

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI INTELIJEN NEGARA DAN BADAN INTELIJEN NEGARA

A. Konsep Umum Intelijen Negara

Kata “intelijen” tidak selalu muncul dengan pemahaman yang sama di semua bahasa. Meskipun intelijen dibahas dalam konteks keamanan nasional, tetapi ia tidak terlepas dari pemahaman luas inteligensia sebagai kolektivitas dari kecerdasan, kreativitas dan kearifan manusia. Maka tidak seperti aktor-aktor keamanan yang bisa “dimaafkan” karena tidak memiliki kapasitas pengetahuan antisipatif (*foreknowledge*) terhadap ancaman keamanan nasional, lembaga intelijen memiliki tuntutan profesional untuk mengkombinasikan kecerdasan manusia dan kemajuan teknologi untuk memiliki pengetahuan ini.

Dalam Pasal 1 butir ke 1 UU No. 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara dinyatakan:

Intelijen adalah 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.

Berdasarkan kepada definisi intelijen dalam ketentuan UU No. 17 Tahun 2011 tersebut, diketahui bahwa konsep intelijen terkorelasi langsung dengan konsep keamanan nasional, dimana intelijen dipandang sebagai sebuah alat pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan terhadap setiap ancaman bagi keamanan nasional. Ketentuan tersebut juga memandang intelijen dalam pendekatan fungsi dan organisasi, dimana konsep intelijen sudah dilihat sebagai satu kesatuan fungsi yang berjalan dalam sebuah organisasi. Dalam hal ini, pemaknaan terhadap intelijen pun haruslah dilihat dalam kerangka fungsi dan organisasi dari intelijen itu sendiri.

Lebih lanjut dalam Pasal 1 butir ke-2 UU No. 17 Tahun 2011 dinyatakan: “Intelijen Negara adalah penyelenggara Intelijen yang merupakan bagian integral dari sistem keamanan nasional yang memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan fungsi dan kegiatan Intelijen Negara”. Berangkat dari ketentuan tersebut, intelijen negara dipandang memiliki kedudukan dalam sistem keamanan nasional dan merupakan penyelenggara dari fungsi dan kegiatan intelijen negara.

Intelijen merupakan salah satu instrumen penting bagi penyelenggaraan kekuasaan negara. Intelijen juga merupakan produk yang dihasilkan dari proses pengumpulan, perangkaian, evaluasi, analisis, integrasi, dan interpretasi dari seluruh informasi yang berhasil didapatkan terkait dengan isu keamanan nasional.¹⁸ Dengan kata lain, intelijen merupakan sari dari pengetahuan yang mencoba membuat prediksi dengan

¹⁸ Andi Widjajanto dan Artanti Wardhani, *Hubungan Intelijen-Negara 1945-2004*, Pacivis dan Friedrich Ebert Stiftung, Jakarta, 2008, hlm. 1.

menganalisis dan mensintesis aliran informasi terkini, serta menyediakan bagi para pembuat keputusan berbagai proyeksi latar belakang serta tindakan alternatif yang dapat dijadikan ukuran dari kebijakan dan tindakan yang akan dibuat. Sebagai bagian dari sistem keamanan nasional, intelijen berperan sebagai sistem peringatan dini dan sistem strategis untuk mencegah terjadinya pendudukan strategis yang mengancam keamanan negara.

Sesuai dengan konsep idealnya, intelijen negara dapat dibedakan menjadi dua pengertian:¹⁹

- 1) Sebagai fungsi : Intelijen sebagai fungsi, pada hakekatnya terpusat pada sistem peringatan dini (*early warning system*) dimana tugas intelijen adalah untuk mengumpulkan, menganalisa, dan memberikan informasi yang diperlukan kepada pembuat kebijakan.
- 2) Sebagai organisasi: sebagai sebuah organisasi, institusi intelijen tidak jauh berbeda dengan institusi negara lainnya. Intelijen memiliki tempat di dalam struktur ketatanegaraan, lengkap dengan personel dan hubungan antar institusinya.

Karakteristik dasar intelijen dalam aktivitasnya rentan bertentangan dengan prinsip dasar penadbiran. Hal ini terjadi karena intelijen pada dasarnya berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kerahasiaan, yang berlawanan dengan prinsip penadbiran yang mensyaratkan transparansi dan keterbukaan.

Ada dua paradigma yang bisa menjadi acuan bagi regulasi intelijen di sebuah negara demokratik, yaitu paradigma realis dan paradigma liberalis.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 2.

Diturunkan dari ilmu Hubungan Internasional, kedua paradigma ini tidak hanya mengatur aktivitas-aktivitas lembaga intelijen, tetapi juga hubungan antara lembaga intelijen dan pejabat politik yang bertanggung jawab. Paradigma realis menganjurkan hakekat intelijen negara sebagai instrumen untuk melestarikan keamanan negara. Di lain pihak, paradigma liberalis menganjurkan pengendalian dan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dan operasi intelijen negara.²⁰

Terlepas dari perbedaan mendasar diantara kedua paradigma tersebut, keduanya sama-sama memandang bahwa keberadaan intelijen negara merupakan usaha untuk memperkuat sistem keamanan nasional dalam rangka memenuhi kewajiban negara, khususnya dalam hal penciptaan keamanan dan kondisi yang kondusif bagi seluruh warga negaranya. Dengan demikian, pembahasan tentang intelijen negara selalu tidak terlepas dari pembahasan tentang keamanan nasional.

Keamanan nasional merupakan komponen utama yang harus ditelaah untuk memahami interaksi Intelijen-Negara. Dalam kerangka ini, fungsi intelijen yang dilakukan suatu negara tergantung pada persepsi pemimpin nasional tentang apa yang disebut keamanan nasional, yang secara operasional diterjemahkan sebagai spektrum ancaman yang menghadang pencapaian kepentingan nasional. Kebutuhan terhadap informasi strategis didelegasikan dalam bentuk otoritas kelembagaan yang diwujudkan dalam suatu infrastruktur intelijen yang terdiri dari penetapan fungsi intelijen,

²⁰ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, Pacivis, Jakarta, 2008, hlm. 25.

pembentukan dinas intelijen, pengerahan misi intelijen, dan penggunaan intelijen. Infrastruktur intelijen ini sepenuhnya diarahkan untuk mendapatkan informasi strategis yang dibutuhkan oleh pemimpin nasional untuk menetapkan suatu strategi keamanan nasional.

Dengan memposisikan intelijen sebagai bagian dari sistem keamanan nasional, maka tercipta hubungan interaksi antara intelijen dan negara. Interaksi antara intelijen dan negara inilah yang kemudian menciptakan konsep intelijen negara. Jika mengacu kepada konstruksi teoritik pembangunan tipe ideal intelijen negara, maka dalam teori intelijen terdapat 2 tipe ideal intelijen negara yang diturunkan dari analisa Gill dan Bar Joseph terhadap dimensi-dimensi pembentuk intelijen negara, yaitu tipe ideal intelijen negara dalam rezim otoriter dan tipe ideal intelijen negara dalam rezim demokratik.



Gambar 2.1 Konstruksi Tipe Ideal Interaksi Intelijen-Negara²¹

²¹ Andi Widjajanto, *Hubungan Intelijen-Negara*, *Op.Cit.* hlm. 19.

Berdasarkan kepada bagan di atas, maka di negara-negara yang memiliki rejim otoriter, terdapat 3 tipe interaksi intelijen-negara yang cenderung terjadi, yaitu :²²

- 1) Intelijen Politik : Tipe ini berkembang untuk mengantisipasi munculnya ancaman-ancaman internal yang terutama berasal dari kelompok oposisi politik yang ada di negara tersebut. Intelijen Politik terbentuk saat dinas-dinas intelijen diarahkan untuk melakukan fungsi intelijen domestik yang ditujukan untuk mendapatkan informasi tentang kegiatan politik kelompok oposisi, yaitu orang atau organisasi yang merupakan lawan politik rejim yang berkuasa.
- 2) Militerisasi Intelijen : Konstruksi ini terbentuk ketika suatu rejim otoriter mengerahkan sebagian besar sumber daya keamanan nasional untuk menghadapi ancaman eksternal. Mobilisasi tersebut dilakukan oleh institusi militer yang mengkooptasi seluruh dinas intelijen.
- 3) Negara Intelijen : Tipe ini muncul ketika suatu negara otoriter berpersepsi bahwa ancaman terhadap keberlangsungan rejim politik akan bersifat internal dan eksternal. Untuk menghadapi ancaman dari dua arah tersebut, rejim otoriter berusaha memonopoli seluruh informasi strategis yang ada dan menggunakan informasi ini untuk mengendalikan seluruh aspek

²² *Ibid*, hlm. 19-22.

kehidupan politik, ekonomi, dan sosial-budaya dari warganya. Metode monopoli informasi dan kendali publik ini dilakukan oleh suatu dinas intelijen yang cenderung mengintegrasikan seluruh fungsi intelijen ke tangan satu institusi tertentu. Integrasi ini cenderung menciptakan interaksi Negara Intelijen yang menentukan hidup-matinya suatu rejim politik otoriter.

Berikutnya, dalam negara-negara dengan rejim demokratis, tipe interaksi intelijen-negara yang muncul adalah sebagai berikut:²³

- 1) Intelijen Keamanan : Tipe ini terjadi saat negara demokratik terpaksa menggelar operasi intelijen untuk menghadapi ancaman internal yang umumnya berbentuk kejahatan terorganisir, konflik komunal, terorisme, dan/atau separatisme. Gelar operasi intelijen ini diarahkan terbatas pada upaya untuk memulihkan kondisi keamanan di suatu daerah dan biasanya dilakukan berdampingan dengan upaya resolusi konflik atau penegakan hukum oleh institusi negara lainnya. Gelar operasi intelijen ini juga mendapat pengawasan politik secara efektif dari institusi eksekutif dan parlemen.
- 2) Intelijen Strategis : Tipe ini tercipta saat negara demokratik menggelar operasi preventif untuk mencegah terjadinya eskalasi ancaman militer yang berasal dari negara lain. Konstruksi ini juga muncul saat negara melakukan operasi infiltrasi ke negara lain

²³ *Ibid*, hlm. 25-27.

untuk menghadapi faksi-faksi politik yang menebar ancaman ke negara tersebut; dan juga saat negara demokratik menggelar operasi kontra-intelijen untuk menghindari terjadinya pendudukan strategis dari lawannya. Untuk seluruh operasi intelijen, otoritas dinas-dinas intelijen cenderung dibatasi sematamata untuk menyentuh sasaran-sasaran sah yang disetujui oleh otoritas politik, eksekutif dan legislatif.

- 3) Diferensiasi Intelijen : Tipe ini terjadi saat suatu negara demokratik membentuk berbagai dinas intelijen yang secara spesifik diarahkan untuk mengatasi suatu ancaman tertentu, baik yang berasal dari dalam maupun luar negara. Dari perspektif pembangunan politik, diferensiasi ini dapat digunakan sebagai indikator untuk mengungkapkan derajat pelembagaan politik yang menjadi fondasi dari stabilitas dan kontinuitas sistem secara makro. Diferensiasi struktur juga berfungsi sebagai instrumen teknokrasi modern bagi fungsi pengawasan. Instrumen teknokratis ini mengikuti prinsip "*small is beautiful*" dan "*dispersion of power*" sebagai salah satu metode untuk meminimalisasi kecenderungan korupsi yang melekat dalam kekuasaan dan menekan resiko penyalah-gunaan kekuasaan. Melalui prinsip ini, setiap dinas intelijen seharusnya hanya memiliki satu fungsi spesifik, mengikuti alur argumentasi Lord Acton: "*Too many missions being performed by a single intelligence service implies an accumulation of power*".

Kedua model interaksi intelijen-negara tersebut di atas menjadi dasar bagi perumusan dan pengaturan tentang intelijen negara di berbagai negara di dunia, termasuk di Indonesia.

B. Perkembangan Intelijen Negara di Indonesia

Dalam sejarah perjalanan bangsa Indonesia, keberadaan intelijen negara di Indonesia dapat dilihat sebagai sebuah transformasi kelembagaan dan fungsi. Secara ringkas transformasi lembaga intelijen Indonesia bisa dikategorikan berdasarkan fungsi yang dilayaninya, yaitu mendukung operasi militer (1945-1958), mendukung implementasi kebijakan politik (1959-1965), mendukung kelestarian rezim (1966-1998), mendukung pemulihan keamanan (1998-sekarang).

Fungsi dukungan terhadap upaya pertempuran yang dilakukan tentara republik di awal masa kemerdekaan 1945-1949 diemban oleh lembaga intelijen yang baru dibentuk. Beberapa bulan setelah memproklamkan kemerdekaan, pemerintah Indonesia membentuk Badan Istimewa yang mengemban tugas mengumpulkan informasi sebanyak mungkin di berbagai wilayah di Jawa untuk mendukung tentara nasional menghadapi pasukan Belanda sekaligus menggalang dukungan terhadap kemerdekaan RI. Perkembangan selanjutnya memperluas tugas lembaga ini untuk fungsi dukungan tempur dengan melakukan penyusupan di wilayah-wilayah yang dikuasai Belanda, membantu penggalangan dana, senjata, dan obat-obatan

untuk operasi tempur mempertahankan kemerdekaan dengan melakukan aktivitas hingga ke mancanegara.²⁴

Pada awal-awal masa kemerdekaan, dengan besarnya ancaman imperialisme dan kolonialisme di Indonesia, peran dan fungsi intelijen pun diarahkan untuk berbagai operasi militer untuk mempertahankan kemerdekaan dan mengatasi berbagai potensi ancaman agresi militer asing. Dalam kerangka ini, pada periode awal kemerdekaan telah terjadi militerisasi intelijen negara di Indonesia.

Proses militerisasi juga terjadi di dinas intelijen Indonesia. Militerisasi Intelijen menjadi karakter Interaksi Intelijen-Negara di periode ini karena adanya keharusan untuk mengembangkan suatu mekanisme pengelolaan informasi strategis untuk menghadapi ancaman eksternal. Militerisasi Intelijen ini juga terjadi karena di periode 1945-1949 tidak ada satu lembaga non-militer yang mampu menyediakan infrastruktur dasar bagi pembentukan dinas-dinas intelijen. Penguatan militerisasi intelijen di periode ini terjadi terutama disebabkan ketidak mampuan politisi untuk mengembangkan suatu mekanisme pengawasan politik yang memadai. Sebagai negara baru, system politik Indonesia masih bersifat transisional. Ini menyebabkan institusionalisasi peran parlemen untuk mengawasi aktor-aktor keamanan nasional belum berjalan optimal.

Militerisasi Intelijen diawali dengan penunjukan Zulkifli Lubis untuk membidani lahirnya lembaga intelijen Indonesia. Lubis mendapatkan

²⁴ Ken Conboy, *INTEL: Inside Indonesia's Intelligence Service*, Jakarta, Equinox, 2004, hlm. 15-29.

pendidikan dan pelatihan mengenai dasar-dasar intelijen dari Jepang ketika ia menjadi anggota PETA. Pada pertengahan tahun 1944, ia ditempatkan pada kantor intelijen Jepang di Singapura. Beberapa bulan setelah kemerdekaan, Lubis membentuk Badan Istimewa (BI) yang dapat dikatakan sebagai organisasi intelijen pertama di Indonesia. Pada awalnya anggota badan ini hanya terbatas pada sekitar 40 perwira PETA dan bekas informan Jepang di Indonesia. Dengan bekal pengetahuan intelijen yang terbatas para agen BI kemudian disebar ke berbagai wilayah di Jawa dengan tugas pertama untuk menggalang dukungan terhadap kemerdekaan RI sekaligus mendapatkan informasi mengenai aktivitas musuh. Organisasi ini bertugas mendapatkan sebanyak mungkin informasi yang diperlukan oleh tentara nasional dalam menghadapi pasukan Belanda yang mencoba kembali menduduki Indonesia setelah berakhirnya Perang Dunia II.²⁵

Pada tanggal 7 Mei 1946, Lubis membentuk dan memimpin Badan Rahasia Negara Indonesia (Brani). Anggota Brani adalah 36 orang pemuda dari berbagai latar belakang etnik yang sebelumnya telah diberikan pelatihan mengenai dasar-dasar intelijen. Brani sendiri merupakan semacam payung bagi unit-unit khusus yang ada pada divisi tentara di berbagai wilayah di Jawa, seperti Kontra Intelijen di Jawa Timur dan Penyiapan Lapangan (*Field Preparation*). *Field Preparation* bertujuan untuk melakukan penyusupan ke

²⁵ Andi Widjajanto, *Hubungan Intelijen-Negara*, *Op.Cit.* hlm. 64-65.

wilayah-wilayah yang dikuasai Belanda. Mereka menjalankan fungsi intelijen tempur sekaligus intelijen teritorial.²⁶

Selain di Jawa, Penyiapan Lapangan juga dikirim ke daerah-daerah lain di luar Jawa. Salah satu grup dalam Brani secara khusus bertugas melakukan operasi ke luar negeri. Target utama adalah Singapura dalam rangka mendapatkan senjata dan obat-obatan. Lubis mendapatkan dana untuk membiayai operasi dan mendapatkan barang-barang tersebut antara lain dari pengusaha Tegal yang diberi hak ekspor ke Singapura, selain juga dari hasil menjual opium yang dititipkan Belanda ke orang-orang China di Jakarta. Meskipun dana tersebut tidak mencukupi, kontribusi agen-agen intelijen tersebut cukup berarti bagi usaha mempertahankan kemerdekaan. Bahkan pada tahun 1947, agen-agen intel tersebut juga beroperasi ke wilayah-wilayah lain seperti Hongkong, Thailand, dan Burma.²⁷

Pada saat Lubis berusaha mendapatkan pengaruh dan kepercayaan sebagai pemimpin intelijen, Menteri Pertahanan Amir Syarifudin seorang sosialis kiri berambisi untuk mengambil alih kontrol intelijen dan menempatkan intelijen di bawah struktur Kementerian Pertahanan. Ambisi ini memperkuat pola Interaksi Intelijen-Negara yang berkarakter Militerisasi Intelijen. Syarifudin kemudian membentuk Badan Pertahanan B yang dipimpin oleh seorang komisar polisi. Pada tanggal 30 April 1947, Sukarno setuju untuk menyatukan semua unit intelijen di bawah Kementerian Pertahanan. Beberapa hari kemudian Brani dan Badan Pertahanan B

²⁶ *Ibid*, hlm. 65-66.

²⁷ Ken Conboy, *Op.Cit.*, hlm. 15-29.

dibubarkan. Sebagai gantinya, dibentuk lembaga bernama Bagian V di bawah Kementerian Pertahanan yang menjalankan fungsi sebagai koordinator lembaga intelijen. Lembaga ini sering disebut sebagai KP V. Sejak awal, lembaga baru ini cenderung memiliki nuansa Militerisasi Intelijen yang kuat. Badan ini diketuai oleh Kolonel K. Abdurachman, mantan kader angkatan laut, yang ditunjuk langsung oleh Syarifuddin. Struktur KP V relatif sederhana, terdiri dari tiga unit yang disebut Grup A, Grup B, dan Grup C, dan memiliki lima belas staf yang dibagi dalam desk militer, politik, dan ekonomi. Namun, dengan sumber daya dan kapasitas yang terbatas, tidak banyak yang dapat dilakukan oleh lembaga intelijen ini.²⁸

Pada tahap kedua pasca proklamasi kemerdekaannya, Indonesia masih melakukan serangkaian konsolidasi diplomatik untuk memastikan pengakuan internasional atas kedaulatan Indonesia. Selama kurun waktu itu, sempat terjadi beberapa perubahan besar dalam entitas negara Indonesia, antara lain: sistem pemerintahan berubah dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer, pergantian kepala pemerintahan dan kabinet, serta pembentukan Republik Indonesia Serikat pada tahun 1949. Perubahan-perubahan besar ini merupakan bagian dari kompromi politik yang dilakukan agar Belanda bersedia berunding dengan Indonesia dalam posisi yang sejajar.

Selama periode 1950-1959, kegiatan intelijen Indonesia tidak terlalu banyak mendapatkan perhatian karena kondisi politik yang sedang relatif

²⁸ *Ibid.*

bergejolak. Setelah NKRI secara resmi diakui pada tanggal 15 Agustus 1950, barulah lembaga-lembaga intelijen di Indonesia diaktifkan kembali.

Secara teoritik, tipe interaksi intelijen-negara yang terbentuk di periode ini adalah Intelijen Politik. Di periode 1950-1959, Indonesia harus mengarahkan operasi-operasi intelijen untuk mengatasi ancaman-ancaman internal. Namun, dominannya interaksi militerisasi intelijen di periode sebelumnya menyebabkan konstruksi intelijen politik baru terjadi di tahun 1958 saat Soekarno membentuk Badan Koordinasi Intelijen yang kemudian diubah menjadi Badan Pusat Intelijen. Di tahun 1950-1958, intelijen militer masih mendominasi kegiatan operasional dinas-dinas intelijen walaupun tidak diarahkan untuk menghadapi suatu ancaman eksternal tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dari tahun 1950 hingga 1958 terjadi proses politisasi intelijen militer yang mengarah kepada pembentukan Intelijen Politik di tahun 1958-1959.²⁹

Proses politisasi ini dimulai pada awal tahun 1952 saat Kepala Staf Angkatan Perang TB Simatupang membentuk Biro Informasi Angkatan Perang (BISAP) sebagai lembaga intelijen. Karena kedudukannya yang marjinal secara struktural dan keterbatasan sumber daya dan dana, tidak banyak yang dapat dilakukan oleh BISAP, hingga dibubarkan tahun berikutnya.³⁰

Pada saat kabinet dipimpin oleh Hatta dengan Menteri Pertahanan dijabat oleh Sultan Hamengkubuwono IX, Amerika Serikat melalui Duta

²⁹ Andi Widjajanto, *Hubungan Intelijen-Negara*, *Op.Cit.* hlm. 72-73.

³⁰ Ken Conboy, *Op.Cit.*, hlm. 15-29.

besar untuk Indonesia Merle Cochran menawarkan untuk memberikan pelatihan bagi agen-agen intelijen di lingkungan Kementerian Pertahanan. Menurut Cochran, agen-agen intel ini dapat dimanfaatkan sebagai kekuatan gerilya jika terjadi invasi China ke Asia Tenggara. Di satu sisi tawaran ini berbahaya secara politis, karena dapat diartikan Indonesia mendekat ke blok AS, dan sangat mungkin dimanfaatkan kelompok oposisi untuk menjatuhkan kabinet. Tapi dilain pihak, baik Hatta maupun Sultan juga menginginkan adanya badan intelijen yang memiliki kemampuan strategis. Dengan kesepakatan bahwa proyek pelatihan ini bersifat rahasia akhirnya Hatta dan Sultan menerima tawaran AS.

Sumitro Kolopaking ditunjuk sebagai kepala proyek pelatihan. Kemudian lima puluh orang perwira dikirim ke suatu daerah di Jawa Tengah untuk menjalani pelatihan selama satu bulan untuk kemudian diseleksi lagi. Pada akhir tahun 1952, tujuh belas perwira terseleksi diterbangkan dengan pesawat Amerika ke pulau Saipan di Pasifik Barat, dekat dengan gugus kepulauan Mariana milik AS dimana terdapat pusat pelatihan intelijen *Naval Technical Training Unit* milik CIA. Selama di Saipan, para kader intel ini diberikan pelatihan terutama mengenai keterampilan paramiliter dan komunikasi sandi Morse.³¹

Pelatihan berakhir bulan Februari 1953 dan para perwira ini dikembalikan lagi ke Jakarta melalui rute yang panjang dan rahasia. Ketika tiba di Jakarta, situasi politik sudah berubah. Kabinet telah berganti, dan

³¹ *Ibid.*

Sultan tidak lagi menjabat sebagai Menteri Pertahanan. Proses politisasi intelijen militer mulai terjadi dengan adanya friksi intelijen di tubuh organisasi intelijen militer. Masing-masing unit dalam militer membentuk lembaga intelijen sendiri. Atas perintah Sultan, Sumitro membentuk organisasi Firma Ksatria sebagai wadah bagi alumni pelatihan Saipan. Mereka kemudian dikirim ke berbagai wilayah, diantaranya ke Pontianak untuk mengamati masyarakat China setempat, dan melihat apakah mereka cenderung berafiliasi dengan China daratan. Operasi ini merupakan salah satu indikasi terjadinya politisasi intelijen militer dimana dinas intelijen militer mendapat perintah operasi yang tidak terkait dengan pelaksanaan suatu operasi militer, namun lebih terkait dengan dinamika politik domestik saat itu.

Untuk mengatasi tidak efektifnya kerja intelijen, pada tanggal 5 Desember 1958 Presiden Soekarno membentuk Badan Koordinasi Intelijen (BKI). Tiga staf permanen BKI merupakan alumni pelatihan Saipan. Pembentukan BKI dapat dipandang sebagai awal dari munculnya interaksi intelijen-negara dalam tipe Intelijen Politik. BKI bertugas melakukan fungsi koordinasi aktifitas intelijen dibawah kendali politik Soekarno.³²

Pada bulan November 1959, interaksi Intelijen Politik menjadi semakin mapan dengan transformasi BKI menjadi Badan Pusat Intelijen (BPI) yang berada di bawah tanggung jawab Menteri Luar Negeri Subandrio. Pengangkatan Subandrio mengukuhkan terbentuknya interaksi Intelijen

³² *Ibid*

Politik, karena selain ia merupakan tokoh non-militer pertama yang memegang kendali operasional intelijen, Subandrio juga kemudian menjadikan BPI sebagai instrumen politik dalam pertarungan segitiga politik antara komunis, Islam, dan militer.³³

Di periode 1950-1965 interaksi Intelijen Politik menjadi dominan di Indonesia terutama karena adanya Politik Keamanan baru yang dirancang oleh Sukarno. Politik Keamanan ini ditetapkan pada 3 Desember 1960 oleh MPRS-RI melalui Ketetapan tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang dimuat dalam Pepertri No.169/1960. Ketetapan ini mengatur bahwa:³⁴

“Politik keamanan pertahanan Republik Indonesia berdasarkan Manifesto Politik Republik Indonesia beserta perperinciannya dan berpangkal kepada kekuatan rakyat dengan bertujuan menjamin keamanan pertahanan nasional serta turut mengusahakan terselenggaranya perdamaian dunia”.

“Pertahanan Negara Republik Indonesia bersifat defensif-aktif dan bersikat anti-kolonialisme dan anti-imperialisme dan berdasarkan pertahanan rakyat semesta yang berintikan tentara suka rela dan milisi”.

Pada periode ini, Dengan mandat politik yang kuat, Subandrio secara efektif mengintegrasikan dinas-dinas intelijen dibawah kendalinya. Kendali ini memungkinkan Subandrio untuk menggunakan BPI sebagai alat politik untuk memperkuat posisi PKI di arena politik nasional. Karakter Intelijen Politik terlihat jelas saat Subandrio menggunakan BPI untuk melakukan pengawasan terhadap pihak-pihak yang dianggap sebagai musuh oleh

³³ *Ibid.*

³⁴ Andi Widjajanto, *Hubungan Intelijen-Negara, Op.Cit.* hlm. 76.

Subandrio dan Sukarno³⁵. Agen-agen BPI bahkan juga menyusup ke dinas intelijen lainnya, terutama di dinas intelijen militer karena terdapat kekhawatiran akan adanya musuh-musuh politik Soekarno di institusi militer.³⁶

Periode perkembangan intelijen negara di Indonesia selanjutnya adalah pada masa pemerintahan Orde Baru. Proses pembentukan Negara Intelijen yang melambangkan totalitas peran intelijen di dalam sistim politik negara, diawali Soeharto dengan menggelar operasi penumpasan pemberontakan komunis.

Dalam seluruh operasi militer yang digelar pada masa awal pemerintahan Orde Baru, TNI-AD menggelar tiga pola operasi militer, yaitu : operasi tempur, operasi teritorial, dan operasi intelijen. Operasi tempur digelar untuk melakukan pengejaran dan penghancuran gerakan bersenjata ; Operasi teritorial digelar untuk penguasaan dan pembinaan wilayah ; sementara operasi Intelijen dilakukan untuk pengintaian, propaganda, dan penyidikan.³⁷

Tiga pola dasar operasi militer penumpasan komunis ini tercantum dalam doktrin Tri Ubaya Çakti yang dirumuskan ulang oleh TNI AD dalam Seminar AD II di Seskoad, Bandung (25-31 Agustus 1966). Di dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti terdapat tiga doktrin dasar, yaitu Doktrin

³⁵ Richard Tanter, *Intelligence Agencies and Third World Militarization: A Case Study of Indonesia, 1966-1989*. Doctoral Thesis (Melbourne: Monash University, 1991), Bab 9.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, *Sejarah TNI Jilid IV (1966-1983)*, (Jakarta: Markas Besar TNI – Pusat Sejarah dan Tradisi TNI, 2000), hlm.105-124.

Pertahanan Darat Nasional (Hanratnas), Doktrin Kekaryaannya, dan Doktrin Pembinaan.³⁸

Prakarsa TNI-AD untuk merumuskan Doktrin Tri Ubaya Çakti juga diikuti oleh Markas Besar Hankam yang mengadakan Seminar Hankam (21 September – 17 Oktober 1966)³⁹ yang menghasilkan doktrin perjuangan TNI “Tjatur Darma Eka Karma”. Doktrin ini kembali menetapkan bahwa yang menjadi dasar pelaksanaan pertahanan dan keamanan negara adalah sistem pertahanan dan keamanan Perang Rakyat Semesta (Perata). Seperti dalam Doktrin Tri Ubaya Çakti, Perata dilakukan dengan menggelar pola operasi pertahanan dan operasi keamanan dalam negeri. Kedua pola operasi tersebut dijalankan secara gabungan dengan menggunakan sistem senjata sosial dan sistem senjata teknologi secara serasi.

Perkembangan doktrin militer dan gelar operasi militer tersebut diatas memberikan pemahaman awal tentang pembentukan interaksi Negara Intelijen di masa Orde Baru yang berlangsung dalam dua tahap, yaitu militerisasi dinas intelijen dan perluasan Negara Intelijen.



Gambar 2.2. Proses Pembentukan Negara Intelijen Orde Baru⁴⁰

³⁸ Dinas Sejarah TNI Angkatan Darat, *Sendi-sendi Perjuangan TNI-AD*, (Bandung: Disjarahad, 1979), hlm. 107-110.

³⁹ Departemen Hankam, *Hasil Seminar Hankam ke-I* (Jakarta: Dephankam, 1966), hlm. 2.

⁴⁰ Andi Widjajanto, *Hubungan Intelijen-Negara*, *Op.Cit.* hlm. 90.

Dalam bagan di atas diketahui bahwa proses pembentukan Negara Intelijen diawali dengan upaya institusional Soeharto untuk mengambil alih kendali operasi intelijen yang dalam periode 1960-1965 dikuasai oleh BPI. Pengambil alihan tersebut dilakukan dengan pembubaran BPI pada tanggal 22 Agustus 1966 yang lalu diganti dengan Komando Intelijen Negara (KIN) yang diketuai langsung oleh Mayor Jenderal Suharto.⁴¹

Proses pembersihan BPI terus dilakukan Suharto dengan segera merombak KIN dan menggantinya dengan Badan Koordinasi Intelijen Negara (BAKIN) pada tanggal 22 Mei 1967. Militerisasi BAKIN yang terjadi pada awal pembentukannya ditandai dengan penempatan langsung BAKIN di bawah kepemimpinan Suharto yang dibantu oleh para perwira militer, seperti Sudirgo dan Yoga Sugama⁴². Proses militerisasi ini berlangsung efektif karena BAKIN mendapat dukungan politik kuat dari Suharto untuk mengkoordinasi semua aktivitas dinas-dinas intelijen baik militer dan sipil. Seluruh produk intelijen yang dihasilkan oleh dinas-dinas intelijen akan sampai di meja Suharto bila sudah mendapat otorisasi dari BAKIN.

Upaya institusional militerisasi dinas intelijen juga ditopang oleh upaya operasional melalui pembentukan Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) pada 10 Oktober 1965. Kopkamtib dibentuk sebagai upaya untuk menghadapi ancaman keamanan nasional pasca peristiwa 30 September terutama dari PKI⁴³. Pada tanggal 12

⁴¹ *Ibid*, hlm. 90-91.

⁴² *Ibid*, hlm. 91.

⁴³ Seluruh referensi tentang dasar-dasar hukum organisasi Kopkamtib diambil dari Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Himpunan Undang-Undang, Surat*

November 1965 dengan Keputusan Presiden No.162/Koti/1965, Kopkamtib dinyatakan sebagai salah satu Komando Utama Pelaksana Komando Operasi Tertinggi (KOTI) yang bertugas untuk memulihkan keamanan dan ketertiban akibat peristiwa Gerakan 30 September 1965, serta mengembalikan kewibawaan pemerintah dengan cara operasi fisik, militer, dan mental.

Proses militerisasi intelijen dapat dikatakan tuntas di penghujung tahun 1967, yaitu pada saat Kopkamtib berkembang menjadi suatu organisasi yang secara efektif melakukan militerisasi seluruh operasi intelijen dan memiliki otoritas hukum untuk melakukan operasi-operasi kontra intelijen⁴⁴. Operasi-operasi ini dilakukan dalam bentuk tindakan politik, tindakan pembersihan, tindakan penyelesaian tahanan, tindakan operasi militer, tindakan yustisional, dan operasi tertib⁴⁵.

Proses militerisasi intelijen yang berlangsung cepat dan efektif tersebut memberikan landasan yang kuat bagi Suharto untuk membentuk interaksi Negara Intelijen. Dengan mengandalkan organisasi gurita Kopkamtib, operasi intelijen Kopkamtib bertransformasi menjadi suatu hukum darurat dengan mandat untuk menggunakan segala sumber daya yang ada untuk menghancurkan seluruh ancaman nyata dan potensi ancaman terhadap stabilitas rejim Orde Baru. Kopkamtib berkembang menjadi semacam ideologi yang memberi wewenang kepada dinas-dinas intelijen militer untuk mengerahkan segala sumber daya yang dimiliki ABRI menjadi perlengkapan

Keputusan/Perintah, Instruksi-Instruksi, dan Ketentuan-Ketentuan lain yang berhubungan dengan Kopkamtib, Sekretariat Kopkamtib, Jakarta, 1972).

⁴⁴ Tanter, *Op.Cit.*, hlm. 264.

⁴⁵ Penjelasan lebih dalam tentang operasi-operasi tersebut, lihat Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban, *Gerakan 30 September/PKI* (Jakarta: Kopkamtib, 1978).

perang internal (*total internal warfare*), dan melakukan proses rekayasa sosial (*social engineering*) tanpa batasan hukum yang jelas.⁴⁶

Secara operasional, pembentukan interaksi Negara Intelijen diperkuat dengan kemunculan Operasi Khusus (Opsus) yang diselenggarakan oleh Ali Murtopo. Opsus yang semula ditujukan untuk operasi infiltrasi di Malaysia, Papua, dan Timor Timur dibiarkan memasuki ranah politik. Opsus, misalnya, ditujukan untuk memperkuat Sekber Golongan Karya, antara lain melalui intervensi dalam rapat-rapat internal partai, manipulasi konvensi partai, organisasi profesi seperti Ikatan Dokter Indonesia (IDI) maupun Persahi (Persatuan Sarjana Hukum Indonesia), serta organisasi Islam seperti Parmusi (Partai Muslimin Indonesia) supaya tercipta krisis kepemimpinan internal yang menjadi kesempatan bagi pemerintah untuk memajukan pemimpin yang kooperatif dengan pemerintah.⁴⁷

Selain itu, infiltrasi politik juga dilakukan terhadap kalangan Islam tradisional melalui strategi penggalangan organisasi massa Gabungan Usaha Pembaruan Pendidikan Islam (GUPPI), di mana massa ditarik masuk dalam Golkar. Selain menjalankan fungsi intelijen, Opsus juga menjadi tempat pengembangan *disinformation system* yang secara vertikal bertujuan untuk mempengaruhi proses penciptaan opini oleh pusat pengambilan keputusan

⁴⁶ Tanter, *Op.Cit.*, hlm. 265.

⁴⁷ CSIS, *Ali Moertopo, 1924-1984*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta 2004, hlm. 16.

politik. Manipulasi informasi ini juga membawa pengaruh horizontal ke berbagai lapisan masyarakat dan lapisan kelembagaan.⁴⁸

Adanya pilar intelijen militer dan aparat teritorial TNI-AD ini mengukuhkan interaksi Negara Intelijen di masa Orde Baru. Interaksi ini memungkinkan dinas-dinas intelijen menggelar berbagai operasi rahasia di bawah paradigma hukum darurat, misalnya isu kriminalitas ditangani melalui operasi Penembak Misterius, isu tenaga kerja melalui pembentukan Tim Bantuan Masalah Perburuhan, hingga isu separatisme melalui pembentukan milisi oleh unit-unit pasukan khusus⁴⁹. Perluasan cakupan operasi intelijen ini menunjukkan bahwa rejim politik Suharto mengandalkan konstruksi Negara Intelijen untuk mengatasi berbagai jenis ancaman di periode 1967-1997.

Di periode 1998-2004, desakan untuk menempatkan reformasi intelijen sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan belum sepenuhnya dipenuhi. Salah satu penghambat proses reformasi adalah tetap adanya ancaman-ancaman militer yang harus dihadapi oleh Indonesia. Keberadaan ancaman ini membuat tekanan-tekanan politik untuk melakukan reformasi harus selalu dikompromikan dengan kebutuhan operasional keamanan untuk menggelar operasi militer yang efektif.

Interaksi Intelijen- Negara yang terjadi di periode ini dapat berupa Intelijen Politik atau Intelijen Keamanan. Namun, interaksi yang terjadi cenderung mengarah ke tipe Intelijen Keamanan bukan karena telah

⁴⁸ Heru Cahyono, *Pangkopkamtib Jenderal Soemitro dan Peristiwa 15 Januari 1974*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998, hlm. 45.

⁴⁹ Leonard C. Sebastian, *Realpolitik Ideology. Indonesia's Use of Military Force*, ISEAS, Singapore, 2006, hlm. 110-123.

terciptanya suatu pengawasan politik demokratik yang efektif untuk dinas-dinas intelijen namun lebih karena melemahnya proses intervensi dinas-dinas intelijen ke sistim politik.

Ada beberapa indikator yang dapat dipakai untuk menunjukkan penurunan intervensi tersebut, yaitu pembubaran Bakorstanas pada bulan Maret 2000, penghapusan mekanisme Penelitian Khusus di bulan yang sama, pencabutan UU No.11/PNPS/1963 tentang Anti-Subversi, dan proses pengadilan beberapa anggota satuan intel Kopassus yang terkait dengan proses penculikan dan penghilangan beberapa aktivis 1998. Namun indikator-indikator tersebut cenderung dilemahkan oleh beberapa kasus penting seperti penunjukan perwira militer seperti ZA Maulani, Arie Kumaat, dan A.M. Hendropriyono sebagai Kepala BIN dan belum adanya UU Intelijen Negara serta Rahasia Negara. Walaupun demikian, interaksi Intelijen Keamanan cenderung menguat. Penetapan Instruksi Presiden RI No. 5/2002 tentang pemberian kewenangan pada BIN untuk melakukan fungsi koordinasi intelijen serta mekanisme rapat kerja Komisi I DPR dengan BIN dapat dipandang sebagai awal munculnya interaksi Intelijen Keamanan dalam sistim politik demokratik⁵⁰.

⁵⁰ Andi Widjajanto, *Hubungan Intelijen-Negara*, *Op.Cit.* hlm. 97-98.

C. Badan Intelijen Negara Sebagai Lembaga Negara

Sebagai salah satu lembaga negara yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden, Badan Intelijen Negara (BIN) masuk dalam kategori sebagai lembaga negara non-Kementrian. Secara teoritis, lembaga-lembaga negara dipandang sebagai alat kelengkapan negara yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan negara dalam rangka mencapai tujuan-tujuan negara. Alat pelengkap negara dapat disebut organ negara, lembaga negara, atau badan negara. Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologi memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staatorganen*⁵¹. Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat pelengkap negara seringkali dipertukarkan satu sama lain.

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia⁵², kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya,⁵³ penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR

⁵¹ Firmansyah Arifin, at. al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cet. 1, Jakarta, KRHN, 2005, hlm. 29.

⁵² Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 390.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 28.

sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan istilah “alat-alat pelengkap negara” tersebut tidak ditemui. Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan panduan untuk mengidentifikasi atau memaknai organ-organ penyelenggara negara. Dalam UUD 1945 tidak ditemui kata “lembaga negara” sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara. Walaupun demikian, menurut Sri Soemantri tidak berarti bahwa dalam UUD 1945 tidak terdapat alat-alat pelengkap negara⁵⁴. Dalam UUD 1945 juga ditemui pengaturan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung.

Istilah yang digunakan dalam UUD 1945, adalah “lembaga-lembaga negara”. Istilah ini ditemui dalam Tap MPRS Nomor X/MPRS/1966 yang mengatur tentang Kedudukan Semua Lembaga-lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya juga dapat ditemui dalam Tap MPR Nomor VI/MPR/1973 yang mengatur tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian disempurnakan dengan Tap MPR Nomor III/MPR/1978 yang mengatur tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja

⁵⁴ Firmansyah Arifin, at. al., *op.cit*, hal. 89.

Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Dalam Ketetapan ini pada Pasal 1 dijelaskan terdapat dua lembaga negara yakni lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.

Dalam ketentuan UUD 1945 hasil perubahan juga tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang “lembaga negara”. Satu-satunya istilah lembaga negara dalam UUD 1945 setelah perubahan yakni dalam Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutuskan sengketa kewenangan antar “lembaga negara” yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Menurut Sri Soemantri, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.⁵⁵ Akan tetapi, Sri Soemantri mengatakan bahwa di luar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Hal ini karena adanya pendapat yang mengatakan bahwa di Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara yakni lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang, dan lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden.⁵⁶

⁵⁵ Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Disampaikan dalam dialog hukum dan non-hukum *Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*, Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 3.

⁵⁶ *Ibid.*

Terhadap hal tersebut, Sri Soemantri membagi dua sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. *Kedua*, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar. Menurut Sri Soemantri, lembaga negara yang bersumber pada UUD 1945 hasil perubahan adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, dan KY. Jika dilihat tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga itu dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama (*Main State`s Organ*) dan lembaga negara yang mempunyai fungsi melayani yang disebut (*Auxiliary State`s Organ*). BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK merupakan *Main State`s Organ* sedangkan KY adalah *Auxiliary State`s Organ*.⁵⁷

Atas kemunculan lembaga-lembaga negara baru itu, Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikannya ke dalam dua kriteria, yakni kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kriteria fungsinya yang bersifat utama atau penunjang. Jika dilihat dari kriteria hierarki, Jimly Asshiddiqie mengelompokkan lembaga-lembaga baru itu menjadi tiga, yaitu:⁵⁸

- 1) Organ-organ lapis pertama yang disebut dengan lembaga tinggi negara yakni: Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR,

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 106-112.

MK, MA, BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapatkan kewenangan dari UUD.

- 2) Organ-organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, yakni menteri negara, TNI, kepolisian negara, KY, KPU dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang.
- 3) Organ-organ lapis ketiga adalah organ negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang, misalnya KHN dan Komisi Ombudsman.

Jika dilihat dari kriteria fungsi, lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang bersifat utama dan yang bersifat sekunder atau penunjang.

Menurut John Alder, beberapa lembaga disebut *public corporations* atau *nationalised industries*, beberapa disebut *Quangos (quasi-autonomous non-government bodies)*. Akan tetapi secara umum, menurut Alder disebut sebagai *Non-department bodies, public agencies, commissions, board* dan *authorities*.⁵⁹ Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak

⁵⁹ John Alder, *Constitutions and Administrative Law*, London, The Macmillan Press LTD, 1989, hlm. 232.

sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.⁶⁰ Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).

Jika dilihat sebelum kemunculan UU No. 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara, BIN yang dasar hukum pembentukannya melalui Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden, dapat dikategorikan sebagai salah satu lembaga negara non-Departemen atau non-Kementrian, yang dalam kriteria lembaga negara yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie di atas masuk ke dalam organ atau lembaga negara lapis ketiga, dimana sumber hukum pembentukannya berada di bawah undang-undang, seperti Kepres dan Perpres.

Secara Konseptual tujuan diadakannya lembaga-lembaga kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara juga melaksanakan fungsi pemerintahan secara aktual, dengan kata lain lembaga-lembaga negara ini harus membentuk satu kesatuan proses yang satu dengan lainnya harus saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Prof. Sri Soemantri adalah *actual governmental proces*.⁶¹

Dengan Kenyataan bahwa secara konstitusional negara Indonesia menganut prinsip "Negara hukum yang dinamis" atau *welfare State*, maka

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *Op.Cit.*, hal. 341.

⁶¹ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 59

dengan sendirinya tugas pemerintah Indonesia menjadi begitu luas.⁶² Pemerintah wajib berusaha memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam segala bidang kehidupan, baik politik, ekonomi, maupun pangan, dan untuk itulah pemerintah memiliki kewenangan (*freis Hermansen*) untuk turut campur dalam berbagai bidang kegiatan dalam masyarakat, guna terwujudnya kesejahteraan sosial masyarakat seperti melakukan pengaturan dalam kegiatan-kegiatan masyarakat dengan memberikan izin, lisensi, dispensasi dan lain-lain bahkan melakukan pencabutan hak-hak tertentu dari warga negara karena diperlukan oleh umum.

Dengan demikian berarti walaupun lembaga-lembaga negara tersebut berbeda-beda termasuk pula dalam prakteknya diadopsi oleh negara di dunia ini berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi-relasi sedemikian rupa sehingga membentuk satu kesatuan yang merelisasikan secara praktis fungsi negara untuk mewujudkan tujuan negara.

Setelah munculnya UU No. 17 Tahun 2011, kedudukan BIN berubah menjadi murni lembaga negara dimana sumber hukum pembentukannya dan pengaturannya diatur dalam undang-undang. Dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2011 dinyatakan: “Badan Intelijen Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf a merupakan alat negara yang menyelenggarakan fungsi Intelijen dalam negeri dan luar negeri.” Adanya frasa “alat negara” yang dalam hukum tata negara istilah tersebut, seperti yang telah disampaikan

⁶² ST Marbun dan Mahfud Md, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan IV, Liberty Yogyakarta, 2006, hal. 52.

sebelumnya, penggunaannya dapat disubstitusikan dengan istilah “lembaga negara”, mempertegas kedudukan BIN sebagai lembaga negara.

Mengacu kepada kriteria atau klasifikasi lembaga negara di atas, diketahui bahwa BIN sebagai lembaga negara yang ketentuannya diatur dalam undang-undang, merupakan jenis lembaga negara lapis kedua atau lembaga negara penunjang.