

Urgensi RUU Intelijen bagi Indonesia (Suatu Kajian Awal)

Yenti Garnasih

A. Pendahuluan.

Berangkat dari berbagai tuduhan masyarakat bahwa segala aksi terorisme dan separatisme adalah bentuk nyata atas kegagalan intelijen, membuat kita harus berpikir apakah hal benar, apakah memang secara keseluruhan adalah kesalahan intelijen. Kita tidak lupa bagaimana reaksi masyarakat dan media massa yang mempertanyakan di manakah intelijen kita selama ini, sehingga peledakan bom terjadi. Selanjutnya yang baru saja terjadi ketika dalam suatu acara Hari

Keluarga Nasional, tiba-tiba di tengah pertunjukan tari di hadapan Presiden, tiba-tiba muncul adegan yang luar biasa mengagetkan, karena penari membawa bendera RMS. Sebetulnya hal itu harus dipandang sebagai tamparan yang sangat menyakitkan bagi intelijen, bagi institusi yang bertanggung jawab terhadap pengamanan Presiden dan seluruh warga yang hadir di situ. Masih untung hanya mengibarkan bendera, bagaimana kalau yang dibawa senjata bahkan bom misalnya, tidak terbayangkan.

Aksi terorisme adalah sebuah bentuk tin-

dakan yang biadab dan merupakan kejahatan internasional yang harus dikuruk oleh semua warga dunia, tidak terkecuali Indonesia. Aksi tersebut bukanlah suatu kejahatan yang mudah diatasi, tetapi kejahatan ini sangat sulit karena hampir selalu ada jaringan yang antarnegara, menggunakan alat-alat yang canggih, ada pendanaan yang berkelanjutan, serta pada umumnya mempunyai sumber daya yang sangat solid yang didasari oleh tujuan tertentu. Atas berbagai aksi teroris yang berkali-kali meledakkan bom di negara ini dan juga memakan korban jiwa yang banyak serta kerugian yang begitu besar, juga berbagai aksi separatisme yang mengancam keberadaan dan keutuhan NKRI maka sudah seharusnya dilakukan evaluasi di manakah kesalahan yang dilakukan Intelijen.

Sangat wajar bila tuduhan masyarakat terutama terhadap aksi teroris yang terjadi diarahkan kepada intelijen, karena pada umumnya (hampir di seluruh dunia) terhadap kejahatan yang sulit diungkap ini adalah tugas intelijen baik intelijen negara maupun tentara, bukan polisi. Selain itu karena setiap negara hampir pasti memiliki berbagai intelijen, maka muncul lagi pertanyaan intelijen ma-

nakah yang paling bertanggung jawab atas aksi terorisme dan separatisme. Yang pasti adalah bahwa intelijen dibutuhkan dalam setiap negara, seperti apa pun sistem negara tersebut. Namun ada ukuran yang bisa dipakai apakah intelijen suatu negara tersebut sudah sesuai dengan kebutuhan negara, baik dalam kondisi kini maupun yang akan datang.¹ Selanjutnya juga bagaimana kriteria *performance* intelijen tersebut, apakah sudah memenuhi standar internasional baik tentang kinerja, kelembagaannya (termasuk upaya restrukturisasi dan revitalisasi) maupun "tampilan" agennya (meski tetap dalam artian terselubung), dalam hal ini sangat tergantung pada bagaimana cara perekrutannya. Untuk mempunyai dan memperbaiki kinerja intelijen, sangat dibutuhkan suatu pra-

1 A.C. Manulang, *Terorisme, Behauptung ohne Beweis* (dagaan Tanpa Bukti, Jakarta: Mannazaitun, cet. Kedua, 2006, hal.308. Sebagai ilmu intelijen merupakan informasi yang yang ditafsirkan dalam kerangka past, present dan future. Dalam pandangan analisis intelijen tidak peristiwa yang terjadi secara dadakan, karena peristiwa kemarin terkait dengan hari ini, dan hari ini terkait dengan hari peristiwa esok. Dalam suatu peristiwa selalu ada rangkaian dengan terlebih dahulu membuat scenario.

nata perundang-undangan yang memadai demi terciptanya keamanan dan utuhnya NKRI yang mengatur mengenai kelembagaan, fungsi dan kewenangan intelijen terutama juga mencakup koordinasi antar-intelijen yang ada di Indonesia, serta cara perkrutannya dan lain-lain tetapi tanpa mengatur tentang sisi operasional (sesuai dengan sifat intelijen yang melakukan *undercover operational*).

B. Pengertian Intelijen

Secara umum intelijen telah banyak diketahui, namun kesan tentang intelijen sangat beragam, tergantung pada pengalaman, pengetahuan dan pendidikan yang melatarbelakanginya. Terkadang ada beberapa pihak yang memandang sebelah mata terhadap pekerjaan intelijen karena memiliki pengalaman yang kurang menyenangkan ketika berhadapan dengan orang yang bertugas di intelijen. Atau mungkin pula selama ini hasil intelijen tidak berarti apa-apa bagi dirinya atau lembaga. Namun sebaliknya ada yang kagum dan menyenangi intelijen karena pengalamannya pernah mendapatkan manfaat bagi dirinya dan lembaganya dari intelijen.² Atau bahkan tidak ada pemahaman

yang cukup memadai karena mungkin dianggap bukan bidangnya, pemahaman tentang intelijen hanyalah sebatas kalau terjadi terorisme atau separatism adalah kesalahan intelijen.

Padahal intelijen sebagai ilmu pengetahuan, dalam hal ini intelijen dipahami sebagai produk yang dihasilkan dari usaha pengumpulan, penilaian, penganalisisan, pengintegrasian serta penafsiran terhadap semua informasi. Selain itu intelijen juga dianggap sebagai seni, maka sebagai ilmu dan seni intelijen, wajar saja sebetulnya setiap orang atau lembaga bisa mempelajari, dan bukan monopoli militer, insan intelijen atau lembaga-lembaga negara yang ditugaskan untuk itu.³

Dalam definisi lain dinyatakan bahwa intelijen adalah sebuah fungsi yang berjalan dalam "kegelapan". Berbeda dengan fungsi negara atau pemerintah lain yang bekerja "di permukaan", intelijen secara alamiah adalah fungsi yang penuh misteri, ditandai

2 Wahyu Saronto. Dkk, Intelijen: Teori, Aplikasi dan Modernisasi, PT. Ekalaya Saputra, Jakarta, 2004, hal.8

3 Riyanto, Intelijen Versus Terorisme di Indonesia, Jakarta: PT Gunung Agung TBK,2004, hal.12.

oleh sifatnya yang tertutup dan rahasia dalam keseluruhan metode, anggota, prinsip kerja dan sumber informasi. Lebih dari itu, produk intelijen pun bersifat rahasia dan tertutup yang menyebabkan publik tidak akan pernah memiliki pengetahuan atasnya. Tidak mengherankan, jika sejumlah literatur mengargumentasikan bahwa publik yang terinformasi, merupakan prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi pengawasan oleh masyarakat secara luas.⁴ Kemudian juga ada menyatakan bahwa intelijen negara adalah sebuah lembaga yang menjadi mata dan telinga negara untuk mengamankan kepentingan nasional dan harus mampu menjalankan empat fungsi utamanya, yaitu *to anticipate, to detect, to identify* dan *to forewarn*.⁵ Menurut Allen Dulles (mantan direktur

CIA), intelijen adalah berkaitan langsung dengan segala sesuatu yang harus diketahui sesegera mungkin untuk menunjang setiap inisiatif tindakan.⁶ Sedangkan menurut Larry Kahaner, intelijen kompetitif adalah program sistematis untuk mengumpulkan dan menganalisis informasi tentang kegiatan para pesaing dan kecenderungan bisnis umum untuk mewujudkan tujuan perusahaan anda sendiri.⁷

C. Fungsi dan Peran Intelijen

Pada dasarnya fungsi intelijen menerapkan 4 fungsi pokok intelijen yaitu pengumpulan, analisa, kegiatan terselubung dan contra intelijen sebagai berikut⁸ : .Pertama, tentang pengumpulan, sebagai salah satu fungsi

4. *Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina*, 2004, Pasal 27

5. Harry Budiman, Cegah Tangkal dalam Rangka Terbinanya Ketentraman dan Ketertiban Umum, dimuat dalam Jurnal Intelijen & Kontra Intelijen hal 33, vol.II, No.8. Center for The Study of Intelligence and Counter Intelligence, Jakarta: Oktober 2005., hal. 36. Lihat juga Muhammad Yamin dan Sebastian Matengkar : Intelijen Indonesia Towards Professional Intelligence., Gadjah Mada

University Press, 2006. hal. 32 . Intelijen nasional adalah produk integrasi dari pengembangan intelijen oleh seluruh departemen pemerintahan yang melindungi secara luas aspek-aspek dari kebijakan dan keamanan nasional

6. Allan Dulles, *The Craft of Intelligence*, New York: Signet Book, 1965, hal 10

7. Larry Kahaner, Intelijen Kompetitif, PT. Prenhallindo, Jakarta, 1998, hal 2-3

8. Diambil dari berbagai sumber.

si intelijen, pengumpulan merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan. Dalam hal ini menggunakan berbagai teknik-teknik pengumpulan informasi tentang ancaman atau potensi ancaman yang berasal dari luar negeri maupun yang berasal dari dalam negeri. Informasi yang harus dikumpulkan tersebut pada umumnya tidak dengan cara terbuka, sesuai dengan sifat intelijen. Dalam hal pengumpulan informasi yang berasal dari luar negeri, intelijen Indonesia harus menyikapi *trend* perkembangan dunia. Misalnya seperti yang dilakukan Amerika (*National Intelligence Council*, NIC), yang telah melansir *Mapping the general global future*, selain hal ini untuk memberikan gambaran secara umum tantangan yang akan dihadapi juga untuk pijakan antisipatif Amerika dalam rangka mewujudkan peta masa depan dunia yang dikehendaki Amerika.⁹

Terlepas baik atau tidak baik sikap Amerika bagi komunitas dunia, tetapi memang itulah yang harus dibangun. Intelijen suatu negara harus difungsikan sebagai *early warning system* dengan mengaktifkan intelijen

dalam konteks komunitas intelijen nasional sehingga mampu menjadi indra bagi negara dalam pengembangan visi dan misi NKRI yang berdasar pada Pancasila dan UUD 1945.

Kedua, informasi yang diperoleh dari sumber terbuka harus diperlakukan sebagai pendukung informasi yang diperoleh dari pengumpulan secara tertutup. Selain itu yang paling penting adalah bahwa pengumpulan informasi harus sejalan dengan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka mencapai kepentingan nasional, baik dalam bidang politik ekonomi maupun keamanan nasional. Artinya bahwa informasi yang diperoleh secara tertutup memang sangat penting tetapi kadangkala untuk lebih menajamkan dalam analisis diperlukan suatu informasi tambahan yang dilakukan secara terbuka. Bagaimana pun juga fakta dan anggapan bahwa siapa yang menguasai informasi secara cepat dan akurat maka dialah yang menentukan dan menguasai situasi, hal ini tampak jelas ketika Indonesia "seolah-olah" didekte oleh Intelijen asing baik itu Amerika atau bahkan Australia. Suka atau tidak suka, tetap saja kita tidak bisa mengabaikan begitu saja atas pernyataan asing tentang pola dan ancaman teroris yang

9 A.C. Manulang, op.cit. hal.303.

kemungkinan akan melakukan aksinya di Indonesia. Misal beberapa waktu yang lalu Australia menyampaikan *early warning* yang dikaitkan kepada larangan warga negaranya untuk mengunjungi Indonesia (*travel warning*), karena diduga akan terjadi aksi teroris di Indonesia. Bisa saja kita menilai bahwa hal itu untuk memicu keresahan di Indonesia, tetapi tidak ada salahnya sama sekali apabila alasan tersebut ditujukan bagi perlindungan warga negaranya. Bahkan semestinya begitulah sikap pemerintahan selalu waspada dan perhatian terhadap ancaman yang mungkin mengarah kepada keselamatan warga negaranya. Apalagi bagi Indonesia yang walaupun enggan, harus mengakui kecanggihan dan kecepatan serta akuratnya hasil intelijen negara seperti Amerika, Inggris dan Australia atas kinerja intelijennya.

Sekali lagi keunggulan mereka karena didukung profesionalitas dan dana yang sangat besar serta pendekatan rekruten yang begitu rapi dan tertutup/*exclusive*. Selanjutnya penting pula dibuat suatu aturan/stándar rekrutmen atas insan intelijen dalam suatu acuan penggalangan, di mana dalam rangka ini tentulah pola rekrutmen tidak bisa disamakan dengan

pola rekrutmen PNS atau lembaga swasta lain, tetapi harus didasari juga dan sangat penting, yaitu *background* pelamar atau bahkan yang ditunjuk. Ini penting sekali untuk penyelamatan informasi yang sedang dipegangnya atau bahkan setelah itu, agar tidak dibocorkan kepada pihak yang tidak berkepentingan terlebih lagi pihak lawan. Untuk ini pula perlu dibentuk suatu acuan dan sanksi bagi pelakunya (insan intelijen).

Ketiga, fungsi analisis yang juga merupakan masalah yang penting yaitu analisis intelijen menggunakan informasi yang diperoleh dengan ketiga metode pengumpulan, menggabungkan dengan informasi yang diperoleh dari sumber terbuka dan menghasilkan suatu analisis intelijen. Penguasaan untuk melakukan analisis adalah sangat mutlak diperlukan oleh seorang agen intelijen, untuk ini maka dalam suatu tujuan restrukturisasi dan revitalisasi, harus dilakukan suatu bentuk pendidikan dan pelatihan secara ilmiah yang berstandar internasional dan sekaligus disinkronkan dengan pola-pola aksi yang dilakukan oleh siapa pun yang mengancam keutuhan NKRI.

Selanjutnya keempat, tentang kegi-

atan terselubung, pada umumnya diartikan sebagai suatu upaya untuk mempengaruhi kondisi atau situasi politik, ekonomi keamanan dan militer di mana peran sponsor tidak akan tampak atau diketahui secara terbuka. Kegiatan ini berupa propaganda, dukungan terhadap faksi politik atau militer di suatu sasaran tertentu, bantuan teknis atau dan logistik terhadap kepada sasaran untuk mengatasi masalah yang dihadapi sasaran atau tindakan yang diambil untuk menghambat kegiatan terselubung yang mengancam kepentingan negara. Kegiatan tersebut sebagai pelengkap tambahan yang sejalan dengan langkah terbuka (misalnya diplomatik, atau kegiatan militer). Kegiatan tersebut dapat dijalankan hanya untuk mendukung pencapaian sasaran kebijakan dengan kegiatan "yang tidak dapat diidentifikasi," sedangkan tentang pertanggungjawaban untuk melaksanakan kegiatan terselubung terletak pada kepentingan yang mempengaruhi keamanan. Badan intelijen diberikan wewenang secara khusus untuk melaksanakan kegiatan terselubung, yang secara legal diberi wewenang oleh Undang-Undang, meskipun departemen dan badan lain mungkin juga diarahkan untuk menangani atau mendukung kegiatan

terselubung sesuai wewenang dan tanggung jawab yang diberikan. Selain itu ada juga fungsi kontra intelijen berkaitan dengan kepentingan melindungi negara maupun badan intelijen dari kegiatan badan intelijen asing, aksi yang mengarah pada keamanan dan keutuhan negara, sabotase, terorisme dan separatisme. Badan intelijen mempunyai tanggung jawab untuk mengkonter kegiatan badan intelijen asing dalam rangka melindungi informasi rahasia dan informasi yang dimiliki instansi lainnya. Badan intelijen juga bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan kegiatan kontra intelijen di luar negeri. Setiap departemen terkait juga mempunyai unsur kontra intelijen yang mengadakan kegiatan di dalam institusi masing-masing di dalam negeri. Kontra intelijen sebagai suatu fungsi intelijen banyak melakukan kegiatan di samping deteksi dan memonitoring badan intelijen asing, juga melakukan investigasi sasaran yang dicurigai melakukan kegiatan mata-mata (spionase), subversi, terorisme, sabotase dan kegaitan bawah tanah yang berkaitan dengan separatisme, kekerasan politik dan konflik horizontal. Kontra intelijen juga merupakan suatu bagian integral dari proses intelijen

(penyidikan). Semua badan yang melakukan pengumpulan informasi, apakah melalui sasaran manusia atau teknik harus terus diawasi untuk mengetahui apakah yang mereka kumpulkan itu asli.

C. Pentingnya RUU Intelijen.

Untuk menghadapi berbagai ancaman dan keamanan terhadap serta ketuhanan NKRI maka penting untuk dikaji betapa kehadiran suatu undang-undang yang mengatur tentang Intelijen di Indonesia, sangat diperlukan. Paling tidak untuk mewujudkan fungsi dan kewenangan Intelijen seperti dinyatakan dalam paragraph C di atas, akan sangat sulit apabila tidak dibingkai dengan suatu frame undang-undang tentang Intelijen nasional Indonesia. Gagasan untuk segera mempunyai Undang Undang Intelijen sudah muncul beberapa waktu, bahkan pada tahun 2004, pernah diusulkan dalam suatu seminar yang diselenggarakan oleh Yayasan Info untuk segera menyempurnakan draft RUU Intelijen Negara yang sudah dirumuskan pada waktu itu. Terlebih lagi setelah ada Undang Undang Nomor 15. Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang

pada pasal 26 ayat (1), adanya penilaian bahwa terjadinya beberapa peledakan bom dan aksi separatism memicu saling tuding tentang intelijen mana yang paling bertanggung jawab. Seperti kita ketahui terdapat beberapa otoritas intelijen yang berada di Indonesia, yaitu BIN atau intelijen lain misalnya intelijen Kepolisian, Kejaksaan, TNI, Bea cukai atau intelijen Keimigrasian. Selain itu bahkan adanya saling tuding intelijen-kah atau polisikah yang bersalah. Terlepas bahwa apabila hasil analisis tepat, cepat dan akurat yang berhasil disajikan, tidak mungkin disampaikan intelijen kepada publik (karena mengingat sifat yang melekat pada jiwa, dan keberadaan fungsi penyidikan yang terselubung), tetap saja ketika gagal intelijen akan segera menuai penilaian yang sangat buruk bahkan menjadi kambing hitam atas terjadinya tragedi kemanusiaan yang tercipta karena aksi terorisme dan separatisme khususnya.

Dari sekian ancaman yang ada, dipandang perlu untuk menambah kewenangan pada BIN berkaitan dengan isu separatisme dan terorisme, yang saat ini nyata-nyata di depan mata. Dalam menghadapi kedua ancaman tersebut masalah yang mengemuka

adalah pentingnya memberikan kewenangan khusus berkaitan dengan penangkapan dan penahanan dalam rangka interogasi (penyelidikan) terhadap seseorang yang diduga terlibat pada kedua kegiatan tersebut. Setelah runtuhnya rezim Orde Baru, diakui atau tidak, Indonesia banyak diguncang aksi terorisme dan isu separatisme dibandingkan sebelumnya. Kondisi atau keadaan tidak bisa lagi dikatakan aman, setiap saat kita dihantui oleh ketakutan akan adanya bom yang dapat memporakporandakan segala sesuatu yang ada di sekitar bom tersebut meledak. Selain itu yang sangat memprihatinkan adalah bahwa korban yang jatuh sering justru masyarakat yang tidak berdosa yang tidak ada hubungannya dengan target dari pelaku.

Dalam rangka pengungkapan jaringan terorisme, polisi memerlukan bantuan intelijen dan ini tidak bisa dipungkiri. Informasi intelijen sangat membantu untuk mengungkap dan menangkap guna kepentingan menginterogasi pelaku terorisme. Hal ini sebenarnya sangat wajar saja, mengingat hampir di seluruh dunia, terorisme dihadapi oleh tentara dan intelijen, bukan polisi seperti di Indonesia.¹⁰ Kebutuhan akan bantuan

intelijen dalam pengungkapan terorisme sebenarnya sudah difasilitasi atau ada mekanismenya, yaitu dengan pengaturan UU Pemberantasan Tindakan Pidana Terorisme No.15 Tahun 2003 pada Pasal 26. Namun demikian seperti telah kita sama-sama ketahui bahwa pendekatan polisi dan intelijen dalam pengungkapan pelaku terorisme adalah sangat berbeda dalam artian bahwa polisi bertindak secara responsif (*repressive*), sedangkan intelijen bersifat preventif. Polisi bertindak setelah bom meledak, dan mengkonsentrasikan diri pada Tempat Kejadian Perkara (TKP), sehingga kadang-kadang tidak bisa lagi melihat kaitan antara bom satu dan rentetan yang lain. Sedangkan intelijen bekerja secara preventif dan dalam fungsi melaksanakan diteksi dini, dengan ditandai mengamati gerak-gerik orang-orang yang dicurigai jauh sebelum bom meledak. Maka untuk mengefektifkan ketentuan Pasal 26 tersebut, tanpa memberikan wewenang penangkapan dan penahanan untuk penyelidikan, amanat Pasal ini akan sia-sia. Sama halnya dengan polisi sesuai dengan terjamin hak asasi manusia ketika menangkap atau

10 Tjipta Lesmana, opini dalam Sinar Harapan, edisi 15 /09/2004.

menggeledah harus ada surat penangkapan tetapi dalam hal tertentu yaitu ketika tertangkap tangan, penangkapan dan penggeledahan bisa dilakukan serta merta baru kemudian disusul surat penangkapannya. Tentunya masalah ini juga bisa sebagai pembanding keadaan yang hampir setara untuk diberikannya kewenangan tersebut kepada BIN.

Namun demikian ada keterbatasan intelijen yaitu bahwa informasinya hanya diberikan kepada polisi setelah melalui suatu peradilan khusus dan ironisnya pula, temuan tersebut tidak jarang harus diperdalam oleh polisi untuk segera dilakukan interogasi. Tentu saja keadaan ini sangat rentan untuk kehilangan momen penangkapan atau bahkan bom keburu meledak. Kendala itulah yang kini kita hadapi yaitu apakah kita akan berdamai diri dengan kungkungan peraturan perundangan yang sedemikian rupa atau apakah kita menginginkan agar para pelaku terorisme bisa segera ditangkap dan keamanan serta keadaan akan segera terkendali dan masyarakat tidak selalu dirisaukan rasa ketakutan akan terjadinya serangan bom yang tidak pandang bulu tersebut.

Berkaitan dengan wacana kewenangan penangkapan dan penahanan, tentu perlu juga kajian yang panjang dan mendalam tentang kaitannya dengan isu HAM. Jangan serta merta menolak begitu saja, namun juga perlu kajian berkaitan dengan *cost and benefit principle* dari segala sudut pandang dengan diperbandingkan pada keselamatan dan keamanan seluruh warga negara. Penolakan memang bisa dimengerti karena *image* masyarakat terhadap personifikasi BIN di masa lalu adalah sangat tidak proporsional. BIN identik dengan pola militeristik, penangkapan yang semena-mena, dan juga institusi yang dengan mudahnya dalam menghilangkan warga negara yang diperkirakan terlibat aksi-aksi yang mengganggu kestabilan dan keutuhan negara. Profil seperti itu memang harus dihilangkan dengan melakukan revitalisasi, restrukturisasi dan dinamisasi yang selaras dengan kebutuhan dan kecenderungan internasional yang terbentang di hadapan kita.

Pro dan kontra tentang penangkapan dan penahanan yang dikaitkan dengan kekhawatiran terlanggarnya HAM masyarakat antara lain dari yang kontra menyatakan bahwa BIN hanya bisa melakukan pengumpulan

data dan menganalisisnya untuk kemudian diserahkan kepada Presiden atau aparat kepolisian. Sedangkan yang pro menilai bahwa kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan oleh BIN dianggap sebagai kunci penangkal dan pencegah ancaman oleh pihak-pihak yang ingin membuat kekacauan di masyarakat. Dalam hal kewenangan BIN tersebut bisa saja dilakukan asal dilakukan sepanjang didukung oleh analisis yang benar dan akurat serta dengan didukung bukti-bukti yang kuat. Namun ada juga yang menyatakan bahwa masalah ini sebaiknya dikembalikan pada masyarakat saja, dengan dikaitkan fakta bahwa sudah sedemikian banyak masyarakat tak berdosa jadi korban, hanya karena tidak tersedianya informasi dini yang akurat dan cepat.

Berkaitan dengan isu HAM maka perlu kita kaji lebih mendalam tentang HAM bagaimana yang nilainya sesuai dengan falsafah, nilai dan kebutuhan serta cocok bagi Indonesia walaupun demikian tetap memegang prinsip dasar nilai hakikat perlindungan HAM bagi setiap insan. Sampai saat ini masih belum ada kesamaan pandangan tentang HAM yang bagaimana yang paling cocok bagi In-

donesia. Masih ada silang pendapat antara sifat universal dan uniform dalam arti bahwa terdapat paradigma yang berbeda antara HAM Barat dan Indonesia. Selain itu apakah mencakup semuanya yang dipersamakan dengan HAM Barat dan berlaku tanpa kecuali, apakah ada ruangan untuk memperhitungkan nilai tertentu yang ada pada masing-masing negara sebagai suatu ciri karakteristik negara tersebut. Di samping itu perlu pula dipertimbangkan suatu sudut pandang yang tidak sama mengenai prioritas hak-hak yang dimiliki oleh warganya. Misalnya bagi pemahaman Barat menekankan hak sipil dan politik, sedang bagi Indonesia di samping hak-hak itu juga melindungi hak ekonomi dan budaya dan saling menunjang di antara hak-hak tersebut.

Sebagai bandingan bahwa konsep HAM yang dianut Indonesia pada mulanya cenderung bersifat theologies, filsafati, ideologis atau moralis namun bersamaan dengan kemajuan berbangsa dan bernegara dalam konteks modern maka mulai ada perubahan ke arah bersifat yuridis dan politis karena instrumen internasional dikembangkan sebagai bagian yang menyeluruh dalam hukum internasio-

nal baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sedangkan bentuknya bisa berupa deklarasi, konvensi, kovenan, resolusi maupun *general comment*, yang sifatnya bisa mengikat secara yuridis maupun secara moral saja meskipun negara tersebut belum meratifikasinya. Namun demikian hal itu tidak secara universal. Misal bagi Indonesia akan disesuaikan dengan budaya bangsa dan masyarakat Indonesia yang berdasar pada Pancasila dan UUD 1945 dan juga berkaitan dengan falsafah, doktrin dan wawasan bangsa secara individu maupun kolektif kehidupan masyarakat yang berdasar pada asas kekeluargaan, dengan tidak mengenal secara pragmatasi moral sipil, moral komunal maupun moralitas institusional namun secara proporsional dan saling menunjang. Ini hanya sebagai bahan untuk dikaji apakah perlu merumuskan HAM dalam undang-undang ini.¹¹

Namun demikian memang dalam hal kewenangan penangkapan dan penahanan tetap harus dipertimbangkan

dengan isu hak-hak sipil, yang mengacu pada sejauh manakah terjaminnya *due process of law*, hak atas kebebasan dan hak-hak tersangka, karena bagaimana pun masih perlu argumen-tasi atas pembenaran dan perlunya kewenangan tersebut, karena penangkapan secara arbitair merupakan pelanggaran berat terhadap martabat kemanusiaan. Fokus internasional (*United Nations*) tidak hanya terhadap mereka yang memang opposant politik, tetapi juga yang merupakan orang-orang lain yang menjadi korban penangkapan sewenang-wenang, termasuk perlakuan yang tidak manusiawi di tempat penahanan. Mungkin ini harus diperhatikan dan diatur secara jelas batas-batasnya sehingga benar-benar tidak melanggar HAM.

Selanjutnya perlu dikaji tentang pemahaman atas kebebasan HAM bukanlah hak yang seluas-luasnya tetapi juga dibatasi oleh terjaminnya hak asasi orang lain. Artinya bahwa hak asasi bukan tanpa batas, tetapi ada batas yaitu tentang apa yang sebenarnya merupakan kewajiban bagi manusia untuk menjamin hak orang lain, terlepas masih ada pro kontra tentang hak asasi juga dibarengi dengan "kewajiban asasi", namun dengan tidak ingin terjebak pada per-

11 Disarikan dan dikomentari dari pendapat Slamet Marta Wardaya, Firdaus dan Suwandi dalam "Hak Asas Manusia, bandung: aditama, cet 1, 2005, hal. 3- 59.

mainan istilah “kewajiban asasi” maka berarti ada batasan yang merupakan *obligation* dan bersifat *must be obey*. Selain itu kita juga tidak lupa dengan paham dan filsafat bernegara di mana dalam hal berkaitan dengan perjanjian atau bahkan berkontrak antara rakyat dan siapa yang akan menyelenggarakan negara, terdapat hakikat yang melekat yaitu tentang penyerahan sebagian dari hak-hak rakyat kepada negara untuk terjaminnya ketertiban dan keamanan sebagian terbesar masyarakatnya. Misalnya saja ketika rakyat menyerahkan kepada negara hak negara untuk memidana dalam kaitannya *ius poeniendi* yang disandingkan dengan *ius poenale*, jelas sekali bahwa dalam rangka untuk mewujudkan suatu keadilan dan efek jera atas pelaku yang telah melanggar rambu-rambu tertentu (dalam hal ini tindak pidana) maka masyarakat menyerahkan sepenuhnya untuk pelaksanaan pemidanaan kepada negara yang *notabene* penerapan ini adalah hak memberikan legitimasi penerapan pelanggaran HAM terhadap manusia yang telah secara sah dinyatakan sebagai pelaku tindak pidana.

Tampaknya kita harus merenungkan kembali betapa pentingnya suatu

pengaturan yang jelas untuk kewenangan BIN dalam penangkap dan penahanan seseorang yang diduga terlibat aksi terorisme, dengan tetap menjunjung tinggi hak-hak sipil. Dalam keadaan tertentu di mana negara sedang tercekam dalam ketakutan akan bahaya yang mengancam keutuhan NKRI bahkan juga ancaman penderitaan yang akan tercipta karena aksi terorisme yang harus diupayakan secara sungguh-sungguh memerangi terorisme, maka perlu dipertimbangkan kerelalan masyarakat untuk menyerahkan sebagian haknya demi terjaminnya hak sebagian terbesar masyarakat. Berhadapan dengan kepentingan yang lebih besar yaitu keamanan dan hak hidup masyarakat yang lebih luas yang juga dijamin oleh HAM, maka pro dan kontra tentang pelanggaran HAM sebenarnya juga akan dapat dijawab bahwa di banyak negara pada umumnya masyarakat bisa menerima bahwa hak-hak sipil mereka sebagian terganggu oleh mekanisme kerja aparat termasuk dalam hal ini intelijen.¹²

Selain itu pentingnya Undang-Undang Intelijen untuk mengatur mengenai koordinasi antara berbagai intelijen

12 Ibid.

yang ada di Indonesia dalam rangka pengungkapan berbagai ancaman terhadap keamanan negara. Hal ini sekaligus untuk menghindari tidak terulangnya kembali aksi saling tuduh antar lembaga intelijen ketika terjadi terorisme dan separatisme. Memang ini tidak mudah, karena iklim yang terjadi selama ini adalah penonjolan ego sektoral antara instansi. Kalau ini yang ada maka tentu saja para pelaku atau orang yang potensial sebagai pelaku akan sangat senang, bahkan kelemahan ini akan dimanfaatkan oleh intelijen asing. Pentingnya satu koordinasi yang solit ini pun dilakukan Amerika setelah terjadi peledakan bom WTC dan Pentagon dan hasil penyelidikan intelijen AS yang ternyata salah tentang adanya senjata pemusnahan massal milik Irak. Presiden Amerika pada akhir Juni 2005 mengubah struktur intelijennya dengan *National Security Service* yang intinya agar operasi penanganan terorisme ditangani secara menyeluruh (15 badan Intelijen AS) dan berada dalam koordinasi di bawah pimpinan satu orang, yaitu John Negroponte. □

Referensi:

- A.C. Manulang, *Terorisme, Behauptung ohne Beweis* (dugaan Tanpa Bukti, Jakarta: Mannazaitun, cet. Kedua, 2006.
- Wahyu Saronto. Dkk, *Intelijen: Teori, Aplikasi dan Modernisasi*, PT. Ekalaya Saputra, Jakarta, 2004.
- Riyanto, *Intelijen Versus Terorisme di Indonesia*, Jakarta: PT Gunung Agung TBK, 2004.
- Law on the Intelligence and Security Agency of Bosnia and Herzegovina*, 2004.
- Harry Budiman, *Cegah Tangkal dalam Rangka Terbinanya Ketentraman dan Ketertiban Umum*, dimuat dalam Jurnal Intelijen & Kontra Intelijen hal 33, vol. II ,No.8. Center for The Study of Intelligence and Counter Intelligence, Jakarta: Oktober 2005.
- Muhammad Yamin dan Sebastian Matengkar: *Intelijen Indonesia Towards Professional Intelligence*, Gadjah Mada University Press, 2006.
- Allan Dulles, *The Craft of Intelligence*, New York: Signet Book., 1965.
- Larry Kahaner, *Intelijen Kompetitif*, PT. Prenhallindo, Jakarta. 1998. Sinar Harapan, edisi 15 /09/2004.
- Hak Asas Manusia*, Bandung: Aditama, cet 1, 2005 (kumpulan tulisan)