



JURNAL KAJIAN WILAYAH

p-ISSN: [2087-2119](#)

e-ISSN: [2502-566x](#)

KONTROL DEMOKRATIS ATAS KOMUNITAS INTELIJEN DI FILIPINA DAN INDONESIA

DEMOCRATIC CONTROL OF INTELLIGENCE COMMUNITY IN PHILIPPINES AND INDONESIA

Putri Ariza Kristimanta

Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Email: putri.ariza@gmail.com

Diterima: 20-5-2019

Direvisi: 26-10-2019

Disetujui: 26-10-2019

ABSTRACT

Intelligence is the first line of defence, which serves to avoid strategic adversaries and provide recommendations for policymakers and stakeholders. In a democratic country, principles such as accountability, transparency, and upholding human rights, become an encounter in the principle of intelligence confidentiality. Especially in post-authoritarianism countries such as the Philippines and Indonesia, intelligence is used as a means of perpetuating the regime, rather than national security instruments. Therefore, democratic control in the form of supervision of the intelligence community is necessary. This paper identifies the oversight of the intelligence community in the Philippines and Indonesia. The theory used is Peter Gill's control or oversight model, which identifies forms of control, institutions of control, and institutions of oversight in the internal agency, the executive branch, other state agencies, and civil society groups. Data collection is from interviews and literature documentation searches. The results of this study are: (1) the Philippines does not yet have an adequate legal footing and monitoring tools to ensure that intelligence budget and performance is accountable and transparent; (2) Indonesia is weak in the implementation of oversight even though it already has adequate tools; (3) Civil society groups in both countries must be encouraged to play an essential role in the public oversight function. Both countries can learn from each other. The Philippines can learn from Indonesia because it has adequate regulatory mechanisms, while Indonesia needs to have a rigid national architecture and security strategy so that BIN is not directly under the President.

Keywords: *democratic control, oversight, intelligence community*

ABSTRAK

Intelijen adalah lini pertama dalam pertahanan, yang berfungsi untuk menghindari pendudukan strategis dan memberikan rekomendasi bagi pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan. Dalam negara demokrasi, prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, menjadi sebuah benturan dalam prinsip kerahasiaan intelijen. Terlebih pada negara pasca otoriterisme seperti Filipina dan Indonesia, intelijen dijadikan alat pelanggaran rezim, alih-alih instrumen keamanan nasional. Oleh karena itu, kontrol demokratis dalam bentuk pengawasan terhadap komunitas intelijen mutlak dilakukan. Tulisan ini mengidentifikasi komunitas intelijen di Filipina dan Indonesia, serta bentuk pengawasan atas komunitas tersebut. Teori yang digunakan adalah model kontrol atau pengawasan Peter Gill, yang mengidentifikasi bentuk kontrol, institusi kontrol, dan institusi

<https://doi.org/10.14203/jkw.v10i2.823>

2087-2119 / 2502-566X ©2019 Jurnal Kajian Wilayah.

This is an open access article under the CC BY-NC-SA license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).

pengawas pada internal badan intelijen, cabang eksekutif, badan negara lainnya, dan kelompok masyarakat sipil. Pengumpulan data adalah dari wawancara dan penelusuran dokumentasi literatur. Hasil penelitian ini adalah (1) Filipina belum memiliki landasan hukum dan perangkat pengawasan yang memadai untuk memastikan anggaran dan kinerja intelijen akuntabel dan transparan; (2) Indonesia lemah dalam implementasi pengawasan meskipun sudah memiliki perangkat yang cukup memadai; (3) kelompok masyarakat sipil di kedua negara harus didorong agar berperan dalam fungsi pengawasan publik. Kedua negara dapat belajar satu sama lain. Filipina dapat belajar dari Indonesia karena memiliki perangkat regulasi pengawasan yang cukup memadai. Sementara Indonesia perlu memiliki arsitektur dan strategi keamanan nasional yang rigid agar BIN tidak langsung di bawah Presiden.

Kata kunci: kontrol demokratis, pengawasan, komunitas intelijen

PENDAHULUAN

Konsolidasi demokrasi membutuhkan satu pilar yang secara praktik sulit dibenahi, yaitu reformasi di bidang sektor keamanan. Menurut definisi dari DCAF, reformasi sektor keamanan (RSK) adalah proses meningkatkan, secara teknis dan politik, keamanan negara dan manusia dengan merumuskan ketentuan, manajemen, dan pengawasan di bidang keamanan yang lebih efektif dan akuntabel di dalam kerangka kontrol sipil demokratis, supremasi hukum, dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Sederhananya, reformasi sektor keamanan bertujuan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik di sektor keamanan, yang menekankan pada manajemen, pengawasan, dan keadilan. Kerangka ini melibatkan semua aktor negara yang berhubungan, secara teknis dan politik, dengan sektor keamanan, termasuk di dalamnya angkatan bersenjata, kepolisian, badan-badan intelijen, parlemen dan pemerintah sebagai pengawas, sistem peradilan, dan kelompok masyarakat sipil ([Geneva Centre for the Democratic Control, 2015](#)).

Menurut Mark Lowenthal, intelijen adalah proses permintaan, pengumpulan,

analisis, dan penyerahan (kepada pembuat kebijakan) informasi spesifik yang penting bagi keamanan nasional; termasuk juga produk intelijen, pengamanan, dan kontra-intelijen ([Lowenthal, 2016](#)). Badan-badan intelijen adalah bagian dari ekosistem keamanan negara. Sebagai lini pertama di bidang pertahanan dan keamanan, intelijen mengambil peran untuk memberikan peringatan dini guna menghindari pendudukan strategis dan sebagai bahan masukan dalam pengambilan keputusan.

Reformasi intelijen merupakan bagian dari agenda besar RSK. Dalam reformasi intelijen, aspek pengawasan intelijen adalah bobot krusial dalam menegakkan kontrol sipil atas institusi dan aktor keamanan. Terdapat enam alasan penting kontrol demokratis dalam bentuk pengawasan harus ditegakkan terhadap badan intelijen: (1) prinsip kerahasiaan kerja intelijen yang berseberangan dengan prinsip pengawasan demokratis yang transparan dan akuntabel. Prinsip ini menjadi sebuah tuntutan terhadap seluruh badan pemerintah yang didanai oleh anggaran negara, tidak terkecuali badan intelijen; (2) badan intelijen memiliki kemampuan khusus atas informasi yang tidak diketahui orang lain sehingga keistimewaan ini berpotensi

melanggar hak-hak asasi manusia; (3) komunitas intelijen dunia mengalami penyesuaian (*reshifting*) pasca Peristiwa 9/11 atas ancaman keamanan baru; (4) badan intelijen berpotensi menyimpang akibat penilaian sendiri atas ancaman; (5) intelijen pernah menjadi alat represi pemimpin terhadap masyarakat dalam rezim otoriter; dan (6) negara demokratis perlu kontrol atas intelijen karena regulasi mengizinkan mereka beroperasi secara diam-diam. Misalnya melakukan penyadapan, mengambil dokumentasi, dan menerobos privasi individu. Publik tidak mungkin bisa memantau kerja intelijen karena kerahasiaan walaupun aktivitas mereka legal. Mengingat bahwa intelijen tidak tunduk pada tingkat pengawasan publik yang sama seperti lembaga pemerintah lainnya, potensi atas praktik tidak efektif dan ilegal sangat tinggi. Oleh karena itu, pemerintah perlu mengendalikan kerja intelijen agar pekerjaan mereka efektif dan patuh terhadap peraturan (Wills, 2010) (Yanuarti, 2017).

Tulisan ini akan menguraikan bentuk pengawasan atas komunitas intelijen di Filipina dan Indonesia serta melakukan perbandingan di antara keduanya. Dari perbandingan ini diharapkan kedua negara dapat memiliki gambaran awal atas upaya yang telah dilakukan serta pekerjaan rumah ke depannya di dalam pengawasan intelijen. Saling mempelajari negara lain dapat membantu agar tidak terjadi hal yang sama (*reinventing the wheel*). Komunitas intelijen Filipina dan Indonesia dijadikan bahan penelitian karena kedua negara ini

pernah mengalami transisi rezim dari rezim otoriterisme ke rezim demokratis, yaitu pasca Presiden Ferdinand Marcos (1987) dan pasca Presiden Suharto (1998). Intelijen di era kedua penguasa tersebut lekat dengan praktik “intelijen hitam” sebagai instrumen pelanggaran kekuasaan. Kini, dengan kerangka demokratis, sudah seharusnya badan, personil, dan aktivitas intelijen menuju lebih profesional, akuntabel, transparan, serta menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia.

Studi komparatif politik, khususnya reformasi sektor keamanan di negara pasca otoriterisme, seperti tulisan ini berupaya menggambarkan bahwa Indonesia perlu mencermati kondisi dan perkembangan negara-negara sahabat seperti Filipina. Tulisan ini menjadi penting karena komparasi reformasi intelijen, atau kontrol demokratis atas komunitas intelijen, masih jarang di kajian reformasi sektor keamanan Indonesia, khususnya yang membandingkan negara Asia Tenggara dengan karakteristik sejarah dan politik yang mirip dengan Indonesia. Selanjutnya, tulisan ini juga turut berkontribusi dalam kajian multidisipliner wilayah Asia Tenggara, khususnya di bidang politik dan keamanan, dengan membandingkan dua negara. Aspek politik dalam proses demokratisasi intelijen Filipina dan Indonesia dicakup dalam tulisan ini agar pembaca dapat membandingkan situasi keduanya.

LANDASAN TEORI

Komunitas Intelijen

Menurut Office of Director of National Intelligence (ODNI) Amerika Serikat, komunitas intelijen adalah lembaga dan organisasi eksekutif tingkat federal yang bekerja baik secara sendiri-sendiri maupun bersama dalam melaksanakan aktivitas intelijen yang dibutuhkan untuk melaksanakan hubungan luar negeri dan perlindungan terhadap keamanan nasional Amerika Serikat. Aktivitas-aktivitas intelijen yang dimaksud adalah (1) pengumpulan informasi yang dibutuhkan oleh presiden, dewan keamanan, menteri luar negeri, atau lembaga eksekutif lainnya demi mendukung pelaksanaan tugas dan tanggung jawab mereka; (2) produksi dan diseminasi di intelijen; (3) pengumpulan informasi dan aktivitas kontra intelijen; (4) aktivitas administratif dan pendukung intelijen; dan (5) aktivitas intelijen spesifik yang diperintahkan presiden. Berkaca pada komunitas intelijen Amerika Serikat sebagai *best practice* penataan komunitas intelijen, terdapat tiga karakteristik penting dalam efektivitas komunitas intelijen. *Pertama*, komunitas intelijen perlu terintegrasi dalam sebuah tim. *Kedua*, komunitas intelijen perlu cekatan dalam menyesuaikan kerja intelijen dengan penuh inovasi dan inisiatif. *Ketiga*, perlu menjunjung tinggi penegakkan hukum dan hak-hak asasi manusia, sesuai karakteristik negara demokrasi (Serwin & Richards, 2018).

Pengawasan Intelijen (*Intelligence Oversight*)

Pada negara-negara demokratis, pengawasan intelijen adalah komponen kunci untuk meninjau lebih jauh soal badan

dan kerja intelijen. Dalam lingkup tulisan ini, pengawasan intelijen didefinisikan sebagai proses pengawasan yang dirancang untuk memastikan bahwa badan intelijen tidak melanggar hukum atau menyalahgunakan hak-hak individu di dalam atau di luar negeri. Selain itu, pengawasan memastikan bahwa kerja intelijen secara efektif menjalankan fungsinya, dengan menggunakan dana publik dengan cara yang efisien dan tepat (Bochel, Defty, & Kirkpatrick, 2014: 3). Sederhananya, pengawasan intelijen berupaya memaksimalkan agar kerja intelijen menjadi efisien, efektif, dan juga bertindak dengan cara yang sah (Gill, 2010: 52). Seperti yang dikemukakan oleh Marina Caparini, pengawasan intelijen umumnya berkaitan dengan dua bidang utama yang menjadi perhatian: keberhasilan (*efficacy*) dan kepatutan (*propriety*). Keberhasilan mengacu pada kemampuan kerja intelijen untuk berhasil melakukan tugas dan fungsi sesuai dengan mandat mereka namun tetap secara efisien menghabiskan dana publik. Kepatutan mengacu pada kapasitas badan intelijen untuk bertindak sesuai dengan norma-norma hukum dan etika (Caparini, 2007: 9-10).

Dalam demokrasi, setiap kegiatan pemerintah tidak dapat menghindar dari pengawasan objektif dan eksternal, termasuk operasi dan kebijakan intelijen. Namun, dinas intelijen diberikan tingkat keleluasaan dan wewenang khusus untuk berfungsi. Memang, untuk menjaga keamanan nasional secara efisien dan efektif, badan intelijen perlu beroperasi secara rahasia, memiliki keahlian dan sumber daya yang

besar untuk keperluan pengawasan, untuk menangani informasi sensitif dan untuk melakukan operasi rahasia atau rahasia. Jika tidak diawasi dengan baik, badan intelijen mungkin cenderung menyalahgunakan dan menyalahgunakan kekuasaan dan membahayakan warga negara yang harus mereka lindungi. Secara keseluruhan, tujuan akhir dari pengawasan intelijen adalah untuk mencapai keseimbangan antara efisiensi dan efektivitas, sambil menghormati prinsip-prinsip demokrasi (Caparini, 2007).

Tidak ada model pengawasan intelijen tunggal yang berlaku secara universal untuk setiap rezim demokratis. Memang, perbedaan dalam hal sejarah dan sistem konstitusional dan politik sangat mempengaruhi desain pengawasan intelijen. Namun, Peter Gill mengidentifikasi institusi dan aktor umum yang terlibat dalam sebagian besar proses pengawasan, yang menjalankan fungsi berbeda-beda. *Pertama*, internal badan intelijen itu sendiri, misalnya Kepala, mengawasi jalannya kerja intelijen sesuai panduan atau kode etik yang telah ditetapkan. *Kedua*, cabang eksekutif

mengawasi berfungsinya aktivitas intelijen dengan menginstruksikan badan intelijen dengan arah, tugas, dan sumber daya yang diperlukan. *Ketiga*, badan-badan negara lainnya, misalnya parlemen dan pengadilan, mengesahkan landasan dan kerangka hukum yang menetapkan layanan intelijen, mendisiplinkan penggunaan kekuatan khusus, dan mengesahkan anggaran. Karena kerja intelijen secara inheren bersifat rahasia, terdapat aturan umum di negara-negara demokrasi untuk membentuk komite khusus di parlemen untuk menangani pengawasan intelijen. Badan-badan khusus ini berbeda dalam hal komposisi dan mandat. Selain parlemen, lembaga peradilan memantau kerja intelijen dan mengadili jika ada penyimpangan atau pelanggaran. *Keempat*, kelompok masyarakat sipil, seperti media dan NGO, yang secara tidak langsung mengawasi kerja intelijen dengan melaporkan kasus atau kebocoran kepada badan-badan yang kompeten seperti pengadilan khusus, ombudsman, atau badan pemeriksa lainnya (Gill, 2007: 197-200). Simak tabel di bawah ini:

Tingkat Kontrol/ Pengawasan	Internal Badan	Cabang Eksekutif	Badan Negara Lainnya	Kelompok Masyarakat Sipil
Bentuk Kontrol	Pedoman	Arahan Kementerian	Landasan Hukum/Mandat	Manifesto/ Pernyataan
Institusi Kontrol	Direktur	Pejabat Kabinet (mis.: Jaksa Agung)	Majelis, Sidang	Partai Politik, NGO
Institusi Pengawas	Pemeriksa Internal, Penasihat	Pemeriksa Kabinet	Komite Pengawas	Warga Negara, Media

--- batas kerahasiaan

Sumbu horizontal dari tabel didasarkan pada proposisi bahwa 'status' pengawasan suatu negara bukan menjadi entitas tunggal: status beroperasi di tiga tingkat utama, batas di antaranya sering ditunjukkan oleh hambatan kerahasiaan. Sumbu vertikal berupaya merangkum, *pertama*, berbagai institusi dan bentuk kontrol yang perlu ada di setiap level dan, *kedua*, saling melengkapi lembaga pengawasan atau peninjauan. Manifesto yang dihasilkan oleh partai politik atau gerakan sosial bukanlah bentuk kontrol karena mereka mungkin tidak berdampak pada badan intelijen tetapi mereka akan memberikan serangkaian ide umum yang mungkin pada titik tertentu menginformasikan undang-undang atau tindakan pengadilan yang lebih spesifik. Dalam beberapa kasus, parlemen meloloskan regulasi yang lebih mendetail, namun ada juga arahan Menteri yang mendetail, misalnya, UU intelijen Kanada (CSIS Act). Peraturan atau pedoman yang lebih rigid biasanya dikembangkan di internal badan intelijen dan tidak dipublikasikan (Gill, 2007).

Salah satu elemen krusial dalam pengawasan intelijen adalah landasan hukum. Landasan hukum intelijen penting karena empat alasan utama. *Pertama*, hukum secara jelas mendefinisikan mandat, peran, dan tanggung jawab badan intelijen dan para pejabatnya. Hukum juga memberikan koridor ruang lingkup aktivitas intelijen yang boleh dilakukan. *Kedua*, landasan hukum sangat penting untuk mendorong transparansi badan dan kerja intelijen. Sebagai contoh, hukum dapat

mengizinkan intelijen untuk menggunakan langkah-langkah tertentu untuk melakukan penyelidikan warga negara. Warga negara perlu sadar apakah personil intelijen menghormati hak-hak individu. *Ketiga*, landasan hukum sebagai legitimasi kerja intelijen di mata publik. Landasan hukum sebagai bagian dari pemahaman publik mengenai peran dinas intelijen serta perlunya uang rakyat untuk melakukan perannya. Hal seperti ini dapat memastikan dukungan publik terhadap kerja intelijen. *Keempat*, terkait sebelumnya, karena menggunakan uang rakyat, maka publik dapat menuntut atas akuntabilitas uang tersebut dalam pertanggungjawaban kerja sesuai regulasi yang telah ditetapkan. Publik juga dapat menuntut jika kerja intelijen telah melakukan tindakan ilegal terhadap mereka (Wills, 2010).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif, yang menekankan pada teknik komparasi terstruktur dan terfokus. Dalam penelitian ini, akan dibandingkan mekanisme pengawasan badan intelijen di Filipina dan Indonesia untuk melihat organ pengawasan intelijen yang sudah ada atau belum ada di kedua negara. Data penelitian terdiri atas 2, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini adalah wawancara dengan akademisi dari Ateneo de Manila University yang dilakukan pada Oktober 2019. Sementara itu, data sekunder berasal dari bahan-bahan publikasi seperti regulasi, jurnal, buku, laporan, dan situs berita daring. Dalam melakukan pencarian

data, penulis memfokuskan pada data tentang mekanisme pengawasan komunitas intelijen di Filipina dan Indonesia.

KOMUNITAS INTELIJEN DI FILIPINA

Sesuai Intelligence Oversight Act yang diajukan pada 2017 dan 2019, komunitas intelijen di Filipina terdiri atas: National Intelligence Coordinating Agency (NICA), Intelligence Service of the Armed Forces of the Philippines (ISAFP), Intelligence Group Philippine National Police (IG-PNP), Office of the National Security Adviser (ONSA), Office of the President (OP), National Bureau of Investigation (NBI), dan badan pemerintah lainnya yang memiliki fungsi intelijen dan mendapatkan Confidential Funds (CF) dan/atau Intelligence Funds (IF) dalam General Appropriations Act.

Struktur komunitas intelijen di Filipina pada dasarnya menyerupai komunitas intelijen di Amerika Serikat (AS) sebelum tahun 2004. Presiden Filipina memegang kewenangan tertinggi dalam urusan keamanan nasional, dibantu oleh ONSA sebagai penasihat presiden yang tergabung dalam jajaran kabinetnya. Kemudian, Presiden memegang pucuk pimpinan tertinggi dalam forum NSC, yang membahas keamanan nasional dan kebijakan luar negeri. NSC ini terdiri atas NSA dan instansi strategis pemerintah yang membidangi urusan luar negeri, dalam negeri, pertahanan negara, militer, peradilan, ketenagakerjaan, dan ilmu pengetahuan (Balgos, Chua, & Coronel, 2003). Atas mandat Konstitusi 1987, sipil memegang

kontrol atas angkatan bersenjata dan presiden bertindak sebagai panglimanya. Dengan mandat ini, Presiden sekaligus pimpinan NSC yang bertanggungjawab dalam pembuatan kebijakan dan dewan penasihat atas segala yang berhubungan dengan pertahanan negara.

Sebagai jembatan antara kebijakan dan pelaksanaan, NSC mengandalkan National Intelligence Coordinating Agency (NICA), yaitu lembaga intelijen utama pemerintah Filipina. Lembaga ini dilebur dari National Intelligence and Security Authority (NISA) dan Civil Intelligence and Security Agency (CISA) atas mandat dari Executive Order No. 246 tertanggal 24 Juli 1987. NISA memiliki tugas untuk mengelola dan mengoordinasikan kegiatan-kegiatan pengumpulan intelijen dari berbagai perangkat pemerintahan. Intensitas dan cakupan aktivitas NISA saat rezim Presiden Ferdinand Marcos sangat luas. Kepala NISA yang menonjol waktu itu adalah Jenderal Fabian Ver, seorang kolega dekat Marcos dan kepala staf Armed Forces of The Philippines (AFP). Menuju lengsernya Marcos, NISA dan aparat intelijen lainnya melacak, memburu, dan menyingkirkan lawan-lawan politik presiden sehingga kerja intelijen telah banyak melakukan pelanggaran hak-hak asasi manusia.¹

Reformasi di sistem intelijen nasional dimulai ketika Presiden Corazon Aquino naik ke tampuk kepemimpinan, buah hasil Revolusi EDSA.² Pemerintahan

1 Wawancara dengan akademisi Ateneo de Manila University, Oktober 2019.

2 Revolusi Epifanio delos Santos Avenue

baru ini secara signifikan membatasi operasi intelijen dan membersihkan banyak operasi Jenderal Ver. Perancangan konstitusi 1987 merumuskan pengamanan hukum (*legal safeguards*) terhadap jenis pelanggaran yang dilakukan oleh aparat keamanan dan intelijen Marcos. Akibat eratnya asosiasi NISA dengan Marcos, lembaga ini mengalami perubahan nama menjadi National Intelligence Coordinating Agency (NICA) dan memfokuskan kembali pada ancaman-ancaman dalam negeri seperti ancaman pemberontakan komunis. Kerja NISA/NICA mengalami pergeseran, yang tadinya bertugas melanggengkan rezim, kini mulai mengarah pada menangani ancaman keamanan nasional.³

Sejak pembentukan pada tahun 1987, NICA adalah unit pengumpulan dan analisis intelijen utama pemerintah Filipina yang bertanggung jawab dalam melaksanakan program dan operasi intelijen terbuka (*overt*), tersembunyi (*covert*), dan rahasia (*clandestine*). Sesuai Administrative Order No. 68 s. 2003, mandat NICA adalah pemain utama untuk menentukan arah, koordinasi dan integrasi kegiatan pemerintah yang melibatkan intelijen, dan persiapan perkiraan intelijen di situasi lokal

(EDSA) atau Revolusi People Power di Filipina berlangsung pada 22-25 Februari 1986, bertujuan untuk menggulingkan Ferdinand Marcos dan menggantikannya dengan Corazon Aquino. Selain karena pemerintahan totalitarian dan opresif yang dijalankan Marcos selama 20 tahun, gerakan ini dipicu oleh pembunuhan Benigno Aquino Jr. dan dugaan kecurangan Pemilu 1986. Gerakan ini sukses menempatkan Corazon Aquino sebagai presiden dan mengubah konstitusi Filipina menjadi lebih demokratis.

3 Wawancara dengan akademisi Ateneo de Manila University, Oktober 2019.

dan luar negeri untuk perumusan kebijakan nasional oleh Presiden.

Pada tahun 1990, NSC diberi tanggung jawab untuk mengawasi manajemen dan kendali atas NICA agar responsif terhadap kebutuhan presiden dan keamanan nasional. NICA boleh langsung melapor kepada presiden jika ada permintaan dari presiden. Kemudian, pada tahun 2002, NICA mengalami reorganisasi dalam pemerintahan Presiden Gloria Macapagal-Arroyo, melalui Executive Order No. 69 s. 2002, di mana NICA memiliki 4 direktorat yang memiliki bidang masing-masing. Direktorat I direktorat umum yang menangani personel dan pelatihan; transportasi dan komunikasi; bahan persediaan; pemeliharaan gedung dan lapangan; pengamanan dan lainnya. Direktorat II bertanggung jawab menangani pengumpulan informasi. Direktorat III bertanggungjawab dalam menyiapkan perkiraan intelijen dan laporan lainnya. Direktorat IV bertanggung jawab atas pengumpulan dan koordinasi intelijen terkait ekonomi.⁴ Dalam peraturan ini juga disebutkan bahwa Direktur Jenderal NSC, bertindak atas nama Presiden, berwenang melakukan pengawasan administratif atas NICA.⁵

Selang setahun, peran dan wewenang NICA diperkuat melalui Administrative Order No. 68 s. 2003, di mana NICA—sebagai badan intelijen utama pemerintah—bekerja di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Director General (DG-4 Section 1 Executive Order No. 69, s. 2002
5 Section 4 Executive Order No. 69, s. 2002

NICA) ditugaskan sebagai penasihat utama intelijen kepada Presiden. Ia harus melakukan langkah-langkah untuk merampingkan dan memperkuat komunitas intelijen pada umumnya dan NICA pada khususnya, dalam menangani masalah intelijen nasional yang lebih luas, termasuk—tetapi tidak terbatas pada—kontra intelijen, kontra terorisme, intelijen asing, dan intelijen ekonomi. Dalam hal ini, ia akan membentuk Direktorat Anti-Intelijen yang akan berfungsi sebagai titik fokus untuk kegiatan dan operasi anti-intelijen pemerintah pusat.⁶

NICA dipimpin oleh seorang direktur jenderal (*director general*) atau DG-NICA, wakil direktur jenderal untuk masalah khusus (*deputy director general for special concerns*), dan wakil direktur jenderal untuk operasi (*deputy director general for operations*). Jajaran pimpinan ini ditunjuk langsung oleh presiden. Ketika naskah ini ditulis, DG-NICA adalah Alex Paul Monteagudo, seorang mantan direktur operasi di Philippine National Police (PNP). Wakil direktur jenderal untuk masalah khusus dipegang oleh Abelardo P. Villacorta, seorang mantan direktur pelaksana di Intelligence Group di kepolisian (IG-PNP), sebuah unit pendukung operasional di tubuh PNP yang bertugas di tataran teknis, ilmiah, dan investigatif untuk mendukung PNP dan badan-badan penyidik lainnya melalui operasi intelijen dan kontra-intelijen. Kemudian wakil direktur jenderal untuk operasi dipegang oleh Virgilio A. Hernandez, seorang mantan wakil kepala

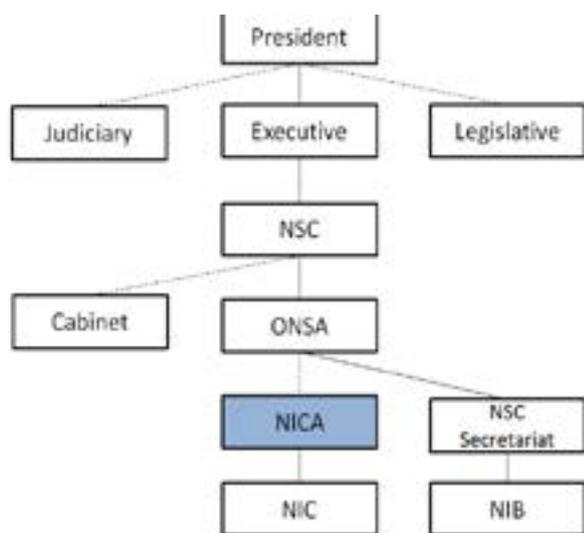
⁶ Section 1 Administrative Order No. 68, s. 2003

staf bidang intelijen di AFP. Semboyan NICA adalah *Kaalaman ay Kaligtasan* yang memiliki arti intelijen adalah keamanan. NICA juga bekerja sama dengan negara-negara sahabat dengan menempatkan agen-agen sebagai liaison officers. Saat ini, NICA berkoordinasi erat dengan CIA, Mossad dan badan intelijen negara-negara ASEAN untuk menghadapi ancaman terorisme.

Dalam menjalankan tugasnya, DG-NICA dibantu dua badan penasihat, yaitu National Intelligence Board (NIB) dan National Intelligence Committee (NIC). DG-NICA dapat melapor langsung kepada presiden, dengan mengonsultasikan terlebih dahulu kepada NIB. NIB merupakan forum tertinggi dalam pertukaran informasi intelijen antara para pejabat tinggi dari berbagai departemen dan unit-unit pemerintahan yang ditunjuk langsung oleh presiden. DG-NICA bertindak sebagai wakil kepala NIB. NIB bertindak sebagai penasihat bagi DG-NICA, yang memberikan rekomendasi bagi persoalan efektifitas komunitas intelijen agar memenuhi ketentuan intelijen negara dalam hal koordinasi dan integrasi operasi intelijen luar dan dalam negeri. Oleh karena itu, tidak heran bahwa NIB memiliki akses terhadap semua informasi yang dibutuhkan dalam menjalankan mandatnya.⁷ Anggota NIB terdiri atas *12 institusi sipil*, yaitu (1) The National Intelligence Coordinating Agency, (2) The Department of Foreign Affairs; (3) The Department of National Defense; (4) The Department of Education, Culture and Sports; (5) The Department of Labor and Employment; (6) The National

⁷ Executive Order No. 158 (s. 1968).

Economic and Development Authority; (7) The Department of Trade and Industry; (8) The Department of Interior and Local Government; (9) The Philippine National Police; (10) The National Bureau of Investigation, Department of Justice; (11) The Bureau of Immigration and Deportation, Department of Justice; (12) The Economic Intelligence and Investigation Bureau, Department of Finance; *dan 7 institusi militer*, yaitu (1) The Office of the Deputy Chief of Staff for Intelligence, J2, Armed Forces of the Philippines; (2) The Office of the Assistant Chief of Staff, G2, Philippine Army; (3) The Office of the Assistant Chief of Staff, A2, Philippine Air Force; (4) The Office of the Assistant Chief of Staff, N2, Philippine Navy; (5) The Intelligence Service of the Armed Forces of the Philippines; (6) The Counter-intelligence Command, Armed Forces of the Philippines; dan (7) The Presidential Security Group.⁸



Gambar 1 Posisi NICA di Cabang Eksekutif Pemerintahan Filipina (National Security Council, 2018)

⁸ Administrative Order No. 217 (s. 1991)

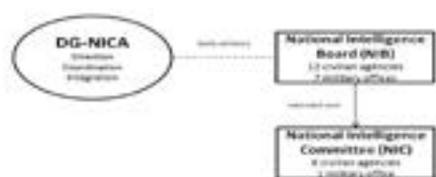
Terdapat dua badan fungsional di dalam NICA, yaitu National Intelligence Committee (NIC) dan Regional Intelligence Committee (RIC). NIC, dipimpin oleh DG-NICA, adalah perpanjangan tangan dari NIB. NIC bertindak sebagai badan penasihat DG-NICA, merupakan forum tingkat tinggi dimana komunitas intelijen dapat bertukar informasi intelijen untuk menghasilkan masukan-masukan bagi perkiraan intelijen nasional (National Intelligence Estimate/NIE) NICA.⁹ Anggota NIC adalah 8 institusi sipil, yaitu (1) Department of Foreign Affairs, (2) National Bureau of Investigation, (3) Bureau of Immigration, (4) Bureau of Customs, (5) Philippine National Police, (7) Philippine Drug Enforcement Agency, (8) Philippine Coast Guard, dan (i) Office for Transportation Security. Masing-masing lembaga tersebut wajib menentukan aparat intelijen tertinggi atau setara sebagai perwakilan permanen pada NIC.¹⁰ Sembilan instansi ini tergabung dalam NIC sebagai bentuk reorganisasi dan revitalisasi mekanisme pengelolaan intelijen dan sebagai instrumen dalam mewujudkan kohesivitas di dalam komunitas intelijen.

Dalam pekerjaannya, NIC dibantu oleh RIC di tingkat wilayah. RIC memiliki mandat dan struktur yang sama dengan NIC, namun memiliki cakupan yang lebih sempit di tingkat lokal. RIC dipimpin oleh Direktur Regional NICA dan memiliki anggota mitra regional NIC. Mandat RIC adalah mengoordinasikan upaya semua unit

⁹ Administrative Order No. 68 (s. 2003)

¹⁰ Administrative Order No. 7 (s. 2017) sebagai perubahan Administrative Order No. 68 (s. 2003)

dan lembaga intelijen pemerintah di tingkat regional dan lokal untuk memastikan integrasi dan penggabungan semua informasi yang berkaitan dengan intelijen nasional yang dikumpulkan pada tingkat di atasnya.¹¹



Gambar 2 Badan Penasihat Direktur Jenderal National Intelligence Coordinating Agency

(DG-NICA) (diolah dari berbagai sumber)

Dalam menangani kasus-kasus terorisme di Filipina, NICA juga membentuk Counter-Terrorism Intelligence Center (CTIC), sebuah badan multi-lembaga di bawah kendali langsung DG-NICA, yang mengoordinasikan secara menyeluruh dalam pelaksanaan operasi intelijen untuk memfasilitasi pengumpulan, pemrosesan, penyebaran, dan pembagian intelijen tentang terorisme, khususnya tentang terorisme internasional. Selain CTIC, NICA juga memiliki Area Counter-Terrorism Intelligence Center (Area CTICs), yang pada prinsipnya ditugaskan untuk menangkap dan menyatu di tingkat operasional dan taktis hasil intelijen, dengan menekankan pada terorisme domestik dan internasional, dari semua badan intelijen (sipil, militer, dan polisi)—di bidang operasi masing-masing.¹² Kemudian, NICA juga memiliki

11 Administrative Order No. 7 (s. 2017) sebagai perubahan Administrative Order No. 68 (s. 2003)

12 Section 3 Administrative Order No. 68 (s. 2003)

Special Monitoring Committee (SMC), yang didirikan pada tahun 2002 untuk operasi kontra-intelijen, khususnya untuk mengawasi ancaman dalam negeri seperti terorisme. Terdapat dua kelompok di dalam SMC, yaitu SMC-Alpha dan SMC-Bravo. Alpha memonitor ancaman-ancaman dalam negeri yang spesifik mengancam instabilitas pemerintahan, Bravo bertindak sebagai pelaksana penilaian dan kajian terhadap ancaman-ancaman tersebut, termasuk memonitor rencana dan kegiatan teroris.

AFP dan PNP juga memiliki unit intelijen masing-masing, namun tidak secara langsung memiliki hirarki pelaporan langsung kepada NICA. Dalam AFP terdapat Intelligence Service of the Armed Forces of the Philippines (ISAFP), sementara dalam PNP terdapat Intelligence Group (IG-PNP). ISAFP bertugas melakukan aktivitas intelijen terkait pelaksanaan fungsi tempur dan pertahanan di lingkup AFP. Sementara IG-PNP bertugas melakukan aktivitas intelijen yang dibutuhkan dalam proses-proses penyidikan kasus di lingkungan PNP. Tidak ada landasan hukum yang mengatur secara rigid bagaimana mekanisme koordinasi antara NICA, ISAFP, IG-PNP, dan badan-badan intelijen pemerintahan lainnya.¹³

KOMUNITAS INTELIJEN DI INDONESIA

Badan Intelijen Negara (BIN) adalah lembaga utama pelaksana intelijen dalam dan luar negeri di Indonesia. BIN telah

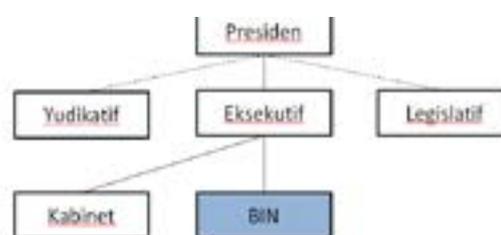
13 Wawancara dengan akademisi Ateneo de Manila University, Oktober 2019.

mengalami sejarah yang cukup panjang sejak awal kemerdekaan, dengan mengalami berbagai pergantian nama, mandat, dan struktur organisasi. Sama halnya dengan NISA di masa Marcos, BAKIN adalah salah satu pilar Orde Baru yang bertujuan melanggengkan rezim dan menyingkirkan lawan politik penguasa. Oleh karena itu, reformasi di bidang intelijen juga turut menjadi bagian dari tuntutan reformasi, di mana lembaga intelijen yang profesional, akuntabel, dan menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia menjadi sebuah cita-cita.

Intelijen Negara di Indonesia telah memiliki landasan hukum, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara yang disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Meski proses perumusan UU ini mengalami stagnasi bertahun-tahun, UU ini adalah titik awal upaya pemerintah untuk mereformasi badan-badan intelijen negara. Dalam landasan hukum ini, ruang lingkup intelijen negara telah didefinisikan secara jelas, yaitu (1) intelijen dalam dan luar negeri; (2) intelijen pertahanan dan/atau militer; (3) intelijen kepolisian; (4) intelijen penegakkan hukum; (5) intelijen kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian. BIN berwenang menyelenggarakan fungsi koordinasi bagi seluruh instansi tersebut.

Sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, pada Pasal 8 dan 9 dicantumkan bahwa intelijen negara dilaksanakan oleh, *pertama*, Badan Intelijen Negara (BIN), sebagai penyelenggara fungsi penyelidikan,

pengamanan, dan penggalangan di dalam dan luar negeri.¹⁴ Kepala BIN bertanggung jawab langsung kepada presiden (Pasal 27 UU 17/2011) serta melaksanakan fungsi koordinasi seluruh institusi intelijen negara (Pasal 28 ayat 1 UU 17/2011). Lebih lanjut, BIN bertugas menghasilkan dan menyampaikan produk intelijen sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan dan memberikan kebijakan dan rekomendasi kepada pemerintah, dalam hal ini presiden dan jajarannya.



Gambar 3 Posisi BIN di Cabang Eksekutif Pemerintahan Indonesia

Sebagai koordinator serta pelaksana aktivitas intelijen dalam dan luar negeri, BIN memiliki delapan kedeputian, yaitu deputi bidang intelijen luar negeri, dalam negeri, kontra intelijen, intelijen ekonomi, intelijen teknologi, intelijen siber, komunikasi dan informasi, dan analisis dan produksi intelijen. Deputi Bidang Intelijen Siber adalah hasil penambahan kedeputian yang diatur dalam Peraturan Presiden No 73 Tahun 2017 sebagai upaya untuk meningkatkan deteksi dan peringatan dini terhadap berbagai bentuk dan sifat ancaman siber. Kemudian, dalam menghasilkan dan memberikan analisis yang tepat, Kepala BIN dibantu oleh lima orang staf ahli, yaitu staf ahli bidang ideologi dan politik, sosial

¹⁴ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2012 tentang Badan Intelijen Negara

budaya, hukum dan hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan, dan sumber daya alam dan lingkungan hidup (Pasal 36 Perpres No. 90 Tahun 2012).

Dalam melaksanakan mandatnya sebagai penyelenggara aktivitas intelijen dalam dan luar negeri, BIN dibantu oleh Badan Intelijen Negara di Daerah (Binda) dan Perwakilan BIN di luar negeri (Perbinlu). Binda dipimpin oleh Kepala Binda, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BIN melalui deputi intelijen dalam negeri (Pasal 39 Perpres No. 90 Tahun 2012). Binda merupakan unit struktural BIN di wilayah provinsi, sekaligus koordinator penyelenggara intelijen negara di daerah (Pasal 1 ayat 2 Perpres No. 67 Tahun 2013).

Kedua, intelijen Tentara Nasional Indonesia, sebagai penyelenggara intelijen negara pertahanan dan/atau militer. Institusi yang dimaksud adalah Badan Intelijen Strategis Tentara Nasional Indonesia (BAIS TNI), di bawah komando Panglima TNI di lingkup Markas Besar (Mabes) TNI. Selain di lingkup Mabes TNI, masing-masing matra (AD, AL, dan AU) juga turut memiliki fungsi intelijen tempur untuk menjalankan tupoksi matra masing-masing. Misalnya, di tubuh Angkatan Darat terdapat Pusat Intelijen Angkatan Darat sebagai unsur badan pelaksana pusat yang berkedudukan langsung kepada Kepala Staf AD (Kasad). Kemudian, setiap Panglima Kodam memiliki Asisten Intelijen (Asintel) sebagai unsur pembantu pimpinan. Meski fungsi intelijen untuk mendukung operasi menjadi pembeda, seluruh fungsi intelijen

di tubuh TNI berkoordinasi dalam satu komunitas intelijen tempur. Sebagai intelijen tempur, BAIS TNI bertugas untuk menyelenggarakan kegiatan dan operasi intelijen strategis serta pembinaan kekuatan dan kemampuan intelijen strategis dalam rangka mendukung tugas pokok TNI.¹⁵ Dalam pelaksanaan tugas sehari-harinya, Kepala BAIS (Kabais) TNI berkoordinasi dengan Kepala Staf Umum (Kasum) TNI.¹⁶ BAIS TNI mengirimkan atase pertahanan untuk ditempatkan di kantor perwakilan Republik Indonesia dengan status diplomatik, yang berfungsi dalam melaksanakan diplomasi militer, kerja sama militer dan pertahanan, serta misi perdamaian dunia.

Ketiga, Intelijen Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai penyelenggara intelijen negara dalam rangka pelaksanaan tugas kepolisian. Institusi yang dimaksud adalah Badan Intelijen dan Keamanan (Baintelkam) yang bekerja di lingkup Mabes Polri sebagai unsur pelaksana tugas pokok yang berada di bawah Kapolri langsung. Baintelkam bertugas membantu Kapolri dalam membina dan menyelenggarakan fungsi intelijen bidang keamanan bagi kepentingan pelaksanaan tugas operasional dan manajemen Polri untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam rangka mewujudkan keamanan dalam negeri.¹⁷

15 Pasal 31 ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia

16 Pasal 31 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia

17 Pasal 18 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 52

Keempat, Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia, sebagai penyelenggara intelijen negara dalam rangka penegakkan hukum, yaitu Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen yang bertanggung jawab langsung kepada Jaksa Agung. Lingkup bidang intelijen Kejaksaan meliputi kegiatan intelijen penyelidikan, pengamanan dan penggalangan untuk melakukan pencegahan tindak pidana untuk mendukung penegakan hukum baik preventif maupun represif, melaksanakan cegah tangkal terhadap orang-orang tertentu dan/atau turut menyelenggarakan ketertiban dan ketenteraman umum.¹⁸

Kelima, intelijen kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian, sebagai penyelenggara intelijen negara dalam rangka pelaksanaan tugas kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian. Sebagai contoh, dalam lingkungan Kementerian Pertahanan terdapat unit Badan Instalasi Strategis Nasional (Bainstranas) yang bertugas memberikan informasi intelijen kepada Menteri Pertahanan untuk kemudian diserahkan kepada Presiden sebagai pertimbangan kebijakan pertahanan. Pengguna dari unit intelijen yang ada di kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian adalah menteri atau kepala lembaga itu sendiri.

Dalam menjalankan fungsi koordinasi antara seluruh instansi intelijen yang dilakukan oleh BIN, terdapat Komite Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia 18 Pasal 15 ayat 2 Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia

Intelijen Pusat (Kominpus) dan Komite Intelijen Daerah (Kominda). Keanggotaan Kominpus terdiri atas Kepala BIN, Kepala Intelijen Polri, Asisten Intelijen (Asintel) Panglima TNI, Kepala Intelijen TNI, Jaksa Agung Muda Bidang Intelijen, dan seluruh pimpinan Intelijen Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Kementerian (Pasal 7 Perpres No. 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara). Sementara itu, Kominda terdiri atas Kepala Binda, Pimpinan Intelijen TNI di daerah, Pimpinan Intelijen Polda, Pimpinan Kejaksaan di daerah, Kepala Kesatuan Bangsa dan Politik, dan Pimpinan Intelijen Kementerian/ Lembaga di daerah (Pasal 8 Perpres No. 67 Tahun 2013). Kominpus dan Kominda melakukan rapat koordinasi secara berkala sesedikitnya satu kali dalam satu bulan atau sewaktu-waktu sesuai kebutuhan, misalnya menjelang Pemilihan Umum atau Pemilihan Kepala Daerah. Rapat koordinasi ini dipimpin oleh Kepala BIN dan Kepala Binda, yang secara umum membahas berbagai permasalahan strategis dan aktual yang mempengaruhi keamanan nasional, daerah, serta di tingkat regional dan global. Dalam rapat koordinasi ini, pertukaran informasi intelijen juga berlangsung, di mana diharapkan akan ada sebuah perumusan kegiatan atau operasi bersama yang akan menghasilkan rekomendasi bagi pembuat kebijakan. Perhelatan besar seperti Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serta kejadian yang mengancam keamanan nasional seperti kerusuhan sosial di Papua 2019 adalah agenda-agenda yang kerap menjadi

perhatian penting selama koordinasi pusat dan daerah.

dan singkat mengenai aspek-aspek penting dalam komunitas intelijen di Filipina dan Indonesia, simak tabel di bawah ini:

Agar dapat memahami secara jelas

Tabel 2 Perbandingan Komunitas Intelijen Filipina dan Indonesia (diolah dari berbagai sumber)

No.	Aspek	Filipina	Indonesia
1	Koordinator	National Intelligence Coordinating Agency (NICA)	Badan Intelijen Negara (BIN)
2	Komunitas Intelijen	<ul style="list-style-type: none"> a) National Intelligence Coordinating Agency (NICA) b) Intelligence Service of the Armed Forces of the Philippines (ISAFP) c) Intelligence Group Philippine National Police (IG-PNP) d) Office of the National Security Adviser (ONSA) e) Office of the President (OP) f) National Bureau of Investigation (NBI) g) Badan pemerintah lainnya yang memiliki fungsi intelijen dan mendapatkan Confidential Funds/ Intelligence Funds 	<ul style="list-style-type: none"> a) Badan Intelijen Negara (BIN) b) Badan Intelijen Strategis Tentara Nasional Indonesia (BAIS TNI) c) Badan Intelijen dan Keamanan (Baintelkam) Polri d) Intelijen Kejaksaan RI e) Intelijen Kementerian/ Lembaga
3	Perangkat Regulasi	<ul style="list-style-type: none"> • Executive Order No. 246, s. 1987 (pembentukan NICA) • Executive Order No. 69, s. 2002 (reorganisasi NICA) • Administrative Order No. 68, s. 2003 (penguatan NICA) • Administrative Order No. 149, s. 1989 (NSC memberikan arahan ke NICA dan komunitas intelijen) • Administrative Order No. 124, s. 2005 (NSA dan NSC melakukan reorganisasi dan revitalisasi komunitas intelijen, serta melakukan audit intelijen) 	<ul style="list-style-type: none"> • UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara (ruang lingkup intelijen negara dan BIN sebagai koordinator fungsi intelijen negara) • Perpres No. 90 Tahun 2012 (BIN) • Perpres No. 67 Tahun 2013 (koordinasi intelijen negara) • Peraturan DPR RI no. 2 Tahun 2014 (tim pengawas intelijen negara di DPR RI) • Permendagri No. 11 Tahun 2006 (tentang Kominda)
4	Kedudukan	Di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden serta di bawah pengawasan administratif National Security Council (NSC)	Di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden (Kepala BIN adalah bagian dari kabinet)

5	Mandat	<ul style="list-style-type: none"> a) Sebagai titik fokus dalam pengarahan, koordinasi, dan integrasi seluruh kegiatan pemerintah yang terkait dengan intelijen nasional b) Menyiapkan perkiraan intelijen dalam situasi dalam dan luar negeri sebagai bahan formulasi kebijakan nasional oleh presiden 	<ul style="list-style-type: none"> a) Menyelenggarakan fungsi intelijen (penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan) di dalam negeri dan luar negeri b) Menyelenggarakan fungsi koordinasi intelijen negara
6	Penunjukkan	Presiden	Presiden
7	Struktur Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> a) The Office of the Director General b) The Office of the Deputy Director General c) Directorate I d) Directorate II e) Directorate III f) Directorate IV g) The Office for Policies, Plans and Programs h) The Office of the Comptroller i) Regional Offices j) Other Line and Staff Offices 	<ul style="list-style-type: none"> a) Kepala BIN b) Wakil Kepala c) Sekretariat Utama d) Deputi Bidang Intelijen Luar Negeri e) Deputi Bidang Intelijen Dalam Negeri f) Deputi Bidang Kontra Intelijen g) Deputi Bidang Intelijen Ekonomi h) Deputi Bidang Intelijen Teknologi i) Deputi Bidang Intelijen Siber¹⁹ j) Deputi Bidang Komunikasi dan Informasi k) Deputi Bidang Analisis dan Produksi Intelijen l) Inspektorat Utama m) Staf Ahli n) Badan Intelijen Negara di Daerah
8	Dewan Penasihat	<ul style="list-style-type: none"> a) NIB (ditunjuk oleh presiden) sebagai dewan penasihat DG-NICA untuk koordinasi dan integrasi kerja intelijen b) NIC (terdiri dari badan sipil dan militer) untuk membuat proyeksi National Intelligence Estimate (NIE) 	<ul style="list-style-type: none"> a) Staf Ahli Bidang Ideologi dan Politik b) Staf Ahli Bidang Sosial Budaya c) Staf Ahli Bidang Hukum dan HAM d) Staf Ahli Bidang Pertahanan dan Keamanan e) Staf Ahli Bidang SDA dan Lingkungan Hidup
9	Intelijen Lokal	Regional Intelligence Committee (RIC)	Badan Intelijen Negara di Daerah (Binda)

Dari tabel di atas, kita dapat menarik gambaran umum mengenai perbandingan antara komunitas intelijen di Filipina dan Indonesia. Filipina dan Indonesia sama-sama memiliki badan intelijen yang berfungsi sebagai koordinator badan-badan serta kerja intelijen yang berada

di lingkungan pemerintahannya. Sebagai koordinator, NICA dan BIN sama-sama memiliki wewenang dalam menyusun rencana, arah, dan kebijakan nasional di bidang intelijen. Perbedaan yang cukup mencolok antara NICA dan BIN adalah mandat mereka. Jika BIN secara spesifik diberikan mandat penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan (lidpamgal) intelijen di dalam dan luar negeri, NICA

¹⁹ Deputi Bidang Intelijen Siber adalah deputi yang baru ditambahkan pada tahun 2017, sesuai Perpres No. 73 Tahun 2017 yang merupakan perubahan dari Perpres No. 90 Tahun 2012.

hanya memiliki fungsi pengarahan, koordinasi, integrasi, dan menyiapkan perkiraan intelijen (*intelligence estimate*). Sementara itu, posisi NICA dan BIN di pemerintahan juga patut dicermati. NICA berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada National Security Council, yang didalamnya terdapat Presiden dan National Security Adviser (NSA), yang mendefinisikan keamanan dan kepentingan nasional Filipina dalam kebijakan keamanan nasional. Sementara di Indonesia, Kepala BIN langsung di bawah arahan Presiden dan hanya bertanggungjawab kepada Presiden.

PENGAWASAN KOMUNITAS INTELIJEN DI FILIPINA DAN INDONESIA

Filipina

Secara regulasi, Filipina belum memiliki landasan hukum pengawasan atas badan intelijen mereka. Meski demikian, telah ada Intelligence Oversight Act of 2017 dan Intelligence Oversight Act 2019 yang statusnya masih *pending in the committee* sejak 2017. RUU ini pertama kali diajukan oleh Senator Leila M. De Lima dari bulan Maret 2013 berjudul *An Act Ensuring Accountability In Intelligence Activities And The Use Of Intelligence And Confidential Funds Granted To All Government Agencies, Establishing For The Purpose A Joint Congressional Intelligence Committee To Strengthen The Oversight Powers Of Congress To Monitor Intelligence Activities Of All Agencies Of The Philippine Government And To Oversee How Intelligence And Confidential Funds*

Are Expended, And For Other Purposes. Dalam RUU ini menekankan bahwa seluruh lembaga pemerintahan di Filipina harus dapat mempertanggungjawabkan dana publik yang telah digunakan untuk kepentingan publik semata.²⁰ Namun, karena sifat kerahasiaan yang dimiliki badan intelijen, maka akan terdapat potensi penyelewengan dana ini dalam kerja-kerja intelijen yang tidak efektif dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Keseimbangan antara akuntabilitas dan kerahasiaan harus dijaga untuk memastikan badan-badan intelijen melindungi hak-hak sipil dari ancaman keamanan nasional.

Urgensi atas UU ini menguat karena selama ini implementasi atas pelaporan dan audit Confidential Funds (CF) dan Intelligence Funds (IF) tidak pernah jalan. Mandat pembentukan Joint Circular 2015 yang berfungsi sebagai panduan bagi Commission on Audit dan beberapa instansi lainnya, stagnan ketika pemerintahan berganti.²¹ Hal ini diperparah karena dalam General Appropriations Act (GAA) 2017, uang dalam jumlah besar digelontorkan untuk berbagai badan intelijen dan aktivitas rahasianya. Misalnya, Office of the Presiden telah diberikan cek kosong sejumlah 2.5 miliar peso untuk kerja intelijen mereka dalam program “War on Drugs” yang digaungkan oleh Presiden Rodrigo Duterte. Tren ini berlanjut pada GAA 2018 dan 2019. Karena sifat kerahasiaan intelijen, uang ini tertera sebagai *lump sum* dan tidak menjadi

20 Section 4 (2), Presidential Decree No. 1445

21 Explanatory Note Intelligence Oversight Act of 2017

sasaran permintaan audit oleh Commission on Audit Filipina.

Dalam RUU ini, yang disebut sebagai badan intelijen adalah termasuk National Security Agency (NSA), National Intelligence Coordinating Agency (NICA), Intelligence Service of the Armed Forces of the Philippines (ISAFP), Intelligence Group Philippine National Police (PNP-IG), National Bureau of Investigation (NBI), Office of the President (OP), dan seluruh departemen dan badan pemerintahan Filipina yang menerima CF dan IF dari General Appropriations Act.²²

Oleh karena itu, untuk menyeimbangkan kerahasiaan dan akuntabilitas badan intelijen, RUU ini mengajukan pembentukan Joint Congressional Intelligence Committee (JCIC) yang bertugas untuk memantau dan mengawasi aktivitas intelijen, termasuk administrasi, manajemen keuangan, dan pengeluaran dari badan intelijen. Dalam RUU ini, JCIC memiliki akses penuh atas informasi aktivitas intelijen, termasuk aktivitas intelijen penting dan kegagalan intelijen penting, sesegera mungkin ketika ditetapkan atau terjadi. RUU ini juga menetapkan bahwa lembaga pemerintah Filipina harus mendapatkan surat yang ditandatangani oleh Presiden atau kepala badan konstitusional jika ingin menerapkan otonomi fiskal, khususnya dalam hal aktivitas intelijen, sebelum anggarannya digelontorkan. Surat ini harus ditembuskan ke JCIC selambat-lambatnya dalam 72

²² Section 2 (b) Intelligence Oversight Act of 2017

jam.²³

JCIC yang diajukan dalam RUU ini terdiri atas sepuluh orang, terdiri atas lima orang anggota Senat dan lima orang anggota House of Representatives, yang mengadakan pertemuan triwulanan atau sesering yang diperlukan. Lima orang perwakilan Senat tersebut adalah:

- a) Ketua Senate Committee on National Defense and Security (*co-chair*)
- b) Ketua Committee on Peace, Unification, and Reconciliation
- c) Ketua Committee on Justice and Human Rights
- d) Ketua Committee on Public Order and Illegal Drugs
- e) Ketua Committee on Finance

Sementara lima orang perwakilan House of Representative adalah:

- a) Ketua House Committee on National Defense and Security (*co-chair*)
- b) Ketua Committee on Peace, Reconciliation, and Unity
- c) Ketua Committee on Human Rights
- d) Ketua Committee on Public Order and Safety
- e) Ketua Committee on Appropriations

Selain kesepuluh orang tersebut, Presiden Senat, Juru Bicara House of Representative, dan pimpinan minoritas dari Senat dan House, bertindak sebagai anggota *ex-officio*

²³ Explanatory Note Intelligence Oversight Act of 2017

JCIC.²⁴

Dalam RUU ini, meski tidak ditafsirkan sebagai perlu persetujuan JCIC, Presiden diberikan mandat untuk selalu menginformasikan JCIC atas aktivitas intelijen Filipina, termasuk aktivitas ilegal serta tindakan perbaikan yang telah dan/atau akan dilakukan untuk menanganinya. Namun ada pengecualian jika Presiden menilai bahwa dalam batasan tertentu suatu informasi dapat mempengaruhi kepentingan vital negara, informasi tersebut boleh hanya diberitahukan kepada dua orang pimpinan JCIC dan para anggota *ex-officio*. Alasan pembatasan informasi ini perlu dilampirkan secara tertulis kepada JCIC.²⁵

Selain soal ketentuan umum pengawasan kongres, RUU ini juga mengatur soal melindungi kerahasiaan, pelaporan, persidangan, pendanaan, dan laporan tahunan aktivitas intelijen. Dalam hal melindungi kerahasiaan, JCIC diberikan mandat untuk (a) membuat prosedur untuk melindungi seluruh informasi rahasia termasuk yang terkait dengan metode dan sumber intelijen, serta (b) menghukum anggota yang melanggar prosedur yang telah ditetapkan. Prosedur ini harus mendapatkan persetujuan dari Senate dan House, sebelum diimplementasikan.²⁶ Dalam hal pelaporan, seluruh badan intelijen yang telah didefinisikan sebelumnya di atas wajib (a) melaporkan seluruh aktivitas intelijen, termasuk

aktivitas dan kegagalan intelijen penting, sesegera mungkin, dan (b) menyediakan informasi apa pun yang dibutuhkan JCIC dalam melaksanakan tanggung jawabnya.²⁷ Dalam hal persidangan, ketua JCIC dapat meminta perhatian Senat dan House, segala hal terkait aktivitas intelijen yang membutuhkan perhatian dari komite-komite terkait.²⁸ Dalam hal pendanaan, CF dan IF yang diberikan kepada badan-badan intelijen boleh dipakai untuk aktivitas intelijen setelah mendapatkan surat yang ditandatangani oleh Presiden dan diizinkan oleh Kongres, serta JCIC menerima tembusan izin tersebut selambat-lambatnya 72 jam.²⁹ Kemudian, dalam hal laporan tahunan, sebelum tanggal 31 Januari setiap tahun, Presiden harus menyerahkan laporan kepada JCIC tentang dua hal, yaitu laporan permintaan intelijen Filipina di tahun berjalan dan kegiatan badan-badan intelijen selama tahun sebelumnya. Tujuan laporan ini adalah memfasilitasi penilaian (*assessment*) dari aktivitas badan intelijen selama tahun sebelumnya dan membantu pengembangan misi dan anggaran badan intelijen di tahun berjalan. Laporan ini harus memberikan informasi detail yang cukup agar Kongres dapat memutuskan alokasi sumber daya tertentu. Laporan ini juga termasuk laporan keuangan dari seluruh badan intelijen secara mendetail dalam bentuk *unclassified*, tetapi boleh memasukkan lampiran *classified*.³⁰

Intelligence Oversight Act 2017 pertama kali dibahas pada First Regular

24 Section 3 Intelligence Oversight Act 2017

25 Section 4 (a), (b), (c) Intelligence Oversight Act of 2017

26 Section 5 Intelligence Oversight Act of 2017

27 Section 6 Intelligence Oversight Act of 2017

28 Section 7 Intelligence Oversight Act of 2019

29 Section 8 Intelligence Oversight Act of 2017

30 Section 9 Intelligence Oversight Act of 2017

Session, 17th Congress pada 14 Maret 2017 dan statusnya sejak saat itu adalah *pending in the committee* dan dirujuk ke Committee on National Defense and Security dan Committee on Finance. Kemudian, pada 11 Juli 2019, Senator De Lima mengajukan Intelligence Oversight Act 2019 dengan revisi minor dan dibahas pada First Regular Session 18th Congress. Status kembali *pending in the committee* dan dirujuk kembali ke Committee on National Defense and Security dan Committee on Finance, pada 31 Juli 2019. Dikarenakan adanya penggabungan komite, maka RUU ini diserahkan ke komite gabungan baru³¹, yaitu Committee on National Defense and Security, Peace, Unification and Reconciliation.

Dari RUU ini, kita dapat menyimpulkan beberapa hal, yaitu (1) Filipina belum memiliki landasan hukum mengenai pengawasan atas anggaran intelijen sebagai bentuk pertanggungjawaban atas penggunaan dana publik; (2) adanya penggelontoran *lump sum* besar-besaran tanpa mekanisme audit atas anggaran yang besar tersebut, memberikan potensi penyalahgunaan kewenangan dan anggaran; (3) mekanisme pengawasan yang konstruksikan dalam RUU ini hanya sebatas CF dan IF yang diberikan kepada badan-badan intelijen Filipina agar akuntabel dalam penggunaan dana publik; (4) masalah soal legalitas dan efektifitas operasi intelijen belum tersentuh;

31 Sesuai Adopted Resolution No. 9 yang memandatkan penggabungan Committee on National Defense and Security dan Committee on Peace, Unification and Reconciliation

dan (5) jalan buntu dalam pembahasan RUU ini, ditandai dengan dua kali ditunda di komite terkait, menggambarkan upaya berlarut-larut dalam pembahasan.

Indonesia

Jika Filipina belum memiliki landasan hukum yang mengatur pengawasan, Indonesia sudah selangkah lebih maju dengan memiliki UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Meski implementasinya masih tanda tanya besar, kehadiran UU ini menjadi instrumen dalam membatasi apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh badan intelijen. Mekanisme sanksi juga bisa dilakukan jika kinerja intelijen dipandang menyimpang dari UU yang ada. UU ini juga memisahkan fungsi intelijen dalam penindakan hukum, dengan cara menghilangkan kewenangan penangkapan dan interogasi. Hal ini tidak sepenuhnya didukung oleh komunitas intelijen, yang akhirnya menyebabkan berlarut-larutnya pembahasan UU ini sebelum disahkan. Badan-badan intelijen masih menganggap bahwa penindakan atau eksekusi masih perlu dilakukan agar kerja intelijen efektif (Yanuarti, 2017).

Dalam UU ini, disebutkan terdapat 2 mekanisme pengawasan, yaitu pengawasan internal dan eksternal. Pertama, mekanisme pengawasan internal dilakukan oleh pimpinan masing-masing, misalnya Kepala BIN.³² Kedua, mekanisme pengawasan eksternal dilakukan oleh komisi di DPR RI yang khusus menangani bidang intelijen,

32 Pasal 43 ayat 1 UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara

dalam hal ini Komisi I.³³ Pengawasan internal BIN telah diatur dalam Perpres No. 90 Tahun 2012 tentang BIN, yaitu menyatakan bahwa Inspektorat Utama adalah unsur pengawas internal yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BIN. Fungsi Inspektorat Utama adalah: (a) penyiapan perumusan kebijakan pengawasan intern; (b) pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; (c) pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan Kepala BIN; (d) penyusunan laporan hasil pengawasan; dan (e) pelaksanaan administrasi Inspektorat Utama.

Dalam hal pengawasan eksternal, sayangnya, di dalam UU ini tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai sub-komisi pengawas di DPR. Penjelasan lebih lengkap ada pada Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2014, 3 tahun sejak UU Intelijen Negara disahkan, mengenai Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR RI. Tim Pengawas ini berfungsi melakukan pengawasan jika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan fungsi Intelijen Negara oleh penyelenggara intelijen yang tidak sesuai UU.³⁴ Tim ini wajib menjaga Rahasia Intelijen dengan menjaga kerahasiaan seluruh bahan dan hasil rapat yang bersifat tertutup. Rapat mereka dapat membahas penyimpangan yang dilakukan dan aspirasi atau aduan

masyarakat kepada DPR yang terkait penyimpangan fungsi intelijen. Hasil rapat

33 Pasal 43 ayat 2 UU No. 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara

34 Pasal 8 Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2014 tentang Tim Pengawas Intelijen Negara di DPR RI

dilaporkan ke Komisi I DPR RI, paling sedikit pada setiap akhir tahun persidangan. Sayangnya, parameter penyimpangan yang dimaksud tidak dijelaskan secara rinci dan tim ini tidak berwenang mengawasi anggaran badan intelijen (Yanuarti, 2017).

Pengawasan oleh eksekutif pun sekadar dimaknai sebagai pengawasan oleh Presiden saja sebagai pengguna-akhir. Padahal, pada praktiknya, relasi kerja intelijen juga akan terkait dengan kementerian yang bersangkutan, terlebih ketika pembagian deputi bidang di BIN sangat spesifik mengaitkan tugas pokoknya dengan kinerja pemerintahan tertentu. Sayangnya, relasi kerja sejenis ini serta pengawasan di tingkat kementerian masih nihil. Hal lain yang patut menjadi sorotan adalah pengawasan oleh publik tidak menjadi perhatian dalam UU Intelijen Negara. Padahal peran serta masyarakat sangat penting. Namun memang implementasinya akan sulit karena kerahasiaan informasi intelijen yang tidak pernah dibuka oleh publik meskipun retensi informasinya hanya 25 tahun (Yanuarti, 2017). Segala masalah ini menandakan bahwa perangkat regulasi tidak cukup untuk membangun dan mendorong pengawasan atas kerja badan intelijen.

Perbandingan Pengawasan Komunitas Intelijen di Filipina dan Indonesia

Dalam tingkatan pengawasan internal, tidak diketahui bentuk kontrol atas komunitas intelijen di Filipina karena aspek ini biasanya diisi dengan panduan atau pedoman yang

dirumuskan internal dan tidak dipublikasikan ke publik. Penelusuran dokumen-dokumen resmi secara daring tidak menemukan sesuatu yang dapat dikategorikan sebagai bentuk kontrol internal. Berbeda dengan Filipina, Indonesia telah memiliki kode etik intelijen sebagai panduan atau pedoman bagi pelaksanaan aktivitas intelijen, yang dituangkan dalam Peraturan Kepala BIN No. 7 Tahun 2017 tentang Kode Etik Intelijen Negara serta disahkan oleh Kepala BIN Budi Gunawan. Pasal 2 menyebutkan bahwa kode etik ini dimaksudkan sebagai pedoman dalam bersikap, berbicara, bertindak, dan berperilaku bagi personel intelijen negara dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta pergaulan hidup sehari-hari. Nilai dasar yang mendominasi dalam kode etik ini adalah setiap personel wajib mengabdikan sepenuhnya kepada negara dan selalu mengutamakan kepentingan bangsa dan negara. Dalam peraturan ini juga terdapat kewajiban dan larangan di dalam kode etik. Dewan Etik adalah dewan ad-hoc yang dibentuk ketika ada laporan dugaan pelanggaran kode etik dari atasan langsung atau inspektorat. Atas keputusan Dewan Etik, mereka akan memberikan rekomendasi penjatihan sanksi—ringan, sedang, dan berat—yang disampaikan ke Kepala BIN. Sementara, masih di internal badan intelijen, institusi kontrol di Filipina dan Indonesia tidak ada perbedaan, yaitu keduanya dipegang oleh kepala badan intelijen masing-masing, misalnya DG-NICA dan Kepala BN.

Selanjutnya, terdapat institusi pengawas di internal NICA, yaitu Office

of the Comptroller yang berfungsi sebagai perencanaan, monitoring, dan evaluasi anggaran internal NICA. Sama halnya di tubuh BIN, terdapat Inspektorat Utama yang bertugas melaksanakan pengawasan internal di lingkungan BIN dalam hal keuangan dan kinerja. Pengawasan kinerja ini tidak ada di ruang lingkup kerja Comptroller NICA, namun kinerja yang dimaksud dalam fungsi Inspektorat juga tidak diketahui sasaran kerja dan indikatornya. Terlebih ketika laporan pemeriksaan internal ini tidak dipublikasikan bebas kepada publik. Dari uraian tersebut, kita dapat menyimpulkan bahwa perangkat pengawasan internal hanya menyentuh ranah keuangan atau anggaran, meskipun anggaran itu pun digelontorkan dalam *lump sum*, yang sangat berpotensi disalahgunakan.

Berlanjut ke pengawasan eksekutif, bentuk kontrolnya adalah arahan dari kementerian atau kabinet. NICA di bawah pengawasan administratif NSC, artinya NSC yang menentukan dan mengevaluasi kerja NICA dalam konteks menjaga keamanan nasional, sesuai National Security Policy dan Strategy yang telah dirancang bersama dalam forum tinggi NSC. Sementara itu, masih tidak ada arahan kementerian bagi BIN, padahal kerja kementerian dan BIN banyak memiliki persamaan, seperti divisi-divisi BIN spesifik mengaitkan tugas pokoknya dengan kinerja kementerian (Yanuarti, 2017). Institusi kontrol di cabang eksekutif tidak memiliki perbedaan, NICA dan BIN sama-sama di bawah pengawasan Presiden sebagai pengguna-akhir (*end-user*) mereka. Kemudian cabang eksekutif yang

bertindak sebagai institusi pengawas adalah badan audit negara setingkat kementerian. Commission on Audit menemukan tiga perempat anggaran intelijen pemerintah—yaitu 6.5 miliar dari hampir 9 miliar peso—dihabiskan hanya oleh 3 badan, yaitu Office of the President, Department of National Defense, dan Kongres. Pihak AFP menyatakan bahwa anggaran intelijen mereka banyak tersedot dalam misi intelijen dan kontra intelijen di krisis Marawi. Sementara PNP menyebutkan bahwa anggaran intelijen mereka sebagian besar tersita untuk misi pemberantasan narkoba (Rappler, 2018). COA menemukan kesulitan dalam mengaudit anggaran intelijen dan semata-mata bergantung pada laporan yang diserahkan kepada mereka. Resistensi internal badan intelijen dalam membuka laporan keuangan pun cukup nyata. Bukti pembayaran atau pembelian tidak dibutuhkan juga dalam kasus anggaran intelijen. Alokasi anggaran intelijen pun semata-mata kewenangan Kongres, badan pemerintah bebas meminta anggaran tanpa ada justifikasi yang jelas dalam permintaan anggaran (Rappler, 2016). Hal ini menggambarkan bahwa meskipun perangkat pengawas sudah ada, Filipina dan Indonesia masih sulit mewujudkan transparansi dan akuntabilitas anggaran intelijen.

Selanjutnya, bentuk kontrol pada badan negara lainnya di Filipina, yaitu dalam bentuk landasan hukum atau undang-undang masih dalam proses pengajuan di Kongres. Intelligence Oversight Act telah diajukan sebanyak dua kali, yaitu pada

Tabel 3 Perbandingan Tingkat Kontrol/Pengawasan Intelijen di Filipina dan Indonesia (diolah dari berbagai sumber)

Tingkat Kontrol/ Pengawasan	Internal Badan	Cabang Eksekutif	Badan Negara Lainnya	Kelompok Masyarakat Sipil
Bentuk Kontrol				
• Filipina	P a n d u a n Internal?	NSC	Sedang diajukan	Lembaga penelitian
• Indonesia	Kode Etik Intelijen Negara	Tidak ada	UU Intelijen Negara	Lembaga penelitian dan advokasi
Institusi Kontrol				
• Filipina	DG-NICA	Presiden	Kongres	NGO
• Indonesia	Kepala BIN	Presiden	Komisi 1 DPR	NGO
Institusi Pengawas				
• Filipina	Office of the Comptroller	Commission on Audit (COA)	Sedang diajukan (JCIC)	Lemah
• Indonesia	I n s p e k t o r a t Utama	B a d a n P e n g a w a s K e u a n g a n (BPK)	Tim Pengawas Intelijen	Lemah Politisasi media

tahun 2017 dan 2019. Sementara Indonesia sudah memiliki UU Intelijen Negara yang disahkan pada 2011. Meski implementasi UU ini masih menjadi tanda tanya besar, UU ini dijadikan sebuah momentum utama dalam reformasi intelijen di Indonesia. Dalam hal institusi kontrol, pengawasan Filipina dan Indonesia sama-sama ada di parlemen. Perbedaannya adalah Filipina tidak spesifik menentukan komisi yang khusus menangani intelijen. Pembacaan laporan NICA dan badan-badan intelijen lainnya kepada Kongres, dilaksanakan tiap tahun melalui Presiden. Dalam hal institusi pengawas, Indonesia telah membentuk Tim Pengawas Intelijen yang diatur dalam Peraturan DPR, yang merupakan sub pengawas dari Komisi I DPR. Tim ini bersifat ad hoc yang bertugas memeriksa hanya jika ada laporan penyimpangan, yang indikatornya pun tidak jelas. Kewenangan Tim Pengawas tidak ada dalam pengawasan anggaran komunitas intelijen, investigasi,

dan akses terhadap informasi. Keterbatasan mandat pengawasan ini mengakibatkan tim tidak memiliki kewenangan proaktif untuk memveto atau mengubah kebijakan serta operasi yang dilakukan oleh komunitas intelijen (Yanuarti, 2018).

Kemudian, pengawasan keempat adalah dari kelompok masyarakat sipil. Bentuk kontrol dari kedua negara adalah hasil-hasil penelitian dari lembaga penelitian atau NGO. Dalam kasus Indonesia, Pusat Penelitian Politik LIPI sudah melakukan kajian atas reformasi intelijen selama 2014-2019 dan menghasilkan temuan-temuan yang dirangkum dalam buku dan kertas kebijakan. Sebelum LIPI, Tim Pacivis UI telah melakukan kajian dan advokasi pada saat perumusan UU Intelijen Negara. Sementara di Filipina, sudah banyak kajian mengenai reformasi sektor keamanan secara umum, namun untuk kajian mengenai reformasi intelijen masih sedikit disentuh

karena istilah ini adalah sesuatu yang baru bagi Filipina.³⁵ Dalam hal institusi kontrol dan pengawas, partai-partai politik kedua negara cenderung abai dalam menyoroiti pengawasan atas anggaran dan kinerja intelijen. Pun demikian dengan warga negara dan media. Dalam kasus Indonesia, masa retensi informasi intelijen yang tidak jelas membuat publik tidak bisa memantau secara langsung laporan aktivitas intelijen.

KESIMPULAN

Dalam hal pengawasan, komunitas intelijen Filipina dapat belajar banyak dari komunitas intelijen di Indonesia, begitu pula sebaliknya. *Pertama*, pengawasan atas intelijen yang diajukan dalam Intelligence Oversight Act perlu didorong untuk disahkan oleh berbagai pihak, tidak terkecuali masyarakat sipil. Regulasi ini merupakan salah satu jalan pembuka dalam akuntabilitas dan transparansi penggunaan anggaran intelijen yang jumlahnya fantastis. *Kedua*, akuntabilitas dan transparansi anggaran tidak cukup dalam mengawasi aktivitas intelijen. Kebijakan dan operasi intelijen yang menyita dana publik juga perlu diawasi dalam keberhasilan dan kepatutannya. Sementara itu, Indonesia juga perlu belajar dari Filipina dalam hal arsitektur dan kebijakan keamanan nasional. NICA tidak secara langsung di bawah dan bertanggung jawab pada Presiden, namun ada forum nasional tingkat tinggi yaitu NSC yang bertugas memberi arahan kerja NICA atas ancaman keamanan nasional.

35 Wawancara dengan akademisi Ateneo de Manila University, Oktober 2019

Karena Indonesia tidak memiliki perangkat eksekutif semacam NSC, Kepala BIN adalah tangan kanan Presiden langsung. Terlebih ketika Indonesia belum memiliki Kebijakan dan Strategi Keamanan Nasional, pembacaan atas konsep keamanan nasional diterjemahkan sendiri-sendiri oleh aktor keamanan dan Presiden. Relasi kerja kementerian bagi BIN pun tidak jelas sehingga BIN hanya melayani Presiden. Hal ini tentu berbahaya karena Kepala BIN dan kerja-kerja intelijen akan dipolitisasi dan/ atau terpolitisasi oleh penguasa. Indonesia telah memiliki perangkat penting dalam pengawasan parlemen, yaitu UU Intelijen Pengawas, Komisi IDPR, dan Tim Pengawas Intelijen, namun implementasinya tidak jalan. Aturan turunan dari UU ini pun tidak jelas progresnya. Terakhir, Filipina dan Indonesia perlu menciptakan ruang yang kondusif bagi kelompok masyarakat sipil mengawasi kerja intelijen dan memberikan laporan dugaan penyimpangan jika terjadi.

PUSTAKA ACUAN

[Administrative Order No. 68 \(s. 2003\)](#)

[Administrative Order No. 217 \(s. 1991\)](#)

[Administrative Order No. 7 \(s. 2017\)](#)

[Adopted Resolution No. 9](#)

Balgos, C. C., Chua, Y. T., & Coronel, S. S. (2003). *The PCIJ Guide to Government. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.*

Bochel, H., Defty, A., & Kirkpatrick, J. (2014). *Watching the Watchers: Parliament and the Intelligence Services.* London: Palgrave Macmillan UK.

Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Dalam H. Born, & M. Caparini,

- Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rouge Elephants* (hal. 3-24). England: Ashgate.
- Executive Order No. 246 (s. 1987)
- Executive Order No. 69 (s. 2002)
- Executive Order No. 158 (s. 1968)
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. (2015). *Security Sector Reform*. Dipetik September 5, 2019, dari DCAF: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_2_Security%20Sector%20Reform.pdf
- Gill, P. (2007). Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services After 9/11. Dalam H. Born, & M. Caparini, *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (hal. 196-214). England: Ashgate.
- Gill, P. (2010). Theories of Intelligence. Dalam L. K. Johnson, *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford: Oxford University Press.
- Intelligence Oversight Act of 2017
- Intelligence Oversight Act of 2019
- Lowenthal, M. M. (2016). *Intelligence: From Secret to Policy* (7 ed.). California: CQ Press.
- National Security Council. (2018). *National Security Strategy: Security and Development for Transformational Change and Well-Being of The Filipino People*. Manila: National Security Council.
- Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2014 tentang Tim Pengawas Intelijen di DPR RI
- Peraturan Kepala BIN No. 7 Tahun 2017 tentang Kode Etik Intelijen Negara
- Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2012 tentang Badan Intelijen Negara
- Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi Tentara Nasional Indonesia
- Peraturan Presiden Nomor 52 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia
- Peraturan Presiden No. 73 Tahun 2017 tentang Perubahan Perpres No. 90 Tahun 2012
- Presidential Decree No. 1445
- Rappler. (2016, September 17). *Confidential, intel funds difficult to audit – ex-COA chair*. Dipetik Oktober 25, 2019, dari Rappler: <https://www.rappler.com/newsbreak/videos-podcasts/146494-confidential-intelligence-funds-audit-process-coa-chair>
- Rappler. (2018, Oktober 28). *Big chunk of 2017 intel funds spent by only 3 institutions – COA*. Dipetik Oktober 10, 2019, dari Rappler: <https://www.rappler.com/nation/215397-national-government-confidential-intelligence-funds-spent-2017-coa>
- Serwin, A., & Richards, N. (2018, September 25). *The Intelligence Community: Who is who and what do they do?* Dipetik September 29, 2019, dari The International Association of Privacy Professionals: <https://iapp.org/news/a/the-intelligence-community-who-is-who-and-what-do-they-do/>
- Williams, K., & Deletant, D. (2001). *Security Intelligence Services in New Democracies: The Czech Republic, Slovakia, and Romania*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wills, A. (2010). *Understanding Intelligence Oversight: Guidebook*. Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Yanuarti, S. (2017). Dinamika Pengawasan Intelijen di Indonesia. Dalam I. N. Bhakti, *Intelijen dalam Pusaran Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru* (hal. 153-194). Yogyakarta: Andi.