

PENGELOLAAN KERAHASIAAN INFORMASI INTELIJEN NEGARA

Ahmad Budiman¹⁾

Abstract

A professional state intelligence system must be ready and able to quickly anticipate and respond various national threats abruptly come by providing sufficient early warnings and proper inputs to President to make national policy to rightly address the threats. Proper handling of secrecies of intelligence information is always notified by state intelligence apparatus in conducting their tasks. As a consequence, principles of information restrictions, accurate selection of intelligence information, clear decision on secrecies and expiration of intelligence information, and its credibility on the one side, and the accountability of intelligence apparatus on the other, should necessarily be regulated in specific law on intelligence, thus, its implementation will not against democracy, particularly human rights.

Key words : Information Secrecy, State Intelligence

Abstrak

Intelijen negara yang profesional adalah yang selalu siap dan mampu mengantisipasi berbagai ancaman yang tiba-tiba, sehingga dengan cepat memberikan deteksi dan peringatan dini guna memberikan masukan kepada Presiden untuk merumuskan kebijakan keamanan nasional yang dibutuhkan. Pengelolaan kerahasiaan informasi intelijen senantiasa dipergunakan intelijen negara dalam pelaksanaan dan hasil pelaksanaan tugas intelijen. Prinsip-prinsip pembatasan informasi, jenis-jenis informasi intelijen, masa kerahasiaan informasi intelijen dan akuntabilitas informasi intelijen perlu diatur agar pelaksanaannya tetap memperhatikan nilai-nilai demokrasi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Kata kunci: Kerahasiaan Informasi, Intelijen Negara

¹⁾ Penulis adalah Peneliti Komunikasi Politik di P3DI Setjen DPR RI, e-mail: a.budiman69@gmail.com

A. Latar Belakang Masalah

Pada daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas), Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Intelijen menjadi salah satu dari 58 (lima puluh delapan) RUU yang menjadi prioritas untuk dibahas pada tahun 2010, di mana naskah akademik (NA) dan draf RUU perlu dipersiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Anggota Badan Legislatif (Baleg) DPR RI, Arif Wibowo dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan menjelaskan sampai dengan saat ini belum ada aturan khusus tentang kegiatan intelijen¹.

Lembaga Kajian *Institute for Defense, Security and Peace Studies* (IDSPS) mendesak DPR untuk segera mendorong satu regulasi setingkat undang-undang untuk mengatur fungsi, peran dan tugas institusi intelijen. Pandangan ini juga mengacu pada kenyataan bahwa Badan Intelijen Negara (BIN) terkesan masih menjadi lembaga yang tidak terkontrol. Tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban serta pengawasan baik dari Presiden maupun DPR RI menjadikan BIN secara institusional lebih leluasa menafsirkan aktivitasnya sendiri. Sangat aneh jika melihat kedudukan BIN hanya diatur oleh regulasi setingkat keputusan Presiden².

Pusat Kajian Sosial Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik (FISIP) UI memberikan tiga pertimbangan utama yang melandasi kebutuhan untuk menyusun regulasi politik tentang intelijen negara. *Pertama*, pertimbangan yang bersifat strategis dan substantif, yaitu adanya kebutuhan mendesak untuk mengembangkan intelijen negara yang profesional dalam mengatasi berkembangnya ancaman terhadap keamanan negara. *Kedua*, pertimbangan politis di mana pertimbangan ini menempatkan tindakan dan kedinasan intelijen negara dalam proses konsolidasi demokrasi di Indonesia yang memungkinkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam keseluruhan sistem intelijen. *Ketiga*, pertimbangan hukum yang menghendaki adanya pengaturan lebih tegas tetapi terbatas terhadap kewenangan spesifik intelijen negara³.

¹ Rancangan Undang-Undang Intelijen masuk dalam prioritas pembahasan legislasi 2010 sementara Rancangan Undang-Undang Rahasia Negara ditunda pembahasannya hingga 2011. "Dewan Ingin Bahas RUU Intelijen sebelum RUU Rahasia Negara", <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/12/04/brk.20091204-211944.id.html> diakses tanggal 10 Januari 2010.

² "RUU Yang Mendorong Akuntabilitas Intelijen Mendesak", <http://idsps.org/headline-news/personal-release/intelijen/> diakses tanggal 1 Agustus 2010.

³ "Pusat Kajian Sosial FISIP UI meluncurkan RUU Intelijen Negara", <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=5&id=474> diakses tanggal 10 Januari 2010.

Selain tanggapan masyarakat, Komisi I DPR RI juga telah melakukan penyerapan aspirasi melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan mengundang mantan Kepala BIN serta para pakar untuk memberikan masukan mengenai pengaturan intelijen, sebagaimana dideskripsikan pada tabel berikut ini:

Tabel 1
Pokok-Pokok Masalah Intelijen Negara

NO.	TOKOH	SUBSTANSI
1	Syamsir Siregar (Mantan Kepala BIN)	Keberadaan RUU intelijen negara sangat penting sebagai payung hukum bagi intelijen dalam melaksanakan tugasnya
		Penolakan terhadap RUU Intelijen Negara oleh masyarakat merupakan eksekusi masa lalu di mana intelijen sangat <i>powerful</i>
		BIN harus memiliki kewenangan intersepsi yang dijamin oleh undang-undang
2	AM. Hendropriyono (Mantan Kepala BIN)	Waktu penahanan atau masa pemeriksaan intensif antara 4-7 hari untuk <i>brain wash</i> .
		BIN memiliki kewenangan intersepsi yang dijamin UU.
		Klasifikasi kerahasiaan informasi, konfidensial 20 tahun, terbatas 30 tahun, biasa 40 tahun.
3	Andi Widjajanto (Pakar)	<i>Cakra Byuha</i> (Keterpaduan, koordinasi, spesialisasi fungsi yang menjadi syarat dasar bagi profesionalisme dan pengawasan).
		Tidak ada otonomi anggaran dalam pelaksanaan intelijen negara, bersumber dari APBN.
		Pengawasan Konsentrik (Waskat, Eksekutif, Sub-komisi khusus intelijen di DPR RI, Masyarakat Sipil)
4	Kusnanto Anggoro (Pakar)	Operasi intelijen tertentu memerlukan kewenangan khusus yang harus diatur secara ketat
		Penetapan ruang lingkup fungsional intelijen, sehingga tidak terjadi duplikasi fungsi antar beberapa lembaga pelaksana
		Penegasan mekanisme kerja intelijen dan prosedur kontrol demokratis bagi kebijakan keamanan nasional.

Sumber: Sekretariat Komisi I DPR RI, diolah dari Laporan Singkat Rapat
Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi I.

Selain pokok-pokok masalah tersebut, masalah lain yang perlu diperhatikan karena seringkali menjadi indikator bagi kepuasan masyarakat

terhadap pelaksanaan kinerja intelijen dan penghormatan terhadap hak asasi manusia oleh intelijen negara, yaitu masalah kerahasiaan informasi intelijen.

Kerahasiaan informasi intelijen seringkali menjadi masalah utama dalam menilai kinerja intelijen di suatu negara. Pada satu sisi masyarakat umumnya menilai keberhasilan intelijen dalam mengungkap suatu masalah, terletak pada kemampuannya mengungkap informasi awal yang merupakan peringatan dan pencegahan dini dari suatu peristiwa yang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Sedangkan di sisi yang lain, masyarakat menilai kerahasiaan informasi intelijen tetap harus memperhatikan asas transparansi dan akuntabilitas publik dalam rangka memenuhi hak masyarakat terhadap informasi publik. Intelijen harus selaras dengan prinsip-prinsip negara demokrasi yang menjamin hak asasi manusia dan akses publik. Perpaduan atas kedua kondisi ini menimbulkan pertanyaan awal mengenai sejauh mana informasi intelijen yang dapat diakses oleh publik, dan mungkinkah publik mempunyai hak untuk mengetahui sejauh mana keakuratan informasi yang diperoleh badan intelijen sehingga seseorang atau kelompok yang dimaksud dalam informasi langsung bisa ditangkap, diperiksa atau bahkan ditahan.

Kerahasiaan informasi intelijen menjadi salah satu indikator dari keberhasilan kinerja intelijen negara. Namun demikian pada pelaksanaannya hal ini juga harus memperhatikan transparansi dan akuntabilitas yang pengaturannya sudah terdapat pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2009 tentang Informasi Transaksi Elektronik. Deskripsi kasus-kasus berikut ini:

1. Mabes Polri menyangsikan informasi intelijen yang beredar di media massa asing tentang adanya tiga sasaran pengeboman yang akan dilakukan kelompok Jemaah Islamiyah (JI) seperti diberitakan harian *The Sunday Times*. Sangat disesalkan apabila informasi itu benar diperoleh dari intelijen Polri dan kemudian dijadikan konsumsi di media massa, padahal pelakunya belum tertangkap⁴.
2. Meskipun penangkapan Agus Dwikarna, pemimpin "*Laskar Jundullah*" berhasil dilakukan, namun pada awalnya kegiatan penangkapan ini sempat menemui kendala. Kendala yang ditemui dalam penangkapan terkait dengan

⁴"Mabes Polri Menyangsikan Informasi Intelijen Terhadap Media Massa Asing", <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=4846> diakses tanggal 1 April 2010.

persoalan akurasi informasi intelijen terhadap skema perjalanan tokoh-tokoh yang dimaksud⁵.

3. Indonesia dan Australia sepakat untuk melakukan pertukaran informasi-informasi intelijen di bidang keuangan dalam upaya memerangi praktik pencucian uang dan pendanaan terorisme. Penandatanganan *MoU* itu dilakukan dalam rangka menggalang kerja sama antara PPATK dengan *Australian Transaction Report and Analysis Centre (Austrac)*, yang digunakan sebagai poin utama upaya Indonesia untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang⁶.
4. Mantan Kepala Badan Intelijen Negara (BIN), Hendropriyono meyakini kebenaran informasi yang diterima Presiden Susilo Bambang Yudhoyono soal akan adanya aksi gerakan sosial pada 9 Desember 2009. Kalau intelijen menyampaikannya, maka informasinya yang benar. Kecuali kalau Informasi itu belum berupa intelijen, tentu belum benar⁷.

B. Permasalahan

Deskripsi latar belakang masalah di atas telah menghantarkan pemahaman terhadap pokok masalah yang perlu diperhatikan dalam menyusun aturan tentang intelijen negara, yaitu "Bagaimana pengelolaan kerahasiaan informasi intelijen negara?"

Selanjutnya secara spesifik pengelolaan kerahasiaan informasi intelijen negara dapat ditinjau dari :

1. prinsip-prinsip pembatasan yang perlu diperhatikan dalam rangka pengelolaan kerahasiaan informasi intelijen;
2. jenis-jenis informasi yang dapat dikelompokkan ke dalam kerahasiaan informasi intelijen;
3. masa retensi kerahasiaan informasi intelijen; dan
4. akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen.

⁵ Ken Conboy, *Intelijen II Medan Tempur Kedua*, Jakarta: Penerbit Pustaka Primatama, 2008, hal. 179.

⁶"Indonesia dan Australia Sepakat Tukar Informasi Intelijen Keuangan", <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=5344> diakses tanggal 6 Maret 2010.

⁷ "SBY Konter Aksi 9 Desember", Warta Kota 6 Desember 2009.

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan mengenai bagaimana pengelolaan kerahasiaan intelijen negara yang meliputi prinsip pembatasan, jenis informasi, masa retensi dan akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen. Selain itu tulisan ini juga bertujuan memberikan masukan masukan kepada DPR RI dalam hal substansi kerahasiaan informasi intelijen negara pada pembahasan RUU tentang Intelijen Negara.

D. Tinjauan Pustaka

1. Intelijen Negara

Intelijen (*intelligence*) mempunyai arti umum kecerdasan. Dalam bahasa khusus kaum telik sandi, intelijen adalah informasi-informasi yang telah diolah dan dimatangkan oleh pelaku intelijen dalam sebuah organisasi dengan metode khusus. Informasi yang sudah "*siap saji*" tadi disebut sebagai intelijen, kemudian akan digunakan oleh atasan intelijen (*user*). Dalam sebuah siklus dan tata kelola di sebuah negara, *user* adalah presiden, perdana menteri atau seorang raja, tergantung sistem apa yang dipergunakan negara tersebut⁸. Intelijen adalah juga pengetahuan, organisasi, dan aktivitas yang terkait dengan perumusan kebijakan dan strategi nasional berdasarkan analisis dari informasi intelijen dan fakta-fakta yang terkumpul melalui metode tertentu untuk pendeteksian awal dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional⁹.

Definisi intelijen juga dikaitkan dengan aktivitasnya, menurut Roy Godson sebagaimana dikutip Plamen Pantev yaitu intelijen sebagai pengetahuan, organisasi, aktivitas yang dihasilkan dalam (1) pengumpulan, analisis, produksi, deseminasi, dan eksploitasi dan spesialisasi dari kekuatan militer, gerakan apapun, atau asosiasi lain yang dipercaya berkaitan dengan keamanan kelompok atau pemerintah; (2) Netralisasi dan perlawanan dari aktivitas serupa oleh kelompok, pemerintah atau gerakan lain; dan (3) Aktivitas rahasia yang dilakukan

⁸ Prayitno Ramelan, *Intelijen Bertawaf Teroris Malaysia dalam Kupasan*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009, hal. 13.

⁹ Sekretariat Jenderal DPR RI, *Naskah Akademik RUU tentang Intelijen Negara* (tidak diterbitkan), Jakarta: 2010, hal. 23.

untuk mempengaruhi komposisi dan perilaku dari kelompok atau pemerintah tertentu¹⁰.

Memperhatikan definisi intelijen, maka dapat dipahami intelijen memerlukan kompetensi sumber daya manusia sebagai pelaksananya. Dalam dunia intelijen dikenal adanya mazhab modern di samping masih dimanfaatkannya teori-teori kuno. Pada era Kerajaan Demak, intelijen dikenal dengan sebutan "telik sandi". Namun apapun mazhabnya, baik yang modern ataupun yang kuno, penguasaan atas sifat, karakter, dan pamor manusia yang akan dilibatkan di dalam sebuah proses intelijen itu sendiri sifatnya mutlak, harus diketahui dengan pasti dan tanpa asumsi¹¹.

Intelijen negara bekerja mencari dan mengumpulkan bahan-bahan keterangan dasar. Secara strategis dan taktis mereka melakukan penyelidikan, pengamanan dan penggalangan demi mengamankan rakyat, bangsa dan negara, termasuk menjaga keselamatan kepala negara/pemerintahan, serta ikut mewujudkan masyarakat adil dan makmur dengan mencegah timbulnya perang dalam artian yang luas. Laporan intelijen di manapun di dunia ini memang hanya melengkapi informasi pembuat dan pengambil keputusan di tingkat nasional. Informasi intelijen bukan menjadi "keputusan" tetapi merupakan pelengkap saran-saran lainnya. Namun sekalipun hanya sebagai pelengkap, informasi itu harus disampaikan sesegera mungkin, tepat waktu, untuk dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan. Intelijen negara melakukan segala upaya untuk deteksi awal dan mengembangkan sistem peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional yang semakin kompleks dan multidimensional¹².

Fungsi intelijen adalah 1) sebagai lembaga yang berfungsi melakukan penyelidikan dalam arti taktis dan strategis, 2) fungsi pengamanan sesuai dengan visi dan misi intelijen itu, yakni menjaga keselamatan negara, bangsa dan rakyat, termasuk presiden, baik sebagai individu atau pejabat tinggi negara beserta keluarga, dan 3) fungsi penggalangan¹³.

Langkah dan tahapan siklus intelijen baik dalam intelijen taktis maupun strategis adalah sama. Langkah-langkah tersebut meliputi langkah perakitan dan pengubahan dengan tahap pengarahan, tahap pengumpulan, tahap

¹⁰ Plamen Pantev (*et.al*), *Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi Sektor Keamanan*, Sofia Bulgaria: ProCon Ltd, Freidrich Ebert Stiftung Perwakilan Jakarta, 2005, hal. 66.

¹¹ Prayitno, *op.cit.*, hal 37.

¹² AC Manulang, *Menguak Tabu Intelijen: Teror Motif dan Rezim*, Jakarta: Penerbit Panta Rhei, 2001, hal. 20.

¹³ Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer Di Indonesia Pasca Orba Di Tengah Pusaran Demokrasi*, Jakarta: Penerbit PT Radja Grafindo Persada, 2002, hal. 502.

pengolahan dan tahap penyebaran. Terdapat perbedaan perincian dari masing-masing tahap karena informasi pengelolaannya juga berbeda. Produksi intelijen taktis lebih banyak didasarkan pada pola berpikir logika, sedangkan untuk memproduksi intelijen strategis didasarkan pada berpikir ilmiah yang mendalami semua cara berpikir¹⁴.

Intelijen militer biasanya terfokus pada intelijen teritorial, intelijen pertahanan, intelijen tempur, intelijen persenjataan yang erat hubungannya dengan *military intelligence*. Sedangkan *civil intelligence* lebih terfokus pada *to get some information only, and to evaluate information with appreciation*¹⁵.

Dalam sebuah negara demokratis, aturan normatif tentang fungsi intelijen harus melayani dua kepentingan secara seimbang yaitu kepentingan keamanan nasional dan perlindungan hak asasi manusia serta kebebasan sipil. Ciri pokok dari lembaga intelijen yang profesional adalah kesiap-siagaannya dalam mengantisipasi setiap ancaman strategis dalam bidang keamanan nasional sehingga dengan cepat (*velox*) dan akurat (*exactus*) memberikan masukan kepada pimpinan eksekutif untuk merumuskan kebijakan keamanan nasional yang diperlukan¹⁶.

2. Informasi Intelijen

Menurut teori *Mozaik Intelijen*, potongan-potongan kecil informasi dikumpulkan yang ketika diletakkan bersama seperti sebuah *mozaik* atau *puzzle* potongan gambar, akhirnya memungkinkan analisis untuk merasakan sebuah gambar realitas yang jelas. Analogi menunjukkan bahwa perkiraan yang akurat sangat bergantung pada kepemilikan semua potongan, yaitu potongan informasi yang akurat dan relatif lengkap. Sangat penting mengumpulkan dan menyimpan potongan-potongan kecil informasi, karena ada bahan mentah dari yang telah dibuat oleh gambar tersebut; orang tidak pernah tahu ketika ia akan menjadi mungkin bagi seorang analisis yang cerdas untuk menyesuaikan sepotong informasi ke dalam *puzzle*. Bagian yang rasional bagi sistem pengumpulan intelijen teknis yang besar berakar dari dalam teori mozaik ini¹⁷.

¹⁴ AC Manulang, *op.cit.*, hal. 47.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 258.

¹⁶ Aleksius Jemadu, *Menyoroti Masalah Koordinasi dalam Reformasi Intelijen Indonesia*, dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra (ed), *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta: Lesperssi, 2008, hal. 115.

¹⁷ Richards J Heurs Jr, *Psikologi Intelijen Rahasia CIA*, Yogyakarta: Penerbit Ar-Ruzz Media, 2008, hal. 133.

Keterkaitan informasi dengan aktivitas intelijen terkena pada empat elemen intelijen yaitu (1) kelompok rahasia (*clandestine collection*) yang memperoleh informasi berharga melalui metode khusus, biasanya rahasia; (2) kontra intelijen, yang mengidentifikasi, menetralsir, dan mengeksplorasi badan intelijen negara lain; (3) analisis dan estimasi adalah menilai koleksi dan data lain dan mengirim kepada pembuat kebijakan suatu produk jadi yang memiliki kejelasan lebih daripada yang *inheren* dalam data itu sendiri; dan (4) tindakan rahasia yang berusaha untuk mempengaruhi politik dan kejadian di negara lain tanpa membuka keterlibatan seorangpun¹⁸.

Kaitan antara presiden, intelijen dan sebuah keputusan sangatlah erat. Di sebuah negara yang memiliki badan intelijen negara, maka keputusan yang akan diambil oleh pimpinan nasional sebaiknya dilakukan selalu atas dasar pertimbangan pembantu presiden, juga pertimbangan khusus oleh badan intelijen. Badan intelijen bertugas melakukan kegiatan pengumpulan bahan keterangan dari komponen intelijen strategis yang kemudian diolah, dianalisa, dikonfirmasi sehingga menjadi sebuah bahan informasi matang yang bernama "intelijen", disajikan kepada *user* atau pemimpin nasional. Bahan itulah yang di antaranya digunakan presiden dalam mengambil keputusan. Sebuah kesalahan informasi intelijen yang dipakai sebagai dasar pengambilan keputusan di tingkat nasional ataupun internasional jelas akan membawa sebuah dampak negatif yang luas dan dapat menimbulkan kerugian baik moril, materiil maupun korban jiwa¹⁹.

Dalam perspektif intelijen isu dan masalah yang menjadi perhatian utama yakni isu-isu terorisme, separatisme, konflik sosial, maupun soal kelompok radikal, subversif, spionase, sabotase, masalah perbatasan dan kejahatan terorganisir. Tiga masalah krusial yang perlu mendapatkan perhatian serius dari intelijen menyangkut terorisme, separatisme, dan konflik sosial. Ke depan intelijen dituntut untuk mampu mengantisipasi dan memberikan peringatan dini mengenai hal-hal yang terkait dengan ancaman tersebut²⁰.

Para analis intelijen kadang menghadirkan keputusan-keputusan dalam bentuk sebuah skenario serangkaian peristiwa yang mengarahkan pada sebuah akibat yang diantisipasi. Ada bukti bahwa keputusan-keputusan yang berkenaan dengan probabilitas sebuah skenario dipengaruhi oleh jumlah dan hakikat detail

¹⁸ Plamen Pantev (*et. al*), *op.cit.*, hal. 67.

¹⁹ Prayitno, *op.cit.*, hal 44.

²⁰ Ishak Latuconsina, *Peran BIN dalam Era Transparansi dan Akuntabilitas*, dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra (*ed*), *op.cit.*, hal. 121.

dalam skenario tersebut dengan suatu cara yang tidak dihubungkan dengan kemungkinan yang sebenarnya dari skenario tersebut²¹.

Hak untuk mengetahui dalam masyarakat demokratis mendiskualifikasikan kekhawatiran tentang intelijen sebagai sumber satu-satunya dari debat akan kerahasiaan. Pemerintah yang terbuka adalah komponen penting dalam fungsi negara demokratis. Rakyat dalam sebuah negara demokratis memiliki hak untuk tahu bagaimana kebijakan luar negeri dari suatu negara untuk mencapai tujuannya sebagaimana dalam tingkatan perlindungan negara dari badan intelijen asing mengarah pada intervensi dalam hak dan kebebasan individu. Selain itu rakyat memiliki hak untuk tahu jika profesionalisme dalam intelijen memadai untuk kebutuhan keamanan dan kepentingannya²².

Dalam era reformasi ini semua terbuka, maka tuntutan masyarakat harus ada transparansi atau keterbukaan dan pertanggungjawaban dalam bidang intelijen. Tapi intelijen berhubungan dengan kerahasiaan, maka harus ada pembatasan-pembatasan. Sehingga amat penting mencari *balance* (keseimbangan) antara kewajiban menjalankan kerahasiaan dan juga adanya akuntabilitas kepada masyarakat. Berbagai lembaga pengawas seperti DPR, eksekutif, auditor dan lainnya bisa dianggap sebagai representasi masyarakat dalam melakukan pengawasan²³.

Pada dasarnya seluruh kegiatan dan produk intelijen tunduk kepada hukum, termasuk pada tahapan-tahapan atau kondisi keamanan nasional. Secara proposional pengaturan tentang intelijen harus mencakup dari sekedar *collecting data* sebagai pekerjaan intelijen di masa normal dan damai, yaitu menghasilkan informasi yang dini (*current affairs*) sesuai dengan prakiraan intelijen (*intelligence estimate*), sampai dengan intelijen di masa perang. Pengaturan intelijen juga akan mengikuti jenis-jenis kegiatan intelijen. Perlu ada pengawasan eksternal terhadap intelijen, termasuk pengawasan parlemen (*parliamentary control*), untuk menanggulangi paradoks antara prinsip-prinsip keterbukaan pada masyarakat yang demokratik dengan sifat rahasia yang ada pada intelijen²⁴.

²¹ Richards J Heurs Jr, *op.cit.*, hal. 265-266.

²² Plamen Pantev (*et.al*), *op.cit.*, hal. 67.

²³ Ishak Latuconsina, *op.cit.*, hal. 122.

²⁴ M. Fajrul Falaakh, *Kerangka Pengaturan Intelijen di Indonesia, Peran BIN dalam Era Transparansi dan Akuntabilitas*, dalam Beni Sukadis dan Eric Hendra (ed), *op.cit.*, hal. 124.

E. Pembahasan

1. Prinsip-Prinsip Pembatasan Informasi Intelijen

Kehadiran intelijen negara memiliki arti yang sangat penting sebagai lini pertama dalam sistem keamanan nasional. Kinerja intelijen negara memang diarahkan untuk melakukan deteksi awal dan mengembangkan sistem peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional. Setiap negara sudah dipastikan sangat memerlukan berfungsinya keamanan nasional (*national security*). Untuk itu informasi sebagai salah satu komponen utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi intelijen negara, perlu mendapatkan pengaturan yang maksimal.

Dalam rangka memberikan pengaturan informasi intelijen yang maksimal, maka negara diberi kewenangan menentukan klasifikasi informasi apa saja yang bersifat rahasia (*secrecy*) yang dapat membahayakan keamanan nasional apabila dibuka. Artinya, dalam konteks pelaksanaan tugas dan fungsi intelijen negara, maka akses publik untuk mendapatkan informasi intelijen negara tentunya tertutup. Untuk itu diperlukan payung hukum, agar pembatasan ini dibenarkan undang-undang dalam rangka perlindungan terhadap keamanan nasional, namun disisi yang lain pembatasan tersebut harus diseimbangkan dengan hak masyarakat atas kebebasan memperoleh informasi²⁵.

Hak atas informasi tidak tergolong dalam *nonderogable rights* atau hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Oleh karena itu, pelaksanaan hak atas informasi dapat dibatasi sebagaimana dinyatakan dalam beberapa instrumen hukum internasional maupun nasional, yaitu Pasal 29 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)²⁶, Pasal 19 Kovenan Sipil dan Politik, Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di dalam Kovenan Sipil dan Politik dinyatakan bahwa pelaksanaan hak atas

²⁵ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 14 menyatakan bahwa "setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia". Hak ini diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosial.

²⁶ Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang disahkan pada 10 Desember 1948, pada Pasal 29 menyebutkan bahwa lepas dari segala hak yang telah diberikan negara pada warga negaranya, seseorang tetap harus melaksanakan kewajibannya pada negara dan tunduk pada pembatasan yang berlaku di undang-undang negara.

informasi menimbulkan kewajiban dan tanggung jawab khusus yang dengannya dapat dikenakan pembatasan tertentu. Namun penting untuk dicatat bahwa pembatasan hak atas informasi tidak bisa diberlakukan secara semena-mena. Menurut instrumen-instrumen hukum, pembatasan diperbolehkan apabila diatur menurut hukum dan dibutuhkan untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain atau melindungi keamanan nasional, ketertiban umum atau kesehatan, atau moral masyarakat.

Makna pembatasan sebagaimana disebutkan pada Pasal 74 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menyiratkan bahwa tidak satu ketentuan dalam Undang-Undang ini boleh diartikan bahwa pemerintah, partai, golongan, atau pihak manapun dibenarkan mengurangi, merusak, atau menghapuskan hak asasi manusia atau kebebasan dasar yang diatur dalam Undang-Undang ini. Sedangkan di dalam Prinsip-Prinsip *Siracusa* (*Siracuse Principles*) disebutkan bahwa pembatasan hak tidak boleh membahayakan esensi hak. Semua klausul pembatasan harus ditafsirkan secara tegas dan ditujukan untuk mendukung hak-hak. Prinsip ini menegaskan bahwa pembatasan hak tidak boleh diberlakukan secara sewenang-wenang²⁷.

Prinsip-prinsip pembatasan atas alasan ini lebih rinci dituangkan dalam Prinsip-Prinsip *Johannesburg* (*Johannesburg Principles*), yakni:

1. Pembatasan tidak dapat diterapkan jika pemerintah tidak dapat menunjukkan secara valid bahwa pembatasan tersebut sesuai dengan ketentuan hukum dan diperlukan dalam masyarakat demokratis untuk melindungi kepentingan keamanan nasional yang sah. Sebuah undang-undang atau ketentuan hukum yang mengatur pembatasan hak atas informasi penting untuk melindungi hak tersebut sekaligus menjamin kepastian hukum dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan;
2. Pembatasan harus ditentukan oleh hukum yang dapat diakses, tidak bersifat *ambigu*, dan dibuat secara hati-hati dan teliti, yang memungkinkan setiap individu untuk melihat apakah suatu tindakan bertentangan dengan hukum atau tidak;

²⁷ *Siracusa Principles* atau Prinsip-prinsip Siracusa adalah prinsip-prinsip mengenai ketentuan pembatasan dan pengurangan hak yang diatur di dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik. Prinsip-prinsip ini dihasilkan oleh sekelompok ahli hukum internasional yang bertemu di Siracusa, Italia pada April dan Mei 1984. The *Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4. <http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/siracusa.html> diakses tanggal 20-2-2011

3. Pembatasan harus memiliki tujuan yang sesungguhnya dan menunjukkan dampak melindungi kepentingan keamanan nasional yang sah; pemerintah harus dapat menunjukkan bahwa informasi yang dibatasi merupakan ancaman yang serius terhadap kepentingan keamanan nasional yang sah. Pembatasan yang dilakukan adalah sarana pembatasan yang serendah mungkin untuk melindungi kepentingan tersebut.
4. Tidak sah suatu pembatasan jika tujuan yang sesungguhnya atau dampak yang dihasilkannya adalah untuk melindungi kepentingan yang tidak berhubungan dengan keamanan nasional, termasuk misalnya untuk melindungi suatu pemerintahan dari rasa malu akibat kesalahan yang dilakukan, pengungkapan kesalahan yang dilakukan, menutup-nutupi informasi tentang pelaksanaan fungsi institusi-institusi publiknya, menanamkan suatu ideologi tertentu, atau untuk menekan kerusuhan industrial;
5. Dalam keadaan darurat, negara dapat menerapkan pembatasan tetapi hanya sampai pada batasan sebagaimana dibutuhkan oleh situasi tersebut dan hanya ketika hal tersebut tidak bertentangan dengan kewajiban pemerintah berdasarkan hukum internasional; dan
6. Diskriminasi berdasarkan apapun tidak boleh menjadi dasar pembatasan hak atas informasi²⁸.

Kebijakan untuk melakukan pembatasan hak harus berangkat dari pemikiran bahwa jika suatu informasi dibuka, akan membahayakan keamanan nasional dan kepentingan publik yang lebih besar. Namun kebijakan itu tetap harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Sebagai wujud pertanggungjawaban, informasi intelijen harus dapat dibuka setelah jangka waktu yang tidak lagi dinilai membahayakan publik.

Berdasarkan Prinsip-prinsip *Johannesburg* dapat dipahami, bahwa pembatasan informasi intelijen untuk alasan keamanan dan pertahanan nasional tidak sah kecuali untuk melindungi keberadaan suatu negara, integritas teritorialnya dari penggunaan atau ancaman kekerasan, atau kapasitasnya untuk bereaksi terhadap penggunaan ancaman kekerasan, baik yang berasal dari sumber eksternal seperti ancaman militer berupa perang, maupun dari sumber internal seperti provokasi penggulingan pemerintah dengan cara kekerasan.

²⁸ The Johannesburg Principles On National Security, Freedom Of Expression and Access to Information ARTICLE 19, <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf> diakses tanggal 10 Desember 2010.

Penerapan prinsip-prinsip pembatasan kerahasiaan informasi intelijen, sesungguhnya menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan keakuratan informasi intelijen sebagaimana pengalaman di beberapa negara lain sebagai berikut ini:

1. Pengalaman Amerika Serikat menjadi contoh bagaimana ketidakakuratan informasi intelijen dalam menduga adanya senjata pemusnah massal di Irak maupun operasi penangkapan terhadap orang-orang yang diduga sebagai teroris untuk dikirim ke Guantanamo²⁹.
2. KGB (*Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti*) merupakan dinas informasi atau penerangan Rusia. Caranya, yang lazim pada dinas-dinas rahasia atau penerangan lainnya, adalah mengumpulkan informasi dan menganalisa data di antaranya baik dari foto satelit, alat penyadap dan data-data komputer. Berbeda dengan CIA, KGB memperoleh informasinya terutama dari negara-negara asing dan lebih banyak memanfaatkan kubu diplomatik³⁰.
3. Peringatan Dinas Rahasia Belanda (*AIVD*) mengenai bahaya spionase, melalui *Facebook* atau *Twitter* bukan hal baru. Tahun 2009, hal itu juga sudah menjadi tema utama dalam laporan tahunan AIVD. Hal baru adalah peringatan khusus mengenai spionase digital yang tidak ditujukan pada para profesional ICT atau masyarakat umum, tapi pada mereka yang memiliki informasi rahasia, misalnya para pejabat negeri tertentu atau pengusaha perorangan di sektor-sektor yang dianggap strategis³¹.
4. Penjagaan kerahasiaan informasi intelijen perlu diatur karena publik berhak memahami sampai kapan sebuah operasi atau dokumen dikategorikan rahasia negara. Kalau di Perancis, hanya dokumen terkait nuklir dan peta penjara yang dikategorikan tidak boleh dibuka hingga kapan pun³².

2. Jenis-Jenis Informasi Intelijen

Informasi diartikan sebagai keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun

²⁹RUU Intelijen Negara, Rahasia Negara, KIP dan Prinsip Negara Demokrasi", http://www.komisihukum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=123%3Aruu-intelijen-negara-rahasia-negara-kmip-a-prinsip-negara-demokrasi&catid=37%3Aopini&Itemid=61&lang=in, diakses tanggal 1 Januari 2011.

³⁰FX Sutapo, *Dinamika Intelijen Dunia*, Jogjakarta, Penerbit Ar-Ruzz Media, 2008, hal. 76.

³¹"Agen Intelijen Aktif Kumpulkan Informasi Melalui Facebook", <http://www.hidayatullah.com/berita/iptek/10650-agen-intelijen-aktif-kumpulkan-informasi-melalui-facebook>, diakses tanggal 6 Maret 2010.

³²"Banyak Cara untuk Meraih Informasi", <http://bataviase.co.id/node/156347>, diakses tanggal 1 Januari 2011.

penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Sedangkan Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik³³.

Kerja intelijen hakekatnya memang terkait dengan mengumpulkan dan menganalisis potongan-potongan kecil informasi yang akurat dan relatif lengkap menjadi sebuah hasil analisa informasi intelijen yang hanya dapat dipergunakan oleh *user*-nya dalam menyusun sebuah kebijakan. Artinya, profesionalisme kerja intelijen negara memang harus memperlakukan potongan-potongan kecil informasi sebagai sumber informasi maupun informasi sebagai hasil analisa intelijen dalam koridor kerahasiaan. Pelaksanaan tugas dan fungsi intelijen negara memang tidak bisa setransparan seperti yang harus dilakukan kepada badan publik lainnya. Informasi yang dimiliki dan dihasilkan oleh intelijen negara pada umumnya tidak dapat dikategorikan sebagai informasi publik.

Amerika Serikat dalam Undang-Undang Keamanan Nasional (NSA), menentukan jenis-jenis informasi yang perlu dijaga kerahasiaannya yaitu: (1) semua informasi berkenaan dengan sumber, operasi, metode, prosedur dan cara pengumpulan, (2) Kerahasiaan identitas staf operasional dan perlindungan terhadap pengetahuan dan informasinya, dan (3) Asal dan rincian intelijen yang disediakan oleh badan intelijen asing secara rahasia³⁴.

Di Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 17 menyebutkan: Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali:

1. mengungkap data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional³⁵.

³³ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 1 angka 1 dan angka 2.

³⁴ Aleksius Jemadu (ed), *Praktek-Praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis- Padangan Kritis*, Alih bahasa Aviva Nababan, Jakarta: Publikasi DCAF-FES SSR Vol II, 2007, hal. 30.

³⁵ Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 17 huruf a angka 3

2. informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri³⁶.
3. dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi³⁷.
4. sistem intelijen negara³⁸.

Sistem intelijen negara itu dimaknai sebagai sistem yang mengatur aktivitas badan intelijen yang disesuaikan dengan strata masing-masing agar lebih terarah dan terkoordinasi secara efektif, efisien, sinergis, dan profesional dalam mengantisipasi berbagai bentuk dan sifat potensi ancaman ataupun peluang yang ada sehingga hasil analisisnya secara akurat, cepat, objektif, dan relevan yang dapat mendukung dan menyukseskan kebijaksanaan dan strategi nasional. Kerahasiaan informasi intelijen diberlakukan dari mulai perencanaan mendapatkan informasi, mengumpulkan informasi, menganalisa dan menyajikan informasi intelijen.

Kerahasiaan informasi intelijen juga diberlakukan kepada data intelijen kriminal yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional. Hal ini lebih disebabkan kondisi perkembangan kejahatan transnasional yang kian hari semakin kompleks dan multidimensional. Untuk itu diperlukan kemampuan intelijen negara untuk senantiasa berada pada dinamika ancaman tersebut, tanpa bisa diketahui oleh pelaku kejahatannya. Kerahasiaan informasi intelijen diperlukan agar intelijen negara mampu mendapatkan informasi yang valid, mengolah, menganalisis dan menyerahkan hasil akhir informasi intelijen sebagai upaya untuk memberantas rencana kejahatan dan kejahatan transnasional tersebut.

Informasi intelijen yang telah dipergunakan pada tahapan kegiatan intelijen, bukan berarti sudah tidak dibutuhkan lagi dalam kegiatan intelijen pada kasus lainnya. Meskipun telah menjadi dokumen informasi intelijen, akan tetap diperlukan sebagai upaya untuk membandingkan kasus lain yang sedang terjadi atau memprediksi kasus lain yang mungkin terjadi. Untuk itu kerahasiaan informasi intelijen terhadap dokumen informasi intelijen juga harus tetap

³⁶ *Ibid.*, Pasal 17 huruf c angka 1

³⁷ *Ibid.*, Pasal 17 huruf c angka 2

³⁸ *Ibid.*, Pasal 17 huruf c angka 7

diberlakukan. Selanjutnya keseluruhan informasi intelijen perlu dilakukan uji konsekuensi atas kerahasiaannya. Uji konsekuensi berkaitan alasan untuk merahasiakan yang jauh lebih menguntungkan masyarakat apabila informasi intelijen tersebut harus dibuka untuk umum.

Kerahasiaan informasi intelijen telah menjadikan sistem intelijen negara, data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional, serta dokumen tentang intelijen senantiasa berada pada siklus intelijen³⁹ yang perlu dirahasiakan. Jenis-jenis informasi intelijen adalah informasi yang bersifat rahasia dalam setiap tahapan aktivitas intelijen. Pada tahap perencanaan, intelijen telah menempatkan informasi sebagai unsur utama dari aktivitas intelijen negara dalam melakukan identifikasi kebutuhan data guna menilai atau memantau ancaman keamanan serta isu strategis yang sampai sekarang belum terselesaikan. Validitas dan kerahasiaan informasi intelijen menjadi indikator utama dalam menilai keberhasilan perencanaan intelijen negara.

Tahapan pengumpulan dan pengolahan memiliki hubungan yang signifikan dalam kaitannya dengan memperoleh dan memaknai "pecahan-pecahan" informasi intelijen yang berasal dari begitu banyak sumber intelijen. Kendala umum yang acapkali ditemui pada tahap pengumpulan bermula dari menjaga kerahasiaan sumber informasi beserta jenis-jenis informasi yang dimilikinya. Kendala berikutnya bergerak menjadi kendala validitas dan realibilitas informasi yang telah diperoleh dan akan dimaknai pada tahap pengolahan. Memaknai dan atau memberikan sandi-sandi pada setiap "pecahan" informasi yang diperoleh adalah pekerjaan yang memerlukan jaminan atas kerahasiaan hingga akhirnya menjadi informasi yang utuh yang siap untuk dianalisa.

Tahapan analisa merupakan tahapan yang paling krusial karena terkait dengan upaya intelijen negara untuk mengubah berbagai informasi dasar yang dihasilkan pada tahap sebelumnya, menjadi produk informasi intelijen yang terakhir. Kerahasiaan menjadi faktor utama dalam pengerjaan tahapan ini, mengingat semua data yang telah diolah yang bisa jadi bertentangan satu dengan yang lainnya, akan diintegrasikan dan dianalisa hingga menjadi produk intelijen yang siap di distribusikan kepada penggunanya. Pendistribusian informasi produk intelijen baik aktivitas maupun materi informasinya juga sangat memperhatikan

³⁹ Siklus intelijen yakni suatu proses dimana informasi didapatkan, diubah menjadi produk intelijen dan dibuat disajikan kepada pembuat kebijakan. Loch K Johnson, *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press, 2002, hal. 187.

kerahasiaan, sehingga dapat sampai kepada pengguna yang dituju tanpa mengalami pembiasan atau distorsi aktivitas maupun substansi yang dihasilkannya. Kesungguhan untuk menjaga kerahasiaan pada seluruh tahapan informasi intelijen pada akhirnya akan sangat berpengaruh kepada pengguna informasi intelijen untuk menghasilkan kebijakan yang tepat, dalam rangka melakukan peringatan dan pencegahan dini terhadap berbagai ancaman pertahanan dan keamanan nasional.

3. Masa Retensi Kerahasiaan Informasi Intelijen

Masa penyimpanan (retensi) terhadap informasi umum yang telah menjadi arsip statis dapat dinyatakan oleh kepala Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) atau kepala lembaga kearsipan sesuai dengan lingkup kewenangannya, menjadi informasi publik setelah melewati masa penyimpanan 25 (dua puluh lima) tahun. Namun demikian sebelum waktu yang ditentukan tersebut, arsip statis dapat dibuka apabila telah didapatkan kepastian bahwa informasi yang dibuka tersebut di antaranya tidak akan menghambat proses penegakan hukum, tidak membahayakan pertahanan dan keamanan negara, tidak merugikan kepentingan politik dan hubungan luar negeri, dan tidak mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya. Selanjutnya untuk keperluan penyelidikan dan penyidikan, informasi ini dapat diakses dengan kewenangan dari kepala lembaga kearsipan yang berwenang⁴⁰.

Guna kepentingan pengaturan intelijen negara, maka masa retensi untuk kerahasiaan informasi intelijen bisa diatur lebih khusus, bisa lebih lama atau lebih singkat dari masa retensi informasi umum sebagaimana diatur dalam UU Kearsipan. Penetapan masa retensi kerahasiaan informasi intelijen memang dihadapkan pada dua pilihan untuk menjadi lebih singkat atau lebih lama dari masa retensi arsip statis. Argumentasi pada pentingnya menjaga kerahasiaan informasi intelijen, pada umumnya menjadi dasar untuk menetapkan masa retensi informasi intelijen lebih lama dari masa retensi arsip statis. Karena bagaimanapun juga informasi intelijen pada masa yang lalu akan selalu menjadi bagian untuk menganalisis informasi intelijen yang diperoleh pada masa sekarang. Informasi intelijen pada masa lalu, juga menjadi bagian dari analisis prediksi informasi intelijen di masa yang akan datang.

⁴⁰ Pasal 66 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

Namun demikian, apabila pilihannya adalah mempersingkat masa retensi informasi intelijen, maka argumentasinya lebih disebabkan karena upaya intelijen untuk melakukan reformasi internal sebagai bagian dari penegakan kehidupan demokrasi berbangsa dan bernegara. Hal ini untuk membuktikan, bahwa intelijen diciptakan bukan untuk melanggengkan kepentingan penguasa, namun lebih diarahkan pada pemenuhan kepentingan masyarakat yang termasuk di dalamnya adalah kepentingan memperoleh informasi publik. Mempersingkat masa retensi informasi intelijen berarti juga mendorong kerja intelijen untuk senantiasa memperhatikan nilai-nilai demokrasi dan penghormatan terhadap pelaksanaan hak asasi manusia.

Informasi intelijen yang telah ditetapkan masa retensinya selanjutnya dapat diperpanjang setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai representasi dari kepentingan masyarakat. Namun demikian sebagaimana prosedur untuk menetapkan kerahasiaan informasi intelijen, maka perpanjangan masa retensi informasi intelijen juga perlu disertakan uji konsekuensi kepadanya. Bahwa upaya untuk memperpanjang masa retensi informasi intelijen dinilai lebih mendatangkan manfaat bagi keselamatan masyarakat dari pada harus membukanya kepada umum.

Pada hal-hal tertentu masa retensi informasi intelijen dapat dinyatakan berakhir atau dipersingkat, sebelum masa retensi yang sebenarnya benar-benar berakhir. Masa retensi informasi intelijen dapat dinyatakan berakhir apabila sengaja atau tidak sengaja informasi intelijen diketahui oleh masyarakat. Masa retensi informasi intelijen juga dapat dipersingkat sebelum masa retensinya berakhir untuk kepentingan pengadilan yang berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan negara, sumber daya alam, ketahanan ekonomi nasional, tindak pidana korupsi, dan tindak pidana pencucian uang.

Informasi intelijen yang telah berakhir masa retensinya dan tidak diperpanjang kembali, selanjutnya sudah diperlakukan sebagai informasi umum yang bisa diakses oleh publik. Selain itu terdapat pula informasi intelijen yang dapat diakses publik, yaitu informasi intelijen selain dari informasi intelijen yang bersifat rahasia, informasi intelijen yang telah diketahui oleh masyarakat, dan informasi intelijen yang digunakan untuk kepentingan pengadilan.

4. Akuntabilitas Kerahasiaan Informasi Intelijen

Informasi intelijen yang berada pada tahapan kegiatan intelijen negara, hakekatnya adalah informasi yang berada pada penguasaan dan dimiliki oleh

intelijen negara. Untuk itu intelijen negara memiliki tanggung jawab untuk menjaga kerahasiaan informasi intelijen. Akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen senantiasa dihadapkan pada eksekutif, legislatif dan masyarakat pada umumnya. Hal ini berlaku hampir di semua lembaga intelijen di seluruh dunia yang senantiasa mengembangkan nilai-nilai demokrasi pada kehidupan berbangsa dan bernegara, seperti juga terjadi di Indonesia. Intelijen negara perlu mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada Presiden sebagai pengguna hasil akhir informasi intelijen. Pertanggungjawaban informasi intelijen akan selalu dituntut oleh Presiden yang juga dituntut untuk menghasilkan kebijakan yang mampu mengatasi ancaman dan potensi ancaman di masa yang akan datang. Pada sisi lain, Presiden sebagai pengguna informasi intelijen memiliki kewenangan memerintahkan intelijen negara untuk menghasilkan informasi intelijen yang dibutuhkannya. Dengan demikian akuntabilitas intelijen negara dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya menuntut rentang kendali eksekutif.

Sistem pengawasan berlapis dari kerahasiaan informasi intelijen juga diberlakukan bagi Presiden dalam menjalankan kewenangan dan tanggung jawabnya untuk pengelolaan sistem pertahanan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Presiden selaku penanggungjawab tertinggi dalam pengelolaan pertahanan negara dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional yang berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara. Untuk hal tersebut, Dewan Pertahanan Nasional memiliki kewenangan memanfaatkan dan mengawasi akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen sebagai salah satu bahan informasi yang akan disampaikan kepada Presiden.

Dalam kondisi normal akuntabilitas intelijen negara kepada legislatif dimulai dari tahap awal perencanaan kegiatan intelijen negara, termasuk juga di dalamnya masalah anggaran intelijen serta pada tahap evaluasi kinerja intelijen negara. Pengawasan yang dilakukan DPR RI, hakekatnya menuntut intelijen negara responsif terhadap kebutuhan seluruh masyarakat yang direpresentasikan oleh wakil rakyat yang terpilih melalui pemilu. Masyarakat sipil yang representasinya diletakkan kepada wakil rakyat yang duduk di DPR RI memegang kendali utama terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi intelijen negara. Pertanggungjawaban intelijen negara kepada DPR RI menjadi wajib dilakukan mengingat intelijen negara adalah juga menggunakan anggaran negara untuk aktivitasnya. Keterlibatan parlemen dapat memastikan bahwa penggunaan uang

publik di bidang intelijen dan hankam dipergunakan dan dipertanggungjawabkan dengan baik⁴¹.

Namun demikian pada kondisi-kondisi tertentu dan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku, DPR RI dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan salah satu tahapan kegiatan intelijen negara, bila dinilai memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. DPR RI bisa melakukan pengawasan terhadap rincian strategi dan dampak aktivitas intelijen di masyarakat, saat kegiatan intelijen sedang berlangsung. Kepentingan pengawasan yang dilakukan DPR RI yaitu mengawasi pelaksanaan tugas intelijen negara, apakah akan memberikan manfaat yang lebih besar serta mengurangi sekecil mungkin kerugian yang diperoleh masyarakat. Dalam pelaksanaannya kerahasiaan informasi intelijen tetap dipatuhi oleh setiap orang yang terlibat pada kegiatan pengawasan ini. Setiap orang, berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, wajib tunduk untuk menjaga kerahasiaan informasi intelijen dan dapat dikenakan sanksi apabila sengaja atau tidak sengaja melakukan pembocoran atas kerahasiaan informasi intelijen.

Pengawasan yang dilakukan masyarakat terhadap kinerja intelijen negara akan berjalan kondusif dan mendatangkan hasil guna yang positif kepada kedua belah pihak, apabila intelijen negara senantiasa memberlakukan kerahasiaan intelijen negara dalam koridor keterbukaan informasi publik. Masyarakat tetap diberikan kesempatan untuk menilai aktivitas dan kemanfaatan kerja intelijen negara, melalui informasi intelijen yang berdasarkan peraturan perundangan menjadi hak publik dan bisa diaksesnya. Saran dan kritik masyarakat hakekatnya adalah penyempurna atas keseluruhan kegiatan intelijen negara dan indikator dari tetap dibutuhkannya intelijen negara bagi masyarakat pada saat ini dan masa yang akan datang. Kontrol masyarakat sipil atas pelaksanaan tugas intelijen menjadi salah satu penentu dari keberhasilan bangsa Indonesia menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen sebagai upaya mengembangkan nilai demokrasi pada aktivitas intelijen tetap harus efektif dan berjalan paralel dengan upaya intelijen dalam melakukan perang menghadapi terorisme. Walaupun terorisme dipahami sebagai penggunaan kekerasan secara sistematis dan melawan hukum oleh pelaku dari dalam maupun luar negeri,

⁴¹ Bob S. Hadiwinata (ed), *Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktek Terbaik dari Pengawasan Intelijen*, alih bahasa: Ria Nuri Dharmawan, Jakarta: Diterbitkan atas kerjasama DCAF, FES dan Kementerian Luar Negeri Republik Federal Jerman, 2007, hal. 129

yang ditujukan secara khusus bagi warga sipil untuk mencapai tujuan tertentu⁴², akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen justru menjadikan stimulus bagi intelijen untuk tidak pernah luput dalam memberikan deteksi awal dan peringatan dini untuk memerangi terorisme yang sangat dibutuhkan seluruh masyarakat. Menyeimbangkan penerapan nilai demokrasi dalam aktivitas intelijen dengan profesionalisme kinerja intelijen negara memang tidak begitu saja dapat dengan mudah dilakukan. Namun, keseimbangan ini merupakan cara efektif agar kinerja maupun reformasi intelijen negara menjadi dekat dengan kebutuhan dan harapan masyarakat, meningkatkan legitimasi intelijen negara di masyarakat, serta menjadi salah satu indikator positif dari tumbuh dan berkembangnya kehidupan demokrasi di tanah air.

F. Penutup

1. Kesimpulan

Kehadiran intelijen negara memiliki arti yang sangat penting sebagai lini pertama dalam sistem keamanan nasional yang diarahkan untuk melakukan deteksi awal dan mengembangkan sistem peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional. Intelijen adalah bidang yang erat berkaitan dengan penyediaan informasi mengenai berbagai masalah keamanan nasional.

Dalam upaya mencapai tata pemerintahan yang baik (*good governance*), maka keseluruhan aktivitas intelijen negara dan hasil akhirnya semakin dituntut memenuhi kaidah akuntabilitas publik. Hak masyarakat untuk memperoleh informasi publik mengenai aktivitas intelijen dan hasil akhirnya, tetap harus dapat terpenuhi. Hal ini disebabkan tidak saja karena alasan intelijen negara menggunakan anggaran negara, namun lebih dari itu intelijen negara juga semakin dituntut untuk meningkatkan legitimasi kelembagaan dan kinerjanya di masyarakat. Kerahasiaan informasi intelijen menjadi indikator utama dalam meningkatkan legitimasi intelijen negara di masyarakat.

Kerahasiaan informasi intelijen setidaknya harus berangkat dari pemikiran bahwa jika suatu informasi dibuka kepada publik, maka akan membahayakan keamanan nasional dan kepentingan publik yang lebih besar. Kerahasiaan informasi intelijen negara harus didasari alasan untuk melindungi keamanan suatu negara dan integritas teritorialnya dari penggunaan atau

⁴² Plamen Pantev, *op.cit.*, hal. 96.

ancaman kekerasan baik dari dalam maupun dari luar negeri. Selain itu pembatasan informasi intelijen harus memiliki tujuan yang sesungguhnya dan menunjukkan dampak melindungi kepentingan keamanan nasional yang sah.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menyebutkan Setiap Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap Pemohon Informasi Publik untuk mendapatkan Informasi Publik, kecuali mengungkap data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional, informasi dan/atau dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri, sistem intelijen negara. Kerahasiaan informasi intelijen telah menjadikan informasi intelijen senantiasa berada pada siklus intelijen yang perlu dirahasiakan.

Penetapan masa retensi kerahasiaan informasi intelijen dihadapkan pada pilihan untuk lebih lama atau lebih singkat dari masa retensi arsip statis informasi umum. Lebih lama, apabila argumentasinya adalah informasi intelijen merupakan informasi yang sangat penting dijaga kerahasiaannya. Informasi intelijen pada masa yang lalu akan selalu menjadi bagian untuk menganalisis informasi intelijen yang diperoleh pada masa sekarang dan prediksi informasi intelijen di masa yang akan datang. Sedangkan lebih singkat, apabila argumentasinya adalah ingin menjadikan intelijen negara sebagai bagian dari upaya untuk menumbuh kembangkan kehidupan demokrasi di tanah air. Pada hal-hal tertentu masa retensi informasi intelijen dapat dinyatakan berakhir atau dipersingkat, sebelum masa retensi yang sebenarnya benar-benar berakhir.

Akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen senantiasa dihadapkan pada pertanggungjawaban intelijen negara pada eksekutif, legislatif dan masyarakat pada umumnya. Pengawasan yang dilakukan DPR RI, hakekatnya menuntut intelijen negara responsif terhadap kebutuhan seluruh masyarakat yang direpresentasikan oleh wakil rakyat yang terpilih melalui pemilu. Namun demikian akuntabilitas kerahasiaan informasi intelijen sebagai upaya mengembangkan nilai demokrasi pada aktivitas intelijen, tetap harus efektif dan berjalan paralel dengan upaya intelijen dalam melakukan perang menghadapi terorisme.

2. Rekomendasi

Profesionalitas dan legitimasi intelijen negara akan mendapatkan nilai positif di masyarakat, ketika intelijen negara mampu mengelola kerahasiaan informasi intelijen dengan mengedepankan akuntabilitas publik dalam kerangka keterbukaan informasi publik sebagai upaya mengembangkan nilai demokrasi pada aktivitas intelijen.

Pengelolaan kerahasiaan informasi intelijen sebagai bagian dari pengaturan tentang intelijen negara perlu dilandasi oleh legislasi dan sistem pertanggungjawaban yang jelas. Hal ini dimaksudkan memberikan kepada intelijen negara parameter-parameter yang jelas dan legal dalam mengelola kerahasiaan informasi intelijen. Mengingat bahwa ciri paling utama demokrasi adalah penegakan hukum (*rule of law*), maka intelijen negara dalam upaya mendapatkan legitimasi positif dari rakyat adalah dengan mendasarkan kinerjanya pada kerangka hukum dan tunduk pada sistem pengawasan oleh wakil rakyat. Kehadiran UU Intelijen Negara yang di dalamnya juga mengatur tentang kerahasiaan informasi intelijen dimaksudkan menghasilkan intelijen negara dengan paradigma demokratik yang melayani kepentingan yang lebih besar yaitu negara dan keselamatan bangsa.

Daftar Pustaka

Buku:

- AC Manulang, *Menguak Tabu Intelijen: Teror Motif dan Rezim*, Jakarta: Penerbit Panta Rhei, 2001.
- Aleksius Jemadu (ed), *Praktek-Praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis-Pandangan Kritis*, Alihbahasa Aviva Nababan, Jakarta: Publikasi DCAF-FES SSR Vol II, 2007.
- Arif Yulianto, *Hubungan Sipil Militer Di Indonesia Pasca Orba Di Tengah Pusaran Demokrasi*, Jakarta: Penerbit PT Radja Grafindo Persada, 2002,
- Beni Sukadis dan Eric Hendra (ed), *Perjalanan Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Jakarta: Lesperssi, 2008.
- Bob S. Hadiwinata (ed), *Mendorong Akuntabilitas Intelijen: Dasar Hukum dan Praktek Terbaik dari Pengawasan Intelijen*, alih bahasa: Ria Nuri Dharmawan, Jakarta: Diterbitkan atas kerjasama DCAF, FES dan Kementrian Luar Negeri Republik Federal Jerman, 2007.
- FX Sutapo, *Dinamika Intelijen Dunia*, Jogjakarta, Penerbit Ar-Ruzz Media, 2008.
- Ken Conboy, *Intelijen II Medan Tempur Kedua*, Jakarta: Penerbit Pustaka Primatama, 2008.
- Loch K Johnson, *Bombs, Bugs, Drugs and Thugs: Intelligence and America's quest for security*. New York: New York University Press, 2002,
- Prayitno Ramelan, *Intelijen Bertawaf Teroris Malaysia dalam Kupasan*, Jakarta: Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2009.
- Plamen Pantev (et.all), *Hubungan Sipil-Militer dan Kendali Demokrasi Sektor Keamanan*, Sofia Bulgaria: ProCon Ltd, alihbahasa Freidrich Ebert Stiftung kantor Perwakilan Jakarta, 2005.
- Richards J Heurs Jr, *Psikologi Intelijen Rahasia CIA*, Jogjakarta: Penerbit Ar-Ruzz Media, 2008.

Undang-Undang:

- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan.

Dokumen:

- Sekretariat Komisi I DPR RI, Laporan Singkat Rapat Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Komisi I dengan beberapa nara sumber terkait dengan pembahasan RUU Intelijen Negara.

Internet:

"Agen Intelijen Aktif Kumpulkan Informasi Melalui Facebook", <http://www.hidayatullah.com/berita/iptek/10650-agen-intelijen-aktif-kumpulkan-informasi-melalui-facebook>, diakses tanggal 6 Maret 2010.

"Banyak Cara untuk Meraih Informasi", <http://bataviase.co.id/node/156347>, diakses tanggal 1 Januari 2011.

"Dewan Ingin Bahas RUU Intelijen sebelum RUU Rahasia Negara", <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2009/12/04/brk,20091204-211944.id.html> diakses tanggal 10 Januari 2010.

"Indonesia dan Australia Sepakat Tukar Informasi Intelijen Keuangan", <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=5344> diakses tanggal 6 Maret 2010.

"Mabes Polri Menyangsikan Informasi Intelijen Terhadap Media Massa Asing", <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=4846> diakses tanggal 1 April 2010.

"Pusat Kajian Sosial FISIP UI luncurkan RUU Intelijen Negara", <http://www.jurnalnet.com/konten.php?nama=BeritaUtama&topik=5&id=474> diakses tanggal 10 Januari 2010.

"RUU Yang Mendorong Akuntabilitas Intelijen Mendesak", <http://idsps.org/headline-news/pers-release/intelijen/> diakses tanggal 1 Agustus 2010.

"RUU Intelijen Negara, Rahasia Negara, KIP dan Prinsip Negara Demokrasi", http://www.komisihukum.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=123%3Aruu-intelijen-negara-rahasia-negara-knip-a-prinsip-negara-demokrasi&catid=37%3Aopini&Itemid=61&lang=in, diakses tanggal 1 Januari 2011.

The Johannesburg Principles On National Security, Freedom Of Expression and Access to Information ARTICLE 19, <http://www.article19.org/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf> diakses tanggal 10 Desember 2010.

The Siracusa Principles on The Limitation and Derogation Provisions In The International Covenant on Civil and Political Rights, E/CN.4/1985/4. <http://graduateinstitute.ch/faculty/clapham/hrdoc/docs/siracusa.html> diakses tanggal 20-2-2011

Surat Kabar:

"SBY Konter Aksi 9 Desember", Warta Kota, 6 Desember 2009.