitude of its lethal power*", pada Samuel S. Kim, "Global Violence and A Just World Order", *Journal of Peace Research*, No. 21. Vol. 2 (1984), h. 185.

⁸ Kelemahan dalam pembinaan serta rendahnya mutu intelijens, yang dikarenakan oleh inkompetensi serta meluasnya korupsi di lembaga-lembaga terkait, mendorong CIA untuk secara langsung membantu mendisain operasi-operasi intel dalam negeri. Lihat lebih lanjut dalam Kenneth Conboy dan Dale Andredade, *Spies and Commandos*, (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2000).

pengamanannya Kopkamtib. Oleh karena itu ketika dilakukan berbagai operasi Opstib dalam konteks keamanan ekonomi, Laksamana Sudomo sebagai Kepala Staf Kopkamtib menjalankan secara langsung pelaksanaannya di berbagai kesempatan.

Situasi domestik yang semakin terbuka serta meningkatnya kritisisme terhadap berbagai pelanggaran HAM mendorong petinggi militer untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam rangka tetap terjaminnya stabilitas politik dalam negeri. Pergantian pucuk pimpinan ABRI dijadikan momentum untuk mengubah karakter lembaga Kopkamtib menjadi lembaga lain yang kurang represif dari segi cara. Tahun 1988 dibentuklah *Badan Koordinasi dan Stabilisasi Nasional* (Bakorstanas) menggantikan Kopkamtib di bawah Jendral Try Sutrisno. Meskipun tidak berstruktur sekaku Kopkamtib, namun secara hakekat, Bakorstanas masih memiliki ciri-ciri represif dan masih memiliki kapasitas intelijen. Hal tersebut dapat terlihat dari koordinasinya dengan lembaga-lembaga keamanan represif, seperti Bakin, *Badan Intelijen Strategis* (BAIS) ABRI dan Kementrian Koordinator Politik dan Keamanan.

Komunitas intelijen militer yang memiliki otoritas terkuat adalah BAIS. Setelah berganti nama dari *Pusat Intelijen Strategis* (Pusintelstrat), BAIS di bawah Jendral Benny Moerdani adalah sebuah lembaga yang dianggap paling berkuasa, terutama mengingat konteks dominasi militer dalam Pemerintahan

Soeharto saat itu. Di dalam negeri perwakilan BAIS berada pada setiap tataran sipil maupun militer. Di luar negeri, BAIS mengkoordinasikan aktivitas intelijen sekaligus menempatkan atase-atase militer pada kedutaan besar Indonesia (KBRI), termasuk pengawasan terhadap masyarakat Indonesia yang bermukim di luar negeri.

Dengan dukungan dana yang relatif memadai dibandingkan dengan dinas keamanan lainnya, BAIS mampu menjalin kontak dan kerjasama teknis dengan lembaga asing sejenis termasuk dengan Israel. Dalam kasus Timor Timur, peranan BAIS dalam operasi intelijen terpadu sangat besar, meskipun harus mengundang banyak reaksi keras atas cara dan taktik yang digunakan.⁹

Secara umum dapat dikatakan, bahwa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto mengandalkan begitu banyak pada kerja intelijen sebagai usaha penjaminan

⁹ Penanganan Timor Timur mempunyai watak tersendiri. Penetrasi jaringan intelijens merambah jauh ke dalam setiap unsur masyarakat, mengingat kerasnya perlawanan bersenjata kelompok anti-integrasi. Perhatian khusus diberikan pada hirarki Gereja Katolik, yang karena adanya sentimen nasional, memiliki kharisma besar terhadap rakyat Timor Timur. Teknik pengawasan dan pemantauan intelijens militer banyak menggunakan teknik yang dipakai menghadapi pemberontakan PKI tahun 1960an, dan bahkan menggunakan taktik yang dipakai oleh kader-kader komunis dalam menghalau serangan musuh. Lihat R. Murray Thomas, " Indonesian Education: Communist strategies (1950-65) and Governmental Counterstrategies (1966-80)", dalam *Asian Survey*, XXI, 3 (1981).

berlangsungnya kekuasaan, tapi sekaligus memperlihatkan keunggulan kualitas kerja suatu lembaga keamanan dibandingkan dengan berbagai lembaga lainnya. Kenyataan tersebut juga memaparkan secara jelas akan pentingnya koordinasi informasi sebagai faktor yang menentukan keberhasilan suatu kerja intelijen, terutama di mana masyarakat setempat tidak selalu mendukung secara demokratis pemerintahan yang sedang berkuasa.

Namun diperlihatkan pula, bahwa betapapun baiknya sistem intelijen dilaksanakan, apabila ia bergerak melawan kehendak rakyat banyak, sangat sulit bagi pemerintahan yang bersangkutan untuk dengan mudah melanjutkan kekuasaannya.

Menuju Pembaruan Intelijen Indonesia

Dalam perjalanan kinerja intelijen Indonesia, hambatan terbesar bagi keberhasilan suatu tugas intelijen adalah tersedianya ruang bagi lembaga untuk meningkatkan mutu operasi intelijen melalui penyediaan dana yang lebih memadai bagi para anggota, dan terutama selalu meningkatkan kemampuan intelijen di berbagai bidang termasuk di dalamnya adalah penggunaan peralatan elektronika yang sudah sangat maju, sekaligus penyediaan peralatan-peralatan khusus intelijen (*intelligence gadgetries*) yang sangat dibutuhkan dalam operasi intelijen. Tampaknya hal tersebut masih menjadi persoalan utama dalam komunitas intelijen Indonesia

mengingat sistem pengembangannya masih sangat bergantung pada skala prioritas yang kurang akuntabel.

Bahkan ketika Soeharto masih berkuasa, keberhasilan operasi kontra spionase dinas rahasia nasional masih sangat tergantung pada tersedianya dukungan finansial maupun teknis dari dinas sejenis asing. Memang dibutuhkan kerjasama yang intens dengan dinas keamanan negara sahabat untuk menjamin keberhasilan suatu operasi, namun tetap perlu diperhatikan kebutuhan dasar intelijen nasional dalam upaya mencapai taraf yang berkualitas dan tangguh. Berbagai operasi pembongkaran jaringan mata-mata asing di Indonesia tidak terlepas dari peran dinas rahasia negara sahabat, dan pada saat yang bersamaan apa yang disebut sebagai 'negara bersahabat' melakukan operasi intelijen terselubung yang jelas-jelas merugikan kepentingan nasional juga. Namun karena lemahnya sumber keuangan serta sumber daya manusia, sulit bagi lembaga keamanan dalam negeri untuk melawan intrusi mereka secara efektif.

Setelah Orde Baru, tidak banyak perubahan terjadi di dalam lembaga intelijen nasional, terutama karena belum terdapatnya suatu kerangka acuan baku dalam bentuk perundangan yang menempatkan dinas intelijen pada proposinya. Hilangnya watak demokratis dari panggung perpolitikan nasional selama lebih dari tiga puluh tahun menghasilkan suatu situasi di mana memperjuangkan hak dasar seorang manusia adalah musuh yang harus diwaspadai.

Seluruh pemerintahan transisi tidak memiliki cukup waktu untuk merancang suatu lembaga intelijen yang tidak saja efisien tapi juga berwajah kemanusiaan. Ketika B.J. Habibie menerima peralihan kekuasaan dari Soeharto, tidak ada perubahan hakiki terjadi. Kekuasaan intelijen hanya beralih pada orang yang dipercaya oleh pimpinan eksekutif, dalam hal ini Letnan Jendral Z.A.Maulani diminta untuk memegang Bakin. Hal yang sama berlaku pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, Bakin sebagai koordinator intelijen dipimpin oleh Letnan Jenderal Arie Kumaat. Sedangkan Presiden Megawati Soekarnoputri menunjuk Letnan Jenderal A.M.Hendropriyono menjadi KaBakin, sekaligus melalui Keppres 103/2001 merubah Bakin menjadi *Badan Intelijen Negara* (BIN). Mengulangi badan pendahulunya, Bakin, melalui Keppres 11/2004 BIN kembali memiliki status sebagai koordinator bagi komunitas intelijen Indonesia sekaligus melakukan pembenahan internal yang lebih bersifat administratif.¹⁰

Di dalam tubuh intelijen militer, perubahan yang diwarnai oleh pergulatan politik juga terjadi, terutama ketika Jenderal Feisal Tanjung mengganti BAIS menjadi *Badan Intelijen ABRI* (BIA) hanya untuk

¹⁰ Secara hakekat memang Bakin berbeda dengan badan-badan intel lainnya. Hal itu pernah dijelaskan langsung oleh Yoga Sugama untuk memperlihatkan eksklusivitas Bakin sebagai badan koordinasi intelijens di Indonesia. Ulf Sundhaussen, "The Military Structure, Procedured and Effects on Indonesian Society" dalam Karl D.Jackson dan Lucien W>pYe (eds.), *Political Power and Communications in Indonesia* (Berkeley: and Los Angeles: University of California Press, 1978), hlm 65.

mengurangi pengaruh yang ditinggalkan oleh Jenderal L.B.Moerdani sebelumnya. Namun pergantian nama tersebut tidak banyak merubah sistem yang ada sebelumnya. Bahkan beberapa tahun kemudian, BIA kembali diganti kembali dengan BAIS TNI, yang menandakan adanya persoalan mendasar dalam upaya melakukan pengembangan kualitas dinas intelijen di berbagai sektor.

Tantangan terbaru dan menyulitkan bagi komunitas intelijen Indonesia muncul ketika konflik ideologis mulai hilang dari permukaan, terganti oleh ancaman nirkonvensional, seperti radikalisasi agama yang berpotensi pada terjadinya konflik horisontal di dalam masyarakat, dan pada beberapa kasus di Indonesia kelihatannya hal itu sudah berlangsung, ancaman terorisme internasional maupun lalu lintas perdagangan narkotik dan perdagangan manusia, yang dimensi persoalannya lebih rumit dibandingkan sebelumnya.

Kenyataan baru tersebut seringkali ditanggapi dengan mentalitas lama, di mana represi dan jenis penekanan lainnya sangat mengedepan. Rancangan Undang-Undang yang dibuat dengan masukan dari komunitas intelijen (September 2003) sangat sarat dengan kecenderungan tersebut. Ada kehendak di kalangan komunitas tadi untuk secara langsung memiliki wewenang penangkapan dengan dalih mempercepat prosedur pengatasan ancaman serta mempertinggi efektivitas kerja intelijen menghadapi kenyataan yang membahayakan keamanan nasional.

Wacana kemudian dibuka bagi masukan dari masyarakat sipil untuk menata kembali komunitas intelijen agar lebih dapat sesuai dengan kerangka masyarakat demokratis dengan munculnya rancangan perundangan baru yang lebih menjamin masyarakat sipil suatu perlindungan, sekaligus menjaga keamanan negara dari ancaman luar.

Epilogue

Memasuki masa transparansi dan keterbukaan saat ini, komunitas intelijen Indonesia dihadapkan pada pilihan sulit. Pertama, apakah hak-hak individu berada di atas efektivitas kerja intelijen demi perlindungan HAM warga negara. Kedua, apakah atas nama keselamatan bersama, negara berwenang mengurangi, bahkan mengabaikan kebebasan sipil individu maupun masyarakat, mengingat tingginya kualitas ancaman yang ada. Perdebatan ini dapat menjadi sangat panjang namun terpulang pada adanya pertimbangan latar yang ikut menjelaskan mengapa ambivalensi tersebut terus berlanjut.

Sebagai masyarakat yang telah sekian lama pernah berada di bawah kekuasaan totaliter, di mana lembaga intelijen menjadi ujung tombak penguasa untuk memata-matai rakyatnya sendiri, pemberian wewenang mendasar saja pada lembaga sejenis itu telah dianggap sebagai berlebihan, membayangkan lembaga bersangkutan menyalahgunakan wewenangnya seperti dulu. Namun di sisi lain,

sebagai masyarakat yang secara langsung mengalami akibat dari serangan teroris, dan pada saat bersamaan menyaksikan ketidakberdayaan aparat keamanan menghadapi serangan serta melindungi warga negara dari aksi teror tersebut, pembatasan wewenang yang terlalu banyak pada prosedur kerja intelijen dapat menyebabkan masyarakat rentan terhadap datangnya berbagai ancaman baru.

Kenyataan-kenyataan tadi sebenarnya dapat dilihat dari bagaimana masyarakat mampu memahami lingkungannya sendiri. Adanya fakta, bahwa proses pembentukan bangsa (*nation building*) belum berhasil terlihat dari masih sering dan mudahnya terjadi konflik horisontal yang bermuara pada pertentangan multi elemen dan dapat berlangsung pada beberapa tingkatan di Indonesia. Terjadinya kesulitan ekonomi akibat dari suatu kebijakan makro dapat dengan mudah memicu terjadinya konflik tersebut, baik yang murni ekspresif maupun yang direkayasa.

Faktor berikut adalah masih berlangsungnya mentalitas yang tidak bersih (*corrupt*) di setiap tataran birokrasi menjadikan tampilan kinerja pemerintah tidak optimal. Jajaran kelembagaan intelijenpun tidak kebal terhadap hal ini. Terlebih, tidak jelasnya alokasi dana bagi kegiatan intelijen membuka peluang pada lemahnya akuntabilitas lembaga-lembaga tersebut.

Sejauh ini, komunitas intelijen Indonesia masih didominasi oleh militer maupun yang terkait dengannya, menyebabkan masih tersisanya persoalan

paradigma yang kemudian muncul dalam artikulasi kebijakan yang cenderung mendahulukan pendekatan keamanan. Akan tetapi dengan mengalirnya arus pemikiran reformis di kalangan militer, maka muncul harapan-harapan akan perubahan paradigma yang kelak dapat menyumbang pada wacana demokrasi yang ada di tengah masyarakat. Bagaimanapun, situasi keamanan Indonesia yang belum dapat dikatakan memadai masih memerlukan keterlibatan militer langsung maupun tidak langsung meskipun harus melalui format hubungan sipil-militer yang dapat diterima oleh masyarakat sipil.

Desakan untuk memperbaiki kinerja intelijen dengan menggunakan kerangka negara demokratis telah digulirkan oleh berbagai pihak, komunitas intelijen diharapkan tentunya merespons secara positif usulan tersebut. Pertanyaannya adalah apakah komunitas intelijen Indonesia bersedia melihatnya dengan semangat yang sama dengan masyarakat, yaitu menginginkan suatu tatanan keamanan yang bersih, yang mampu menjalankan fungsinya sebagai pengayom dan pelindung sekaligus akuntabel, atau melihatnya sebagai ancaman yang dapat mengurangi kekuasaan dan privelese yang selama ini sudah dimiliki.

Pertanyaan seperti ini pantas mengemuka mengingat komunitas intelijen Indonesia cukup heterogen, dan selama ini dikenal lemah dalam koordinasi, sehingga dorongan peningkatan peran pada suatu badan intelijen tertentu dapat dilihat sebagai pengurangan

peran serta perhatian pada lembaga yang lain. Dan ini salah satu penyebab mengapa optimalisasi kinerja intelijen tidak tercapai.

Harapan terbesar dari keadaan yang berlangsung saat ini adalah munculnya kesadaran baru untuk meningkatkan kemampuan intelijen sebagai alat peringatan dini melalui kerangka kerjasama terpadu dari komunitasnya yang diatur oleh suatu peraturan perundangan yang memungkinkan warga negara memiliki hak pengawasan atas kinerja komunitas tersebut sekaligus memberikan kontribusi praktis maupun informatif yang dapat menunjang pelaksanaan gerak intelijen tanpa harus menghalangi tindakan-tindakannya.