



INTELIJEN PERTAHANAN DAN POLITIK SUPREMASI SIPIL

Prayudi*)

Abstrak

Gagasan intelijen pertahanan negara meletakkan reposisi Bainstranas yang selama ini diatur dalam Perpres No. 80 Tahun 2014 diharapkan menjadi substansi revisi terbatas UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelejen Negara. Kekosongan intelijen pertahanan yang memiliki akses langsung ke Presiden melalui Menhan, dirasa ironis mengingat di beberapa negara sudah mengadopsi kelebagaannya. Trauma sejarah politik dan distorsi pemahaman atas intelijen pertahanan meletakkan gagasan intelijen pertahanan mengalami resistensi. Dengan mencermati tantangan keamanan global dengan segala ancaman yang menyertainya, politik supremasi sipil dituntut mampu merealisasikan intelijen pertahanan bagi penataan hubungan sipil-militer dan sinerginya bagi sistem politik yang demokratis.

Pendahuluan

Menteri Pertahanan (Menhan) Ryamizard Ryacudu berkeinginan membentuk lembaga intelijen baru di Indonesia, yaitu Badan Intelijen Pertahanan (BIP) yang akan berada di bawah Kementerian Pertahanan (Kemhan). Dinilai janggal ketika Kemhan di beberapa negara memiliki badan intelijen tersendiri, sedangkan di Indonesia Kemhan justru tidak memilikinya. Misalnya di Malaysia, dijalankan oleh *Kor Risik DiRaja*, sedangkan di Inggris, terdapat *Defence Intelligence* (DI) di bawah Kemhan-nya yang bertugas menyediakan informasi untuk operasi militer, rencana kontinjensi (*contingency plan*), dan kebijakan pertahanan negara. Contoh lainnya, Rusia memiliki badan intelijen pertahanan, *Spetsnaz GRU* atau Denmark dengan *FET (Forscarets Efterretningstjeneste)*-nya.

Badan Instalasi Strategis Nasional (Bainstranas) Kemhan direncanakan ditransformasikan menjadi BIP. Kemhan menilai rencana ini bukan hal yang baru, karena sudah diwacanakan sejak tahun 2008. Bainstranas merupakan satuan kerja di Kemhan yang dibentuk sejak 2014, yang bertugas memberikan informasi intelijen kepada Menhan untuk selanjutnya diserahkan kepada Presiden sebagai bahan pertimbangan. Keinginan ini menjadi polemik, menurut mantan Kepala Badan Intelejen Strategis (Ka Bais) TNI, Soleman B. Ponto, karena tugas Menhan membuat kebijakan pertahanan, sedangkan penyelenggaraannya dilakukan oleh Panglima TNI dan lembaga terkait menurut bentuk ancumannya. Sehingga, informasi intelijen yang diperlukan Kemhan

*) Peneliti Utama Pemerintahan Indonesia pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: prayudi_pr@yahoo.com



dapat disuplai dari Bais TNI, BIN, dan Atase Pertahanan. Di luar itu, Kemhan juga sudah memiliki Ditjen Strategi Pertahanan guna menganalisis kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, akan dikaji masalah intelejen pertahanan dikaitkan dengan politik supremasi sipil.

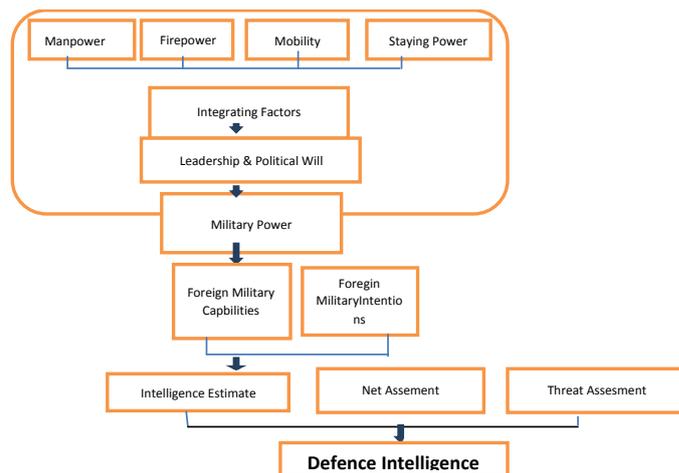
Distorsi Pemahaman dan Trauma Sejarah Politik Intelijen

Intelijen pertahanan merupakan intelijen strategis yang merupakan instrumen dalam perumusan strategi pertahanan raya guna menjadi dasar penyusunan kebijakan umum dan kebijakan penyelenggaraan pertahanan negara. Rangkaian kegiatan intelijen pertahanan terdiri dari perkiraan intelijen (*intelligent estimates*), pengamatan terhadap lingkungan untuk mengategorikan mana negara bersahabat dan yang tidak bersahabat (*net assessment*), dan perkiraan ancaman (*threats assessment*).

Kebijakan umum di bidang pertahanan negara (Jakumhaneg) yang ditetapkan setiap lima tahun sekali dalam bentuk Keppres, menempatkan Menhan sebagai kontributor utama. Bahkan karena belum terbentuknya Dewan Pertahanan Nasional (DPN) yang diamanatkan UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, maka perumusan Jakumhaneg sepenuhnya menjadi tanggung jawab Menhan. Akan tetapi Jakumhaneg yang ada saat ini belum sepenuhnya dapat dijadikan pedoman oleh Kementerian/Lembaga dalam menyusun strategi operasional masing-masing, karena rumusannya belum berdasarkan penilaian ancaman yang realistis. Strategi Pertahanan yang ditetapkan oleh Kemhan tidak dapat dijabarkan menjadi Strategi Militer oleh Mabes TNI (selengkapnya lihat Gambar 1).

Bainstranas mengacu pada Perpres No. 80 Tahun 2014 yang di Pasal 140 menyebutkan Bainstranas bertugas mengelola kawasan instalasi strategis nasional. Fungsi Bainstranas di Pasal 140B Perpres tersebut, yaitu menyusun kebijakan teknis, rencana dan program pengelolaan kawasan instalasi strategis nasional; melaksanakan pengelolaan kawasan instalasi strategis nasional, dan melaksanakan administrasinya. Bainstranas menaungi 7 instalasi yang dianggap strategis bagi kepentingan nasional, yaitu: Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Badan

Gambar 1. Aktivitas Intelijen Pertahanan



Sumber: Elliot Cohen T. et.al, (ed) (2002), kutipan dari Hari Prihatomo, dalam Andi Widjajanto (ed.), Negara, Intel, dan Ketakutan, Pacifics, Jakarta, 2006, h. 52.

Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Universitas Pertahanan (Unhan), Pusat Misi Pemeliharaan Perdamaian (PMPP), Pusat Bahasa Kemendikbud, Standby Forces Pasukan PBB TNI, dan Pusat Olahraga Militer (POM Intelijen pertahanan pertama kali didirikan oleh Zulkifli Lubis pada Agustus 1945, semula bernama Badan Istimewa (BI), yang kemudian menjadi Badan Rahasia Negara Indonesia (BRANI). Setelah Angkatan Perang terbentuk pada awal 1952 disusul dengan pembentukan organisasi intelijen untuk militer pada tahun 1952 disingkat BISAP. BISAP merupakan organisasi intelijen pertama di bawah naungan militer. Pada 5 Desember 1958 dibentuk Badan Koordinasi Intelijen (BKI) yang kemudian menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) pada 10 November 1959.

Di awal Orde Baru, Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam) mendirikan Pusat Intelijen Strategis (Pusintelstrat) dengan anggota-anggota Pusat Psikologi Angkatan Darat (PSiAD) sebagian besar dilikuidasi ke dalamnya. Intelijen militer memiliki badan intelijen operasional yang bernama Satgas Intelijen Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Satgas ini kewenangannya sangat superior. Pusintelstrat dibentuk untuk menghadapi berbagai ancaman strategis dan menjalin komunikasi langsung dengan para atase pertahanan RI di seluruh dunia. Dalam situasi khusus, Pusintelstrat dapat menggunakan satuan Kopasandha (kini Kopassus) untuk misi operasi khusus. Pada

tahun 1980, Pusintelstrat dan Satgas Intel Kopkamtib dilebur menjadi Badan Intelijen ABRI (BIA). Jabatan Kepala BIA dipegang oleh Panglima ABRI (Pangab), sedangkan kegiatan operasional BIA dipimpin oleh Wakil Kepala BIA. Tahun 1986, BIA diubah menjadi BAIS. Perubahan ini berdampak kepada restrukturisasi bagi kepentingan Strategis Hankam dan Pembangunan Nasional. Belum lagi restrukturisasi dilaksanakan, terjadi lagi perubahan, yaitu BAIS dikembalikan menjadi BIA yang artinya hanya melakukan operasi intelijen militer.

Muncul resistensi, gagasan Intelijen pertahanan dapat menciptakan birokrasi baru komunitas intelijen dan sekedar alokasi jabatan di kalangan perwira TNI. Distorsi pemahaman ini diperkuat trauma sejarah politik intelijen yang digunakan untuk kepentingan politik rezim. Penggunaan intelijen yang mengabdikan pada kekuasaan rezim menyebabkan terjadinya aksi pelanggaran HAM saat Orde Baru. Pelanggaran ini melibatkan aparat (*state actors*), di mana unsur militer yang terlibat lepas dari jerat hukuman melalui impunitas yang diterapkan, sementara kepolisian dan lembaga yudisial adalah lemah.

Politik Supremasi Sipil

Di masa menjelang runtuhnya Orde Baru, jaringan BAIS tersebar hingga pelosok Koramil di tingkat kecamatan/kelurahan. Masalah koordinasi merupakan hal krusial yang memerlukan pembenahan berkelanjutan terhadap kinerja komunitas intelijen. BAIS TNI misalnya, bertanggungjawab pada Mabes TNI, BIN bertanggungjawab pada Presiden, sementara Polri pada Presiden. Secara struktural, intelijen yang diproduksi oleh BAIS dapat diberikan pada Presiden atas diskresi Panglima TNI, sementara Presiden dapat memberikan intelijen yang dihasilkan BIN pada Dephan. Bukan sebaliknya.

Pemerintahan Jokowi dan JK yang berjanji menuntaskan kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, semula disambut optimis sebagai bentuk politik supremasi sipil. Namun dalam perkembangannya, optimisme ini mulai meredup, ketika upaya penuntasan itu tidak memperoleh kejelasan arah penyelesaiannya. Bahkan, penempatan

pejabat di struktur pemerintahan strategis pun tidak luput dari jangkauan mereka yang dianggap bertanggungjawab dalam kasus tersebut dan dapat melanggengkan impunitas. Setelah perombakan kabinet kerja pada 27 Juli 2016, dunia intelijen juga ditempati oleh sosok yang bermasalah serupa. Ini, tidak saja terhadap pengangkatan Sutiyoso sebagai Kepala BIN (yang kemudian diganti oleh Budi Gunawan yang pernah menjabat Wakapolri), tetapi juga terhadap pengangkatan bekas 4 anggota Koppasus “Tim Mawar” di Kemhan, BIN, dan BNPT. Juga pada promosi Hertomo dari jabatan Gubernur Akmil di Magelang menjadi Ka Bais. Artinya dirinya menjadi bintang tiga, sebagai Letjen, yang sebelumnya sebagai Brigjen. Kontroversinya, karena pernah dijatuhi hukuman oleh Mahmilti III Surabaya, di tahun 2003. Hukuman saat itu terkait kasus pelanggaran HAM yang mengakibatkan tewasnya pemimpin PDP, Theys Hiyo Eluay.

DPR era reformasi menghasilkan UU No. 17 Tahun 2011, kelahirannya sejalan dengan pembentukan kehidupan demokrasi, di mana kekuatan intelijen tunduk pada otoritas sipil hasil Pemilu, yaitu Presiden terpilih. Pasal 7 UU ini menegaskan bahwa ruang lingkup intelijen negara meliputi intelijen dalam negeri, intelijen pertahanan dan/atau militer, intelijen kepolisian, intelijen penegakkan hukum, dan intelijen kementerian/lembaga pemerintah non kementerian. Meskipun demikian, reformasi intelijen masih menghadapi soal distorsi pemahaman, di samping trauma sejarah politik intelijen itu sendiri. Distorsi ini ditunjukkan saat muncul tuduhan bahwa gagasan intelijen pertahanan, terkait asumsi “mandeknya” mutasi di kalangan perwira TNI yang berdampak pemekaran birokrasi Kemhan.

Pola mutasi perwira TNI sejak 1 dasawarsa, 2005-2015, menunjukkan kemungkinan tersebut. Proses regenerasi korps perwira belum berjalan efektif, efisien, dan tepat guna. Mutasi masih menunjukkan terjadinya penyumbatan promosi TNI, terutama bagi perwira angkatan 1987 dan 1988, karena mayoritas mutasi bersifat literal dan minimnya perwira yang pensiun. Selain mandeknya gerbongnya promosi perwira tinggi, juga terjadi ketidakpastian proses validasi organisasi

dan arah transformasi pertahanan. Bahkan, resistensi terjadi dari sekedar dugaan hubungan Menhan Ryamizard dengan Panglima TNI. Meskipun dibantah kesan ini, tetapi ungkapan “ada info intelijen yang tidak utuh diterima Kemhan”, masih muncul di publik. Ide intelijen pertahanan dianggap mengembalikan posisi Menhan yang merangkap Panglima TNI. Resistensi menjadi tantangan bagi politik supremasi sipil, agar tidak merugikan kepentingan yang lebih besar daripada sekedar ego sektoral.

Dalam teori hubungan sipil-militer, Huntington mengatakan bahwa pengendalian sipil terhadap militer menurut kenyataan dilakukan melalui dua cara, yaitu: (1) pengendalian sipil objektif (*objective civilian control*); dan (2) pengendalian sipil subjektif. Kontrol sipil objektif dipandang Huntington sebagai pengendalian sipil terhadap militer secara sehat, karena profesionalisme militer diperbesar porsinya. Sedangkan pengendalian sipil subjektif akan membawa hubungan sipil-militer tidak sehat atau memburuk karena pengendalian ini dilakukan dengan memperbesar kekuatan sipil dibandingkan dengan kekuatan militer (kaum militer diabaikan).

Reformasi intelijen Indonesia tidak terlepas dari konteks supremasi sipil. Hal ini kemudian secara riil dimulai pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid di tahun 2001, yaitu dengan perubahan BAKIN menjadi BIN, dan pertanggungjawaban intelijen pada Presiden dan DPR. Sebelum lahir UU No. 17 Tahun 2011, BIN berada di bawah kendali pemerintahan hasil Pemilu (supremasi sipil), dengan Kepala BIN yang ditunjuk langsung dan bertanggungjawab kepada Presiden. Meskipun kemudian lahir UU No. 17 Tahun 2011, BIN dianggap masih mengadopsi karakter militeristik yang konservatif.

Penutup

Sebagai konsekuensi atas reformasi hubungan sipil-militer yang belum tuntas, intelegen pertahanan Indonesia belum sejalan dengan upaya penguatan sistem demokrasi bagi kepentingan nasional. Seharusnya, kesadaran ini meletakkan supremasi sipil sebagai pemegang otoritas tidak perlu ragu lagi untuk merealisasikan gagasan intelijen pertahanan, agar Kemhan benar-benar fokus bagi penanganan

tugas di bidang pertahanan dengan segala kemampuan deteksi dan strategi penanganannya terhadap ancaman yang muncul. Substansi intelijen pertahanan perlu menjadi revisi terbatas UU No. 17 Tahun 2011, karena UU ini masih menganut intelijen pertahanan masih dipegang oleh TNI dan bukan oleh Menhan sebagai otoritas sipil yang bertanggungjawab langsung ke Presiden sebagai pemegang komando tertinggi.

Referensi

- “Bainstranas, Benih Badan Intelijen Pertahanan”, <http://www.CNN Indonesia.com>, diakses 9 Agustus 2016.
- “Govt employs former “Tim Mawar” members”, *The Jakarta Post*, 31 Agustus 2016.
- “Intelijen Pertahanan Usulan Komandan”, *Tempo* 4-10 Juli 2016
- “Mutasi Jenderal TNI Danjen kopasus”, <http://www.merdeka.com>, diakses 22 September 2016/.
- Evan Laksamana, “Pola Mutasi Perwira TNI”, *Kompas*, 6 Agustus 2016.
- Julianto, Arif (2002), *Hubungan Sipil-Militer di Indonesia Pasca Orde Baru*, Jakarta, Rajagrafindo Persada.
- Paryanto, Mayjen TNI, “Badan Intelijen Pertahanan”, makalah Diskusi Internal di Pusat Penelitian DPR RI, Jakarta, 22 Agustus 2016.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.
- Wibisono, Ali A, “Reformasi Intelijen dan Badan Intelijen Negara”, makalah Diskusi Internal di Pusat Penelitian DPR RI, 22 Agustus 2016.
- Widjajanto, Andi (ed.) (2006), *Negara, Intel, dan Ketakutan*, Pacifis, Jakarta.