

KERTAS POSISI

TUNTASKAN SEGUDANG PROBLEMATIKA AKUNTABILITAS INTELIJEN



Kertas Posisi

**Tuntaskan Segudang Problematika
Akuntabilitas Intelijen**



KontraS
KONTRASIKLUS

**Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Jakarta, 2024**

Tentang KontraS

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) merupakan salah satu organisasi masyarakat sipil yang lahir pada 20 Maret 1998. Awalnya KontraS merupakan gugus tugas bernama KIP-HAM yang dibentuk oleh sejumlah organisasi *civil society* dan tokoh masyarakat. KontraS memiliki visi dan misi untuk turut memperjuangkan demokrasi dan hak asasi manusia bersama dengan entitas gerakan masyarakat sipil lainnya di Indonesia. Secara lebih khusus, seluruh potensi dan energi yang dimiliki KontraS diarahkan guna mendorong berkembangnya ciri-ciri sebuah sistem dan kehidupan bernegara yang bersifat sipil serta jauhnya politik dari pendekatan kekerasan. Baik pendekatan kekerasan yang lahir dari prinsip-prinsip militerisme sebagai sebuah sistem, perilaku maupun budaya politik.

Seluruh sikap dan produk kerja kami dapat dilihat pada website: www.kontras.org

Kertas Posisi

Tuntaskan Segudang Problematika Akuntabilitas Intelijen



Penulis

Rozy Brilian Sodik
Hans Giovanny Yosua
Imam Sopani

Jalan Kramat II/7, Kwitang, Senen, Jakarta Pusat
Tlp: 021-3919097 | Fax: 021-3919099 |
Email: kontras_98@kontras.org
Website: kontras.org

Dipublikasikan Pertama Kali: Maret 2024

Ringkasan Eksekutif

Kertas Posisi ini tentu tidak bertujuan untuk mendegradasi kerja-kerja intelijen yang secara fundamental memang bekerja dengan berbasis kerahasiaan (*secrecy*) apalagi meminta agar seluruh kerja intelijen harus diselenggarakan secara terbuka. Akan tetapi, kami sebagai salah satu organisasi masyarakat sipil di Indonesia yang terus konsisten mendorong agenda reformasi sektor keamanan dan tegaknya nilai demokrasi menganggap penting bahwa penyelenggaraan intelijen mutlak tunduk pada prinsip-prinsip dasar seperti halnya kewargaan (*citizenship*), akuntabilitas (*accountability*), partisipasi (*participation*), dan *good governance*.

Adapun hasil kerja ini kami harapkan dapat memberikan gambaran kepada publik berkaitan dengan problematika intelijen di Indonesia, serta memberikan data dan analisis sebagai bahan acuan bagi publik untuk memahami serta menyadari permasalahan intelijen yang terjadi. Kertas Posisi ini adalah salah satu upaya mendokumentasikan dan menganalisis permasalahan akuntabilitas intelijen setidaknya selama periode kedua Presiden Joko Widodo.

Berdasarkan beberapa kasus dan fenomena, kewenangan Badan Intelijen yang luas pada berbagai kesempatan disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Sebagai contoh ketika Presiden sebagai *user* dari informasi intelijen menggunakan perangkat dan kekuasaannya untuk memata-matai partai politik. Tindakan tersebut tentu merupakan indikasi penyalahgunaan dan bertentangan dengan desain intelijen profesional.

Pada sisi lain, sering juga ditemukan kasus digunakannya Badan Intelijen untuk melakukan tugas yang berada di luar fungsi intelijen. Pelibatan BIN untuk melakukan sosialisasi R-KUHP menjadi contoh digunakannya lembaga intelijen untuk melakukan tugas pemerintah yang seharusnya menjadi porsi Kementerian di bidang Hukum. Begitupun ketika pemerintah memasifkan pelibatan BIN dalam penanganan COVID-19, terkesan ada disproporsionalitas mengingat BIN tidak ditujukan untuk melakukan sosialisasi dengan metode door to door. Dalam beberapa kasus, BIN memang dapat dilibatkan, tetapi perangkat-perangkat intelijen terkesan digunakan untuk mengekang kebebasan sipil dan mencegah kelompok kritis bersuara seperti halnya pada agenda besar kenegaraan G-20 dan saat muncul demonstrasi besar pada proses pengesahan Omnibus Law UU Cipta Kerja.

Masalah penunjukkan Kepala BIN yang terkesan sangat politis dan minimnya akuntabilitas dalam pengadaan alat intelijen juga tak kalah krusial. Jika Pemerintah ingin mendesain BIN sebagai Badan Intelijen yang profesional maka penunjukkan Kepala BIN seharusnya dijauhkan dari kepentingan politik dan dilakukan dengan berdasarkan merit system. Pada sisi lain akuntabilitas harus menjadi perhatian serius yang diutamakan.

Potensi penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran HAM tersebut dapat dengan mudah terjadi mengingat besarnya wewenang yang diberikan oleh undang-undang pada Badan Intelijen dan minimnya pengawasan terhadap Badan Intelijen.

Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut, kami mencoba untuk menganalisis dan membandingkan dengan berbagai konsep ideal yang ada dalam tataran internasional. Di akhir kertas posisi ini, kami pun merumuskan berbagai rekomendasi yang harapannya dapat dilakukan oleh berbagai lembaga terkait baik dalam jangka waktu pendek, menengah dan panjang.



KontraS
KONTRAS
KONTRAS

Daftar Isi

Tentang KontraS	1
Ringkasan Eksekutif	2
Daftar Isi	4
I. Pengantar	5
1.1 Latar Belakang	5
1.2 Metode	9
1.3 Batasan dan Tujuan Penulisan	9
II. Ragam Masalah Intelijen di Indonesia	11
2.1 Penyalahgunaan Instrumen Intelijen untuk Kepentingan Politik Pemerintah	11
2.2 Penggunaan Intelijen di Luar Fungsi	15
2.2.1 Disproporsionalitas Penggunaan Intelijen dalam Penanganan COVID-19	15
2.2.2 Sosialisasi Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (R-KUHP)	17
2.2.3 Pengerahan Berlebihan Dalam Pengamanan G-20	19
2.2.4 Penanganan Eksesif Pada Demonstrasi Penolakan UU Cipta Kerja	20
2.3 Jabatan Politis Kepala Badan Intelijen	24
2.4 Akuntabilitas Pengadaan Alat Intelijen	26
2.5 Masalah Regulasi dalam UU Intelijen	29
2.6 Minimnya Pengawasan terhadap Kerja Intelijen	32
III. Analisis: Menagih Akuntabilitas dan Demokratisasi Intelijen	36
3.1 Penyalahgunaan Instrumen Intelijen Berbahaya bagi Demokrasi dan Kebebasan Sipil Serta Perbaikan Unsur Pengawas	36
3.2 Kaburnya Batasan Kerja Intelijen Sehingga Menimbulkan Ketidakpastian Hukum	42
3.3 Aktivitas Intelijen Berpotensi Melanggar HAM	46
3.4 Perbandingan Dengan Lembaga Intelijen Negara Lain	49
IV. Penutup	52
4.1 Kesimpulan	52
4.2 Rekomendasi	53

I. Pengantar

1.1 Latar Belakang

Dalam negara manapun di dunia, Intelijen memegang peranan strategis untuk melakukan pendeteksian dini guna mencegah munculnya ancaman yang berskala nasional. Pada dasarnya, dalam menunjang tugasnya tersebut, intelijen memiliki keistimewaan dan memiliki karakteristik untuk bekerja dalam kerahasiaan. Kerja-kerja yang sifatnya berbasis kerahasiaan merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat dihindarkan misalnya untuk mengumpulkan informasi dari pihak lawan dan melindungi agen intelijen yang bertugas di lapangan.

Akan tetapi dalam penyelenggaraannya, instrumen Intelijen kerap ‘menabrak’ nilai-nilai dalam kerangka negara demokratis. Pemanfaatan intelijen juga seringkali bertentangan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, bekerjanya instrumen intelijen juga kerap memiliki dimensi pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya hak atas privasi.

Kertas posisi ini tentu saja bukan untuk mendegradasi kerja-kerja intelijen yang secara *nature* memang bekerja dengan berbasis kerahasiaan (*secrecy*) apalagi meminta agar seluruh kerja intelijen harus diselenggarakan secara terbuka. Akan tetapi, kami menganggap bahwa dalam penyelenggaraan negara demokratis, unsur negara harus tunduk pada prinsip-prinsip dasar seperti halnya kewargaan (*citizenship*), akuntabilitas (*accountability*), partisipasi (*participation*), dan *good governance*. Dengan demikian, di tengah ‘ruang’ rahasia intelijen, perlu dirumuskan secara tepat format terbaik ketika intelijen ditempatkan pada sistem demokrasi. Diskursus ini dikenal sebagai dilema antara Intelijen VS Demokrasi, yang mana terdapat kehendak untuk memaksakan intelijen untuk bekerja secara transparan, akan tetapi akan mereduksi efektivitas kerja dari intelijen. Di sisi yang lain, membiarkan intelijen untuk bekerja secara rahasia sepenuhnya tentu berpotensi besar untuk disalahgunakan oleh *user*nya.¹

Adapun dalam berbagai negara maju sebagai contohnya *Central Intelligence Agency* (CIA) di Amerika Serikat, paradigma intelijen diarahkan pada intelijen global.² Paradigma ini mengarahkan aktor intelijen di berbagai negara untuk menghadapi tantangan intelijen yang selama ini berfokus dan berpusat pada negara. Intelijen pun diarahkan untuk mengatasi isu

¹ Diandra Megaputri Mengko, Tanggapan atas Kertas Posisi KontraS tentang akuntabilitas intelijen di Indonesia, disampaikan pada agenda Focus Group Discussion tanggal 21 Maret 2024.

² Roger Z. George, *Meeting 21st Century Transnational Challenges: Building a Global Intelligence Paradigm*, *Studies in Intelligence* Vol. 51 No. 3 (2007), <https://www.cia.gov/resources/csi/static/building-global-intelligence-paradigm.pdf>

transnasional seperti halnya terorisme, *International organized crime*, penyebaran narkoba, perdagangan gelap senjata bahkan hingga implikasi geo-politik dari perubahan iklim.³ Selain itu, pendekatan *Collaborative Intelligence* pun mulai dikembangkan dengan mengedepankan *open-source intelligence*.

Jika dibandingkan sekilas dengan Indonesia, semenjak muncul UU Intelijen, paradigma intelijen Indonesia menempatkan negara berperan sebagai *main actor* dalam pelaksanaan intelijen. Badan Intelijen Negara (BIN) merupakan lembaga yang secara langsung berada di bawah tanggungjawab presiden dan menjadi koordinator dari lembaga-lembaga intelijen.⁴ Bahkan, jika merujuk paradigma yang terbangun tersebut, periode kedua Presiden Jokowi menunjukkan salah kaprah yang serius dalam pemanfaatan instrumen intelijen. Alih-alih fokus untuk dibangun secara kuat dan tangguh menghadapi kejahatan transnasional sebagai bagian dari ancaman nasional, Intelijen diduga kuat diseret untuk berpolitik dan menjaga kepentingan politik pemerintah.

Sementara itu, dilihat secara paradigmatik, secara umum, terdapat dua paradigma yang dijadikan sebagai acuan bagi regulasi intelijen, pertama, paradigma realis yang mana menganjurkan hakekat intelijen negara sebagai instrumen untuk melestarikan keamanan negara. Di sisi lain terdapat paradigma liberalis menganjurkan pengendalian dan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dan operasi intelijen negara.⁵ Indonesia nampaknya masih berfokus pada pendekatan realis, kendati unsur-unsur pengawasan sebetulnya sudah *exist*. Akan tetapi, pengawasan terhadap unsur intelijen belum berjalan optimal dan menemui banyak hambatan. Berbagai kasus dugaan penyalahgunaan intelijen, politisasi intelijen, pelibatan intelijen yang tidak proporsional, hingga kasus inefektivitas dan kegagalan intelijen masih kerap terjadi tanpa respons pengawasan yang memadai.

Secara normatif, kerja-kerja intelijen di Indonesia diatur oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen (selanjutnya disebut UU Intelijen). Dalam ketentuan ini, intelijen didefinisikan dengan cukup luas, yakni *pengetahuan, organisasi, dan kegiatan yang terkait dengan perumusan kebijakan, strategi nasional, dan pengambilan keputusan berdasarkan analisis dari informasi dan fakta yang terkumpul melalui metode kerja untuk pendeteksian dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional*.

³ *Ibid.*

⁴ Suwardono, Ratih Herningtyas, dan Dian Nursita, *Menakar Paradigma Keamanan Nasional Melalui Analisis Isi Terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara*, (Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Vol.1 No.1), hlm.35.

⁵ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus, Pacivis*, Jakarta, 2008, hlm. 25.

Dari definisi tersebut, intelijen dimaknai bukan hanya sebagai kegiatan pendeteksian, melainkan juga melingkupi pengetahuan⁶ dan organisasi.⁷ Adapun instrumen intelijen utamanya meliputi kerja-kerja menganalisis informasi dan fakta dan mendeteksi urusan yang ada kaitannya dengan ancaman terhadap keamanan nasional. Kata kunci yang perlu digaris bawahi tentu saja **'ancaman'** dan **'keamanan nasional'**. Sebab, sekilas terminologi ini menunjuk pada persoalan yang sangat luas cakupannya. Ruang-ruang yang luas ini pada akhirnya memantik diskresi yang besar sehingga tak jarang berimplikasi pada penyalahgunaan dan kesewenang-wenangan.

Dalam konteks ancaman saja, cakupannya dapat meliputi:⁸ bencana alam, destabilisasi sistem ekologi; krisis energi, pangan dan pasokan strategis; krisis ekonomi, demografi dan sistem kesehatan; migrasi dan integrasi; krisis sistem politik dan sosial; krisis sistem keamanan dalam negeri dan berbagai hal lainnya. Selain itu, dalam studi keamanan, ancaman pun memiliki topografi yang beragam, dapat berbentuk fisik atau nonfisik, konvensional atau nonkonvensional, global atau lokal, segera atau mendatang, potensial atau aktual, militer atau non militer, langsung atau tidak langsung, dari luar negeri atau dalam negeri, serta dengan kekerasan senjata atau tanpa kekerasan senjata.⁹ Hal ini sejalan dalam definisi ancaman dalam UU Intelijen yakni *setiap upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang dinilai dan/atau dibuktikan dapat membahayakan keselamatan bangsa, keamanan, kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kepentingan nasional di berbagai aspek, baik ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan.*¹⁰

Sementara itu, keamanan nasional (*national security*) pun dapat dimaknai lewat berbagai aspek, dalam konteks non-militer saja, terdapat *political security, economic security, Energy and natural resources security, Homeland security, Cybersecurity, Human security, dan Environmental security.*¹¹ Mengingat luasnya cakupan ancaman yang dimaksud tersebut,

⁶ Informasi yang sudah diolah sebagai bahan perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.

⁷ Suatu badan yang digunakan sebagai wadah yang diberi tugas dan kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi dan aktivitas Intelijen.

⁸ Henryk Wyberek, *National Security Challenges and Threats*, Vol. 279. No.2. Wiedza Obronna DOI: <https://doi.org/10.34752/2022-e279>

⁹ Sebagai tambahan, ancaman yang dimaksud dalam UU Intelijen keamanan ekonomi, pangan, kesehatan, lingkungan, personel, komunitas, dan politik. Ancaman terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat meliputi kriminal umum dan kejahatan terorganisasi lintas negara. Ancaman terhadap keamanan dalam negeri meliputi separatisme, terorisme, spionase, sabotase, kekerasan politik, konflik horizontal, perang informasi, perang siber (*cyber*), dan ekonomi nasional. Ancaman terhadap pertahanan meliputi perang tak terbatas, perang terbatas, konflik perbatasan, dan pelanggaran wilayah. Lihat Penjelasan UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen.

¹⁰ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011, Undang-Undang Intelijen Negara, Pasal 1 Angka 4.

¹¹ Kim R Holmes, *What Is National Security?*, (2015, Index of US Military Strength), hlm 19-20.

https://www.heritage.org/sites/default/files/2019-10/2015_IndexOfUSMilitaryStrength_What%20Is%20National%20Security.pdf

penyelenggaraan intelijen perlu disokong dengan aturan dan sistem yang memberikan batasan yang ketat.

Regulasi batasan kerja intelijen dalam kerangka hukum yang demokratis tentu saja memiliki urgensi, mengingat karakter dasar kerja dan organisasi intelijen yang secara umum tertutup dan lentur, mengandalkan kecepatan dan kerahasiaan sehingga memiliki potensi besar terjadinya penyalahgunaan dan kekuasaan dan pelanggaran HAM.¹² Tesis tersebut lambat laun terbukti ke permukaan. Kekuasaan kerap mengakselerasi berbagai agenda dengan memanfaatkan instrumen intelijen. Menuju Pemilihan Umum (Pemilu) 2024 lalu misalnya, Presiden menyatakan secara terbuka bahwa mengaku memiliki informasi lengkap dari intelijen soal situasi dan arah politik partai-partai.¹³ Berbagai pertentangan pun muncul dalam merespon pernyataan Presiden tersebut, sebab partai politik yang dimaksud Presiden Joko Widodo bukan bagian dari ancaman nasional sebagaimana dimaksud UU Intelijen. Penggunaan perangkat intelijen untuk memata-matai partai politik jelas merupakan bentuk penyalahgunaan.

Penyalahgunaan perangkat intelijen oleh negara sebetulnya bukan kali pertama. Secara historis, berbagai operasi intelijen diduga pernah diperuntukan untuk berbagai kejahatan negara seperti penembakan misterius di paruh delapan puluhan, pembunuhan Marsinah, pembunuhan Tengku Bantaqiyah di Aceh, terbunuhnya Theys H. Eluay di Papua, Peristiwa Tanjung Priok dan pembunuhan terhadap Munir.¹⁴ Berbagai kejahatan yang melibatkan aktor intelijen tersebut bahkan telah ditetapkan sebagai bentuk pelanggaran HAM berat – yang sampai hari ini belum diusut secara tuntas dan berkeadilan. Dalam kasus Munir misalnya, lembaga peradilan gagal untuk menjangkau aktor intelijen yang diduga terlibat dalam kejahatan pembunuhan berencana tersebut.

Kembali ke langkah penyalahgunaan intelijen oleh Presiden, hal tersebut hanya satu dari sekian banyak masalah atas kerja-kerja intelijen di Indonesia. Intelijen pun kerap terlibat dalam kerja-kerja yang di luar tupoksinya. Belum lagi, intelijen negara baik itu intelijen pertahanan, intelijen kepolisian atau Badan Intelijen Negara dicurigai menjadi 'biang keladi' atas sejumlah serangan digital yang terjadi terhadap kelompok kritis. Bukan tidak mungkin, penyalahgunaan hingga keterlibatan perangkat intelijen sebagaimana yang terjadi di era

¹² Muchamad Ali Safa'at, Intelijen Negara dalam Negara Hukum yang Demokratis, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2012/04/KETERANGAN-AHLI-UU-INTELIJEN.pdf>

¹³ CNN Indonesia, Jokowi Ngaku Kantongi Data Intelijen soal 'Jeroan' dan Arah Parpol, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230916124125-32-999822/jokowi-ngaku-kantongi-data-intelijen-soal-jeroan-dan-arah-parpol>

¹⁴ Indriaswati Dyah Saptaningrum dan Zainal Abidin, Menagih Pertanggungjawaban Kejahatan Intelijen di Depan Pengadilan: Keterbatasan dan Alternatif Perbaikan, dalam Buku Negara, Intel, dan Ketakutan, cet.1, (Jakarta: PACIVIS, Center for Global Civil Society Studies, University of Indonesia, 2006), hlm.154.

orde baru dapat terulang di kemudian hari dilihat dari tanda-tandanya yang mulai perlahan bermunculan.

Sayangnya, di tengah berbagai problematika intelijen tersebut, unsur-unsur pengawas yang sebetulnya telah ada pun tak berjalan. Di satu sisi pengawasan internal begitu jauh dari jangkauan publik. Sementara pengawasan eksternal dalam hal ini yang seharusnya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pun tidak maksimal. Padahal, parlemen seharusnya dapat menjadi landasan utama yang menjadi wadah untuk menyatakan keinginan rakyat dengan mengatur serta mengawasi tindakan pemerintah. Bahasa-bahasa soal perlindungan hak asasi manusia, intelijen yang sesuai dalam prinsip negara demokratis, pertentangan berbagai kerja intelijen dengan kebebasan sipil pun begitu jarang didengar.

Atas dasar tersebut, Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (**KontraS**) menilai penting untuk mengaktifkan kembali diskursus publik (*public discourse*) soal intelijen negara. Kertas posisi ini merupakan upaya KontraS yang merupakan organisasi masyarakat sipil yang menaruh perhatian serius terhadap agenda reformasi sektor keamanan - untuk mendorong perbaikan instrumen intelijen di Indonesia agar lebih sesuai dengan negara demokratis dan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia.

1.2 Metode

Dalam menyusun kertas posisi ini, KontraS melakukan sejumlah metode pengumpulan data antara lain: 1) hasil pemantauan media atau pemberitaan berkaitan dengan intelijen; 2) studi literatur dan kajian baik nasional maupun internasional; 3) melakukan wawancara dan *focus group discussion* bersama berbagai ahli yang memiliki kepakaran terkait permasalahan intelijen di Indonesia; dan 4) mengirimkan permohonan keterbukaan informasi publik kepada badan-badan yang memiliki fungsi intelijen untuk mengetahui sejauh mana transparansi dan akuntabilitas badan tersebut.

Berbagai informasi yang terkumpul tersebut kemudian dikonsolidasikan dan dianalisis menggunakan standar-standar ideal yang berlaku secara universal, seperti halnya standar umum Hak Asasi Manusia dan asas-asas umum pemerintahan yang baik - yang menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi dan profesionalitas. Kertas posisi ini pun melakukan studi perbandingan dengan *best practice* terkait penyelenggaraan instrumen intelijen di berbagai negara.

1.3 Batasan dan Tujuan Penulisan

Mengingat akses data yang sangat terlimitasi oleh ketertutupan badan-badan intelijen, kami pun membatasi kertas posisi ini pada masalah-masalah yang muncul dalam beberapa tahun

terakhir. Secara khusus riset ini dibatasi pada pemantauan atas kebijakan intelijen di periode kedua Presiden Joko Widodo yakni 2019 - 2024.

Secara ideal, kami beranggapan bahwa intelijen negara seharusnya dapat terselenggara secara profesional, akuntabel, dan tidak berpotensi melakukan atau menjadi alat penyalahgunaan kekuasaan atau pelanggaran HAM. Sehingga, kertas posisi ini menyoroti berbagai pelanggaran terhadap hal-hal yang sifatnya ideal tersebut.

Adapun tujuan dari penulisan kertas posisi ini yakni: Memberikan gambaran kepada publik berkaitan dengan problematika intelijen di Indonesia; Memberikan data dan analisis sebagai bahan acuan bagi publik untuk memahami serta menyadari permasalahan intelijen yang terjadi; sebagai bahan advokasi untuk mendorong perbaikan kebijakan dan tata kelola intelijen di Indonesia mulai dari penyelenggaraannya hingga pengawasannya; dan Menjadi rujukan bagi pemangku kebijakan, unsur pengawas untuk lebih proaktif dalam melakukan kerja-kerja supervisi terhadap instrumen Intelijen di Indonesia.



II. Ragam Masalah Intelijen di Indonesia

Pasca masuk ke dalam era reformasi dan munculnya UU Intelijen, perangkat intelijen yang meliputi Badan Intelijen Negara (BIN), Badan Intelijen Strategis (BAIS) dan Baintelkam (Polri) menemui sejumlah persoalan.

2.1 Penyalahgunaan Instrumen Intelijen untuk Kepentingan Politik Pemerintah

Kerja-kerja intelijen memang tidak dapat dilepaskan dengan dimensi politik. Terlebih dalam definisi UU Intelijen, terdapat terminologi ‘terkait dengan perumusan kebijakan strategi nasional, dan pengambilan keputusan.’ Sehingga mustahil rasanya untuk melakukan dikotomi antara politik dan intelijen, sebab hasil kerja intelijen diperlukan untuk *policy makers*.

Penggunaan intelijen untuk kepentingan politik tertentu dapat disebut sebagai Politisasi Intelijen (*Politicization of Intelligence*). Dalam berbagai literatur, Intelijen yang dipolitisasi mengacu pada produk dan analisis intelijen yang diubah demi mendukung pilihan dan hasil yang diinginkan oleh pembuat kebijakan atau untuk kepentingan pembuat kebijakan. Politisasi intelijen merupakan upaya para pembuat kebijakan untuk membentuk intelijen sejalan dengan prioritas politik penikmat data intelijen.¹⁵

Lebih lanjut, dalam diskursus soal politisasi intelijen sebagai bentuk kegagalan intelijen, terdapat dua pendapat populer selama ini yakni Model Sherman Kent dan Model Robert Gates.¹⁶ Fokus utama dari debat kedua pendekatan ini berfokus pada relasi antara intelijen dan pembuat kebijakan (*user*). Pandangan pertama dari Sherman Kent menekankan pada independensi intelijen, yaitu analisis intelijen menjaga jarak dengan pembuat kebijakan untuk menjaga objektivitas produk intelijen agar terhindar dari preferensi politik user. Sementara itu, pendekatan kedua dari Robert Gates menghendaki agar analisis memiliki kedekatan dengan user dan mengetahui secara mendalam apa yang diinginkan olehnya. Hal ini dibutuhkan untuk menghasilkan produk intelijen yang tepat waktu, relevan, dan dapat ditindaklanjuti (*actionable intelligence*). Bagi penganut pendekatan model Kent, model Gates adalah politisasi intelijen. Sementara, menurut Gates, pendekatan mereka bukan politisasi, melainkan kontekstualisasi.¹⁷

¹⁵ Ebrahim Khalili, *Politicized intelligence and politicization of intelligence; Differences and consequences*, dikutip dari https://quarterly.risstudies.org/article_153629.html?lang=en

¹⁶ Ridwan Habib, *Politisasi Intelijen = Kegagalan Intelijen*, disampaikan pada *Focus Group Discussion*, Tanggal 21 Maret 2024.

¹⁷ Dyaududin, Orkestrasi Intelijen, <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/03/01/orkestrasi-intelijen>

Sementara itu, Politisasi dapat diidentifikasi menjadi dua bentuk yakni dalam *hard politicization* dan *soft politicization*.¹⁸ Bentuk tersebut tergantung pada bentuk pemanfaatan inteligennya apakah menggunakan cara-cara koersif atau non-koersif untuk mencapai kehendak tertentu. Politisasi intelijen juga bukanlah isu atau polemik di rezim diktator saja, di mana proses analitis biasanya diarahkan sejak awal untuk memenuhi pola pikir atau kebutuhan politik pemimpin, bahkan dalam hal-hal yang paling krusial sekalipun.¹⁹

Sebagai contoh Amerika Serikat salah satunya pernah melakukan politisasi intelijen baik dalam bentuk *hard* dan *soft approach* menjelang perang Irak tahun 2002. Saat itu, terdapat masalah kompleks yakni absennya poin identifikasi dalam proses formal pengambilan keputusan - yang membawa analisis dan pembuat kebijakan bersama menyampaikan isu terlibat dalam perang. Temuan menariknya yakni terdapat unit intelijen baru terbentuk di pentagon secara khusus menganalisis keterkaitan Sadam Hussein dan Al-Qaeda.²⁰

Sementara itu, jika di kilas balik ke belakang, Intelijen pun pernah dipolitisasi secara masif selama era orde baru. Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang merupakan salah satu elemen paling vital dalam menjalankan roda pemerintahan Orde Baru dan pendukung utama Golkar dengan konsep Dwi Fungsinya akhirnya terlibat jauh dalam urusan-urusan politik. Atas dasar hal tersebut, seluruh institusi intelijen yang berada di bawah naungan ABRI baik secara langsung dan tak langsung terpolitisasi oleh kepentingan Soeharto sebagai pengguna intelijen (*user*) dan penentu kebijakan (*policy maker*).²¹ Pada masa orde baru pun, dinas-dinas intelijen mengalami politisasi dan militerisasi sehingga dapat secara efektif melakukan intervensi politik yang secara sistematis masuk ke setiap lini kehidupan bernegara. Andalannya yakni dengan menggaungkan hal-hal yang sifatnya jargonistik seperti 'demi stabilitas nasional', aktivitas intelijen ditujukan untuk menciptakan kontrol atas kebebasan sipil warga negara melalui aksi-aksi yang dikondisikan seperti intelijen di masa perang. Warga negara atau kelompok yang dianggap membahayakan kepentingan penguasa pada saat itu dianggap sebagai 'musuh', dan secara otomatis 'perburuan dan penghancuran' pihak-pihak tersebut dibenarkan oleh negara.²² Tak heran, pada masa orde baru, kerja-kerja intelijen secara umum disebut sebagai intelijen hitam.²³

¹⁸ Glenn Hastedt, *The Politics of Intelligence and the Politicization of Intelligence: The American Experience*, vol.28, (Intelligence and National Security, 2013), hlm.10.

¹⁹ Uri Bar-Joseph, *The Politicization of Intelligence: A Comparative Study*, (Routledge Taylor and Francis Group, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 26: 347-369, 2013), hlm. 348.

²⁰ Glenn Hastedt, Op.cit, hlm.29.

²¹ Dikutip dari Abstrak Tesis Diyauddin dan Budiarto Shambazy, Politisasi institusi intelijen Indonesia di masa pemerintahan orde baru, <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20390238&lokasi=lokal>

²² Andi Widjanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen - Negara 1945-2004*, (Jakarta: Pacivis University of Indonesia, 2008), hlm. 6.

²³ Ibid., hlm. 5.

Pasca reformasi, nilai-nilai otoritarian orde baru yang memiliki tendensi politisasi intelijen pun kembali terjadi. Terbaru, menuju gelaran politik Pemilu tahun 2024, tepatnya pada September 2023, Presiden Joko Widodo menyatakan secara terbuka bahwa dirinya mendapatkan informasi dari komunitas intelijen di Indonesia (BIN, BAIS dan Intelijen Polri) mengenai data, survey dan arah Partai politik. Pernyataan ini disampaikan dalam acara Rapat Kerja Nasional Relawan Sekretariat Nasional (Seknas) Jokowi di Bogor, pada 16 September 2024. Kami menilai bahwa selain penyalahgunaan instrumen intelijen, langkah ini pun telah masuk dalam kategorisasi politisasi intelijen, sebab informasi yang didapatkan dari kerja-kerja intelijen ditujukan untuk kepentingan *user* dalam hal ini Presiden.



Sumber foto: Detik 20²⁴

Merujuk pada pandangan beberapa pakar, salah satunya Muhamad Haripin dari Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN), menyatakan bahwa pernyataan Presiden Jokowi ini harus dilihat sebagai indikasi penyalahgunaan instrumen intelijen untuk kepentingan kekuasaan.²⁵ Selain itu, pernyataan ini menunjukkan kesewenang-wenangan secara terang-terangan, sebab melakukan *surveillance* terhadap partai politik merupakan bentuk pelanggaran hukum. Hakikatnya, partai politik merupakan pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia yang memiliki kedaulatan dalam menentukan sikap politik. Keberadaan

²⁴ Lihat Pernyataan lengkap Presiden Joko Widodo pada: <https://news.detik.com/pemilu/d-6934300/jokowi-pegang-data-arah-parpol-saya-terima-komplet-dari-intelijen>

²⁵ Tempo.co, Jokowi Pegang Data Parpol dari Intelijen, BRIN: Indikasi Penyalahgunaan Kekuasaan, <https://nasional.tempo.co/read/1774609/jokowi-pegang-data-parpol-dari-intelijen-brin-indikasi-penyalahgunaan-kekuasaan>

partai politik pun merupakan penjelmaan dari penikmatan hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul sebagaimana diatur dalam konstitusi serta peraturan perundang-undangan.²⁶ Sehingga segala bentuk intervensi oleh kekuasaan terhadap partai politik tentu tidak diperkenankan karena berbahaya bagi demokrasi dan hak asasi manusia.²⁷

Dugaan *abuse of power* yang dilakukan oleh Presiden Jokowi menempatkan demokrasi di posisi yang sungguh kritis. Hal tersebut dapat pula dikatakan sebagai penyalahgunaan intelijen untuk mempertahankan atau kepentingan kekuasaan. Hal ini akan kian berbahaya terlebih politik hukum yang termanifestasi lewat kebijakan Presiden Jokowi memusatkan fokus pada sektor ekonomi. Arus masuk investasi dibuka dengan skala besar dan negara berangkat dari kepentingan kapital. Lewat cara pandang semacam ini, seluruh akumulasi kekuatan negara termasuk aparat penegak hukum hingga intelijen dikerahkan untuk mengamankan kepentingan bisnis.

Penggunaan data intelijen pun misalnya terbukti saat Menteri Investasi, Bahlil Lahadalia yang menyebut bahwa berdasarkan data intelijen mencatat realisasi investasi kuartal III 2023 mencapai Rp374,4 triliun atau tumbuh 21,6 persen secara *year on year* (yoy) alias naik 7 persen secara *quarter over quarter* (qoq). Sementara itu, Singapura tercatat sebagai negara dengan realisasi investasi terbesar di Indonesia di kuartal ini sebesar US\$4,4 miliar.²⁸ Penggunaan ini tentu dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan, sebab objek kerja intelijen tak menasar untuk menghitung besaran investasi yang masuk ke Indonesia. Lebih jauh, asumsi dasar yang berbasis analisa intelijen pernah digunakan Menteri Investasi di tengah konflik Rempang Eco-city. Saat itu, Bahlil mengklaim dugaan bahwa pihak asing selama ini tidak ingin investasi besar masuk untuk pengembangan Rempang Eco City. Dugaan tersebut muncul sebab Bahlil merasa setiap Kepulauan Riau ingin maju dan ada investasi besar, selalu ada yang menghalangi langkah tersebut.²⁹

Ke depan, melihat tren demokrasi yang terus anjlok, ditambah pemerintah yang terus menyalahgunakan kekuasaan di berbagai aspek, bukan tidak mungkin fenomena penyalahgunaan perangkat intelijen akan semakin parah. Salah arah kebijakan dalam memanfaatkan intelijen tersebut kemungkinan akan terus dilanjutkan.

²⁶ Sebagai contoh, Pasal 24 ayat (1) UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan, "Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai."

²⁷ Rilis Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, *Surveillance Terhadap Partai adalah bentuk Penyalahgunaan Intelijen Oleh Presiden Harus Diusut Tuntas*, <https://kontras.org/2023/09/17/surveillance-terhadap-partai-adalah-bentuk-penyalahgunaan-intelijen-oleh-presiden-harus-diusut-tuntas/>

²⁸ CNN Indonesia, Bahlil Ungkap Data Intelijen soal Investasi yang Masuk ke RI, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20231020173139-92-1013941/bahlil-ungkap-data-intelijen-soal-investasi-yang-masuk-ke-ri>.

²⁹ Ahmad Lathif Rosyidi, Pengamat Intelijen Dukung Menteri Bahlil Teruskan Proyek Rempang Eco City, <https://rm.id/baca-berita/ekonomi-bisnis/190654/pengamat-intelijen-dukung-menteri-bahlil-teruskan-proyek-rempang-eco-city>,

2.2 Penggunaan Intelijen di Luar Fungsi

Dalam mandatnya, berdasarkan Pasal 6 UU Intelijen, fungsi penyelidikan,³⁰ pengamanan,³¹ dan penggalangan.³² Dalam melaksanakan tugas-tugas ini, aktivitas intelijen harus menghormati hukum, nilai-nilai demokrasi, dan hak asasi manusia. Sayangnya, dalam berbagai peristiwa dan kasus, intelijen bertindak di luar tugas dan fungsinya.

2.2.1 Disproporsionalitas Penggunaan Intelijen dalam Penanganan COVID-19

Tahun 2020 menjadi momentum kelam bagi negara di berbagai belahan dunia, sebab penyebaran virus Coronavirus Disease (COVID 19) melumpuhkan berbagai aspek kehidupan, terlebih rutinitas manusia. Kala itu, seluruh kalangan dipaksa untuk beradaptasi untuk mencegah penyebaran virus yang semakin luas dan mengantisipasi resiko terburuk yang muncul. Tak terkecuali di Indonesia, sejak kemunculan pertamanya pada 2 Maret 2020, Pemerintah Indonesia cenderung meremehkan, salah satunya tercermin dari berbagai pernyataan yang dilontarkan oleh para pejabat hingga kucuran dana bagi *influencer* guna melawan narasi ketakutan soal penyebaran COVID-19.³³

Selain salah kaprah dari awal dalam mengatasi datangnya virus ini sehingga menimbulkan begitu banyak korban jiwa, Pemerintah pun memiliki tendensi untuk menggunakan pendekatan keamanan. Di luar Polisi dan TNI, Presiden Jokowi dalam beberapa kasus juga meminta intelijen untuk terlibat aktif dalam penanganan Pandemi COVID-19. Di awal datangnya virus, Istana lewat KSP bahkan meminta agar intelijen dapat mengantisipasi ancaman stabilitas keamanan dan peningkatan kriminalitas. Sehingga pendeteksian aksi anarkis dan kriminalitas dapat ditekan sedari awal.³⁴ Sangat dipahami, dalam situasi krisis seperti halnya penyebaran COVID-19, pelibatan unsur intelijen kerap dibutuhkan, hal ini pun juga terjadi di berbagai negara di dunia. Akan tetapi, langkah pelibatan ini seharusnya tunduk pada ketentuan perundang-undangan dan memperhatikan asas proporsionalitas.

³⁰ serangkaian upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk mencari, menemukan, mengumpulkan, dan mengolah informasi menjadi Intelijen, serta menyajikannya sebagai bahan masukan untuk perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan.

³¹ terdiri atas serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk mencegah dan/atau melawan upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen, dan/atau Pihak Lawan yang merugikan kepentingan dan keamanan nasional.

³² terdiri atas serangkaian upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk mempengaruhi Sasaran agar menguntungkan kepentingan dan keamanan nasional.

³³ Kompas.com, Kilas Balik 6 Bulan Covid-19: Pernyataan Kontroversial Pejabat soal Virus Corona..., https://nasional.kompas.com/read/2020/09/02/09285111/kilas-balik-6-bulan-covid-19-pernyataan-kontroversial-pejabat-soal-virus?page=all#google_vignette

³⁴ Kantor Staf Presiden, Antisipasi Intelijen Hadapi Dampak Pandemi COVID-19, <https://ksp.go.id/antisipasi-intelejen-hadapi-dampak-pandemi-covid-19.html>

Aktor-aktor intelijen tentu dapat terlibat misalnya dengan memberikan masukan kebijakan penanganan pandemi kepada pemerintah berkaca pada negara-negara yang berhasil melakukan penanganan agar penyebaran virus dapat ditekan.

Sayangnya, pelibatan yang dilakukan nampak melewati batas, salah satu bentuk keterlibatan kontroversial aktor intelijen dalam penanganan Pandemi yakni Presiden Jokowi mengeluarkan keputusan untuk menerjunkan BIN untuk terlibat dalam kegiatan vaksinasi dengan mengetuk pintu rumah warga.³⁵ Metode *door to door* yang dilakukan oleh BIN memiliki alasan untuk mempercepat proses vaksinasi dan bisa membantu pemerintah mencapai target *herd immunity*.³⁶ Rangkaian keterlibatan Intelijen ini, didalihkan sebagai bentuk menjalankan Pasal 30 huruf d UU Intelijen yang memberikan kewenangan untuk membentuk satuan tugas.³⁷ Penjelasan ini jelas keliru total, sebab ketentuan Pasal 30 UU Intelijen tersebut tidak bisa dilepaskan dari Pasal 29.³⁸ Dalam norma tersebut, tidak ada satupun tugas Intelijen yang berkaitan dengan penanganan bencana non-alam, dalam konteks ini Pandemi COVID-19.

Walaupun dalam keadaan darurat, bentuk keterlibatan BIN ini sebagaimana arahan dari Presiden bukan hanya menyalahi mandat dan otoritasnya, melainkan juga menimbulkan kebingungan dan kesimpangsiuran.³⁹ Kendali begitu banyak tafsir yang memperkenankan Intelijen untuk terlibat dalam penanganan Pagebluk lalu, sebagai contoh berbagai pandangan *people centered security* telah menggeser konsepsi bahwa aktor keamanan nasional, termasuk BIN, harus terlibat penuh untuk menjaga terpenuhinya hak – hak dasar setiap individu warga negara. Kewenangan tersebut setidaknya tersirat dalam konsiderans UU No 17/2011 bahwa intelijen negara dibutuhkan dalam upaya deteksi dini dan peringatan

³⁵ Lihat "Presiden Minta BIN Lanjutkan Vaksinasi Pintu ke Pintu", <https://kabar24.bisnis.com/read/20210717/15/1418952/presiden-minta-bin-lanjutkan-vaksinasi-pintu-ke-pintu>

³⁶ Aprianus Doni Tolok, Percepat Vaksinasi, BIN Kerahkan Intel Ketuk Satu-Satu Pintu Rumah Warga, <https://kabar24.bisnis.com/read/20210714/15/1417579/percepat-vaksinasi-bin-kerahkan-intel-ketuk-satu-satu-pintu-rumah-warga>

³⁷ Tim Detik.com, Kenapa Intelijen Terlibat Tangani COVID-19? Ini Penjelasan BIN, <https://news.detik.com/berita/d-5191310/kenapa-intelijen-terlibat-tangani-covid-19-ini-penjelasan-bin>

³⁸ Adapun tugas BIN secara khusus yakni:

- a. melakukan pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang Intelijen;
- b. menyampaikan produk Intelijen sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan kebijakan pemerintah;
- c. melakukan perencanaan dan pelaksanaan aktivitas Intelijen;
- d. membuat rekomendasi yang berkaitan dengan orang dan/atau lembaga asing; dan
- e. memberikan pertimbangan, saran, dan rekomendasi tentang pengamanan penyelenggaraan pemerintahan.

³⁹ Majalah Tempo, Badan Intelijen Segala Urusan, <https://majalah.tempo.co/read/opini/161522/editorial-bahaya-tes-usap-abal-abal-badan-intelijen-negara-bin>

dini terhadap setiap ancaman yang bersifat kompleks dan memiliki spektrum luas, dengan didasarkan pada perkembangan lingkungan strategis.⁴⁰

Akan tetapi perlu diingat bahwa hukum bisa ditafsirkan secara ekstensif, tetapi bukan serampangan. Kerja-kerja intelijen harus menghormati hukum, nilai-nilai demokrasi, dan hak asasi manusia. Diksi mengantisipasi kepentingan nasional secara relatif merujuk pada UU Intelijen, yang mana menjelaskan bahwa intelijen berperan sebagai lini pertama pertahanan (*first line of defense*) keamanan nasional sehingga perannya sangat vital dalam mengamankan aset, baik dalam tingkatan negara ataupun individu warga negara.⁴¹

Dalam keadaan Pandemi, tidak bisa disama ratakan antara *health security* dan *national security*. Berbeda dengan permasalahan keamanan lainnya, seperti perang, terorisme, dan konflik bersenjata, penyakit menular mempunyai karakteristik yang berbeda. Selain mengancam keselamatan umat manusia, suatu epidemi (epidemi/pandemi) yang besar dapat menimbulkan kerentanan yang tinggi terhadap kehidupan sosial dan negara.⁴² Pandemi seharusnya menjadi fokus dari otoritas medis dan diselesaikan lewat jalur yang *scientific*. Bukan justru melalui pendekatan keamanan yang jauh dari akuntabilitas, terlebih hanya bentuk kepanikan menutupi kegagalan mengantisipasi.

2.2.2 Sosialisasi Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (R-KUHP)

Pada proses pembahasan R-KUHP yang saat ini sudah sah menjadi Undang-undang No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) di medio tahun 2022 lalu, pemerintah lewat Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mengambil langkah melibatkan sejumlah kementerian dan lembaga lain, termasuk BIN dalam melakukan sosialisasi. Berdasarkan keterangan dari Wakil Menteri Kemenkumham, merupakan respon perintah dari Presiden Joko Widodo yang menginginkan partisipasi publik secara luas.⁴³ Hal ini nampaknya strategi lanjutan dari pemerintah yang mengerahkan kekuatan agar produk hukum ini segera disahkan, sebab sebelumnya ditolak secara masif pada aksi yang bertajuk #ReformasiDikorupsi. Sayangnya, perintah Presiden untuk melakukan pelibatan nampaknya ditafsirkan secara keliru dengan melibatkan kekuatan intelijen.

⁴⁰ Andhi Bachtiar, Agus Purwadianto dan Vishnu Juwono, Analisa Kewenangan Badan Intelijen Negara (BIN) dalam Penanganan Pandemi Covid-19, (Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol.6, 2021), hlm.186.

⁴¹ Zaid, dkk, Peran Intelijen Kesehatan dalam Pencegahan Pandemi Covid-19 Guna Mendukung Kepentingan Nasional, (Jurnal Kewarganegaraan, Vol. 6 No. 4 Desember 2022), hlm.4.

⁴² Yofitri Heny Wahyuli, *The Role of The State Intelligence Agency to Manage the COVID-19 Pandemic in Indonesia*, (Jurnal Politik, Vol. 8, No.1), hlm.122.

⁴³ CNN Indonesia, Pemerintah Libatkan BIN Sosialisasikan RKUHP di 11 Kota, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220829150224-12-840384/pemerintah-libatkan-bin-sosialisasikan-rkuhp-di-11-kota>



Foto: Jaring Partisipasi soal RKUHP oleh BIN di Claro Hotel, Makassar, Sulawesi Selatan.⁴⁴

Langkah yang dilakukan oleh pemerintah ini tentu saja menjadikan intelijen bekerja secara eksekutif, karena bertugas di luar tupoksinya. Keterlibatan BIN dalam melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan hanya akan memantik eskalasi ketakutan di masyarakat, khususnya dalam membahas berbagai permasalahan yang saat itu masih tercantum dalam draft R-KUHP. Selain eksekutif, pendekatan dengan melibatkan BIN juga tidak memiliki urgensi. Sebab, diskursus soal kritik terhadap pasal-pasal bermasalah yang terbangun di publik tidak membahayakan keselamatan bangsa, keamanan, kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kepentingan nasional sebagaimana diatur dalam UU Intelijen.⁴⁵

Lebih jauh, dugaannya saat itu, Intelijen digunakan dan dikerahkan untuk mengidentifikasi gerakan masyarakat khususnya yang menolak R-KUHP. Hal ini justru jauh dari kata partisipatif, melainkan melanggengkan cara-cara buruk dalam proses legislasi yang selama bertahun-tahun dipertahankan. Proses pembuatan UU seharusnya didekati dengan cara-cara dialogis, bukan menyebarkan ketakutan dengan mengintai dan memata-matai masyarakat.

⁴⁴ Dikutip dari Liputan6.com, BIN Jaring Partisipasi Publik Soal RKUHP, Buka Dialog dengan Masyarakat Sulawesi, <https://www.liputan6.com/news/read/5084662/bin-jaring-partisipasi-publik-soal-rkuhp-buka-dialog-dengan-masyarakat-sulawesi>

⁴⁵ Rilis KontraS, Penyusunan R-KUHP Butuh Banyak Masukan, Bukan Sosialisasi dengan Ketakutan!, <https://kontras.org/2022/08/30/penyusunan-r-kuhp-butuh-banyak-masukan-bukan-sosialisasi-dengan-ketakutan/>

Aktor intelijen pun seharusnya memberikan masukan langsung kepada pemerintah terkait perumusan kebijakan, bukan justru sebagai perpanjangan tangan pemerintah melakukan sosialisasi dengan menyelenggarakan diskusi publik. Hal ini jelas masuk ke dalam kategori disorientasi penggunaan tenaga intelijen.

2.2.3 Pengerahan Berlebihan Dalam Pengamanan G-20

Penggunaan instrumen intelijen pun terkadang dilakukan pada momentum besar kenegaraan seperti halnya pra penyelenggaraan *Group of Twenty (G20)* di Bali pada November 2022 lalu. Akan tetapi dalam beberapa gelaran *event* besar, Intelijen dikerahkan tidak berbasis pada akuntabilitas dan cenderung eksekutif. Saat itu, terdapat pengerahan 11 satuan tugas pengamanan *side event G20* dari satgas intelijen hingga satgas pemantauan wilayah.⁴⁶

Selain itu, seiring dengan pengerahan intelijen, hal bermasalah lainnya yakni penggunaan teknologi *Face Recognition* terhadap warga yang keluar-masuk untuk keperluan identifikasi wajah orang yang dianggap asing dan berbahaya. Padahal, di banyak negara, pemanfaatan teknologi ini sangat bermasalah, sebab berpotensi melanggar hak atas privasi dan menimbulkan kriminalisasi. Merujuk berbagai penelitian, pemanfaatan teknologi *Face Recognition* memiliki masalah, sebab cenderung bias etnis, ras, dan gender.⁴⁷ Penggunaan teknologi tersebut sering salah mengidentifikasi sampai tingkat mengkhawatirkan khususnya dalam mengidentifikasi kulit berwarna dan perempuan. Ketidakkuratan seperti itu dapat dilihat melalui data pada tahun 2019 ketika sistem *Face Recognition* Kepolisian Metropolitan Inggris menemukan tingkat kesalahan sebanyak 81 persen.⁴⁸

Bahkan, di beberapa kasus, penggunaan alat tersebut seringkali mengidentifikasi dan mengancam keterlibatan masyarakat dalam mengemukakan pendapat secara damai karena dianggap sebagai ancaman ketertiban umum.⁴⁹ Di Hongkong misalnya, saat masifnya gerakan sipil pada 2019 lalu, gerakan pro-demokrasi sangat rentan menjadi target penangkapan karena alat *Face Recognition*. Pemerintah Tiongkok memakai teknologi

⁴⁶ CNN Indonesia, 11 Satgas Aparat Diterjunkan untuk Pengamanan Rangkaian Event G20, [/https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220819130348-12-836473/11-satgas-aparat-diterjunkan-untuk-pengamanan-rangkaian-event-g20](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220819130348-12-836473/11-satgas-aparat-diterjunkan-untuk-pengamanan-rangkaian-event-g20)

⁴⁷ International Network of Civil Liberties Organizations, *Infocus: Facial Recognition Tech Stories and Rights Harms From Around The World*, 2021, hlm.3.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Rilis KontraS, Pengamanan G20: Berlebihan dan Represif sehingga Membungkam Kritik, <https://kontras.org/2022/11/09/pengamanan-g20-berlebihan-dan-represif-sehingga-membungkam-kritik/>

tersebut untuk menangkap dan mengawasi orang-orang yang melakukan demonstrasi dan konsolidasi.⁵⁰

Pendekatan keamanan dan penggunaan kekuatan yang eksekutif ini pun diduga berelasi langsung dengan berbagai serangan digital yang terjadi. Para aktivis yang menyuarakan pendapat, melakukan kampanye dan diskusi mengenai Konferensi Tingkat Tinggi G20 ini pun mendapat berbagai serangan digital dengan berbagai bentuk. Salah satunya yakni kasus akun *WhatsApp* empat aktivis Greenpeace yang diduga diretas dan dicoba diambil alih pada tanggal 5-6 November 2022. Atas kejadian itu, aksi '*Chasing the Shadow*' akhirnya dibatalkan, dengan dalih terlalu berbahaya apabila tetap dilanjutkan.⁵¹ Hal ini menunjukkan terkekangnya kebebasan sipil berelasi lurus dengan penggunaan berlebihan instrumen negara, salah satunya intelijen. Pada akhirnya terbangun iklim ketakutan, sehingga masyarakat tidak cukup berani untuk berekspresi dan menyampaikan pendapat.

Penggunaan intelijen untuk acara besar kenegaraan tentu saja diperbolehkan misalnya untuk mengidentifikasi bentuk ancaman dan terorisme. Sayangnya, perangkat-perangkat intelijen digunakan untuk mengekang kebebasan sipil dan mencegah kelompok kritis untuk menyampaikan pendapatnya seiring dengan momentum acara kenegaraan tersebut. Tentu saja aparat tersebut dikerahkan dengan tujuan menjaga nama baik seakan-akan tidak ada permasalahan yang muncul.

2.2.4 Penanganan Eksekutif Pada Demonstrasi Penolakan UU Cipta Kerja

Serupa dengan sosialisasi RKUHP, penggunaan intelijen khususnya yang dimiliki oleh Kepolisian pun pernah dilakukan saat gejolak penolakan terhadap Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja pada 2020 lalu. Salah satu langkah eksekutif dari Kapolri saat itu, Jenderal Idham Aziz, yakni menerbitkan Surat Telegram Kapolri Nomor STR/645/X/PAM.3.2./2020 tentang Patroli Cyber Isu RUU Cipta Kerja.

Adapun berbagai substansi instruksi yang tertera pada surat telegram tersebut yakni:

- Meminta agar jajarannya melaksanakan kegiatan **fungsi intelijen dan pendeteksian dini** guna mencegah terjadinya aksi unjuk rasa dan mogok kerja yang berpotensi terjadinya konflik sosial serta aksi anarkis di wilayah masing-masing.

⁵⁰ KontraS, Catatan Kritis Pelanggaran HAM dan Pendekatan Keamanan di Balik Presidensi G20 Indonesia, hlm. 8. <https://kontras.org/wp-content/uploads/2022/11/Catatan-Kritis-Pelanggaran-HAM-dan-Pendekatan-Keamanan-di-Balik-Presidensi-G20-Indonesia.pdf>.

⁵¹ CNN Indonesia, Intimidasi Aksi Greenpeace, Potret Buram Ruang Ekspresi Demi G20, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20221110064421-12-871814/intimidasi-aksi-greenpeace-potret-buram-ruang-ekspresi-demi-g20>.

- Melakukan pemetaan di perusahaan atau sentra produksi strategis dan memberikan jaminan keamanan dari adanya pihak-pihak yang mencoba melakukan provokasi atau mencoba memaksa buruh ikut mogok kerja serta unjuk rasa.
- Mencegah, meredam dan mengalihkan aksi unjuk rasa kelompok buruh demi kepentingan pencegahan penyebaran virus corona. Melakukan koordinasi dengan seluruh elemen masyarakat terkait dengan hal ini.
- Melakukan patroli cyber pada media sosial dan manajemen media terkait dengan pembangunan opini publik. Lakukan kontra narasi isu yang mendiskreditkan pemerintah.
- Seluruh jajaran di wilayah tidak memberikan izin unjuk rasa dan kegiatan yang menimbulkan keramaian massa. Antisipasi harus dilakukan di hulu dan lakukan pengamanan terbuka serta tertutup.
- Melakukan pencegahan adanya aksi unjuk rasa yang menasar penutupan jalan tol. Menerapkan penegakan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal KUHP dan kekarantinaan kesehatan.



KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
MARKAS BESAR



SURAT TELEGRAM

D A R I : KAPOLRI
KEPADA : PARA KAPOLDA

DERAJAT : KILAT
KLASIFIKASI : RHS

TEMBUSAN: 1. KAPOLRI
2. WAKAPOLRI
3. IRWASUM POLRI
4. PARA KABA POLRI
5. PARA ASISTEN KAPOLRI
6. KADIVHUMAS POLRI
7. DANKORBRIMOB POLRI

NOMOR: STR/ 645 /X/PAM.3.2./2020

TGL 2. - 10 - 2020

AAA TTK REF TTK DUA

SATU TTK UU NOMOR 2 TAHUN 2002 TTG POLRI TTK

DUA TTK RENKON AMAN NUSA I NOMOR: R/RENKON/1/OPS.2./2020 TGL 1
JANUARI 2020 TTG MENGHADAPI KONTINJENSI KONFLIK SOSIAL TAHUN
2020 TTK

TIGA TTK KIRKAT BAINTELKAM POLRI NOMOR: KIRKAT-
491/VI/1/PP1.3./2020/BIROANALIS BULAN JUNI 2020 TTG REN
PEMBAHASAN OMNIBUS LAW RUU CIPTA KERJA YANG
BERPOTENSI MENIMBULKAN AKSI PENOLAKAN TTK

EMPT TTK VIDCON HARI KAMIS TANGGAL 1 OKT 2020 TTG RAKOR
WAKAPOLRI DAN MENTERI KETENAGAKERJAAN TTK

BBB TTK SEHUB DGN REF TSB DI ATAS KMA DIINFORMASIKAN KPD KA BAHWA
UPDATE TERKINI PEMBAHASAN RUU OMNIBUS - CIPTA KERJA KMA MASIH
MENDAPAT PENOLAKAN DARI BBRP ELEMEN BURUH DAN MASY SERTA
ADANYA ISU UNRAS DAN MOGOK KERJA YG AKAN BERDAMPAK PD
KESEHATAN KMA EKONOMI KMA MORAL DAN HUKUM TTK

CCC TTK BERKAITAN DGN POIN AAA DAN BBB KMA DLM RANGKA MENJAGA
SITKAMTIBMAS YG KONDISIF SERTA ANTISIPASI AKSI UNRAS DAN MOGOK
KERJA YG AKAN DILAKUKAN OLEH BURUH PADA TGL 6 - 8 OKT 2020
BERKAITAN DENGAN PENOLAKAN RUU OMNIBUS LAW - CIPTA KERJA
DITENGAH PANDEMI COVID-19 KMA AGAR KA MELAKUKAN LANGKAH-
LANGKAH SBB TTK DUA

SATU TTK

- SATU TTK MELAKSANAKAN GIAT FUNGSI INTELIJEN DAN DETEKSI DINI SERTA DETEKSI AKSI TERHADAP ELEMEN BURUH DAN MASY GUNA MENCEGAH TERJADINYA AKSI UNRAS DAN MOGOK KERJA YG DAPAT MENIMBULKAN AKSI ANARKIS DAN KONFLIK SOSIAL DI WILAYAH MASING-MASING TTK
- DUA TTK MAPPING PERUSAHAAN/SENTRA PRODUKSI STRATEGIS DIWILAYAH MASING-MASING DAN BERIKAN JAMINAN KEAMANAN DARI ANCAMAN/PROVOKASI YG MEMAKSA IKUT UNRAS DAN MOGOK KERJA TTK
- TIGA TTK CEGAH KMA REDAM DAN ALIHKAN AKSI UNRAS YG DILAKUKAN POK BURUH MAUPUN ELEMEN ALIANSINYA GUNA MENCEGAH PENYEBARAN COVID-19 TTK
- EMPT TTK MELAKUKAN KOORDINASI DAN BANGUN KOMUNIKASI YG EFEKTIF DGN APINDO KMA DISNAKER KMA TOKOH BURUH KMA MAHASISWA DAN ELEMEN MASY LAINNYA DLM RANGKA MEMELIHARA SITKAMTIBMAS KONDUSIF DITENGAH PANDEMI COVID-19 TTK
- LIMA TTK LAKUKAN CYBER PATROL PADA MEDSOS DAN MANAJEMEN MEDIA UTK BANGUN OPINI PUBLIK YG TDK SETUJU DGN AKSI UNRAS DI TENGAH PADEMI COVID-19 TTK
- ENAM TTK LAKUKAN KONTRA NARASI ISU-ISU YG MENDISKREDITKAN PEMERINTAH TTK
- TUJH TTK SECARA TEGAS TDK MEMBERIKAN IZIN KEGIATAN BAIK UNJUK RASA MAUPUN IZIN KERAMAIAAN LAINNYA TTK
- DLPN TTK UPAYA HARUS DILAKUKAN DI HULU (TITIK AWAL SEBELUM KUMPUL) KMA DAN LAKUKAN PAM TERBUKA DAN TERTUTUP TTK
- SBLN TTK JGN LAKUKAN PENCEGATAN DI JALAN TOL KARENA DPT BERIMBAS PENUTUPAN JALAN TOL YG DAPAT MENJADI ISU NASIONAL DAN INTERNASIONAL (INI JUSTRU YG MEREKA KEHENDAKI) TTK
- SPLH TTK LAKUKAN GAKKUM TERHADAP GAR PIDANA KMA GUNAKAN PASAL-PASAL KUHP KMA UU KEKARANTINAAN KESEHATAN KMA DLL TTK
- SBLS TTK SIAPKAN RENPAM UNRAS DENGAN TETAP MEMPEDOMANI PERKAP NO 16 TAHUN 2006 TTG PENGENDALIAN MASSA KMA PERKAP NO 1 TAHUN 2009 TTG PENGGUNAAN KEKUATAN DALAM TINDAKAN KEPOLISIAN DAN PROTAP NO 1 TAHUN 2010 TTG PENANGGULANGAN ANARKIS TTK

DBLS TTK

Dipindai dengan CamScanner

Berbagai poin penting tentu saja penggunaan fungsi intelijen dan pendeteksian dini, dilakukannya patroli siber yang kesemuanya ditujukan untuk membatasi ruang gerak masyarakat serta membungkam kebebasan sipil. Diterbitkannya surat telegram ini pun menunjukkan watak represif institusi Kepolisian dalam menyikapi suara yang berbeda dengan narasi pemerintah. Selain itu, situasi Pandemi COVID-19 dijadikan sebagai dalih untuk menindas massa aksi, melarang demonstrasi, dan meretas atau melakukan serangan siber terhadap publik, khususnya berkenaan isu penolakan Omnibus Law. Selain itu, Kepolisian yang seharusnya berdiri di sudut yang netral, dengan mengamankan dan menjamin hak-hak berpendapat masyarakat, justru melakukan penggunaan kekuatan berlebihan salah satunya intelijen di dalam tubuhnya yang akhirnya menimbulkan pembatasan terhadap demokrasi.⁵²

⁵² Rilis KontraS, Cara-Cara Negara Menakuti dan Membungkam Kebebasan Warga, <https://kontras.org/2022/01/05/cara-cara-negara-menakuti-dan-membungkam-kebebasan-warga/>

Selain itu, diduga kuat terdapat keterlibatan BIN dalam meredam massa aksi yang hendak melakukan demonstrasi. Salah satunya diakui oleh juru bicara BIN saat itu, Wawan Hari Purwanto yang menyatakan bahwa telah melakukan sosialisasi yang bertujuan untuk membuka dialog agar tidak terjadi miskomunikasi antara pemerintah dengan kalangan penolak Omnibus Law. Bahkan, pergerakan BIN telah dilakukan sebelum adanya perintah dari Presiden.⁵³ Berdasarkan pengakuan sejumlah kelompok yang menolak adanya Omnibus Law tersebut salah satunya Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia, Riden Hatam Aziz dan Panglima Koordinator Daerah Garda Metal Cilegon, Ismail mengaku didatangi polisi dan agen BIN sebelum aksi para buruh menolak pengesahan RUU Cipta Kerja berlangsung pada 5-8 Oktober 2020. Kedatangan tersebut langsung ke kediamannya, dan keesokannya, polisi menelepon Ismail dan meminta jumlah demonstran dikurangi.⁵⁴

2.3 Jabatan Politis Kepala Badan Intelijen

Pasal 35 UU Intelijen secara eksplisit mengatur bahwa Kepala dan Wakil Kepala Badan Intelijen Negara ditetapkan dengan Keputusan Presiden,⁵⁵ sehingga menjadikan penunjukan pucuk pimpinan Badan Intelijen Negara sebagai “hak prerogatif” Presiden.⁵⁶ Penunjukan Kepala BIN secara langsung oleh Presiden tersebut merupakan praktik yang telah dijalankan sejak era Presiden Soekarno. Sepanjang sejarah Indonesia, dari 17 Kepala Badan Intelijen 14 di antaranya berlatar belakang militer (rata-rata Angkatan Darat), dua diantaranya dari Kepolisian (Sutanto dan Budi Gunawan) dan satu orang yakni Soebandrio berasal dari kalangan sipil.⁵⁷

Walaupun merupakan hak Presiden, pada praktiknya penunjukan Kepala BIN harus melewati proses *fit and proper test* atau uji kelayakan dan kepatutan di DPR-RI. Jika *fit and proper test* menyetujui Kepala BIN yang dicalonkan Presiden, maka rapat Paripurna DPR-RI akan menyetujui dan menetapkan calon Kepala BIN tersebut.

⁵³ Hussein Abri Dongoran, Lobi Telik Sandi di Pabrik Kabel, <https://majalah.tempo.co/read/nasional/159941/gerakan-badan-intelijen-mengegalkan-omnibus-law>

⁵⁴ Dewi Nurita, BIN Diduga Ikut Coba Redam Aksi Tolak Omnibus Law UU Cipta Kerja, <https://nasional.tempo.co/read/1394946/bin-diduga-ikut-coba-redam-aksi-tolak-omnibus-law-uu-cipta-kerja>

⁵⁵ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011, Undang-Undang Intelijen Negara, Pasal 35. .

⁵⁶ Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XIII/2015 hak prerogatif merupakan hak yang dimiliki oleh lembaga tertentu dan bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara lain. Hak prerogatif ini biasanya dimiliki oleh kepala negara seperti Presiden dalam bidang-bidang tertentu

⁵⁷ Muhammad Haripin, dkk, *Membangun Intelijen Profesional Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor, 2022, hlm. 32-33.

Berkaca dari para Kepala BIN di era Presiden SBY dan Presiden Jokowi, tampak bahwa para Kepala BIN merupakan figur yang memiliki kedekatan dengan sang Presiden. Hal tersebut terlihat manakala Presiden SBY menunjuk Syamsir Siregar, purnawirawan TNI yang merupakan anggota tim suksesnya pada Pemilihan Presiden 2004.⁵⁸ Ketika terpilih kedua kalinya sebagai Presiden di tahun 2009, Presiden SBY juga menunjuk Sutanto, mantan Kepala Kepolisian RI (Kapolri) yang juga memiliki kedekatan dengan SBY sebagai Kepala BIN pengganti Syamsir Siregar, walau Sutanto tidak memiliki latar belakang Intelijen sama sekali.

Hal yang sama juga tampak ketika Presiden Joko Widodo menunjuk Sutiyoso sebagai Kepala BIN pada tahun 2015, sebelumnya Sutiyoso merupakan figur yang turut mendukung Jokowi pada kampanye Pemilihan Presiden 2014.⁵⁹ Dua konteks tersebut menunjukkan bahwa terdapat unsur politis yang transaksional atas penunjukan Kepala BIN, Presiden SBY dan Presiden Jokowi nampak menunjuk figur pimpinan Intelijen untuk mengakomodasi kepentingan jabatan bagi para pendukungnya. Hal tersebut tentu berpotensi menimbulkan *conflict of interest* bagi Presiden sebagai *end-user* produk Intelijen dengan Kepala Badan Intelijen sebagai orkestrator fungsi-fungsi Intelijen.

Pada perjalanannya baik Sutanto maupun Sutiyoso tidak bertahan lama sebagai Kepala BIN. Sutanto hanya bertahan sebagai Kepala BIN selama 2 tahun sebelum akhirnya digantikan oleh Marciano Norman, sementara Sutiyoso hanya menjabat selama satu tahun lalu digantikan oleh Budi Gunawan.

Selama Budi Gunawan menjabat sebagai Kepala BIN, nampak dalam beberapa kesempatan ia mengeluarkan pernyataan bermuatan politis yang sejalan dengan kepentingan politik Presiden Jokowi. Misalnya tatkala Budi Gunawan menyatakan bahwa “aura” Presiden Joko Widodo kini sudah berpindah kepada Prabowo Subianto, pernyataan tersebut ia sampaikan dalam salah satu acara di Papua di awal 2023 lalu, Budi Gunawan kemudian melanjutkan menyatakan harapan agar Prabowo Subianto sukses pada Pemilu Presiden 2024.⁶⁰ Pernyataan tersebut dinilai bermuatan politis dan tidak seharusnya disampaikan oleh Kepala BIN ketika tampil dalam acara publik dalam Kapasitas resminya. Pada sisi lain nampak pula bahwa sebagai Kepala BIN, Budi Gunawan secara implisit menyatakan bahwa ia sepenuhnya mendukung *political interest* Presiden Jokowi.

Selama era kepemimpinan Budi Gunawan, BIN juga nampak sepenuh hati mendukung program-program pemerintah bahkan turut aktif melakukan sosialisasi terhadap

⁵⁸ Muhammad Haripin, dkk, *op.cit*, hlm. 73

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 79

⁶⁰ Kompas.com, “Budi Gunawan dinilai Dukung Prabowo, BIN diingatkan Soal Netralitas,” <https://nasional.kompas.com/read/2023/03/26/17222421/budi-gunawan-dinilai-dukung-prabowo-bin-diingatkan-soal-netralitas?page=all>

Rancangan Undang-undang inisiatif pemerintah seperti sosialisasi RUU KUHP yang akhirnya disahkan pada 6 Desember 2023 lalu. Hal-hal tersebut nampak melenceng dari tugas utama BIN untuk melakukan pengkajian dan penyusunan kebijakan intelijen serta melakukan perencanaan dan pelaksanaan aktivitas intelijen.

BIN di era Presiden Jokowi juga seakan menjadi “alat” pemerintah untuk turut mensukseskan program kerja dan kebijakan pemerintah yang tidak berkaitan dengan ruang lingkup kerja-kerja intelijen. Mengingat posisi Kepala BIN yang penunjukannya sarat akan nuansa kepentingan politik, maka tak mengherankan jika dalam berbagai kesempatan baik Kepala BIN maupun BIN sebagai institusi melakukan tugas yang berada di luar tugas dan fungsi utamanya.

2.4 Akuntabilitas Pengadaan Alat Intelijen

Pasca peristiwa peretasan yang dilakukan secara masif terhadap perangkat yang dimiliki oleh 57 pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), mulai terungkap ke publik bahwa Indonesia memiliki alat *surveillance* bernama Pegasus yang berasal dari Israel. Hal ini diakui oleh anggota Komisi 1 DPR RI, yang menyebut alat tersebut sudah lama Indonesia gunakan khususnya dalam menangani terorisme.⁶¹ Hal tersebut kemudian diafirmasi lewat temuan dari IndonesiaLeaks, yang menemukan sejumlah informasi yang membuktikan Pegasus, alat mata-mata dari Israel, sudah digunakan pemerintah Indonesia sejak 2018 untuk kepentingan politik, terutama saat proses penyelenggaraan Pemilu 2019. Lebih lanjut, IndonesiaLeaks menjelaskan dua institusi yang diduga menggunakan alat spionase Pegasus adalah Polri dan Badan Intelijen Negara (BIN).⁶²

Secara umum, Pegasus merupakan alat canggih yang memiliki kemampuan diantaranya adalah kemampuan infiltrasi ke perangkat elektronik berbasis Internet milik target tanpa terdeteksi. Setelah masuk, malware Pegasus akan menguasai perangkat dan semua akun media sosial target kemudian Pegasus mampu menyedot semua data perangkat dan akun media sosial target dan dapat mengaktifasi kamera dan mikrofon serta GPS target.⁶³ Selain itu, merujuk pada Laporan *Citizen Lab* dan *Amnesty International*, menyebut bahwa Pegasus dapat memecahkan komunikasi yang terenkripsi dari Iphone, Mac, Android, dan semua

⁶¹ Kumparannews, Anggota Komisi I DPR: Indonesia Punya Alat Peretas Pegasus dari Israel, <https://kumparan.com/kumparannews/anggota-komisi-i-dpr-indonesia-punya-alat-peretas-pegasus-dari-israel-1vmtR9Sjrfy/full>

⁶² Pizaro Gozali Idrus, Aji minta pemerintah transparan soal dugaan penggunaan alat spionase Israel untuk kepentingan politik, <https://www.benarnews.org/indonesian/berita/aji-pegasus-israel-pemerintah-06122023121450.html>

⁶³ Firdaus Baderi, Pegasus di Indonesia, Ancaman Demokrasi dan Penyelenggara Pemilu 2024 dalam Harian Ekonomi Neraca, Senin 19 Juni 2023.

perangkat elektronik berbasis OS lainnya. Proses operasi pegasus bisa dilakukan tanpa harus melakukan aktivasi alias "zero click".⁶⁴

Pasca peristiwa fenomenal berkaitan dengan meninggalnya salah satu wartawan Washington Post, penggunaan alat tersebut disinyalir menyebar ke berbagai penjuru dunia. Salah satunya masuk ke Asia Tenggara, yang mana senjata spionase di dunia maya itu digunakan untuk melawan demonstran di Thailand. Dalam proses penyelidikan yang dilakukan pada 2020-2021, sebanyak 30 korban terinfeksi Pegasus.⁶⁵ Sementara itu, indikasi masuknya Pegasus di Indonesia ditandai dengan masuknya, dua perangkat alat milik Q Cyber Technologie Sarl melalui Bandara Soekarno Hatta pada 15 Desember 2020 lalu. Kedua alat itu dilabeli Cisco Reuters dan Dell Server dengan kode HS 8471.50.⁶⁶

Kelompok masyarakat sipil dan jurnalis tentu saja mengecam penggunaan alat sadap ini, sebab dapat mengancam kebebasan sipil (*civic space*). Tesis ini diperkuat dengan hasil uji forensik CitizenLab, komunitas platform daring yang berbasis di Toronto, Kanada, dan Amnesty International, yang menyebutkan bahwa setidaknya ada 50 ribu nomor telepon yang sudah menjadi target penyadapan Pegasus. Mereka mendeteksi ada 37 telepon seluler milik aktivis hak asasi manusia, pengusaha, dan jurnalis yang disusupi Pegasus.⁶⁷

Berdasarkan fenomena tersebut, diduga kuat bahwa alat *spyware* tersebut merupakan 'biang keladi' dari ragam peretasan yang tertuju pada masyarakat sipil atau mahasiswa yang sedang aktif melakukan kritik terhadap pemerintah. Berbagai pola serangan begitu masif terjadi seperti halnya peretasan, *doxing*, *profiling* dan *Distributed Denial of Service* (DDOS) dan berbagai bentuk serangan digital lainnya.⁶⁸ Sebagai contoh, peretasan yang sangat masif terjadi kepada awak redaksi Narasi, sejak 24 September 2022 hingga 30 September 2022 gawai dan akun sosial media 37 Karyawan dan mantan karyawan dikuasai orang tak dikenal.

⁶⁴ *Zero click* adalah sebuah metode penyadapan yang tidak memerlukan aktivasi klik dari pemilik device maupun perangkat komputer. Dikutip dari Bisnis.com, "Desas-desus Terendusya Pegasus, Pengintai Asal Israel", <https://kabar24.bisnis.com/read/20230612/15/1664382/desas-desus-terendusya-pegasus-pengintai-asal-israel>.

⁶⁵ Suara.com, Melacak Jejak Bawah Tangan Pegasus 'Senjata Pembungkam Massa' di Indonesia, <https://www.suara.com/news/2023/06/12/060000/melacak-jejak-bawah-tangan-pegasus-senjata-pembungkam-massa-di-indonesia>

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Tempo.co, Fakta-Fakta Pegasus, Spyware Canggih yang Disebut Masuk Indonesia, <https://nasional.tempo.co/read/1739158/fakta-fakta-pegasus-spyware-canggih-yang-disebut-masuk-indonesia>

⁶⁸ Tim KontraS, Laporan 4 Tahun Pemerintahan Jokowi – Ma'ruf Amin, "Melenceng Jauh dari Koridor Konstitusi dan Demokrasi", (2023), hlm. 26.

Belakangan, situs narasi juga ditengarai mendapat serangan DDOS, ada pula pesan ancaman di server mereka yang berbunyi “diam atau mati”.⁶⁹

Belum lagi dugaan penggunaan pegasus untuk kepentingan politik seperti halnya 2024. Kesemua tindakan intersepsi atau *surveillance* ini tentu bukan hanya melanggar hak atas privasi, tetapi secara legal-formal juga dapat dikategorikan sebagai *unlawful intercepted*. Hal tersebut setidaknya melanggar Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi⁷⁰ dan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik.⁷¹

Segala tindakan ini tentu harus dihentikan, atau setidaknya dijelaskan kepada publik secara transparan dan akuntabel. Terlebih, patut diduga proses pembelian *zero click intrusion system* memiliki potensi kecurangan. Hal ini didasarkan atas beberapa pemantauan yang dilakukan oleh ICW, yaitu: a). adanya potensi kompetisi semu saat proses pemilihan penyedia; b). Polri patut diduga melakukan tender hanya sebagai syarat formalitas karena pada pengadaan tahun 2018 hanya satu penyedia yang memiliki syarat kualifikasi yang ditentukan. Oleh karena itu, masyarakat sipil mencoba untuk mengajukan permohonan keterbukaan informasi publik kepada pihak Kepolisian.⁷² Sayangnya, sampai riset ini diterbitkan, informasi tersebut tak kunjung didapatkan.

⁶⁹ Narasi, Peretasan 30-an Akun Redaksi Narasi, KkJ: Serangan Terhadap HAM, <https://narasi.tv/read/narasi-daily/peretasan-30-an-akun-redaksi-narasi-kkj-serangan-terhadap-ham>

⁷⁰ Lihat Pasal 40 UU Telekomunikasi yang menyebutkan bahwa *Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun.*

⁷¹ Lihat Pasal 31 ayat (1) yang menyebut *Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atau penyadapan atas Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain.*

⁷² Rilis ICW, KontraS, LBH Pers, Greenpeace Indonesia, AJI Indonesia, Waspada Ancaman Demokrasi: Awasi Penggunaan, Polri Harus Buka Informasi Pengadaan “Kuda Terbang”, <https://kontras.org/2023/10/09/waspada-ancaman-demokrasi-awasi-penggunaan-polri-harus-buka-informasi-pengadaan-kuda-terbang/>



Foto: Pengiriman Permohonan KIP kepada Polri terkait Pegasus - 9 Oktober 2023

Kasus dugaan pengadaan alat sadap ini tentu saja berelasi erat dengan permasalahan akuntabilitas dalam kerja-kerja intelijen di Indonesia. Selain tidak transparan dalam pengadaannya, penggunaan alat ini pun berpotensi besar melanggar hukum dan hak atas privasi warga negara.

2.5 Masalah Regulasi dalam UU Intelijen

Selain masalah yang sifatnya berbasis pada kasus dan fenomena, permasalahan intelijen pun sebetulnya ada pada norma. Sejauh ini, kerja-kerja Intelijen hanya terpaku dan mengacu pada Undang Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Merujuk pada Naskah Akademik UU Intelijen Negara, dalam konteks penyelenggaraan Intelijen, Indonesia mengorganisasikan intelijennya terbagi menjadi Intelijen TNI, Intelijen Polri, Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia, dan Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian meliputi unsur atau bagian yang menyelenggarakan fungsi dan aktivitas Intelijen.

Melihat ruang lingkup yang sangat luas dan fungsi yang sangat beragam, kami menilai UU Intelijen belum sepenuhnya memberikan batasan yang ketat terhadap aktivitas intelijen. Selain itu, regulasi *existing* juga masih belum mengakomodir beberapa hal seperti definisi dari penyimpangan tugas dari intelijen.

Berbagai pasal pun masih belum jelas perumusannya sehingga bersifat kabur ataupun karet. Adapun beberapa permasalahan norma yang ada dalam UU Intelijen - yang berkaitan dengan akuntabilitas dijelaskan pada tabel berikut.

No	Norma	Catatan
1	<p>Definisi Ancaman dalam Pasal 1 Angka (4)</p> <p>Ancaman adalah setiap upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri, yang dinilai dan/atau dibuktikan dapat membahayakan keselamatan bangsa, keamanan, kedaulatan, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kepentingan nasional di berbagai aspek, baik ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan.</p> <p>Pasal 4 Intelijen Negara berperan melakukan upaya, pekerjaan, kegiatan, dan tindakan untuk deteksi dini dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan terhadap setiap hakikat Ancaman yang mungkin timbul dan mengancam kepentingan dan keamanan nasional.</p>	<p>frasa “berbagai aspek” adalah suatu definisi yang karet, tidak jelas batasannya, sehingga bersifat multitafsir, tidak memiliki kepastian hukum, dan potensial merugikan hak- hak konstitusional warga negara</p> <p>Definisi keamanan nasional Ketiadaan definisi yang tegas dan mendetail mengenai keamanan nasional, telah membuka ruang bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan subjektivitas tafsir atas keamanan nasional</p>
2	<p>Term “Rahasia Negara” dalam UU Intelijen batasannya sangat kabur</p>	<p>Dapat dijadikan sebagai dasar bagi Negara untuk melakukan penutupan terhadap informasi. Saat ini pun tidak ada satupun produk hukum berupa undang-undang yang mengatur rahasia negara. Pasca munculnya UU Keterbukaan Informasi Publik pun seluruh informasi dianggap</p>

		terbuka kecuali yang dikecualikan.
3	<p>Term 'Pihak Lawan' dalam Pasal 1 Angka 8</p> <p>Pasal 6 ayat (3) Pengamanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas serangkaian kegiatan yang dilakukan secara terencana dan terarah untuk mencegah dan/atau melawan upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen, dan/atau Pihak Lawan yang merugikan kepentingan dan keamanan nasional.</p>	<p>Ketiadaan batasan yang jelas di dalam rumusan pasal tersebut, telah membuka ruang penafsiran yang luas dan karet, sehingga potensial untuk disalahgunakan untuk kepentingan politik kekuasaan, sehingga potensial mengganggu hak-hak konstitusional warga Negara</p> <p>Rumusan pasal a quo kabur dan berpotensi disalahgunakan secara sewenang-wenang. Ketentuan dalam pasal a quo, yang tidak jelas dan sumir tersebut merupakan bentuk pelanggaran atas negara hukum (the rule of law) dimana hukum harus jelas, mudah dipahami, dan dapat menegakan keadilan, tidak mudah disalahgunakan oleh kekuasaan</p>
4	<p>Pasal 7 huruf e Intelijen kementerian/lembaga non kementerian.</p>	<p>Tidak jelas batasannya, urusan kementerian mana saja yang membutuhkan perangkat intelijen. Seharusnya UU mengatur secara ketat institusi mana saja yang dapat dilengkapi dan menjadi ruang lingkup intelijen.</p>
4	<p>Ruang Lingkup 'Rahasia Intelijen' sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (2):</p> <ol style="list-style-type: none"> a. membahayakan pertahanan dan keamanan negara; b. mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya; c. merugikan ketahanan ekonomi nasional; d. merugikan kepentingan politik luar negeri dan hubungan luar negeri; e. mengungkapkan memorandum atau surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan; f. membahayakan sistem Intelijen Negara; g. membahayakan akses, agen, dan sumber yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Intelijen; 	<p>Rahasia intelijen yang dimaksud cakupannya sangat luas dan poin-poin yang menjadi lingkungannya tidak memiliki definisi yang jelas.</p> <p>Data kekayaan alam Indonesia yang dalam kategori rahasia, belum jelas pengaturannya. Frasa merugikan, parameternya juga belum jelas.</p> <p>Dikhawatirkan dijadikan badan publik untuk menyatakan bahwa informasi yang seharusnya dibuka kepada publik menjadi informasi yang dikecualikan dengan dalih rahasia intelijen.</p>

<p>h. membahayakan keselamatan Personel Intelijen Negara; atau i. mengungkapkan rencana dan pelaksanaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi Intelijen.</p>	
---	--

Secara umum, berbagai ketentuan pasal tersebut sangat luas tafsirnya dan berpotensi untuk disalahgunakan. Oleh karena itu, penjelasan lebih lanjut baik dalam aturan turunan ataupun proses revisi UU Intelijen cukup dibutuhkan.

Selain itu, terdapat pula kewenangan eksekutif yang ditentukan oleh UU Intelijen, sebagai contoh Pasal 29 huruf d yang menugaskan BIN salah satunya untuk membuat rekomendasi yang berkaitan dengan orang dan/atau lembaga asing. Sementara itu dalam poin penjelasan Pasal ini disebutkan bahwa Rekomendasi berisi persetujuan atau penolakan terhadap orang dan/atau lembaga asing tertentu yang akan menjadi warga negara Indonesia, menetap, berkunjung, bekerja, meneliti, belajar, atau mendirikan perwakilan di Indonesia dan terhadap transaksi keuangan yang berpotensi mengancam keamanan serta kepentingan nasional.

Sayangnya, pasal ini terkesan sangat eksekutif, sebab akan sangat membatasi kegiatan seseorang dari luar negeri untuk berkunjung, bekerja, belajar atau melakukan penelitian. Pelarangan-pelarangan dikhawatirkan muncul dengan dalih berpotensi mengancam keamanan atau kepentingan nasional, sementara kedua terminologi tersebut saja masih bersifat elastis karena perumusannya belum jelas.

Lebih lanjut, melalui Pasal 31 dan 32 UU Intelijen, BIN diberikan kewenangan untuk melakukan upaya paksa berupa penyadapan. Hal yang janggal tentu saja pada Pasal 32 ayat (1) UU Intelijen.⁷³ Padahal sebagaimana diketahui, UU khusus soal Penyadapan belum pernah disahkan. Artinya, tindakan penyadapan yang dilakukan oleh BIN selama ini tidak berbasis hukum atau *illegal*.

2.6 Minimnya Pengawasan terhadap Kerja Intelijen

Masalah yang selalu timbul berbarengan dengan permasalahan akuntabilitas yakni lemahnya pengawasan. Tak terkecuali pada institusi yang memiliki instrumen intelijen, pengawasannya pun sangat minim. Sistem pengawasan yang terbangun terhadap kerja-kerja intelijen di Indonesia sebetulnya sudah ada. Merujuk kertas kerja yang diterbitkan

⁷³ Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 UU Intelijen dilakukan berdasarkan peraturan perundangan-undangan.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, terdapat empat aktor pengawas bagi intelijen yaitu Presiden (Eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat/DPR (Legislatif), Pengadilan Negeri (Yudikatif), dan kepala masing-masing badan intelijen (Internal).⁷⁴

Selain itu, merujuk pada UU Intelijen Pengawasan sejauh ini terbagi menjadi 2 yakni internal maupun eksternal. Dalam ranah pengawasan internal, untuk setiap penyelenggara Intelijen Negara dilakukan oleh pimpinan masing-masing. Sebagai tambahan, pengawasan terhadap dijalankannya kode etik intelijen dilakukan oleh Dewan Kehormatan Intelijen Negara. Dewan ini bahkan sifatnya ad hoc dibentuk oleh masing-masing penyelenggara Intelijen Negara.⁷⁵

Sementara itu, dalam aspek pengawasan eksternal penyelenggara Intelijen Negara dilakukan oleh komisi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang khusus menangani bidang Intelijen. Adapun komisi membentuk tim pengawas tetap yang terdiri atas perwakilan fraksi dan pimpinan komisi di DPR RI yang khusus menangani bidang Intelijen serta keanggotaannya disahkan dan disumpah dalam Rapat Paripurna DPR RI dengan ketentuan wajib menjaga Rahasia Intelijen.⁷⁶ DPR RI pun telah membentuk tim pengawas untuk melakukan pengawasan jika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan fungsi intelijen negara oleh penyelenggara intelijen negara yang tidak sesuai dengan undang-undang yang mengatur mengenai intelijen negara. Sayangnya, kami belum menemukan hasil kerja dari Tim Pengawas ini. Di tengah tidak transparannya mekanisme pengawasan internal, pengawasan eksternal pun tak kalah buruknya.

Bahkan dalam Penjelasan Pasal 43 ayat (3) UU Intelijen, disebutkan bahwa Rahasia Intelijen dapat dibuka untuk kepentingan pengawasan tim pengawas tetap Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan bersifat tertutup. Artinya, publik tetap tidak dapat mengetahui secara transparan, apabila memang terjadi fakta bahwa telah terdapat aktivitas intelijen yang sewenang-wenang. Publik khususnya masyarakat sipil pun tidak akan diberikan akses dengan dalih rahasia intelijen.

Padahal pengawasan intelijen memegang peranan yang sangat esensial untuk mewujudkan institusi yang efektif, profesional dan demokratis. Kelemahan pengawasan hanya akan membuka peluang dan posibilitas yang sangat besar bagi pihak-pihak yang diberi kewenangan/akses intelijen untuk berbuat sewenang-wenang, Tak jarang, ketika perangkat intelijen digunakan dengan serampangan dan tak sesuai fungsinya, organ pengawas dalam

⁷⁴ Tim Kajian Keamanan Nasional, Kertas Kerja Menguak Kabut Pengawasan Intelijen di Indonesia, (Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), hlm. 10

⁷⁵ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011, Undang-Undang Intelijen Negara, Pasal 21 ayat (2).

⁷⁶ Ibid., Pasal 43 ayat (2) dan (3).

hal ini DPR RI pun cenderung disfungsional. Hal tersebut paling tidak dapat diukur dari intensitas Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang dilakukan oleh Komisi 1 DPR RI dengan BIN.

Sebagai contoh, ketika dugaan politisasi Intelijen yang dilakukan oleh Presiden Jokowi untuk melakukan *surveillance* terhadap perangkat demokrasi seperti halnya partai politik, nampak tidak ada komentar signifikan dari parlemen. Bahkan, ketika muncul dugaan pembentukan Pasukan Rajawali Badan Intelijen Negara yang tentu tidak sesuai tupoksi dari institusi BIN, Ketua MPR RI terkesan melakukan dukungan.⁷⁷

Di tengah pengawasan parlemen yang sangat minim, memang terdapat urgensi Pelibatan lembaga yudikatif tentu saja penting untuk menagih akuntabilitas intelijen. Ruang ini juga dapat digunakan publik untuk menguji secara serius keabsahan intelijen dalam memperoleh informasi intelijen, seperti halnya menguji upaya paksa dalam mekanisme praperadilan.

Secara ideal, lembaga yang memiliki kewenangan intelijen seperti halnya BIN seharusnya diawasi oleh sejumlah lembaga, baik secara internal, oleh eksekutif, parlemen, lembaga yudisial, yang kewenangannya khusus diatur oleh hukum. Selain itu, sistem pengawasan intelijen yang efektif mencakup setidaknya satu lembaga sipil yang independen baik dari badan intelijen itu sendiri maupun eksekutif. Adapun ruang lingkup pengawasan dari lembaga pengawas mencakup semua aspek pekerjaan layanan intelijen, termasuk kepatuhan mereka terhadap hukum; efektivitas dan efisiensi aktivitas mereka; keuangan mereka; dan praktik administratif mereka.⁷⁸

Lebih jauh, lembaga pengawas yang ideal pun harus memiliki *power*, sumber daya dan keahlian untuk melakukan investigasi, dan akses penuh terhadap informasi, pejabat dalam badan intelijen. Mereka pun harus diberikan kewenangan atau kelengkapan untuk menerima kerja sama penuh dari badan intelijen dan aparat penegak hukum dalam mendengarkan saksi, serta memperoleh dokumentasi dan bukti lainnya.⁷⁹ Dengan catatan, bahwa semua investigasi yang dilakukan dan informasi yang didapatkan harus dilindungi serta tetap bersifat rahasia.⁸⁰

⁷⁷ Rilis Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, Pasukan Khusus Bersenjata, Penyimpangan Wewenang Badan Intelijen Negara (BIN), <https://kontras.org/2020/09/14/pasukan-khusus-bersenjata-penyimpangan-wewenang-badan-intelejen-negara-bin/>

⁷⁸ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *International Standards Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight, Report to the UN Human Rights Council by the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, Practice 6.

⁷⁹ *ibid.*, practice 7

⁸⁰ *ibid.*, practice 8.

Koalisi masyarakat sipil pun telah melakukan suatu upaya pelaporan kepada DPR RI, khususnya Komisi I sebagai mitra kerja dari badan intelijen. Hal tersebut berangkat dari anggapan bahwa pernyataan Presiden merupakan bentuk skandal politik dan menjadi masalah serius dalam demokrasi sehingga wajib untuk diusut tuntas. Selain itu, informasi intelijen seharusnya terkait dengan musuh negara (masalah keamanan nasional) dan bukan terkait dengan partai politik. Partai politik dan masyarakat sipil adalah elemen penting dalam demokrasi sehingga tidak pantas dan tidak boleh Presiden memantau, menyadap, mengawasi kepada mereka dengan menggunakan lembaga intelijen demi kepentingan politik Presiden.



Foto: Koalisi Reformasi Sektor Keamanan mengirimkan surat ke DPR RI terkait dugaan penyalahgunaan intelijen oleh Presiden Joko Widodo

Sayangnya, pasca pelaporan yang dilakukan oleh Koalisi masyarakat sipil tersebut pada 5 Oktober 2024, tidak ada satupun respon dari DPR RI.⁸¹ Hal tersebut menunjukkan tidak responsifnya unsur pengawas dalam melihat dan menganalisis permasalahan penyalahgunaan instrumen intelijen.

⁸¹ Koalisi Masyarakat Sipil untuk Reformasi Sektor Keamanan, DPR RI Laksanakan Hak Angket Perihal Dugaan Politisasi dan Penyalahgunaan Intelijen oleh Presiden, <https://kontras.org/2023/10/05/dpr-ri-laksanakan-hak-angket-perihal-dugaan-politisasi-dan-penyalahgunaan-intelijen-oleh-presiden/>

III. Analisis: Menagih Akuntabilitas dan Demokratisasi Intelijen

3.1 Penyalahgunaan Instrumen Intelijen Berbahaya bagi Demokrasi dan Kebebasan Sipil Serta Perbaikan Unsur Pengawas

Rangkaian langkah penyalahgunaan terhadap instrumen intelijen ditambah penggunaan yang tidak transparan menimbulkan kecurigaan besar. Kekhawatiran tersebut tentu beralasan melihat rentetan dan menumpuknya permasalahan intelijen khususnya berkaitan dengan akuntabilitas. Dalam negara demokrasi yang membuka luas partisipasi guna memfasilitasi kritik atau suara dari masyarakat, penggunaan intelijen secara berlebihan dan tak akuntabel tentu akan sangat berbahaya. Penggunaan instrumen intelijen sebagaimana disampaikan Presiden seperti halnya untuk melakukan *surveillance* terhadap partai politik dan terkadang mengantisipasi demonstrasi dengan skala besar sejalan dengan tujuan penggunaan intelijen dalam negara otoritarian atau bahkan totalitarian. Di bawah pemimpin otoritarian, hak individu diabaikan, karena tujuan intelijen adalah untuk menjamin kelangsungan rezim dan penindasan oposisi.⁸²

Lewat perangkat intelijen, baik lembaga sendiri ataupun yang ada di bawah militer dan Kepolisian, negara otoritarian menghendaki perangkat intelijen untuk mengidentifikasi lawan dalam negeri, menetralsir oposisi, bahkan membuat masyarakat apatis pada isu politik. Sementara, demokrasi menghendaki adanya proses keterbukaan informasi, disaat kerja-kerja intelijen menuntut kerahasiaan.⁸³ Kontrol demokratis terhadap badan intelijen sangatlah penting, untuk menjamin bahwa badan tersebut memenuhi peran mereka dalam mendukung tugas-tugas sah (*legitimate*) pemerintah, meskipun tetap berada di bawah supremasi hukum.⁸⁴ Salah satu kunci penting intelijen dalam negara demokratis tentu saja mekanisme pengawasan eksternal (*oversight mechanism*). Sayangnya, mekanisme pengawasan dalam kerangka kontrol demokratik inilah yang tidak berjalan seiring tidak transparannya tugas intelijen.

Demokrasi pun mengupayakan kebebasan dan keamanan bagi warganya. Untuk mencapai tujuan-tujuan ini, mereka memperhatikan kebebasan, HAM, keberagaman, transparansi, akuntabilitas penyelenggaraan negara. Negara demokratis pun membentuk intelijen untuk melindungi keamanan nasional mereka, akan tetapi pada akhirnya, intelijen digunakan

⁸² Andregg, Michael M., and Peter Gill. 2014. "Comparing the Democratization of Intelligence." *Intelligence and National Security* 29 no. 4. Diambil dari <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915174>

⁸³ Steven C. Boraz dan Thomas C. Bruneau, *Reforming Intelligence: Democracy and Effectiveness*, *Journal of Democracy*, (Johns Hopkins University Press, Volume 17, Number 3, July 2006), hlm. 1.

⁸⁴ Clara Ribeiro Assumpcao, *Intelligence Oversight and Effectiveness in New Democracies: The Case of Brazil*, (The IAPSS Journal of Political Science, Vol 45), hlm.76.

untuk mempertahankan jalur demokrasi negara tersebut. Namun sayangnya, untuk mendukung situasi demokrasi, badan-badan intelijen harus terlibat dalam aktivitas rahasia atau mengeksploitasi sumber-sumber dengan metode-metode rahasia—langkah-langkah yang, pada kenyataannya, tidak sejalan dengan cita-cita masyarakat terbuka dan bebas yang ingin dipertahankan oleh demokrasi. Memang kegiatan seperti ini bisa menimbulkan bahaya besar bagi demokrasi itu sendiri. Kerahasiaan (*secrecy*), misalnya, dapat mengakomodasi penyalahgunaan dan mengisolasi lembaga tersebut dari pengawasan, baik intrinsik maupun ekstrinsik.⁸⁵

Lebih jauh, dalam alam demokrasi, pertanyaan harus difokuskan pada bagaimana cara mengendalikan intelijen secara demokratis. Setidaknya terdapat empat isu atau permasalahan intelijen dalam negara demokratis:⁸⁶ pertama kerahasiaan sebagai musuh dari demokrasi. Kerahasiaan akan mendekatkan pada kesewenang-wenangan (*abuse*) dan menjauhkan pada akuntabilitas serta mekanisme *check and balances* sebagaimana sangat fundamental pada negara demokratis; Kedua, kerja intelijen untuk mengumpulkan dan menganalisis informasi kadangkala memiliki agenda atau tujuan tersendiri. Akan tetapi hal ini jauh dan membatasi pengawasan publik; Ketiga, petugas intelijen secara rutin melanggar hukum, lewat kegiatan memata-matai. Beberapa aktivitas melawan hukum tersebut antara lain menyadap telepon, mencuri dokumen, dan sejenisnya, yang semuanya ilegal; Keempat, Intelijen seringkali berlindung di balik pembenaran bahwa fungsi intelijen sangat penting untuk pertahanan negara. Sehingga seluruh kerja-kerja intelijen dapat dibenarkan atas dasar hukum. Mengutip kata-kata Peter Wright, “*It [intelligence] is a constant war, and you face a constantly shifting target.*”⁸⁷

Dalam negara demokratis, seperti halnya kekuatan militer, intelijen harus ada pada *Civilian Control*. Sebetulnya, tidak ada batasan definisi yang merumuskan model normatif dari *democratic control of intelligence services*. Akan tetapi “kontrol demokratis” yang langsung dan paling relevan terhadap badan intelijen dan aktivitasnya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif sebagaimana konsep *trias politica*. Setiap unsur negara memiliki peranan masing-masing dalam keseluruhan kerja-kerja pengendalian, akuntabilitas, pengawasan – yang bertujuan untuk memberikan jaminan legalitas (*legality*), proporsionalitas, (*proportionality*) dan kepatutan (*propriety*) terhadap kegiatan yang perlu dilakukan secara rahasia.⁸⁸

⁸⁵ Florina Cristiana Matei and Carolyn Halladay, *The Role and Purpose of Intelligence in a Democracy*, (Lynne Rienner Publishers, Intelligence in Democracies: Processes, Practices, Cultures) hlm. 2-3.

⁸⁶ Thomas C. Bruneau, *Intelligence As a Profession*, Center for Civil – Military Relations, Naval Postgraduate School, Monterey, California, <https://www.senado.gov.br/comissoes/CCAI/txtBruneau.htm>.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ DCAF Intelligence Working Group, *Intelligence Practice and Democratic Oversight - A Practitioners Views*, (Geneva, 2003), hlm.36.

Kerja-kerja pengawasan pun tidak hanya dilakukan oleh badan-badan formal baik dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Melainkan diikuti juga oleh media atau dunia pers, organisasi masyarakat sipil (OMS), lembaga think tank, dan bahkan organisasi internasional seperti pengadilan hak asasi manusia. Norma-norma profesional dilembagakan melalui kebijakan perekrutan, pendidikan, pelatihan, dan promosi yang disetujui secara hukum dan transparan, sesuai dengan tujuan kepemimpinan sipil yang dipilih secara demokratis, sehingga menginternalisasikan dua mekanisme kontrol sebelumnya.⁸⁹

Secara spesifik, dalam berbagai negara demokratis, mereka telah melakukan penerapan atas kerja pengawasan terhadap intelijen khususnya yang dilakukan oleh kekuatan legislatif. Beberapa parlemen melakukan pengawasan dengan cara meminta laporan. Beberapa negara demokratis lainnya, melibatkan lembaga negara lain seperti Ombudsman, untuk menyelidiki dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh badan intelijen, untuk bernegosiasi dengan pegawai negeri, untuk melaporkan kepada badan legislatif, dan untuk menginformasikan kepada publik tentang hasil penyelidikan.⁹⁰

Sayangnya, di Indonesia, praktik ini masih begitu jauh, parlemen nampak disfungsi dalam menjalankan tugasnya. Hal tersebut dapat dilihat dari intensitas Rapat Dengar Pendapat yang dihitung secara kuantitatif dan sifatnya yang selalu digelar tertutup. Hal tersebut misalnya terjadi saat RDP pada September 2022 lalu yang membahas mengenai isu Papua dan kebocoran data.⁹¹ Publik bahkan tidak dapat mengakses hasil RDP tersebut. Kami pun telah mengirimkan surat keterbukaan informasi publik kepada Parlemen, khususnya Komisi 1 yang menjadi mitra bagi institusi Intelijen.⁹² Akan tetapi sampai riset ini terbit, tidak ada jawaban dari Parlemen mengenai hal yang kami tanyakan ini. Padahal hal tersebut

⁸⁹ Florina Cristiana Matei and Carolyn Halladay., op cit. Hlm. 9.

⁹⁰ Ibid., 37-38.

⁹¹ Carlos Roy Fajarta, Raker dengan BIN, Komisi I DPR Bahas Papua hingga Kebocoran Data, <https://nasional.okezone.com/read/2022/09/08/337/2663462/raker-dengan-bin-komisi-i-dpr-bahas-papua-hingga-kebocoran-data>

⁹² Lewat Surat tentang 29/SK-KontraS/II/2024 perihal Permohonan Informasi Terkait Akuntabilitas Intelijen, KontraS mempertanyakan beberapa hal yakni:

1. Apa saja bentuk pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi 1 DPR RI dalam mengawasi penyelenggaraan Intelijen?
2. Apa saja bentuk temuan kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan yang pernah ditemukan oleh DPR RI dalam kerja penyelenggara intelijen?
3. Apa bentuk tindakan yang diambil oleh DPR RI atas bentuk penyelewengan tersebut?
4. Berapa kali momentum Rapat Dengar Pendapat (RDP) dilakukan oleh Komisi 1 DPR RI dalam rangka pengawasan terhadap organ intelijen?

sangat esensial untuk mengetahui dan mengukur sejauh mana organ pengawas dalam hal ini DPR RI saat mengawasi kerja-kerja Intelijen.

Sementara itu, dalam konteks pengawasan eksekutif, secara ideal, kontrol itu harus secara langsung dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Secara kelembagaan, BIN pun berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁹³ Sebagai perpanjangan tangan pemerintah badan intelijen harus bertindak sesuai dengan kebijakan pemerintah saat itu dan dalam mencapai tujuan yang relevan dengan kebijakan tersebut.

Akan tetapi, instrumen intelijen yang berada di bawah kekuasaan Presiden rentan disalahgunakan sehingga menimbulkan ketidakprofesionalan. Badan intelijen sangat rentan digunakan oleh aktor politik untuk melakukan tindakan diluar hukum berupa *surveillance* untuk tujuan politik. Maka, untuk menghindari hal-hal demikian, badan intelijen juga harus memiliki jarak dari pemangku kewenangan, tidak dapat berafiliasi dengan partai politik manapun dan harus netral atau der depolitisasi. Sehingga hal penting lainnya, masih dalam lingkup demokrasi, Presiden harus mengerti betul batasan-batasan penggunaan kekuasaan tak terkecuali ketika ditabrakkan dengan penggunaan perangkat intelijen dalam dan untuk kepentingan selain keamanan nasional.

Sementara itu, guna mendemokratisasi kerja-kerja intelijen, kekuatan pengawas khususnya dalam lingkup yudisial pun sangat diperlukan. Mengutip DCAF Intelligence Working Group, secara ideal pengawasan eksekutif terhadap intelijen meliputi:⁹⁴

- *“Receive and consider reports from the services.*
- *Report to the ministers responsible, the prime minister or the president in a timely fashion on any intelligence activities which raise questions of legality.*
- *Report to the ministers responsible, the prime minister or the president on decisions made or actions taken in response to reports from the services.*
- *Inform the ministers responsible, the prime minister or the president about legal opinions affecting the operations of intelligence services.*
- *Establish or approve procedures for the conduct of intelligence activities. Such procedures ensure compliance with law, protect constitutional rights and privacy, and make sure that any intelligence activity within the state or directed against any citizen is conducted by the least intrusive means. The procedures can also ensure that the use, dissemination and storage of information concerning citizens which is acquired through intelligence activities, is limited to that necessary for the achievement of governmental purposes.”*

⁹³ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen, Ps. 27.

⁹⁴ DCAF Intelligence Working Group, op cit, hlm. 40.

UU Intelijen pun sebetulnya telah mengatur mengenai ketentuan penyadapan, sebagaimana diatur dalam Pasal 32. Dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa penyadapan terhadap sasaran atas perintah Kepala Badan Intelijen Negara dan jangka waktu penyadapan paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan. Adapun yang telah mempunyai bukti permulaan yang cukup dilakukan dengan penetapan ketua pengadilan negeri. Sayangnya, sangat sulit untuk menemukan berkaitan dengan implementasi pasal ini.

Di samping hal tersebut, akuntabilitas pun dapat dimintakan kepada kerja-kerja intelijen selama ada kesewenang-wenangan serta dugaan penyalahgunaan, misalnya berupa intersepsi atau penyadapan di luar hukum (*unlawful surveillance*). Sejauh ini, secara normatif, Indonesia telah mengatur larangan intersepsi⁹⁵ ini. Berdasarkan penjelasan pasal 31 UU ITE, terlihat bahwa segala macam bentuk pemantauan (*surveillance*), gangguan (intrusi), pendokumentasian (merekam) yang dilakukan “tanpa izin” merupakan tindakan yang dilarang.⁹⁶ Bahkan, ketentuan pidananya dalam UU ITE pun mengatur bahwa *setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) atau ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah)*. Selain itu, sejak terbitnya Undang-Undang Telekomunikasi, sudah ada norma yang melarang tindakan penyadapan.⁹⁷

Dalam taraf yang lebih akuntabel, kerja-kerja intelijen bahkan harus disamakan dengan konteks upaya paksa yang dilakukan oleh penegak hukum, sebab secara hakikat, kedua tindakan tersebut berelasi dengan pelanggaran HAM. Khusus untuk penyadapan, suatu tindakan intelijen yang memang merupakan bagian dari upaya paksa, Mahkamah Konstitusi pada 2016 telah memutuskan bahwa penyadapan harus dilakukan dengan sangat hati-hati agar hak privasi warga negara yang dijamin UUD 1945 tidak dilanggar. Apabila memang diperlukan, lanjutnya, penyadapan harus dilakukan dengan izin pengadilan agar ada lembaga yang mengontrol dan mengawasi sehingga penyadapan tidak dilakukan sewenang-wenang. Ia mengemukakan ketentuan penyadapan di Indonesia sudah diatur dalam beberapa undang-undang, namun belum diatur mengenai hukum acaranya.⁹⁸

⁹⁵ Yang dimaksud dengan “intersepsi atau penyadapan” adalah kegiatan untuk mendengarkan, merekam, membelokkan, mengubah, menghambat, dan/atau mencatat transmisi Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang tidak bersifat publik, baik menggunakan jaringan kabel komunikasi maupun jaringan nirkabel, seperti pancaran elektromagnetis atau radio frekuensi. Lihat Pasal 31 ayat (1) UU ITE.

⁹⁶ Bambang Pratama, Penyadapan dan Kedudukannya Sebagai Alat Bukti Elektronik, <https://business-law.binus.ac.id/2020/05/03/penyadapan-dan-kedudukannya-sebagai-alat-bukti-elektronik/>

⁹⁷ Pasal 40 UU Telekomunikasi menyatakan Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun.

⁹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Penyadapan Harus Atas Permintaan Penegak Hukum, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13292&menu=2>

Alih-alih mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam kerja-kerja intelijen khususnya penyadapan, Kepolisian misalnya justru diduga memiliki alat sadap canggih yang bernama Pegasus.

Pegasus merupakan aplikasi spyware untuk semua perangkat yang dirancang untuk menyusup ke perangkat iOS, Android, Blackberry, Windows, hingga Symbian untuk diam-diam mengumpulkan informasi meski tanpa klik sekalipun. Spyware ini di kembangkan oleh perusahaan senjata cyber israel NSO Group. Spyware Pegasus dapat menyusup ke dalam ponsel korban melalui berbagai mekanisme. Beberapa pendekatan mungkin melibatkan pesan singkat (SMS) atau iMessage yang membagikan tautan ke situs web. Jika di klik, tautan ini mengirimkan perangkat lunak yang dapat menjebol perangkat.

Selain itu, ada juga mekanisme serangan “zero-click” yang lebih mengkhawatirkan karena memanfaatkan lubang dalam layanan iMessage di iPhone memungkinkan penyusup terjadi hanya dengan menerima pesan, tanpa membutuhkan interaksi dan meminta konfirmasi kepada pengguna. Tujuannya adalah untuk mengambil kendali penuh atas sistem operasi perangkat seluler, baik dengan *rooting* (pada perangkat android) atau *jailbreaking* (pada perangkat Apple iOS).⁹⁹ Dengan demikian, pegasus bisa mengambil alih perangkat dan mengambil semua informasi di dalam perangkatnya seperti: semua akun sosmed, akun m-banking, penyadapan lokasi, penyadapan kamera, dan penyadapan suara.

Visualisasi Mekanisme Kerja Pegasus

Alur mekanisme kerja pegasus pada versi awal di tahun 2016, target akan disusupi melalui celah pada aplikasi yang biasa digunakan, menggunakan teknik *spear phishing*. *Spear phishing* memungkinkan korban dapat tertipu dengan memberikan kode verifikasi, *One Time Password (OTP)*, atau mengakses tautan palsu yang dibuat oleh pelaku. Biasanya spear phishing dikirimkan melalui SMS, panggilan telepon, email dan berbagai cara lainnya

Setelah *spear phishing* sukses, *spyware* akan terpasang di perangkat korban atau bisa juga dipasang pada perangkat *wireless transceiver* yang berada di dekat korban. Kemudian pelaku dapat dengan bebas menyusup ke perangkat dan mengambil semua data yang ada di dalamnya.

Kemudian pada tahun 2019, *spyware* ini dapat terinstall pada *smartphone* hanya dengan panggilan tak terjawab di WhatsApp dan dapat menghapus daftar panggilan tersebut

⁹⁹ *Spyware* Pegasus dapat menyusup ke dalam ponsel korban melalui berbagai mekanisme. Beberapa pendekatan mungkin melibatkan pesan singkat (SMS) atau iMessage yang membagikan tautan ke situs web. Jika diklik, tautan ini mengirimkan perangkat lunak yang dapat menjebol perangkat.

<https://theconversation.com/bagaimana-cara-kerja-spyware-pegasus-dan-bagaimana-risikonya-bagi-ponsel-kita-166111>

sehingga target pun bahkan tidak dapat mengetahui jika telah ada panggilan tak terjawab yang sangat berbahaya ini. Terdapat pula metode yang dikenal dengan *zero-click exploit* yang mana dengan mengirimkan pesan kepada pengguna dengan tanpa memberikan notifikasi, versi *spyware* pegasus yang ini pun tidak perlu lagi meminta target untuk melakukan apapun.

Setelah *spyware* sudah terpasang, barulah *spyware* dapat bekerja sebagai pengawas atau mengambil data pengguna dan bisa juga untuk merekam obrolan dan panggilan, memotret target dengan kamera yang telah diaktifkan pelaku dan melacak lokasi korban.

Alat ini bahkan juga disinyalir digunakan dalam berbagai tindakan serangan digital khususnya peretasan (*hacking*) yang menasar pada kelompok kritis seperti halnya masyarakat sipil dan jurnalis. Padahal, dalam kerangka demokrasi dan kebebasan sipil serta relasinya dengan kerja-kerja intelijen, supervisi yang sifatnya informal dan tidak langsung menjadi sangat penting. Sayangnya, lewat intelijen, kerja-kerja masyarakat sipil dipersempit dengan cara pengintaian, *surveillance* hingga serangan digital.

Di berbagai negara di dunia, alat ini sudah mulai digunakan dengan tujuan menyerang aktivis dan jurnalis. Sebagai contoh saat keberadaan Pegasus pertama kali dilaporkan oleh 2016 oleh *The Citizen Lab*, organisasi keamanan siber asal Kanada, Spyware berhasil masuk ke dalam HP milik aktivis hak asasi manusia bernama Ahmed Mansoor.¹⁰⁰ Begitupun dalam kasus peretasan Jeff Bezos, pemilik Amazon dan kaitannya dengan pembunuhan Jamal Khashoggi, seorang jurnalis Washington Post. Khashoggi yang vokal mengkritik pemerintahan Arab Saudi, ditemukan tewas di Kedutaan Besar Saudi di Istanbul, Turki, pada Oktober 2018 silam. Berdasarkan *review* yang dilakukan oleh Agnès Callamard (*UN special rapporteur who investigates extrajudicial killings*), menemukan bukti yang dapat dipercaya (*credible evidence*) bahwa putra mahkota dan pejabat senior Arab Saudi lainnya bertanggung jawab atas pembunuhan tersebut.¹⁰¹

Agenda perwujudan akuntabilitas intelijen tentu harus menjadi prioritas, dalam negara demokratis, proses pengawasan yang transparan yang menghormati kerahasiaan badan intelijen sangat penting, namun juga bertanggung jawab kepada masyarakat sipil akan sangat mengurangi ketegangan antara keamanan negara dan individu, serta antara kerahasiaan dan hak atas informasi di negara-negara demokrasi.

¹⁰⁰ Novina Putri Bestari, CNBC Indonesia, Ngerinya Spyware Pegasus, Software Mata-Mata Israel Masuk RI, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20230613083915-37-445336/ngerinya-spyware-pegasus-software-mata-mata-israel-masuk-ri>

¹⁰¹ The Guardian, Jeff Bezos hack: Amazon boss's phone 'hacked by Saudi crown prince', <https://www.theguardian.com/technology/2020/jan/21/amazon-boss-jeff-bezoss-phone-hacked-by-saudi-crown-prince>

3.2 Kaburnya Batasan Kerja Intelijen Sehingga Menimbulkan Ketidakpastian Hukum

Pada bagian 2.5, telah disebutkan bahwa salah satu masalah penting dalam kerja-kerja intelijen di Indonesia adalah masa regulasi dalam UU Intelijen. Sejauh ini, UU ini gagal memberikan batasan yang ketat dan pasti berkaitan dengan ruang lingkup kerja intelijen.

Secara ideal intelijen di negara demokratis harus berbasis pada kepastian hukum dan tunduk pada prinsip *rule of law*. Konsep *rule of law* menjadi ciri utama yang sangat penting – yang membedakan negara demokratis dengan negara tidak demokratis. Konsep ini akan memberikan batasan yang tegas bagi para penguasa atau perpanjangan tangannya untuk tidak mengganggu hak warga negara. Begitupun dalam konteks intelijen, negara hukum harus memastikan bahwa regulasi yang mengatur mengenai intelijen sesuai dengan semangat negara demokratis dan penghormatan hak fundamental masyarakat. Pemerintah memiliki tugas untuk merumuskan bahwa pengaturan ruang lingkup dari kerja-kerja Intelijen harus terukur guna mencegah praktik kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan oleh perangkat kekuasaan.

Idealnya, dalam konteks intelijen, Konstitusi sebagai norma paling tinggi dalam negara hukum seharusnya mengatur hal-hal sebagai berikut:¹⁰²

- a. Badan Intelijen atau yang memiliki kewenangan intelijen harus diatur lewat Undang-Undang;
- b. Definisi 'keamanan nasional' (*national security*) harus diatur sesuai dengan hukum, termasuk hukum internasional
- c. Tidak diperkenankan anggota intelijen yang menjalankan perintah yang sifatnya illegal;
- d. Badan intelijen harus mengambil tindakan, mengedukasi, dan mewajibkan anggotanya untuk bertindak sesuai dengan konstitusi dan hukum yang berlaku;
- e. Kewenangan intelijen selain dari milik militer ataupun kepolisian hanya dapat dibentuk oleh Presiden sebagai Kepala Negara dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Perundang-undangan nasional harus mengatur objek, wewenang dan fungsi badan intelijen.

Dalam konteks Indonesia, beberapa poin di atas memang sudah terfasilitasi, UU Intelijen sudah diatur dan materi muatannya berkaitan dengan objek, wewenang dan fungsi badan intelijen. Akan tetapi, UU Intelijen baru mendefinisikan intelijen dan ancaman. Dalam

¹⁰² *Final Report to The Minister for Intelligence Services, The Honourable Mr Ronie Kasrils, MP, Ministerial Review Commissions on Intelligence, (September 2008), hlm.49.*

definisi tersebut termuat terminologi 'keamanan nasional'. Sayangnya, definisi keamanan nasional sendiri belum diatur secara langsung dalam UU Intelijen. Hal ini pada akhirnya menciptakan tafsir yang sangat luas sehingga membuka ruang bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Keamanan nasional seharusnya dirumuskan batasannya diukur dari ancamannya, sebagai contoh sumber ancaman dapat diklasifikasikan sebagai berikut:¹⁰³ a. bencana alam, b. destabilisasi sistem ekologi, c. krisis energi, pangan dan pasokan strategis, d. krisis ekonomi, e. demografi dan sistem kesehatan, f. migrasi dan integrasi, g. krisis sistem politik dan sosial, h. krisis sistem keamanan dalam negeri.

Selain itu, jika merujuk pada standar internasional, wewenang dan otoritas badan intelijen harus didefinisikan secara jelas dan mendalam dalam peraturan perundang-undangan. Agen-agen Intelijen diwajibkan untuk patuh pada hukum, dimana hanya menggunakan kewenangannya untuk tujuan yang sah.¹⁰⁴ Sementara itu, BIN sebagai institusi intelijen utama di Indonesia memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 29-31 UU Intelijen.

Tugas BIN (Pasal 29 UU Intelijen)	Wewenang (Pasal 30 UU Intelijen)
melakukan pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang Intelijen	menyusun rencana dan kebijakan nasional di bidang Intelijen secara menyeluruh
menyampaikan produk Intelijen sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan kebijakan pemerintah;	meminta bahan keterangan kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau lembaga lain sesuai dengan kepentingan dan prioritasnya
melakukan perencanaan dan pelaksanaan aktivitas Intelijen	melakukan kerja sama dengan Intelijen negara lain.
membuat rekomendasi yang berkaitan dengan orang dan/atau lembaga asing.	membentuk satuan tugas
memberikan pertimbangan, saran, dan rekomendasi tentang pengamanan penyelenggaraan pemerintahan.	

¹⁰³ Henryk Wyrebek, *National Security Challenges and Threats*, Uniwersytet Przyrodniczo – Humanistyczny, Siedlce, Polska, 2022, Vol. 279 No. 2, hlm. 115-116.

¹⁰⁴ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *International Standard, Practice 3*.

Selain tugas dan wewenang di atas, BIN juga memiliki kewenangan melakukan upaya paksa berupa penyadapan, pemeriksaan aliran dana, dan penggalian informasi terhadap sasaran yang terkait dengan:¹⁰⁵

- a. kegiatan yang mengancam kepentingan dan keamanan nasional meliputi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, dan sektor kehidupan masyarakat lainnya, termasuk pangan, energi, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; dan/atau
 - b. kegiatan terorisme, separatisme, spionase, dan sabotase
- yang mengancam keselamatan, keamanan, dan kedaulatan nasional, termasuk yang sedang menjalani proses hukum.

Dilihat dari tugas dan kewenangan BIN, rumusannya normanya tentu begitu luas, dapat dilihat dari tugas membuat rekomendasi yang berkaitan dengan orang dan/atau lembaga asing. Lebih lanjut dalam penjelasan tugas tersebut disebutkan bahwa *rekomendasi berisi persetujuan atau penolakan terhadap orang dan/atau lembaga asing tertentu yang akan menjadi warga negara Indonesia, menetap, berkunjung, bekerja, meneliti, belajar, atau mendirikan perwakilan di Indonesia dan terhadap transaksi keuangan yang berpotensi mengancam keamanan serta kepentingan nasional*.¹⁰⁶ Lagi-lagi dalam konstruksi penjelasan pasal ini, selain ruang lingkupnya terlalu luas menjangkau urusan-urusan yang seharusnya bukan tupoksi intelijen, unsur keamanan dan kepentingan nasional pun tidak memiliki batasan yang ketat. Terbukti, dalam beberapa kesempatan BIN seringkali meminta langkah audit terhadap sejumlah organisasi atau lembaga swadaya masyarakat karena menuduh sebagai agenda asing.¹⁰⁷

Selain itu, UU Intelijen ini pun memberikan ruang diskresi yang sangat besar terhadap kewenangan membentuk satuan tugas. Bahkan, pasal yang memberikan kewenangan ini tidak memiliki penjelasan lebih lanjut. Hal ini beberapa kali dijadikan sebagai dalih bagi BIN untuk merambah tugas di luar tupoksinya, sebab semua urusan dianggap legal. Sebagai contoh, pada saat COVID-19 melanda, BIN menyatakan bahwa keterlibatannya dalam mengurus penanganan COVID-19 berlandaskan Pasal 30 huruf d UU Intelijen – yang memberikan kewenangan membentuk satuan tugas.¹⁰⁸ Hal ini tentu saja problematik, mengingat satgas yang dimaksud tidak disertai dengan penjelasan tupoksi khusus, lama pembentukan hingga tujuannya. Ke depan, tidak menutup kemungkinan bahwa hal-hal serupa akan terjadi. Ketika pemerintah lewat pendekatan subjektifnya merasa

¹⁰⁵ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011, Undang-Undang Intelijen Negara, Pasal 31.

¹⁰⁶ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011, Undang-Undang Intelijen Negara, Penjelasan Pasal 29 huruf d.

¹⁰⁷ Liputan6, BIN Minta Dana LSM Asing Diaudit, <https://www.liputan6.com/news/read/354365/bin-minta-dana-lsm-asing-diaudit>

¹⁰⁸ Sucipto, Keterlibatan BIN Dalam Penanganan Covid-19 Sesuai UU Intelijen Negara, <https://nasional.sindonews.com/read/178568/14/keterlibatan-bin-dalam-penanganan-covid-19-sesuai-uu-intelijen-negara-1601251759>

membutuhkan tenaga badan intelijen untuk menyelesaikan suatu persoalan, maka dengan dalih membentuk satuan tugas, semuanya dapat dilakukan.

Perumusan batasan kerja intelijen secara ketat tentu sangat penting.¹⁰⁹ Sayangnya, norma hukum di Indonesia belum sepenuhnya memfasilitasi hal-hal ideal yang seharusnya diatur tersebut. Kaburnya pengaturan norma tersebut akhirnya berkontribusi pada kesulitan lembaga pengawas dalam menentukan pelanggaran yang dilakukan.

Guna mengontrol sikap tindak agen intelijen di lapangan, sejauh ini mereka berpatokan pada kode etik Intelijen.¹¹⁰ Adapun kewenangan pembentukan kode etik ini ditetapkan oleh BIN, saat ini BIN telah memiliki Peraturan Kepala Badan Intelijen Republik Indonesia No. 7 Tahun 2017 tentang Kode Etik Intelijen Negara. Pengawasan internal terhadap kepatuhan kode etik ini dilakukan oleh Dewan Kehormatan Intelijen Negara. Sayangnya, sangat sulit untuk menemukan contoh kasus sidang etik anggota intelijen, bentuk pelanggaran maupun hasil dari sidang tersebut.

Di tengah pengawasan yang sangat longgar, norma yang kabur sehingga rawan memantik kesewenang-wenangan, mekanisme pengawasan berbentuk penegakan hukum di tubuh intelijen pun sangat minim.

3.3 Aktivitas Intelijen Berpotensi Melanggar HAM

UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara mengatur bahwa Badan Intelijen Negara memiliki wewenang untuk melakukan penyadapan, pemeriksaan aliran dana dan penggalian informasi terhadap sasaran yang dianggap mengancam keselamatan, keamanan, kepentingan dan kedaulatan nasional.¹¹¹ Lebih lanjut, UU Intelijen Negara juga mengatur

¹⁰⁹ Merujuk pada DCAF Intelligence Working Group terkait Praktik Intelijen dan Pengawasan Demokrasi, Disebutkan bahwa agar dapat membangun organisasi intelijen di dalam statuta negara, undang-undang nasional harusnya ditetapkan guna menentukan:

1. Misi-misi dasar badan intelijen
2. Cakupan tanggung jawab badan tersebut,
3. Batasan wewenang mereka
4. Metode operasi dan batasan-batasan yang berlaku pada kegiatan mereka;
5. Struktur organisasi pada umumnya
6. Hubungan antara badan intelijen dan keamanan yang terkait dengan komunitas intelijen
7. Alat untuk pengendalian dan pemberian pertanggungjawaban oleh badan intelijen;
8. Mekanisme pengawasan eksekutif dan judicial serta legislatif, dan juga,
9. Jalur dan cara hukum yang tersedia untuk menangani keluhan ketika terjadi pelanggaran hak asasi manusia

¹¹⁰ Pasal 1 Angka 10 UU Intelijen merumuskan bahwa Kode Etik Intelijen Negara adalah pedoman bersikap, berbicara, bertindak, dan berperilaku bagi Personel Intelijen Negara di dalam melaksanakan tugas dan dalam pergaulan hidup sehari-hari.

¹¹¹ Ibid., Pasal 31 UU No. 17 Tahun 2011.

bahwa penyadapan yang dimaksud dilakukan berdasarkan UU Penyadapan atau jika telah memiliki bukti permulaan yang cukup maka dapat dilakukan atas seizin Ketua Pengadilan Negeri. Penyadapan semacam ini jika dilakukan secara serampangan dapat menimbulkan gangguan terhadap perlindungan data pribadi (*privacy rights*) sebagaimana dijamin oleh Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.¹¹²

Pada dasarnya, penyadapan sendiri merupakan cara yang umum digunakan oleh dinas intelijen manapun di dunia untuk memperoleh informasi, khususnya informasi rahasia yang dianggap krusial bagi keamanan dan pertahanan negara. Meski begitu bukan berarti bahwa penyadapan yang dilakukan oleh dinas intelijen dapat dilakukan secara sewenang-wenang dan menyasar setiap warga negara secara serampangan. Dilakukannya penyadapan secara serampangan oleh dinas intelijen terhadap warga negara merupakan bentuk pelanggaran HAM.

Oleh *European Court of Human Rights* (ECtHR) diberikan tiga pedoman dalam melakukan penyadapan yakni: (1) penyadapan tersebut dilakukan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, (2) dilakukan dengan tujuan yang sah dan (3) tindakan tersebut benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat yang demokratis.¹¹³ Melihat kondisi Indonesia, pedoman tersebut sulit dijalankan karena hingga kini Indonesia belum kunjung mengesahkan UU Penyadapan.

Kelonggaran yang diberikan oleh UU Intelijen terhadap kegiatan penyadapan pada dasarnya membuka ruang yang besar bagi penyalahgunaan. Kemungkinan penyalahgunaan semakin terbuka mengingat terungkapnya penggunaan pegasus oleh Badan Intelijen Negara. Selain belum adanya undang-undang yang secara khusus mengatur soal penyadapan, masalah utama dari praktik penyadapan adalah nihilnya *scrutiny* atau pengawasan dari lembaga lain terhadap penyadapan yang dilakukan tersebut. UU Intelijen memang telah mengatur norma berkaitan dengan penyadapan, akan tetapi tidak mewajibkan penyadapan yang dilakukan oleh Badan Intelijen untuk terlebih dulu mutlak dan harus mendapatkan izin dari pengadilan, sehingga diskresi atau kewenangan yang dimiliki oleh Badan Intelijen dalam konteks penyadapan sangat luas. UU Intelijen mengatur bahwa penyadapan dapat dilakukan atas dasar perintah Kepala BIN. Penetapan Ketua Pengadilan Negeri belum sepenuhnya diatur secara jelas, sebab hanya disebutkan bahwa Penyadapan terhadap Sasaran yang telah

¹¹² Ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi manusia".

¹¹³ European Union Agency for Fundamental Rights, *Surveillance by Intelligence Services: fundamental rights safeguards and remedies*, diakses dari https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en.pdf

mempunyai bukti permulaan yang cukup dilakukan dengan penetapan ketua pengadilan negeri.¹¹⁴

Minimnya payung hukum mengenai penyadapan serta *scrutiny* dari pengadilan, kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap *privacy rights* warga negara oleh aktivitas intelijen terbuka lebar. Oleh karena itu pengaturan mengenai penyadapan perlu diperjelas dan segala bentuk penyelewengan dan kesewenang-wenangan yang berakar dari aktivitas intelijen harus dihindari.

Terlebih pada tahun 2022, Indonesia lewat UU No. 27 Tahun 2022 telah berhasil mengesahkan regulasi mengenai Pelindungan Data Pribadi (UU PDP). Pasca rezim perlindungan data pribadi ini, segala informasi keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta, maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun nonelektronik¹¹⁵ harus dilindungi. Bahkan ketentuan ini pun telah mengatur ketentuan pidana mengenai penyalahgunaan data pribadi secara melawan hukum. Sayangnya, implementasi UU perlindungan ini belum sepenuhnya maksimal menurut berbagai pihak, terlihat dari banyaknya fenomena kebocoran data.¹¹⁶

Pelanggaran hak atas privasi sebagai konsekuensi dari kerja-kerja intelijen tentu harus diiringi dengan mekanisme penegakan hukum yang ketat. Sejauh ini, mekanisme komplain belum tersedia secara utuh dalam hal terjadi pelanggaran HAM atau dugaan penyalahgunaan kerja intelijen yang menysasar pada hak atas privasi. Padahal jika merujuk pada Pasal 2 angka 3 *International Covenant on Civil and Political Rights* disebutkan bahwa negara pihak salah satunya berjanji untuk: *Menjamin bahwa setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi; Menjamin, bahwa setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan; Menjamin, bahwa lembaga yang berwenang tersebut akan melaksanakan penyelesaian demikian apabila dikabulkan.*

¹¹⁴ Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2011, Undang-Undang Intelijen Negara, Pasal 32 ayat (3).

¹¹⁵ Indonesia, Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi, UU No. 27 Tahun 2022, Ps. 1 Angka 3.

¹¹⁶ Tim Publikasi Hukumonline, Setahun UU PDP dari Perspektif Bahar Law Firm: Isu, Efektivitas, dan Implementasi yang Terhambat, <https://www.hukumonline.com/berita/a/setahun-uu-pdp-dari-perspektif-bahar-law-firm--isu--efektivitas--dan-implementasi-yang-terhambat-lt659ce33592f91/?page=all>

Di tengah ketertutupan yang ada, memang sangat sulit untuk menentukan suatu tindakan merupakan tindakan yang benar-benar merupakan operasi intelijen yang *legitimate*, kesalahan prosedur, ataupun penyalahgunaan kewenangan oleh personel yang bekerja pada unit intelijen tertentu. Ketidakjelasan ini lebih lanjut mempengaruhi kemampuan penegak hukum, baik dari tingkat penyidikan maupun penuntutan di pengadilan untuk mengkonstruksi pembuktian dan pemeriksaan perkara.¹¹⁷

Kendati telah ada UU Telekomunikasi, UU ITE hingga UU PDP, tantangan penegakan hukum terhadap untuk meminta pertanggungjawaban aktor intelijen masih sangat berat. Terlebih tantangan penegakan hukum tersebut harus dihadapkan pada pelaku yang merupakan bagian dari aktor negara. Dalam berbagai kasus-kasus masa lalu, pelanggaran HAM yang dilakukan menemui jalan buntu dalam penyelesaiannya sehingga menumbuhkan kultur impunitas. Selain penguatan regulasi dan penyediaan mekanisme *complaint* terhadap mereka yang hak-haknya yang terlanggar akibat aktivitas intelijen, institusi pengadilan baik pidana maupun perdata harus diarahkan untuk menjamin adanya akuntabilitas yang memadai dan adil bagi kejahatan-kejahatan intelijen.

3.4 Perbandingan Dengan Lembaga Intelijen Negara Lain

Perbandingan dengan Lembaga Intelijen di Negara lain diperlukan untuk mengetahui pendekatan yang digunakan berbagai negara dalam mengatur institusi intelijennya. Pada Kertas Posisi ini akan digunakan dua negara sebagai pembanding yakni Amerika Serikat dan Inggris.

Amerika Serikat sebagai negara yang dikenal sebagai negara adidaya dan adikuasa memiliki 18 lembaga intelijen atau *Intelligence Community* yang dikoordinasikan oleh *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI).¹¹⁸ Terlihat bahwa Amerika Serikat memiliki begitu banyak lembaga intelijen dan ODNI memiliki fungsi utama untuk mengkoordinasikan semua lembaga intelijen tersebut.

Nampak bahwa karakteristik ODNI berbeda dengan BIN di Indonesia. Berbeda dengan ODNI yang mengkoordinasikan seluruh lembaga intelijen di Amerika Serikat, BIN tidak memiliki fungsi koordinasi semacam itu, BIN merupakan lembaga intelijen tersendiri namun instansi lainnya seperti Polri, TNI, Kejaksaan, bahkan Dirjen Imigrasi memiliki dinas intelijennya masing-masing. Pada dasarnya Indonesia sendiri tidak memiliki satu lembaga induk macam ODNI di Amerika Serikat yang bertugas mengkoordinasikan seluruh dinas Intelijen yang ada.

¹¹⁷ Indriaswati D.Saptaningrum dan Zainal Abidin, op.cit, hlm.155.

¹¹⁸ *Office of the Director of National Intelligence*, diakses dari <https://web.archive.org/web/20181117211102/https://www.odni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>

Dinas Intelijen Amerika Serikat yang memiliki tugas serupa dengan BIN adalah *Central Intelligence Agency* (CIA). Serupa dengan BIN, CIA juga merupakan dinas intelijen yang terpisah dari dinas intelijen milik angkatan bersenjata dan bergerak secara mandiri. Meski begitu CIA merupakan dinas intelijen yang secara khusus dibentuk untuk mengumpulkan informasi dari luar negeri yang dianggap bertentangan dengan kepentingan nasional Amerika Serikat. Hal itu dilakukan mengingat Amerika Serikat telah memiliki *Federal Bureau Investigation* (FBI) yang bertugas untuk melakukan pengumpulan informasi intelijen domestik sekaligus sebagai lembaga yang memiliki fungsi penegakan hukum. Berbeda dengan BIN yang wewenangnya cukup meluas, CIA hanya difokuskan sebagai dinas intelijen untuk menggali informasi dari luar negeri. Mengingat Amerika Serikat telah memiliki banyak dinas intelijen yang berfungsi menggali informasi dari dalam negeri.

Tidak seperti BIN yang “minim pengawasan” CIA dan dinas intelijen lainnya di Amerika Serikat dalam melakukan tugasnya diawasi oleh *Intelligence Oversight Board* (IOB).¹¹⁹ Secara sederhana, IOB memiliki tugas utama untuk memastikan bahwa pelaksanaan fungsi intelijen oleh dinas-dinas intelijen Amerika Serikat dilakukan sejalan dengan konstitusi, peraturan perundang-undangan dan arahan Presiden Amerika Serikat.

Selain IOB, terdapat pula *Privacy & Civil Liberties Oversight Board* (PCLOB). PCLOB merupakan lembaga yang secara khusus bertugas untuk melakukan pengawasan agar dalam melakukan tugasnya, dinas intelijen di Amerika Serikat tidak melakukan pelanggaran terhadap kebebasan sipil dan hak privasi warga negara.¹²⁰ Keberadaan PCLOB menjadi unik karena pembentukan lembaga tersebut dilatarbelakangi oleh kesadaran bahwa aktivitas intelijen yang bertujuan untuk melindungi warga negara tidak boleh dilangsungkan dengan melanggar hak warga negara.

Pengawasan yang dilakukan oleh kedua lembaga tersebut, tentu merupakan bentuk pengawasan yang terpisah dengan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif Amerika Serikat (*Congress*). Terlihat bahwa terdapat *multi-layered oversight mechanism* atau mekanisme pengawasan yang berlapis terhadap dinas intelijen di Amerika Serikat. Pengawasan yang berlapis tersebut secara sistemik menunjukkan bahwa pemerintah AS ingin memastikan bahwa tugas yang dijalankan oleh dinas intelijen tidak dilakukan dengan melanggar hukum dan hak warga negara.

¹¹⁹ *The Intelligence Oversight Board*, diakses dari <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/123-about>

¹²⁰ *Privacy & Civil Liberties Oversight Board*, <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations/123-about>

Serupa dengan Amerika Serikat, Inggris (*United Kingdom*) juga memiliki beberapa dinas intelijen. Namun, tidak sebanyak Amerika Serikat hanya terdapat empat dinas intelijen utama yang dimiliki oleh Inggris yakni (1) *Secret Intelligence Service* (dikenal dengan nama MI6) dengan fungsi utama menggalang informasi intelijen luar negeri;¹²¹ (2) *The Security Service* (disebut juga MI65) yang berfungsi menggalang informasi intelijen dalam negeri;¹²² (3) *Government Communications Headquarters* (GCHQ)¹²³ yang bertugas mengumpulkan informasi rahasia dan melakukan penyadapan atau intersepsi informasi; dan (4) *Defence Intelligence* (DI) yang berfungsi sebagai badan intelijen militer/angkatan bersenjata.

Keempat lembaga intelijen tersebut dalam melaksanakan fungsinya diawasi oleh suatu komisi bernama *Investigatory Power's Commissioner* yang bertugas melakukan pengawasan secara independen (*independent judicial oversight*) kepada keempat dinas intelijen Inggris.¹²⁴ *Investigatory Power's Commissioner* bahkan memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi atau penyidikan terhadap keempat lembaga intelijen jika terdapat dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut. Sebagai lembaga pengawas, *Investigatory Power Commissioner* dirancang untuk memiliki peran yang aktif dalam melakukan tugasnya. *Investigatory Power Commissioner* tidak bersifat pasif dan dapat menginisiasi *scrutiny* kepada lembaga intelijen Inggris, menunjukkan bahwa Inggris setidaknya memiliki upaya untuk menerapkan pengawasan yang efektif kepada dinas Intelijennya.

Menilik lembaga intelijen di Inggris dan Amerika Serikat, nampak bahwa lembaga intelijen pada kedua negara tersebut memiliki lembaga pengawasan (*oversight body*) untuk memastikan bahwa dalam mengemban tugas intelijen kedua negara tersebut tidak melakukan pelanggaran HAM. Lembaga pengawas semacam itu belum dimiliki oleh Indonesia, padahal tugas dan kewenangan lembaga intelijen di Indonesia khususnya Badan Intelijen Negara sangat luas. Indonesia tidak memiliki suatu lembaga yang dirancang untuk secara aktif melakukan *scrutiny* pada tugas dan wewenang badan intelijen, pada sisi lain pengawasan pada lembaga intelijen yang berjenjang atau *multi-layered* juga tidak ada. Sementara, pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPR-RI nampak disfungsi.

Praktik Amerika Serikat dan Inggris yang merancang *scrutiny* yang aktif pada dinas intelijennya sepatutnya diikuti oleh Indonesia agar pelaksanaan tugas dan wewenang badan Intelijen tidak dijalankan secara serampangan dan sewenang-wenang.

¹²¹ *National Intelligence Machinery*, diakses dari <https://www.mi5.gov.uk/national-intelligence-machinery>

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Intelligence Services Commissioner*, diakses dari <https://www.gov.uk/government/organisations/intelligence-services-commissioner>

IV. Penutup

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis pada kertas posisi ini, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan intelijen di Indonesia masih menemukan sejumlah persoalan khususnya berkaitan dengan akuntabilitas. Di satu sisi, kerja-kerja agen intelijen memang harus berbasiskan pada kerahasiaan agar tujuan yang hendak dicapai dapat efektif. Akan tetapi, dalam negara demokratis unsur pemerintah tak terkecuali intelijen seharusnya dapat tunduk pada prinsip-prinsip dasar seperti halnya kewargaan (*citizenship*), akuntabilitas (*accountability*), partisipasi (*participation*), dan *good governance*.

Berdasarkan beberapa kasus dan fenomena, kewenangan Badan Intelijen yang luas pada berbagai kesempatan disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Sebagai contoh ketika Presiden sebagai *user* dari informasi intelijen menggunakan perangkat dan kekuasaannya untuk memata-matai partai politik. Tindakan tersebut tentu merupakan indikasi penyalahgunaan dan bertentangan dengan desain intelijen profesional.

Pada sisi lain, sering juga ditemukan kasus digunakannya Badan Intelijen untuk melakukan tugas yang berada di luar fungsi intelijen. Pelibatan BIN untuk melakukan sosialisasi R-KUHP menjadi contoh digunakannya lembaga intelijen untuk melakukan tugas pemerintah yang seharusnya menjadi porsi Kementerian di bidang Hukum. Begitupun ketika pemerintah memasifkan pelibatan BIN dalam penanganan COVID-19, terkesan ada disproporsionalitas mengingat BIN tidak ditujukan untuk melakukan sosialisasi dengan metode *door to door*. Dalam beberapa kasus, BIN memang dapat dilibatkan, tetapi perangkat-perangkat intelijen terkesan digunakan untuk mengekang kebebasan sipil dan mencegah kelompok kritis bersuara seperti halnya pada agenda besar kenegaraan G-20 dan saat muncul demonstrasi besar pada proses pengesahan Omnibus Law UU Cipta Kerja.

Masalah penunjukan Kepala BIN yang terkesan sangat politis dan minimnya akuntabilitas dalam pengadaan alat intelijen juga tak kalah krusial. Jika Pemerintah ingin mendesain BIN sebagai Badan Intelijen yang profesional maka penunjukan Kepala BIN seharusnya dijauhkan dari kepentingan politik dan dilakukan dengan berdasarkan *merit system*. Pada sisi lain akuntabilitas harus menjadi perhatian serius yang diutamakan.

Problematika lainnya yang tak kalah penting dalam kerangka mewujudkan akuntabilitas intelijen yakni masalah pengadaan alat sadap bernama Pegasus. Alat ini sangat berpotensi melakukan pelanggaran HAM khususnya pelanggaran terhadap privasi warga negara melalui intersepsi informasi atau penyadapan. Perlu dipahami bahwa penyadapan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan aktivitas intelijen, namun harus dipastikan

bahwa aktivitas penyadapan tersebut dilakukan sesuai dengan batasan dan menghargai prinsip HAM serta demokrasi.

Potensi penyalahgunaan wewenang dan pelanggaran HAM tersebut dapat dengan mudah terjadi mengingat besarnya wewenang yang diberikan oleh undang-undang pada Badan Intelijen dan minimnya pengawasan terhadap Badan Intelijen. Sistem pengawasan memang sudah ada, setidaknya lewat empat aktor pengawas bagi intelijen yaitu Presiden (Eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat/DPR (Legislatif), Pengadilan Negeri (Yudikatif), dan kepala masing-masing badan intelijen (Internal). Akan tetapi sistem yang telah terbangun tersebut dapat dikatakan tidak efektif dan disfungsional. Hingga kini Indonesia belum memiliki suatu lembaga yang dirancang untuk secara aktif melakukan *scrutiny* pada Badan Intelijen. Jika dibandingkan dengan praktik pada negara lain, sudah sepatutnya Indonesia merancang mekanisme *oversight* dan *scrutiny* yang efektif terhadap Badan Intelijen.

Dengan demikian, melihat situasi penyelenggaraan intelijen setidaknya dalam periode kedua Presiden Joko Widodo, berbagai langkah penyalahgunaan menjauhkan dari nilai-nilai demokrasi dan pemerintahan yang baik. Demokrasi yang menghendaki adanya ruang kebebasan sipil pun sangat mungkin diintrupsi oleh agen-agen intelijen yang ada. Kendati telah ada berbagai peraturan perundang-undangan yang menjamin hak atas privasi, tantangan penegakan hukum terhadap untuk meminta pertanggungjawaban aktor intelijen masih sangat berat. Terlebih tantangan penegakan hukum tersebut harus dihadapkan pada pelaku yang merupakan bagian dari aktor negara. Dalam berbagai kasus-kasus masa lalu, pelanggaran HAM yang dilakukan menemui jalan buntu dalam penyelesaiannya sehingga menumbuhkan kultur impunitas.

4.2 Rekomendasi

Berdasarkan kertas posisi yang berisikan ragam masalah terkait akuntabilitas intelijen beserta analisisnya, kami merekomendasikan beberapa hal. Rekomendasi kami bagi menjadi tiga klasifikasi, yakni dalam jangka pendek, menengah dan panjang.

A. Jangka Pendek

Rekomendasi jangka pendek kami tujukan berbasis pada infrastruktur yang sudah ada sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun berbagai rekomendasi tersebut antara lain:

Pertama, Presiden sebagai Kepala Negara dan Pemerintahan memastikan terbangunnya konsep pengawasan berlapis (*multilayered oversight*) terhadap Badan Intelijen Negara dan lembaga lain yang memiliki kewenangan intelijen guna menghindari terjadinya

kesewenang-wenangan sebagai bagian kontrol demokratik. Untuk sementara waktu, perbantuan pengawasan oleh Presiden dapat dilakukan lewat unit di Kantor Staf Kepresidenan (KSP) untuk menunjang seluruh persoalan baik secara administrasi maupun substansial.

Presiden sebagai satu-satunya pihak yang membawahi BIN pun harus tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku dengan tidak memanfaatkan instrumen intelijen untuk kepentingan politik dan di luar tugasnya. Presiden seharusnya melakukan pengendalian terukur bertujuan untuk menciptakan syarat-syarat agar suatu standar kinerja dapat tercapai, mencakup hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap hukum dan kebijakan.

Kedua, dalam hal kontrol yang dilakukan parlemen sebagai kerangka pengawasan eksternal, DPR RI harus memaksimalkan kerja-kerja pengawasan terhadap BIN dan lembaga lain yang memiliki fungsi intelijen. DPR RI khususnya Komisi 1 sebagai representasi publik harus menggunakan hak dan alat kelengkapannya seperti halnya RDP untuk meminta pertanggungjawaban kinerja badan-badan tersebut. DPR RI pun harus bertindak proaktif meneliti potensi penyalahgunaan dan menyeret kembali Intelijen agar bekerja sesuai koridor kenegaraannya. Untuk menunjang kerja pengawasan, pembuatan petunjuk pelaksana-petunjuk teknis dapat dilakukan dalam pengawasan aktor intelijen, di waktu yang bersamaan pelibatan organ masyarakat sipil, akademisi dan pakar yang memiliki keahlian di bidang intelijen pun menjadi sangat esensial.

Selain fungsi pengawasan, DPR RI pun memiliki fungsi anggaran, yang artinya harus berani memeriksa pengajuan alokasi APBN di sektor intelijen, mulai dari pengadaan hingga level operasional. Penggunaan anggaran untuk kebutuhan intelijen pun harus dipastikan berlangsung secara transparan.

Ketiga, Lembaga pengawas lainnya seperti halnya Ombudsman Republik Indonesia, untuk memaksimalkan kerja-kerjanya dalam pengawasan terhadap BIN dan lembaga lain yang memiliki fungsi intelijen ketika terjadi dugaan maladministrasi. Ombudsman juga harus berani melakukan investigasi dan pemeriksaan sesuai dengan mandatnya atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh badan intelijen.

Selain itu, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia turut dapat menjadi lembaga pengawas atas dugaan pelanggaran HAM khususnya hak atas privasi. Komnas HAM harus memastikan bahwa kerja badan intelijen jauh dari *abuse of power* sehingga menghormati hak fundamental masyarakat.

Baik Ombudsman dan Komnas HAM dapat membangun kerja sama pengawasan berupa MoU kelembagaan dengan BIN serta badan lainnya. Beberapa isu yang dapat dikerjasamakan

yakni kedua lembaga tersebut memiliki akses terhadap kerja-kerja intelijen dengan tetap memperhatikan asas kerahasiaan.

Keempat, mekanisme pengawasan internal yang oleh Undang-Undang Intelijen merupakan kewenangan pimpinan lembaga harus dilangsungkan berbasis akuntabilitas. Setiap pelanggaran yang sifatnya fatal harus dibuka kepada publik. Mekanisme etik yang dilakukan Dewan Etik pun harus perlahan membuka informasi ke masyarakat, terlebih jika terdapat skandal penyalahgunaan kewenangan intelijen. Terbukanya informasi terhadap hukuman yang dijatuhkan dapat sekaligus menjerakan dan mencegah peristiwa serupa terulang. Dewan etik sebagai pihak yang memiliki fungsi pengawasan internal pun seharusnya dapat melaporkan temuan-temuan kepada aparat penegak hukum jika memang telah terjadi pelanggaran pidana.

B. Jangka Menengah

Sementara rekomendasi jangka menengah menasar pada regulasi dan kebijakan yang dapat dibentuk untuk memperbaiki kerja-kerja intelijen secara substansial atau dalam tataran kelembagaan. Adapun berbagai rekomendasi tersebut antara lain:

Pertama, DPR RI untuk berinisiatif melakukan revisi UU Intelijen yang saat ini masih menyisakan kekaburan norma khususnya dalam kewenangan intelijen. Berbagai definisi seperti halnya 'Ancaman', 'keamanan nasional' dan ruang lingkup aspek kerja intelijen harus diperjelas guna menciptakan kepastian hukum. Selain itu, UU Intelijen seharusnya dapat mengatur definisi dari penyimpangan intelijen sebagai basis kerja dari Tim Pengawasan yang telah dibentuk.

DPR RI pun harus segera melakukan pengesahan terhadap Undang-Undang khusus penyadapan sebagaimana mandat Putusan Mahkamah Konstitusi. Produk hukum tersebut pun dapat memberikan batasan yang ketat terhadap kewenangan penyadapan yang diberikan kepada intelijen. Undang-undang ini salah satunya dapat mengatur mekanisme permintaan-pemberian izin mutlak oleh lembaga peradilan khususnya berkaitan dengan kerja penyadapan/intersepsi sebab secara hakikat merupakan bentuk pelanggaran HAM. Dengan demikian, pemulihan efektif pun dapat dicapai jika ada korban dari praktik pelanggaran tersebut.

Kedua, BIN harus segera merancang peraturan internal yang mengatur mekanisme penegakan hukum dan etik terhadap anggota intelijen yang diduga kuat melakukan kesewenang-wenangan, penyalahgunaan instrumen hingga pelanggaran yang terdapat muatan pidana.

C. Jangka Panjang

Pertama, Presiden membuka kemungkinan atau mencanangkan wacana untuk membangun Lembaga Khusus untuk Pengawasan Intelijen, meliputi BIN dan seluruh instansi yang memiliki kewenangan intelijen. Badan ini dapat berfungsi serupa seperti halnya Kompolnas dalam kapasitasnya sebagai mitra Kepolisian. Adapun tugas yang dapat diberikan terhadap badan tersebut seperti menentukan kebutuhan dan prioritas intelijen, melakukan pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi terhadap kerja intelijen, mengembangkan panduan kebijakan guna memastikan intelijen yang berkualitas dan untuk memenuhi kebutuhan intelijen yang berubah ubah, serta membuat rekomendasi sehubungan dengan perkara intelijen dan untuk membuat laporan tahunan.

