

BAB II

INTELIJEN DAN KONTRA-TERORISME DALAM NEGARA DEMOKRASI

Perdebatan mengenai kemungkinan terjadinya ketegangan di antara intelijen dan sebuah negara yang sulit muncul di permukaan dalam sistem di mana pemerintah mengandalkan intelijen sebagai suatu metode utama untuk mempertahankan kekuasaan mereka melawan musuh-musuh dalam negeri. Sebaliknya, ada saat-saat ketika ketegangan di antara intelijen dan etos demokratis menjadi sangat penting, seperti yang mereka lakukan di Amerika Serikat dan beberapa negara demokrasi pada tahun 1970-an dan 1980-an. Sistem politik ini kemudian mengembangkan berbagai mekanisme untuk mendamaikan ketegangan ini. Beberapa telah bekerja dengan baik, sedangkan yang lainnya masih diperdebatkan.

Perdebatan tentang kerahasiaan (*secrecy*) dalam demokrasi bukanlah hal yang baru, dan tidak mendapatkan secara khusus menyangkut dengan intelijen. Amerika Serikat khususnya telah memperhatikan tentang pemerintahan yang terbuka dan "hak publik untuk mengetahui" selama beberapa dekade. Terdapat juga pendapat-pendapat secara periodik mengenai apa yang merupakan kebijakan luar negeri demokratis. Kapan dan dalam cara apa untuk campur tangan dalam urusan negara lain telah diperdebatkan sejak berdirinya Republik, dan hal ini sangat mempengaruhi bagaimana intelijen dipandang. Selanjutnya, perjuangan yang melekat di antara cabang politik pemerintah Amerika, akibat dari pemisahan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif, telah ditekankan oleh kegiatan-kegiatan rahasia yang dilakukan oleh eksekutif.

Tetapi kegiatan-kegiatan intelijen menimbulkan masalah khusus bagi lembaga-lembaga demokratis. Jika demokrasi tidak menggunakan intelijen, hal ini menempatkan kebijakannya atau keberadaannya berisiko. Jika terlalu banyak menggunakan intelijen atau dengan cara tertentu, kemungkinan merusak prosedur konstitusi dan kebebasan sipil. Dilema paling akut berasal dari tindakan rahasia (*covert action*) dan kontra-intelijen (*counterintelligence*), tapi ada juga yang berhubungan dengan sifat dasar pengumpulan (*collection*) dan analisis (*analysis*).

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengeksplorasi efek kontra-terorisme di negara demokrasi Australia dan multikulturalisme. Sifat demokratis dan multikultural masyarakat Australia telah mengangkat sejumlah pertanyaan tentang kemampuan hak-hak individu dan identitas kelompok untuk mencapai kesejahteraan dalam batas-batas undang-undang kontra-terorisme dan tindakan-tindakannya.

2.1 Akuntabilitas Lembaga Intelijen di Negara Demokratik

Demokrasi dilandaskan pada hak tiap warga negara untuk berperanserta dalam pengelolaan urusan-urusan publik. Hal ini memerlukan kehadiran lembaga-lembaga perwakilan di tiap tingkatan. Parlemen merupakan landasan utama yang menjadi wadah dimana seluruh komponen masyarakat diwakili dan memiliki kekuasaan dan cara yang diperlukan untuk menyatakan keinginan rakyat dengan mengatur serta mengawasi tindakan pemerintah.¹

Suatu negara yang demokratis harus menjamin hak-hak sipil, budaya, ekonomi, politik dan sosial warganya. Karena itu demokrasi juga memerlukan pemerintah yang efektif, jujur dan transparan yang dipilih secara bebas dan bertanggungjawab atas pengelolaan urusan publik yang dilakukannya. Berdasarkan rancangan konstitusional demokrasi, cabang eksekutif diwajibkan untuk berbagi kekuasaan dengan cabang legislatif dan yudikatif. Walaupun hal ini dapat menciptakan frustrasi dan ketidakefisienan, manfaatnya terletak dalam hal adanya tanggung jawab yang dijamin oleh pembagian kekuasaan tersebut.²

Semua orang yang memiliki kewenangan publik, apakah karena dipilih atau diangkat, wajib memberikan pertanggungjawaban publik. Pertanggungjawaban memiliki *tujuan politik* untuk mengawasi dan membatasi kewenangan eksekutif, sehingga meminimalisasi penyalahgunaan kekuasaan.

¹ *Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?* Bodmin, Cornwall: MPG Books Ltd., hal. 1-8; dan, Held, David. *Models of Democracy*, 2nd ed. Oxford: Polity Press, 1999, hal. 108.

² Definisi standar dari demokrasi saat ini adalah: demokrasi politik modern adalah sistem pemerintahan dimana penguasa dimintakan pertanggungjawabannya atas tindakan-tindakannya di ranah publik oleh warga negara secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dari wakil-wakilnya yang terpilih. Lihat Samuel Huntington, 1991. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

Tujuan operasional pertanggungjawaban adalah untuk membantu memastikan pemerintah beroperasi secara efektif dan efisien.³ Mendapatkan dan mempertahankan persetujuan publik terhadap organisasi dan kegiatan negara dan pemerintah merupakan dalil dasar teori demokrasi. Oleh karena itu tidak ada lembaga, fungsi, dan tindakan negara dan tidak ada organisasi maupun kegiatan pemerintah yang dapat dikecualikan dari pengawasan parlemen. Semua komponen *sektor keamanan* negara juga tercakup di dalamnya. Komponen-komponen tersebut secara luas mencakup semua lembaga yang secara sah diberi kewenangan untuk menggunakan atau memerintahkan penggunaan kekuatan pemaksa demi perlindungan negara dan rakyatnya dan untuk menjaga kepentingan nasional, masyarakat serta kebebasan warganegara. Organisasi-organisasi tersebut meliputi angkatan bersenjata, kekuatan para militer, penjaga perbatasan dan bea cukai, badan keamanan, badan intelijen, polisi, sistem judicial dan pemidanaan (lembaga permasyarakatan), serta pihak-pihak berwenang sipil yang diberi mandat untuk mengendalikan dan mengawasi lembaga-lembaga ini.⁴

Di antara organisasi-organisasi ini, badan intelijen selalu menonjol sebagai pengecualian dari peraturan di atas, dalam artian ia memiliki kekebalan yang lebih besar dalam hal pertanggungjawaban dan pengawasan yang ketat dibanding yang lainnya. Dibanding organisasi-organisasi lainnya di sektor keamanan, badan intelijen memang memiliki keunikan yang menyulitkan pengendalian dan permintaan pertanggungjawaban dari badan tersebut. Kerumitan utama dari suatu badan intelijen adalah kebutuhannya untuk menjaga kerahasiaan agar dapat berfungsi secara efektif. Bila lembaga intelijen membuka kegiatan-kegiatannya kepada publik maka tindakannya itu sama dengan membongkar rahasianya kepada target-target operasinya. Lembaga intelijen harus menjaga kerahasiaan anggaran, operasi serta hasil maupun prestasi kerjanya. Karena itu pekerjaan lembaga intelijen tidak diperdebatkan secara terbuka atau di parlemen seintensif perdebatan tentang bagian-bagian fungsi pemerintah lainnya yang diawasi secara cermat oleh media. Tingkat kerahasiaan tentang masalah-masalah intelijen selalu

³ Andrew Heywood, *Politics*, Houndmills: Palgrave, 1997, hal. 375.

⁴ Untuk penjelasan lebih lanjut tentang definisi sektor keamanan lihat: Hendrickson and Karkoszka. 2002. The challenges of security sector reform. In: *SIPRI Yearbook 2002, Armaments, Disarmaments and International Security*. Oxford University Press, hal. 179.

dijaga dalam tubuh pemerintahan dan hal ini menimbulkan konflik yang tak terselesaikan dengan gagasan demokrasi. Akibatnya lembaga intelijen tetap menjadi entitas yang paling sulit dan paling sedikit dikendalikan.⁵

Banyak pengalaman yang menunjukkan pentingnya peranan badan intelijen dalam membantu kekuatan-kekuatan demokratis untuk mengalahkan rezim Nazi Jerman, membendung penyebaran ideologi komunis dengan kekerasan, mencegah Perang Dingin berkembang menjadi perang terbuka dan pencegahan perang nuklir. Di samping itu melalui monitoring pelaksanaan pengawasan senjata dengan penggunaan IMINT⁶, ELINT⁷ dan TELINT⁸ telah dicegah perlombaan persenjataan oleh para negara adikuasa secara tak terkendali. Dalam perang global melawan terorisme sekarang ini pelajaran penting yang dapat ditarik adalah: intelijen telah terbukti sebagai senjata paling efektif untuk melawan terorisme dan tidak ada yang dapat menggantikan fungsi badan intelijen.⁹

Hal penting yang dapat disimak dari pengalaman-pengalaman di atas adalah bangkitnya kesadaran akan pentingnya melakukan pengawasan demokratis terhadap badan-badan intelijen dalam rangka melindungi demokrasi. Dalam negara demokrasi, badan intelijen harus berusaha untuk bekerja secara efektif, netral dan non-partisan serta mematuhi etika profesional dan beroperasi sesuai dengan mandat legalnya selaras dengan norma-norma legal-konstitusional serta praktek-praktek negara demokrasi.¹⁰

Syarat yang harus dipenuhi agar pengawasan demokratis dapat berjalan adalah pengetahuan yang mendalam tentang tujuan, peranan, fungsi dan misi

⁵ Aleksius Jemadu, *Praktek-praktek Intelijen dan Pengawasan Demokratis: Pandangan Praktisi*, Kelompok Kerja Intelijen DCAF, FES SSR Vol. 2, Jakarta, 2007, hal. 12.

⁶ *Imagery Intelligence [Intelijen Gambar]*, pada umumnya dengan menggunakan satelit, UAV, atau pesawat.

⁷ *Electronics Intelligence [Intelijen Elektronik]*, bersama dengan Communications Intelligence [Intelijen Komunikasi] (COMINT), merupakan bagian utama dari Signals Intelligence [Intelijen Sinyal] (SIGINT).

⁸ *Telemetry Intelligence [Intelijen Telemetris]*: jenis khusus SIGINT 8 United States Congress Committee on Foreign Relations, *Countering the changing threat of international terrorism*. Washington D. C.: US GPO, 2000.

⁹ United States Congress Committee on Foreign Relations, *Countering the changing threat of international terrorism*. Washington D. C.: US GPO, 2000.

¹⁰ Peter Gill, *Democratic and Parliamentary Accountability of Intelligence Services after September 11th*, Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces, Working Paper No. 103, Geneva, January 2003.

badan intelijen. Pengetahuan dan pemahaman seperti itu juga dibutuhkan untuk membuat intelijen lebih cerdas dan agar reformasi apapun menyangkut badan intelijen dilakukan sesuai dengan norma dan standar demokrasi.¹¹

2.2 Kontra-Terrorisme di Negara Demokrasi

Untuk mengidentifikasi kriteria objektif kegiatan terorisme, akal sehat menunjukkan bahwa masyarakat umum di sebagian besar negara di dunia dapat mengenali terorisme ketika mereka melihat kampanye pemboman, bom bunuh diri, serangan senjata, pengambil-alihan penyanderaan, pembajakan dan ancaman tindakan tersebut, khususnya ketika begitu banyak tindakan ini sengaja ditujukan bagi warga sipil.¹²

Terorisme dapat dibedakan secara konseptual dan empiris dari modus kekerasan dan konflik lain dengan karakteristik sebagai berikut:

- Hal ini direncanakan dan dirancang untuk menciptakan suatu iklim atau kondisi ketakutan yang ekstrem.
- Hal ini diarahkan pada sasaran yang lebih luas daripada korban langsung.
- Hal ini secara langsung melibatkan serangan terhadap sasaran-sasaran random atau simbolis, termasuk warga sipil.
- Hal ini dianggap oleh masyarakat di mana hal ini terjadi sebagai 'ekstra-normal', yaitu, dalam arti harfiah yang melanggar norma-norma yang mengatur pertikaian, protes dan perbedaan pendapat.
- Hal ini digunakan terutama, meskipun tidak secara eksklusif, untuk mempengaruhi perilaku politik dari pemerintah, masyarakat atau kelompok sosial tertentu.¹³

Definisi Terorisme

Terorisme itu sulit didefinisikan secara analitis baik untuk memerangi, ataupun melalui cara-cara diplomatik atau militer. Analisis telah membentuk

¹¹ Aleksius Jemadu, *Op.cit.*, hal. 14.

¹² Paul Wilkinson, *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*, Routledge, New York, 2006, hal. 1.

¹³ *Ibid.*

sejumlah sistem klasifikasi dan tipologi untuk menjelaskan fenomena terorisme, (Crenshaw 1995; Hoffman 1998; Laqueur 1987; Reich 1998) tetapi ada sedikit kesepakatan tentang arti istilah tersebut. Tinjauan literatur David J. Whittaker tentang terorisme dan kekerasan politik menawarkan sembilan dasar definisi terorisme yang ditetapkan oleh sumber-sumber mulai dari FBI, Departemen Pertahanan Amerika Serikat, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, Pemerintah Inggris, dan akademisi terkemuka.¹⁴ Definisi umum dari karakteristik ini sebagai berikut: suatu tindakan ilegal atau tidak sah, sebuah ancaman yang disengaja dan sistematis atau penggunaan kekerasan; penargetan non-kombatan; menanamkan rasa takut pada audiens yang lebih luas daripada target langsung; dan tujuan membawa perubahan politik. Dengan kata lain, definisi ini mendefinisikan terorisme sebagai penggunaan kekerasan secara tidak sah terhadap orang tak berdosa untuk tujuan politik.

Pemerintah Amerika Serikat telah menggunakan definisi yang terdapat dalam *US Code Title 22 Section 2656f (d)* sejak tahun 1983, yaitu sebagai berikut:

The term 'terrorism' means premeditated politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by sub-national groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience.

The term 'international terrorism' means terrorism involving citizens or the territory of more than one country.

The term 'terrorist group' means any group practicing, or that has significant sub groups that practice, international terrorism.¹⁵

Istilah 'terorisme' berarti kekerasan terencana bermotif politik yang dilakukan melawan sasaran-sasaran *noncombatant* oleh kelompok sub-nasional atau agen-agen rahasia, biasanya dimaksudkan untuk mempengaruhi penonton.

Istilah 'terorisme internasional' berarti terorisme yang melibatkan warga negara atau wilayah lebih dari satu negara.

Istilah 'kelompok teroris' berarti setiap kelompok berlatih, atau yang memiliki sub kelompok yang signifikan dalam praktek, terorisme internasional.

Brian Jenkins¹⁶ mendefinisikan terorisme sebagai kegiatan atau 'sistem-

¹⁴ Whittaker's review includes contributions from Walter Laqueur, Walter Reich, Martha Crenshaw and Bruce Hoffman.

¹⁵ Paul Wilkinson, *Op.cit.*, hal. 3.

¹⁶ Lecture at Aberdeen University, April 1986.

senjata', yang digunakan oleh berbagai macam kelompok non-negara, negara dan pemerintah. Secara historis penggunaan teror oleh negara telah jauh lebih mematenkan daripada kelompok non-negara, karena menurut definisi, negara atau pemerintah yang cenderung memiliki kontrol yang jauh lebih besar dalam persediaan senjata dan tenaga kerja untuk melaksanakan kebijakan teror mereka dalam perjalanan represi internal atau penaklukan asing. Bagaimanapun, dalam menjalankan demokrasi ancaman utama teror yang diakibatkan oleh gerakan non-negara atau kelompok berusaha untuk menghancurkan atau melemahkan pemerintahan demokratis dan untuk memaksakan agenda mereka sendiri dengan intimidasi koersif.

Beberapa teroris tampak yakin bahwa terorisme akan selalu 'berhasil' bagi mereka pada akhirnya, dengan mengintimidasi lawan-lawan mereka dalam mengajukan 'tuntutan' para teroris. Pada kenyataannya sejarah kampanye terorisme modern menunjukkan bahwa terorisme sebagai senjata utama hanya sangat jarang berhasil dalam mencapai tujuan strategis kelompok teroris.¹⁷

Ada dua faktor utama lain yang perlu dipertimbangkan di sini. Pertama, secara historis terorisme terutama digunakan sebagai senjata bantu dalam konflik yang melibatkan sebuah repertoar yang lebih luas. Kedua, harus diingat bahwa penggunaan teror sebagai senjata kontrol oleh kediktatoran pada umumnya jauh lebih efektif daripada penggunaan teror sebagai senjata pemberontakan, terutama karena rezim-rezim diktator umumnya memiliki badan-badan domestik yang lebih kejam dan kuat represi untuk menekan segala oposisi yang baru mulai.¹⁸

Namun, ada perbedaan penting antara teroris yang mendapatkan semua sasaran strategis mereka dan teroris yang memiliki dampak strategis pada perkembangan, peristiwa makro-politik dan strategis. Dengan waktu yang cermat dan keahlian perencanaan teroris tentu dapat memiliki dampak strategis pada hubungan internasional dan politik dari waktu ke waktu. Ada beberapa contoh yang jelas tentang dampak strategis pada 1980-an dan 1990-an:

- Pemboman truk anggota marinir Amerika Serikat (1983) ketika mereka berada di barak di Libanon memaksa Presiden Reagan dan administrasinya untuk menarik semua pasukan Amerika Serikat dari pasukan

¹⁷ Paul Wilkinson, *Op.cit.*, hal. 6.

¹⁸ *Ibid.*

multinasional, dan dengan demikian mengirimkan pesan kepada teroris aktif atau potensial (misalnya bin Laden pada waktu itu) bahwa Amerika Serikat bisa diintimidasi untuk membuat perubahan dalam kebijakan luar negerinya melalui penggunaan terorisme.

- Pada tahun 1990 menggunakan bom bunuh diri terhadap warga sipil Israel membantu untuk merusak proses perdamaian antara Israel dan Palestina.

- Penyanderaan massa oleh teroris Chechnya pada tahun 1996 memaksa pemerintah Rusia untuk membuat konsesi besar kepada pimpinan Chechnya.

- Serangan pembajakan bunuh diri 9/11 oleh Al Qaeda di *World Trade Center* dan Pentagon memiliki efek kolosal, dan tidak hanya pada kebijakan luar negeri dan keamanan Amerika Serikat serta pendapat publik. Mereka memiliki pengaruh besar terhadap hubungan internasional Amerika Serikat, perekonomian internasional dan pada pola konflik di Timur Tengah.¹⁹

Terorisme adalah penggunaan intimidasi koersif sistematis, biasanya untuk tujuan politik. Hal ini digunakan untuk membuat dan memanfaatkan iklim ketakutan di antara kelompok sasaran yang lebih luas daripada korban langsung kekerasan dan untuk mempublikasikan suatu alasan, serta untuk memaksa target untuk akses tujuan-tujuan para teroris. Terorisme dapat digunakan sendiri atau sebagai bagian dari perang non-konvensional yang lebih luas. Hal ini dapat digunakan oleh minoritas yang putus asa dan lemah, oleh negara sebagai alat kebijakan domestik dan luar negeri, atau dengan *belligerents* sebagai iringan dalam semua jenis dan tahap peperangan. Sebuah fitur umum adalah bahwa warga sipil tak berdosa, kadang-kadang orang asing yang tahu apa-apa tentang pertengkaran politik teroris, yang tewas ataupun terluka. Metode khusus dari terorisme modern adalah bom-bom peledak, serangan penembakan, pembunuhan, penyanderaan, penculikan dan pembajakan. Kemungkinan para teroris

¹⁹ Paul Wilkinson, *Op.cit.*, hal. 6-7.

menggunakan senjata-senjata nuklir, kimia atau senjata bakteriologi yang tidak dapat diabaikan.²⁰

Terorisme bukan sebuah filsafat atau gerakan. Ini adalah sebuah metode. Tapi meskipun kita mungkin dapat mengidentifikasi kasus-kasus di mana terorisme telah digunakan untuk menyebabkan banyak negara liberal akan hanya menganggap seperti itu, ini tidak berarti bahwa bahkan dalam kasus-kasus seperti penggunaan terorisme, dimana dalam pengertiannya mengancam hak-hak paling mendasar warga sipil yang tak berdosa, secara moral dibenarkan.²¹

Dilema dan masalah yang dihadapi oleh demokrasi liberal dalam menanggapi terorisme, dan khususnya dengan masalah bagaimana mencegah dan memberantas terorisme secara efektif tanpa merusak demokrasi, aturan hukum dan perlindungan kebebasan dasar kita dalam proses tersebut, mungkin terutama tepat bahwa Wilkinson telah memiliki kesempatan untuk mengamati dan menilai respon dari Amerika Serikat, Inggris, Australia, negara demokrasi besar lainnya dan masyarakat internasional.²²

Bukan tujuan penulisan ini untuk memberikan sejarah lengkap terorisme pada abad ke-20. Pembahasan berikut merupakan upaya untuk mengidentifikasi beberapa perkembangan penting yang menyebabkan munculnya terorisme sebagai sebuah tantangan bagi demokrasi liberal pada pertengahan dan akhir abad ke-20.

Demokrasi liberal adalah dalam teori memberikan ruang gerak yang luas bagi oposisi politik dan partisipasi dalam hukum.²³ Hal ini karena pemerintah yang berkuasa menikmati legitimasi konstitusional di mata mayoritas warga negara mereka bahwa demokrasi liberal modern telah terbukti sangat kuat melawan kampanye-kampanye terorisme oleh gerakan politik ekstrimis. Dibandingkan dengan rezim kolonial dan otokrasi, negara-negara demokrasi liberal Barat telah sangat bebas dari perselisihan revolusioner besar-besaran dan perang separatis.

²⁰ Paul Wilkinson, *Op.cit.*, hal. 15-16.

²¹ *Ibid.*, hal. 16.

²² *Ibid.*, hal. xiv.

²³ On the implication of liberal democratic theory for the regulation of internal conflict and civil violence, see Paul Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State* (Basingstoke: Macmillan, 1986), Part 1.

Namun, mereka belum terbukti kebal terhadap serangan-serangan teroris: sebaliknya, kebebasan dasar dari masyarakat demokratis membuat tugas-tugas propaganda teroris, perekrutan, organisasi dan pelaksanaan operasi-operasi teroris secara relatif lebih mudah dibandingkan dengan negara non-demokratik. Ada kemudahan pergerakan di dalam dan di luar negeri, dan kebebasan perjalanan di dalam tindakan-tindakannya. Hak-hak kebebasan berbicara dan media bebas dapat digunakan sebagai pelindung oleh teroris untuk mencemarkan nama baik pemimpin-pemimpin demokratis dan lembaga-lembaga dan hasutan teroris dalam kekerasan. Jika pemerintah memprovokasi ke dalam kekuasaan darurat, menanggukkan demokrasi untuk membela itu, selalu ada risiko bahwa dengan menggunakan penindasan berat untuk menghancurkan kampanye teroris, yang berwenang dapat mengasingkan mayoritas warga yang tidak bersalah terperangkap dalam prosedur pencarian rumah ke rumah dan interogasi.

Namun, meskipun semua operasi negara demokrasi liberal pada hakekatnya rentan terhadap kegiatan dan serangan-serangan teroris, adalah mereka yang berada di peringkat antara sistem politik transisi atau modernisasi, masih bergerak dalam proses demokratisasi dan modernisasi ekonomi, yang paling berisiko dari meningkatnya kekerasan dalam menjadi perang sipil berskala penuh. Oleh karena itu, meskipun serangan teroris dalam negara-negara demokrasi Barat melawan warga negara mereka dan fasilitas luar negeri tetap menjadi ancaman bagi kehidupan tak bersalah, itu merupakan demokrasi yang lebih baru, dibentuk setelah dekolonisasi dan setelah berakhirnya Perang Dingin, yang telah berpengalaman, dan cenderung terus menderita, merupakan tingkat terberat kekerasan politik dan ketidakstabilan. Ini jelas digambarkan oleh sejarah baru Afrika Selatan, sub-Benua India, Yugoslavia, dan daerah lainnya.²⁴

Bagaimana seharusnya negara liberal menanggapi terorisme setelah bom mulai pergi? Hal ini meliputi tiga dimensi yang berbeda atau aspek-aspek

²⁴ On southern Africa, see William Gutteridge and J. E. Spence, *Violence in Southern Africa* (London: Frank Cass, 1997); on the Indian sub-continent, see Paul Wallace, 'Political Violence and Terrorism in India', in M. Crenshaw (ed.), *Terrorism in Context* (University Park PA: Pennsylvania State University Press, 1995); and on the Former Yugoslavia, see Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War* (Washington DC: Brookings Institute, 1995) and James Gow, *Triumph of the Luck of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War* (London: Hurst, 1997).

tanggapan untuk terorisme, yaitu penggunaan politik dan diplomasi, penggunaan penegakan hukum dan sistem peradilan pidana, serta peran militer. Beberapa komentator akademik muncul untuk melihat ini sebagai model alternatif untuk menanggapi sebuah demokrasi liberal.²⁵

Dalam *'In Terrorism and the Liberal State (1977 and 1986)'*, Paul Wilkinson menguraikan pendekatan bahwa ia telah mengistilahkan *'hard-line approach'* dari negara liberal untuk menangani terorisme. Dalam mengembangkan unsur-unsur utama dari pendekatan ini Wilkinson mengambil pandangan bahwa ketiga model tidak harus dianggap saling eksklusif, dan ia melanjutkan untuk menggabungkan unsur-unsur dari ketiga model menjadi seperangkat pedoman kebijakan yang mampu diterapkan ke berbagai jenis konflik teroris secara luas di berbagai konteks politik. Ia menawarkan pendekatan multi-cabang yang bertujuan membantu negara demokrasi liberal untuk memerangi terorisme secara efektif tanpa merusak proses demokrasi dan supremasi hukum, sementara menyediakan fleksibilitas yang cukup untuk mengatasi berbagai macam ancaman, dari serangan hebat tingkat rendah ke intensif, kampanye korban bom sebesar keadaan perang.²⁶

Unsur-unsur kunci dari pendekatan di atas dapat diringkas cukup singkat:

1. Reaksi berlebihan dan represi umum, yang dapat menghancurkan demokrasi jauh lebih cepat dan efektif dibandingkan kampanye apapun oleh kelompok teroris, harus dihindari.
2. Dalam reaksi kegagalan untuk menegakkan otoritas konstitusional pemerintah dan hukum - akan membawa ancaman pergeseran ke anarki atau munculnya tak ada jalan keluar yang didominasi oleh teroris, geng Mafia dan obat-obat terlarang, dan hal ini harus dihindari.
3. Pemerintah dan aparat keamanan harus setiap kali bertindak sesuai dengan hukum. Jika mereka gagal melakukan hal ini, mereka akan melemahkan legitimasi demokrasi mereka dan kepercayaan masyarakat, serta menghormati polisi dan sistem peradilan pidana.
4. Rahasia memenangkan perang melawan terorisme dalam sebuah masyarakat demokratis yang terbuka adalah dengan memenangkan perang intelijen: ini

²⁵ Paul Wilkinson, *Op.cit.*, hal. 60.

²⁶ *Ibid.*, hal. 61.

- akan memungkinkan pasukan keamanan, menggunakan intelijen berkualitas tinggi, harus proaktif menggagalkan konspirasi teroris sebelum terjadi.
5. Badan-badan intelijen rahasia dan semua lembaga lain yang terlibat dalam memerangi terorisme harus tegas di bawah kendali pemerintah terpilih dan bertanggung jawab dengan penuh.
 6. Jika undang-undang darurat yang ditemukan diperlukan secara khusus dalam konflik serius, hukum harus bersifat sementara, sering ditinjau oleh parlemen dan tunduk pada persetujuan parlemen sebelum ada pembaharuan apapun.
 7. Walaupun, atau mungkin karena, pemerintah menghadapi dilema dalam krisis sandera, pemerintah harus menghindari pemberian konsesi besar bagi teroris. Dengan memberikan tuntutan teroris, akan mendorong teroris untuk mengeksploitasi kelemahan yang dirasakan para penguasa dengan mencoba memeras konsesi lebih lanjut dari mereka. Hal ini juga merusak kepercayaan diri dalam aturan hukum dan proses demokrasi jika pemerasan teroris dipandang berhasil. Dengan melepaskan teroris yang dipenjara atau dengan membayar uang tebusan tunai yang besar, pihak yang berwenang akan meningkatkan kemampuan para teroris untuk mempertahankan kampanye mereka. Setiap konsesi besar akan menjadi sebuah propaganda dan meningkatkan semangat para teroris.²⁷

Terorisme modern merupakan ancaman luar biasa bagi negara-negara di seluruh dunia, baik otoriter dan demokratis. Namun, negara-negara berbeda dalam hal bagaimana mereka merespon ancaman teroris. Tindakan-tindakan dan strategi kontra teroris dibedakan dengan menggunakan diplomasi dan proses politik (eksekutif dan legislatif), peran lembaga penegak hukum dan sistem peradilan pidana, atau tindakan militer.²⁸

Untuk memerangi terorisme, perlu untuk memperluas definisi tradisional apa yang dimaksud dengan "kegiatan teroris". Terorisme mencakup banyak kegiatan penunjang di luar tindakan langsung yang mempromosikan, memfasilitasi dan mencari untuk melegitimasi tindakan-tindakan teroris.

²⁷ *Ibid.*, hal. 61-62.

²⁸ Tami Amanda Jacoby, *Terrorism versus Liberal Democracy: Canadian Democracy and the Campaign Against Global Terrorism*, Canadian Foreign Policy, Vol. 11, No. 3, Canada, 2004, hal. 65.

Misalnya, teroris memerlukan infrastruktur kompleks untuk beroperasi dengan sukses, yang memerlukan dana, sosialisasi, pengadaan senjata, rumah yang aman, dan berbagai fasilitas lainnya. Untuk alasan ini, legislator dan lembaga penegak hukum harus menarik elemen masyarakat yang lebih luas untuk memotong gerak teroris dari jaringannya, termasuk mereka yang terlibat dalam penggalangan dana dan/atau pencucian uang, penipuan identitas dan dokumen perjalanan, lalu lintas persenjataan dan bahan-bahan sensitif, teknologi komunikasi, dan kegiatan logistik lainnya.²⁹

Sistem demokratis dan non-demokratis berbeda secara mendasar dalam menangani terorisme. Karena negara otoriter memiliki lebih sedikit pembatasan dalam penggunaan kekuatan dan umumnya tidak akuntabel kepada publik, mereka dapat menanggapi ancaman teroris yang timbul secara internal dengan metode represi politik. Upaya untuk menindas terorisme dalam rezim otoriter berkisar dari meminggirkan atau bahkan melarang pembangkang dalam proses pengambilan keputusan hingga membunuh seluruh penduduk sipil tanpa pandang bulu. Di negara-negara ini, pasukan polisi rahasia dan badan keamanan memainkan peran utama dalam mendukung dan melaksanakan kebijakan pemerintah. Respon terhadap ancaman teroris yang timbul secara eksternal dapat menyebabkan perang, dan negara otoriter memiliki sedikit masalah daripada demokrasi dalam mengerahkan tentara sebagai akibat dari kurangnya kebebasan sipil dan sering tidak adanya pendapatan alternatif untuk segmen upah penduduk yang rendah.³⁰

Demokrasi liberal seperti Australia, di sisi lain, menghadapi dilema lebih kompleks ketika menanggapi terorisme. "Dengan sifat mereka, demokrasi yang rentan terhadap kegiatan teroris. Keterbukaan, menghormati kebebasan dan hak-hak individu, serta penegakan hukum secara tepat membatasi kemampuan masyarakat demokratis untuk mengekang ekspresi-ekspresi individu untuk berpendapat, termasuk tindakan yang berpotensi merusak melalui represi. Teknologi yang maju, meningkatnya komunikasi dan mudahnya transportasi menyediakan ekstremis dengan perangkat dan akses untuk melakukan tindak kekerasan. Dilihat dari perspektif seorang teroris potensial, negara demokratis

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

memperlihatkan target-target yang menarik untuk agresi, justru karena keterbukaan mereka membuat mereka rentan.”³¹

Sejumlah komentator telah mengeksplorasi implikasi dari terorisme modern untuk demokrasi liberal, peringatan dari koalesensi (*coalescence*) parameter masa depan bagi konflik dan kemungkinan dan / atau probabilitas kerusuhan besar-besaran dan destabilisasi. Samuel Huntington *Clash of Civilizations* (1996) memicu perdebatan global dengan prediksi yang kuat dari suatu rekonfigurasi konflik global berdasarkan Barat melawan sisanya.³² Benjamin Barber *Jihad versus McWorld* (1995) meramalkan bahwa kerusuhan global akan berkembang di sekitar arus menentang kapitalisme konsumeris versus fundamentalisme agama dan suku. “*Jihad’s warriors*”, menurut Barber, merupakan perlawanan para pendukung kapitalisme konsumen internasional yang lengkap tanpa adanya masyarakat sipil secara global.³³

Penulis lain terfokus pada ancaman terorisme Islam kepada masyarakat Barat pada umumnya, dan Amerika Serikat khususnya, melalui senjata, kekerasan, dan kejahatan. John K. Cooley menggambarkan “serangan terhadap Amerika” dan cara-cara di mana terorisme telah “rumah dibawa ke lebih banyak orang di sekitar dunia”, terutama di Amerika Serikat yang sebelum 9/11 tidak pernah mengalami kekerasan dalam “tempat-tempat yang dekat dan akrab”.³⁴ Paul Berman berfokus dalam *Terror and Liberalism* (2003) secara lebih luas pada perang pemikiran yang timbul dengan apa yang disebut “*terror war*” liberalisme melawan ekstremisme Islam, dan menasihati politik kiri untuk meremehkan ancaman Islam mengemukakan demokrasi dan nilai-nilai demokrasi.

Pendekatan lain diwakili oleh Steven Emerson, yang menyelidiki penyusupan jaringan Islam militan di Amerika Utara, mendefinisikan sebagai

³¹ *Ibid.*, hal. 66.

³² In this war, Huntington argues, the US and its allies will fight against civilizations whose consciousness is ill suited either to the American vision of the free world or the dominance of American power on a global scale.

³³ Both authors have been vehemently criticized for homogenizing collective identity structures, reducing complex social phenomena, and dichotomizing the nature of the status quo *versus* revisionist actors in the post-Cold War era. Indeed, a new bipolar world order based on conflict between secular and fundamentalist, or between western and non-western societies seems unduly simplified.

³⁴ For additional analysis of the threat and scale of modern terrorism, see Laqueur 1999; Schweitzer 2002; Sterba 2003; Hiro 2002.

ancaman oleh teroris menggunakan sistem hukum yang demokratis sebagai penutup “*destructive agenda*” mereka. Dan akhirnya, pandangan yang lebih bernuansa tantangan yang ditimbulkan oleh Islam radikal diungkapkan oleh Robert I. Philips yang menunjukkan bahwa ancaman terhadap pluralisme sekuler lebih dimotivasi oleh rasa takut dari kehancuran, oleh budaya konsumtif global, cara hidup tradisional, daripada keinginan untuk mengubah dunia melalui perang. Meskipun berbagai fokus, penalaran, dan kebijakan orientasi, literatur tentang terorisme modern secara keseluruhan diserap oleh kebutuhan untuk diakui memahami tantangan yang ditimbulkan oleh teroris, baik untuk keamanan, keadilan, norma-norma, atau cara hidup di negara-negara demokratis.³⁵

Bagaimana, kemudian, apakah terorisme mengancam demokrasi liberal barat? Secara eksternal, demokrasi tergantung pada lingkungan internasional yang stabil untuk keamanan nasional mereka, dengan demikian, pada waktu beralih ke aliansi dan koalisi dengan negara-negara non-demokratis yang membentuk bagian dari kampanye keamanan yang lebih luas melawan terorisme. Secara internal, bagaimanapun juga masalah kontra-terorisme sangat berbeda. Demokrasi liberal harus menanggapi terorisme dalam kerangka peraturan konstitusional domestik dan penegakan hukum. Karena ketergantungan mereka pada dukungan Pemilu, pemerintahan yang demokratis secara bersamaan harus menjaga ketertiban dan stabilitas sambil mempertahankan status perwakilan mereka dan lembaga-lembaga demokratis.³⁶

Masalahnya adalah bahwa selama kampanye kontra-terorisme, negara-negara melanggar lebih berat kepada warga mereka dan mengharuskan bahwa individu-individu dan kelompok menyerahkan derajat kebebasan mereka dan hak privasi dalam rangka untuk memberikan pengaruh (*leverage*) dalam memerangi terorisme. Ini memungkinkan melibatkan peran yang lebih besar untuk layanan polisi atau unit-unit intelijen. Negara demokratis harus memobilisasi dukungan publik untuk mempertahankan legitimasi selama kontra-terorisme, terutama jika kampanye melawan terorisme meluas selama jangka waktu yang panjang.³⁷

³⁵ Tami Amanda Jacoby, *Op.cit.*, hal. 67.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

Oleh karena itu, ketika sedang melalui sebuah negara yang aman dan tertib bahwa warga negara mematuhi hukum, dan dengan demikian melindungi diri mereka sendiri dari ancaman-ancaman eksternal dan internal, keamanan dari ancaman teroris dapat merusak pencapaian hak-hak sipil dan kebebasan dalam masyarakat demokratis. Dilema ini adalah sesuatu yang semua negara demokrasi liberal akan harus berurusan dengan jaringan-jaringan teroris yang menyebar secara internasional dan berusaha untuk mengacaukan lembaga-lembaga sipil dan masyarakat.³⁸

Pengeboman yang dilakukan teroris di Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001, menghasilkan reaksi emosional yang kuat dari pemerintah dan rakyat di seluruh dunia. Goncangan, ketakutan, ketidakpercayaan, dan kesedihan menandai suasana yang paling dominan. Skala bencana kematian dan kehancuran yang belum pernah terjadi sebelumnya, dan sebagian besar tak terduga menginterupsi arus rutinitas hidup dalam demokrasi liberal barat. Bahwa pusat kota utama negara paling kuat di dunia, dengan ekonomi yang kuat, militer dan teknologi paling canggih, bisa menjadi obyek serangan brutal dan tidak pandang bulu yang meninggalkan banyak pertanyaan mengenai kelangsungan hidup dalam perdamaian dan keamanan di era pasca Perang Dingin.³⁹

Namun, dalam dunia yang semakin global, terorisme adalah masalah global. Akibatnya, demokrasi liberal tidak hanya terancam sebagai negara dalam sistem internasional, namun menghadapi dilema politik yang kompleks. Demokrasi liberal secara bersamaan harus melindungi masyarakat mereka dari terorisme, ketika menjaga proses demokrasi dan peraturan hukum. (Wilkinson 2000:94) Kontra-terorisme dalam demokrasi liberal pun tidak sederhana. Dalam upaya untuk memerangi terorisme, demokrasi liberal telah terombang-ambing di antara pendekatan garis keras menggunakan kekuasaan darurat dan angkatan bersenjata, dan pendekatan yang lebih moderat yang melibatkan diplomasi, intelijen, dan sistem hukum. Tergantung pada ancaman itu, demokrasi liberal ini terjebak diantara kewajiban internasional mereka, melalui organisasi-organisasi

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, hal. 69.

multilateral, seperti NATO, Konvensi PBB, dan komitmen-komitmen konstituen domestik mereka.⁴⁰

Tiga badan pemerintah utama yang berhubungan dengan ancaman-ancaman terhadap keamanan publik memainkan peran utama dalam menanggapi terorisme di negara-negara demokrasi liberal, yaitu penegakan hukum (*law enforcement*), sistem peradilan pidana (*the criminal justice system*), dan intelijen (*intelligence services*). Badan-badan ini harus bekerja sama dan mengkoordinasikan kebijakan mereka selama kampanye kontra-terorisme. Perlunya kerjasama ini umumnya menghasilkan sentralisasi komando, ukuran-ukuran pengendalian dan besarnya berbagi informasi di antara lembaga-lembaga yang berbeda.⁴¹

Legislasi menempati tempat utama dalam mendefinisikan terorisme di negara-negara demokrasi liberal. Perang melawan terorisme umumnya sejalan untuk memerangi pelanggaran kekerasan lainnya sepanjang keduanya dianggap sebagai ancaman bagi keamanan publik dan aturan hukum. Dalam menyusun kampanye kontra-teroris, itu merupakan tanggung jawab dari sistem hukum untuk menentukan kegiatan apa yang termasuk dalam bidang terorisme. Sejak Undang-Undang anti-teroris mendefinisikan bentuk-bentuk tindakan legal dan ilegal, tanggung jawab dari sistem hukum adalah untuk mendefinisikan terorisme dan kegiatan yang terkait sebagai suatu kejahatan. Kriminalisasi terorisme kemudian menyediakan polisi dengan dasar yang jelas untuk bertindak.⁴²

2.3 Operasi Kontra-Terrorisme oleh Lembaga Intelijen di Negara Demokrasi

Intelijen tidak pernah lebih penting dalam percaturan politik dunia daripada saat awal abad ke-21. Serangan teroris di Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001, bersama dengan politik dan diplomasi dari Perang Teluk ke-2, telah membawa isu-isu intelijen ke garis terdepan dari kedua wacana resmi dan

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 70.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 72.

⁴² *Ibid.*

populer pada keamanan dan hubungan internasional. Kebutuhan pemahaman yang lebih baik mengenai kedua sifat dari proses intelijen dan pentingnya untuk keamanan nasional dan internasional tidak pernah lebih jelas.⁴³

Beberapa tahun pertama pada abad ke-21 telah menyaksikan suatu perubahan dalam peran intelijen rahasia pada politik internasional. Intelijen dan isu-isu keamanan sekarang lebih menonjol daripada dalam wacana politik Barat serta kesadaran masyarakat yang lebih luas. Harapan-harapan publik dari intelijen tidak pernah lebih besar, dan tuntutan ini termasuk pengungkapan yang jauh lebih besar dari pengetahuan rahasia sampai sekarang. Banyak dari hal ini dapat disebabkan oleh ketakutan pada serangan teroris September 2001. Kejadian-kejadian ini kembali pada kerentanan masyarakat Barat dan pentingnya intelijen terpercaya mengenai ancaman-ancaman teroris. Namun perdebatan atas peran intelijen dalam memperkokoh Perang Teluk ke-2 telah memainkan peran yang sama penting dalam mengubah profil 'secret world' dalam masyarakat Barat.⁴⁴

Hal ini hampir lima dekade sejak intelijen pertama kali muncul sebagai subjek studi akademik yang serius dengan diterbitkannya "*Strategic Intelligence for American Foreign Policy*" oleh Sherman Kent.⁴⁵ Ini adalah sekitar 20 tahun sejak dua sejarawan Inggris terkemuka dipanggil Sir Alexander Cadogan mendeskripsikan intelijen sebagai dimensi yang hilang dari hubungan internasional.⁴⁶ Perkembangan studi intelijen sebagai sub-bidang hubungan internasional terus berlanjut untuk mengumpulkan momentum sejak saat itu. Awalnya medan ilmuwan politik, peran intelijen dalam politik domestik dan internasional sekarang menarik perhatian sejumlah besar sejarawan. Subjek ini didirikan di pusat-pusat pengajaran dan penelitian di Eropa dan Amerika Utara. Sebagai hasilnya, studi keamanan internasional telah semakin dipengaruhi oleh pemahaman yang lebih baik tentang peran intelijen dalam pembuatan kebijakan - meskipun Christopher Andrew menyatakan bahwa 'itu masih ditolak di tempat

⁴³ L.V. Scott and Peter Jackson, *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journey in Shadows*, Routledge, London, 2004, hal. xi.

⁴⁴ *Ibid.*, hal. 1.

⁴⁵ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1949.

⁴⁶ Christopher Andrew and David Dilks (eds), *The Missing Dimension: Governments and Intelligence Communities in the Twentieth Century*, University of Illinois Press, Urbana, IL, 1984.

yang tepat dalam studi tentang Perang Dingin'.⁴⁷ Dan Andrew berpendapat persuasif dalam hal ini, subjek yang spesifik dan berpotensi penting dalam *signal intelligence* tetap hampir sepenuhnya diabaikan dalam historiografi Perang Dingin.⁴⁸

Persepsi dan pemahaman umum atas sifat intelijen dan perannya dalam hubungan internasional meninggalkan banyak keinginan. Titik awalnya adalah: apakah intelijen itu? Cara intelijen semestinya didefinisikan mendekati kondisi-kondisi untuk penelitian dan menulis tentang subjek ini. Karakterisasi klasik intelijen oleh Sherman Kent meliputi tiga hal yang terpisah dan berbeda bahwa intelijen biasanya berarti ketika mereka menggunakan kata: pengetahuan, jenis organisasi yang menghasilkan pengetahuan dan kegiatan-kegiatan organisasi itu.⁴⁹ Dalam analisis paling kontemporer, intelijen dipahami sebagai proses pengumpulan, menganalisis dan memanfaatkan informasi. Namun di luar definisi dasar tersebut merupakan konsep yang berbeda dari apakah intelijen itu dan apa kegunaannya. Ini mungkin karena, telah diamati oleh James Der Derian bahwa intelijen adalah bidang hubungan internasional yang paling dipahami dan paling "undertheorized".⁵⁰ David Kahn, salah satu akademisi paling terkenal dalam bidang ini, juga menyesalkan bahwa salah satu definisi [dari intelijen] yaitu bahwa ia telah melihat pekerjaan.⁵¹ Sebuah survei singkat dari berbagai pendekatan untuk studi intelijen menjelaskan kesulitan apapun yang melekat dalam mencari definisi inklusif.

Banyak pengamat cenderung untuk memahami intelijen terutama sebagai

⁴⁷ Christopher Andrew, 'Intelligence in the Cold War: Lessons and Learning', in Harold Shukman (ed.), *Agents for Change: Intelligence Services in the 21st Century*, St Ermin's Press, London, 2000, hal. 1-2.

⁴⁸ Andrew, 'Intelligence, International Relations', pp. 29-41. For recent research on signals intelligence, see Matthew Aid and Cees Wiebes (eds), *Secrets of Signals Intelligence during the Cold War and Beyond*, Special Issue of *Intelligence and National Security*, 16, 1 (2001).

⁴⁹ Sherman Kent, *Op.cit.*, hal. ix.

⁵⁰ James Der Derian, *Antidiplomacy: Spies, Terror, Speed and War* (Oxford: Blackwell, 1992); see also Michael Fry and Miles Hochstein, 'Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations' in Wesley K. Wark (ed.), *Espionage: Past, Present, Future?* (London: Frank Cass, 1994), pp. 14-28 (also published as a Special Issue of *Intelligence and National Security*, 8, 3 (1993)).

⁵¹ David Kahn, 'An Historical Theory of Intelligence', *Intelligence and National Security*, 16, 3 (2002), p. 79. For a thoughtful comparative analysis of the concept of intelligence in different national contexts see Philip H.J. Davies, 'Ideas of Intelligence: Divergent National Concepts and Institutions', *Harvard International Review* (Autumn 2002), pp. 62-6. For an earlier valuable collection of essays dealing with these issues see Kenneth G. Robertson (ed.), *British and American Approaches to Intelligence* (Basingstoke: Macmillan, 1987).

alat pembuatan kebijakan luar negeri dan pertahanan. Lainnya berfokus pada peranannya dalam keamanan dalam negeri. Lainnya masih berkonsentrasi pada peran intelijen yang telah memainkan peran sebagai mekanisme penindasan negara.⁵² Salah satu perbedaan pandangan yang menarik berkaitan dengan karakter dasar intelijen. Michael Herman (mantan praktisi) menafsirkan sebagai suatu bentuk kekuasaan negara yang berdiri sendiri dan konseptualisasi ini adalah jantung dari analisis pengaruh studinya *Intelligence Power in Peace and War*.⁵³ John Ferris (sejarawan) mengajukan pandangan yang berbeda, menilai bahwa intelijen bukan sebuah bentuk kekuasaan melainkan alat sebagai panduan penggunaan, baik sebagai pemberantas ganda, atau dengan membantu seseorang memahami lingkungannya dan pilihan-pilihannya.⁵⁴

Badan intelijen juga merupakan komponen penting dalam kegiatan kontra-terorisme. “Rahasia untuk memenangkan perang melawan terorisme dalam sebuah masyarakat demokratis yang terbuka adalah memenangkan perang intelijen”. Untuk mengaktifkan badan-badan intelijen untuk proaktif dan mencegah terorisme sebelum hal itu terjadi, negara-negara demokrasi liberal memiliki berbagai jenis layanan intelijen, beberapa di antaranya beroperasi secara internasional sementara yang lain terbatas pada usaha dalam perbatasan mereka sendiri.⁵⁵

Peran intelijen adalah untuk memantau ancaman-ancaman yang berkembang terhadap kepentingan-kepentingan keamanan negara mereka, menyelidiki kegiatan mereka, dan mengkomunikasikan informasi ini kepada pemerintah masing-masing. Intelijen mencakup pengamatan berbagai ancaman terhadap keamanan nasional dari klandestin atau kegiatan-kegiatan intelijen pemerintah asing, ancaman terhadap sosial, politik, dan lembaga-lembaga ekonomi suatu negara, dan semakin fokus pada ancaman *cyber* berbasis

⁵² Examples include Richard Thurlow, *The Secret State: British Internal Security in the Twentieth Century* (Oxford: Blackwell, 1994), Amy Knight, *Beria: Stalin's First Lieutenant* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), Robert Gellately, *The Gestapo and German Society: Enforcing Racial Policy 1933-1945* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

⁵³ Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

⁵⁴ John Ferris, 'Intelligence' in R. Boyce and J. Maiolo (eds), *The Origins of World War Two: The Debate Continues*, Palgrave, Basingtoke, 2003, hal. 308.

⁵⁵ Tami Amanda Jacoby, *Op.cit.*, hal. 73.

infrastruktur dan sistem komunikasi. Walau badan intelijen bertanggung jawab kepada otoritas sipil, mereka harus, karena kebutuhan, beroperasi di bawah tingkat kerahasiaan tertentu. Sebagai hasilnya, banyak informasi yang dihasilkan oleh intelijen adalah rahasia dan dengan demikian tidak tunduk kepada pengawasan publik. Meskipun keamanan nasional adalah tujuan utama, metode-metode rahasia mereka telah menciptakan suatu persepsi tertentu di sekitar badan intelijen yang berhadapan secara tidak mudah dengan hak-hak demokratis.⁵⁶

Tidak ada katalog dengan banyak cara dimana intelijen telah dipahami sepanjang sejarah. Tampaknya, bagaimanapun, bahwa variabel-variabel tertentu menentukan bagaimana hal tersebut dilihat.⁵⁷ Mungkin yang paling penting dari ini adalah perbedaan dalam negara, terutama perbedaan antara negara-negara demokratis di satu sisi, dan otoriter dan sistem totaliter di sisi lain. Dalam sistem yang terakhir ini, di mana sedikit atau tidak ada oposisi internal yang ditoleransi, upaya-upaya intelijen biasanya diarahkan dalam ukuran besar pada masyarakat mereka sendiri. Ada juga sedikit atau tidak ada perbedaan yang dibuat di antara musuh di dalam negeri dan di luar negeri. Meskipun ada beberapa pengecualian, di banyak negara demokrasi liberal intelijen difokuskan terutama pada urusan eksternal. Pendekatan komparatif untuk studi intelijen dapat memperkenalkan publik kepada fakta bahwa negara-negara berbeda di dalam praktek dan memahami intelijen dalam berbagai cara.

Sementara perbandingan seperti menyoroti perbedaan-perbedaan bagaimana intelijen dianggap menurut sistem politik yang berbeda, tinjauan ini juga dapat digunakan untuk menunjukkan atribut-atribut dan fungsi bahwa sistem intelijen tampaknya memiliki kesamaan. Sesungguhnya, tinjauan pustaka dapat digunakan untuk menunjukkan bahwa meskipun berbagai cara negara yang berbeda telah menetapkan dan menggunakan intelijen, adalah mungkin untuk mengusulkan suatu definisi intelijen yang memperhitungkan perbedaan-perbedaan ini. Dengan demikian, intelijen dapat digambarkan sebagai pengetahuan, organisasi, dan aktivitas yang menghasilkan:

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ For an explication of the key variables, see Roy Godson, "Intelligence: An American View" in *British and American Approaches to Intelligence*, ed. K. G. Robertson (New York: St. Martin's Press, 1987); for an analysis of these variables in the American intelligence experience, see Godson, *The Clandestine Arts* (Washington, DC: Brassey's/Macmillan, forthcoming 1993).

1. Pengumpulan, analisis, produksi, diseminasi, dan eksploitasi khusus informasi sehubungan dengan pemerintah lainnya, kelompok politik, partai, kekuatan militer, gerakan, atau asosiasi yang diyakini berhubungan dengan kelompok atau keamanan pemerintah;
2. Netralisasi dan menangkal kegiatan-kegiatan serupa oleh kelompok lain, pemerintah, atau gerakan; dan
3. Kegiatan rahasia yang dilakukan untuk mempengaruhi komposisi dan perilaku seperti kelompok-kelompok atau pemerintah.⁵⁸

Dari pembahasan di atas, memungkinkan perbedaan-perbedaan dalam bentuk dan penekanan, terdapat empat unsur-unsur intelijen yang berbeda. Mereka adalah koleksi (*collection*), kontra-intelijen (*counterintelligence*), analisis (*analysis*), dan aksi rahasia (*covert action*). Meskipun setiap unsur tersebut diuji secara terpisah pada mata kuliah, mereka perlu ditentukan selama sesi awal karena sebagian besar siswa tidak akan sepenuhnya akrab dengan mereka.⁵⁹ Berikut ini dapat berfungsi sebagai definisi:

- *Collection* – Obtaining valued information through the use of special, usually secret, human and technical methods (*humint* and *techint*).
- *Counterintelligence (CI)* – Identifying, neutralizing, and exploiting other states' intelligence services.
- *Analysis* – Assessing collection and other data, and delivering to policymakers a finished product that has more clarity than may be inherent in the data alone.
- *Covert Action (CA)* – Attempting to influence politics and events in other states without revealing one's involvement.

Artinya,

- Pengumpulan - Mendapatkan informasi penting melalui penggunaan khusus, biasanya rahasia, metode manusia dan teknis (*Humint dan Techint*).
- Kontra-intelijen - Mengidentifikasi, menetralkan, dan memanfaatkan badan-badan intelijen negara-negara lain.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Until recently few attempts could be found in the literature to define systematically each element of intelligence, to identify how each is associated with others, and to understand the products, process, and organization of each element. Although Sherman Kent and others have examined analysis, the development and publication of the Consortium's series, *Intelligence Requirements for the 1980s*, was the first attempt to approach intelligence in this manner. A textbook by Abram Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (Washington, DC: Brassey's/Macmillan, 1991), adopts this broader framework, combining it with historical examples that make it particularly useful for an introductory course.

- Analisis – Menilai pengumpulan data dan data lain, dan menyampaikan kepada pembuat kebijakan suatu produk jadi yang jelas lebih dari kemungkinan melekat dalam data saja.
- Aksi rahasia - Mencoba untuk mempengaruhi politik dan peristiwa di negara-negara lain tanpa mengungkapkan keterlibatan seseorang.

Gagasan tentang 'intelijen demokratis' adalah *oxymoronic* sebagai melodi militer. Sementara prinsip-prinsip utama pemerintahan yang demokratis yang transparan pengambilan keputusan dan penerimaan tanggung jawab oleh mereka membuat keputusan, rahasia yang semua-meresap dalam intelijen keamanan. Karena tidak ada prospek segera penghapusan badan, mereka perlu mempertimbangkan kondisi di mana agen-agen rahasia mungkin lebih terkontrol dalam kepentingan demokrasi, sehingga mengurangi kecenderungan apapun terhadap kegiatan ilegal, meningkatkan efisiensi dengan yang mereka memperingatkan dan melindungi dari ancaman keamanan asli, dan mengurangi kemungkinan intelijen secara politis disalahgunakan, seperti dalam kasus Irak.⁶⁰

Pemerintah melihat 'intelijen keamanan' sebagai elemen kunci dalam pemenuhan tugas itu, dan karena itu menjaga kemampuan iri mereka untuk melaksanakannya, yang tentu melibatkan beberapa tingkat kerahasiaan. Semakin besar persepsi ancaman, pandangan yang lebih intensif ini diadakan. Ini tidak selalu menjadi masalah bagi pemerintahan yang demokratis jika pemerintah dipercaya untuk tidak menyalahgunakan hak-hak warga negara dan orang lain dalam mengejar mereka informasi dan pelaksanaan kebijakan keamanan. Tapi catatan sejarah menunjukkan bahwa pejabat seharusnya tidak diperbolehkan untuk bekerja di dalam kerahasiaan yang lengkap, bukan karena mereka selalu tidak jujur atau korup (meskipun mereka mungkin keduanya), tetapi karena salah pada prinsipnya, dan, sebagai menunjukkan catatan sejarah, kombinasi fetisisme keamanan dan kerahasiaan cepat dapat mengarah tegak bahkan sebagian besar pejabat untuk penyalahgunaan hak orang lain.⁶¹

⁶⁰ Peter Gill and Mark Phythian, *Intelligence in an Insecure World*, Polity Press, Cambridge, 2006, hal. 148

⁶¹ *Ibid.*, hal. 148-149.

Seperti halnya badan intelijen terlibat dalam pengawasan untuk melaksanakan tugas-tugas keamanan dan keselamatan, sehingga pengawas harus melakukan pengawasan untuk memastikan bahwa badan-badan itu sendiri tidak mengancam keamanan dan keselamatan warga negara. Jadi apa yang dibutuhkan adalah beberapa struktur untuk pengawasan atau pengawasan dari pejabat negara rahasia. Tiga puluh tahun yang lalu ide tersebut ditolak karena naif dan berbahaya, bahkan dalam negara-negara dengan sistem demokrasi liberal sebaliknya. Tetapi kemudian berbagai skandal, sering melibatkan penyalahgunaan hak asasi manusia oleh badan-badan intelijen keamanan, menimbulkan pertanyaan pemerintah yang menghasilkan berbagai struktur pengawasan yang inovatif. Selanjutnya, demokratisasi pemerintah di Amerika Latin sejak akhir 1970-an dan di negara-negara Eropa Timur sejak tahun 1989 telah disertai dengan upaya serius untuk mengatasi tantangan mengawasi intelijen. Pengaturan yang tepat diadopsi telah bervariasi, sesuai dengan sejarah dan budaya politik yang berbeda, dan beberapa telah membawa perubahan lebih tulus dari yang lain, tetapi semua upaya ini telah berusaha untuk berurusan dengan seperangkat tantangan.⁶²

Karakter tantangan ini bisa dilihat sebagai berikut, pertama, kita ingat bahwa pengawasan adalah pusat pemerintahan kontemporer. Keprihatinan terhadap intelijen keamanan - generasi pengetahuan dan penerapan kekuasaan secara rahasia - tempat premi yang sangat tinggi pada pengawasan untuk melawan risiko. Kedua, ada beberapa masalah organisasi. Lembaga eksekutif biasanya didirikan oleh badan keamanan intelijen negara tanpa meminta persetujuan parlemen, dan karenanya campuran yang tepat dari lembaga eksekutif telah mencerminkan apa yang diinginkan pada saat itu. Struktur ini tidak selalu terutama efisien, atau mungkin telah sepenuhnya bertentangan dengan budaya demokratis, dan oleh karena itu tugas untuk pengawasan badan mana-mana adalah mempertimbangkan campuran yang sesuai dan jumlah instansi. Mengawasi badan-badan negara merupakan suatu tantangan yang cukup, tetapi selama mereka beroperasi dengan cara normal birokrasi, setidaknya kita memahami prinsip-

⁶² *Ibid.*, hal. 149.

prinsip dasar di mana pengawasan dapat dilanjutkan: kejelasan garis wewenang dan tanggung jawab, audit dan pemeriksaan.⁶³

Perhatian dengan teknik rahasia biasanya berkonsentrasi pada bentuk teknis untuk mengumpulkan informasi - penyadapan telepon, penyadapan dan sebagainya. ancaman yang mereka ajukan kepada privasi diperparah oleh, misalnya, besar 'gudang data' sedang dibangun dari sumber-sumber publik dan swasta yang tampaknya menggulingkan beberapa prinsip-prinsip perlindungan data. Tapi peristiwa sejak 9/11 telah kembali wilayah yang relatif diabaikan sumber manusia atau informan ke pusat kontroversi. Teknis berarti pasti mengangkat isu-isu hak sehubungan dengan pelanggaran privasi, tetapi isu-isu etis yang relatif lurus ke depan dibandingkan dengan orang-orang yang diangkat oleh mencari sumber-sumber manusia. Untuk mengambil satu contoh, perekrutan informan dapat melibatkan pemerasan, dan motivasi mereka bisa menguasai sepenuhnya nilai dari informasi yang mereka sediakan. Untuk mengambil lain, teknik interogasi sejumlah penyiksaan telah digunakan terhadap orang-orang yang ditangkap atau diculik sebagai tersangka teroris sejak 9 / 11. Dalam sejumlah kasus, tahanan telah meninggal sebagai akibatnya. Meskipun beberapa tentara telah dicoba, kemampuan untuk memeriksa pelanggaran serius sistematis telah dihalangi oleh deklarasi sepihak oleh AS yang tidak terikat oleh berbagai konvensi tentang perlakuan terhadap tahanan.⁶⁴

Tidak ada solusi rapi untuk masalah pengawasan - akan selalu ada ketegangan di dalam negara demokratis antara profesional keamanan dan pengawas mereka. Jika tidak ada ketegangan, maka sistem pengawasan sama sekali tidak bekerja.⁶⁵

Beberapa ketegangan yang tercermin dalam perdebatan mengenai terminologi yang digunakan untuk menggambarkan fungsi pengawas. Ini bukan perdebatan semantik, tetapi mencerminkan kontes untuk mengakses informasi tentang dan pengaruhnya terhadap badan keamanan intelijen. Perbedaan paling jelas dan paling kontroversial adalah antara 'kontrol' dan 'pengawasan'. Secara

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 150.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 151.

umum diakui bahwa kepala badan yang memerlukan wewenang yang memadai untuk mengelola dan mengarahkan usaha - ini adalah apa yang disebut '*control*'. 'Pengawasan' dengan perbandingan, mengacu pada proses pengawasan dari instansi yang bersangkutan tidak dengan manajemen sehari-hari tetapi dengan memastikan bahwa kebijakan keseluruhan agen konsisten dengan mandat hukum. Perdebatan politik penting melibatkan sifat dan sejauh ini 'pengawasan'.⁶⁶

Haruskah meliputi pengawasan operasi saat ini atau, demi kepentingan keamanan, dibatasi untuk *posting review hoc*? Pada prinsip bahwa pintu stabil harus menutup sebelum kuda bisa baut, dikatakan bahwa yang pertama diperlukan, sehingga untuk mencegah badan dari melakukan hal-hal yang ilegal, tidak benar atau hanya bodoh, tetapi ada resiko untuk pengawas. Komite Kongres AS memberikan manifestasi paling jelas dari proses ini, sehingga, misalnya, presiden berharap untuk mengotorisasi tindakan rahasia harus memberitahukan pengawas Kongres di muka. Sementara ini memaksimalkan kesempatan untuk memberikan pengaruh pengawas, juga menimbulkan bahaya usaha mikro untuk 'mengelola' badan-badan dari jauh. Ini tidak akan selalu masuk akal dalam hal efektivitas, dan orang dalam akan selalu takut kebocoran, tetapi pengetahuan sebelumnya juga dapat mengganggu kemampuan pengawas untuk mengkritik jika dan ketika ada yang salah.⁶⁷

Salah satu bahaya yang selalu melekat dalam pergeseran terhadap demokratisasi intelijen dalam tiga puluh tahun terakhir telah bahwa reformasi hukum mungkin lebih simbolis daripada nyata, bahwa di balik arsitektur pemerintah baru legalitas dan akuntabilitas, subkultur unreconstructed sebagian besar kepolisian politik dan penolakan hak asasi manusia dapat bertahan hidup.⁶⁸

Meskipun eksekutif dapat mempertimbangkan bahwa mereka memiliki alasan yang sangat baik untuk meminimalkan pengawasan eksternal dari badan intelijen, misalnya, jika mereka meragukan kesetiaan minoritas politik atau lainnya, mereka mengerti bahwa mungkin membuat hidup mereka lebih mudah

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 152.

jika ada beberapa kerangka hukum. Misalnya, mereka cenderung enak jatuh konvensi hak asasi manusia, dan di Eropa, seperti kerangka yang akan membantu mereka untuk menegosiasikan akses ke organisasi disukai seperti NATO dan Uni Eropa. Tentu saja, di Eropa, khususnya, banyak pekerjaan yang telah dilakukan dalam nasihat dan diskusi dengan rezim baru demokratisasi tentang bagaimana intelijen terbaik mungkin akan dikontrol.⁶⁹

Sebuah kerangka hukum diperlukan untuk hubungan antara menteri dan badan-badan. Hal ini memerlukan sistem yang halus untuk memeriksa, karena dua set berbeda masalah hasil jika ada terlalu banyak atau terlalu sedikit kontrol kementerian lembaga intelijen, khususnya mereka yang memiliki mandat keamanan internal. Jika ada terlalu banyak, maka masalahnya mungkin hanya salah satu dari inefisiensi, sebagai profesional keamanan diarahkan oleh menteri antusias, tetapi bodoh, tetapi, lebih mungkin, menteri dapat jatuh ke dalam godaan untuk menggunakan badan keamanan untuk kepentingan mereka sendiri partisan - untuk Misalnya, memata-matai dan mengganggu partai oposisi atau pembangkang. Tentu saja, di banyak negara Eropa Timur, bahkan setelah berakhirnya Perang Dingin, badan digunakan dengan cara ini, atau lawan pemerintah percaya bahwa mereka, yang sebagian besar adalah sebesar hal yang sama.⁷⁰

Ada ketegangan antara keamanan dan hak-hak: dalam jangka pendek, kemampuan untuk melakukan pengawasan dari seorang individu atau grup dapat dikurangi oleh kebutuhan untuk mengikuti prosedur yang berusaha untuk melindungi privasi, tetapi dalam, jangka panjang prosedur tersebut diperlukan jika negara adalah untuk mendapatkan legitimasi demokratis dari warga negaranya. Prosedur harus dirancang untuk itu, bahkan dalam jangka pendek, invasi hak adalah proporsional dengan ancaman dugaan, tetapi juga untuk mencegah pengawasan diarahkan pada orang yang salah atau dilakukan sedemikian rupa untuk sebesar intimidasi. Jadi aturan hukum dan kode etik sendiri akan memberikan kontribusi pada efektifitas keamanan sebagai kesopanan untuk

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 153.

banyak. Demikian pula, penolakan hak-hak yang sangat mungkin memicu ketidakamanan dan kekerasan politik, seperti yang terjadi di Irlandia Utara pada akhir tahun 1960.⁷¹

Kontroversi di seputar penggunaan 'keamanan' menunjukkan jalan darurat dalam demokrasi liberal yang harus mengikuti antara hukuman dan unsur-unsur demokratis dalam kebijakan kontra-terorisme. Jika demokrasi liberal cenderung terlalu berat terhadap langkah-langkah hukuman, hal tersebut dapat menyebabkan peniruan model perilaku negara-negara otoriter, seperti represi politik dan tentu saja terorisme negara.⁷²

Paul Wilkinson menunjukkan risiko yang besar yang ditimbulkan oleh Undang-Undang darurat anti-teroris untuk sistem demokratis. Sebagai contoh, suspensi atau penangguhan disengaja atau pembatasan kebebasan sipil atas dasar kebijaksanaan selama jangka panjang kemungkinan mengakibatkan pengikisan kebebasan sipil dan bahkan mungkin meningkatkan kemarahan dengan merekrut potensi mereka serta masyarakat luas. Sangat penting bahwa polisi bertindak sesuai dengan hukum dalam rangka menegakkan kepercayaan publik dan menghormati sistem peradilan pidana. Komunikasi yang lebih baik di antara polisi dan minoritas bisa berbuat banyak untuk mengatasi masalah rasial. Hal ini dapat dicapai dengan meningkatnya hubungan dan dialog di antara polisi lokal dan masyarakat di mana mereka beroperasi.⁷³

Demokrasi liberal harus mengikuti tiga unsur usaha perlindungan yang penting selama pembuatan undang-undang anti-teroris khusus berguna untuk menggabungkan perjuangan melawan terorisme dengan memelihara kebebasan sipil dan supremasi hukum.

- (1) Kebijakan anti-terorisme dan pelaksanaannya harus bertanggung jawab secara demokratis dan, dengan demikian, harus tetap di bawah kendali otoritas sipil.
- (2) Pemerintah dan dinas keamanan harus melakukan aktivitas-aktivitas

⁷¹ *Ibid.*, hal. 155-156.

⁷² Tami Amanda Jacoby, *Op.cit.*, hal. 75.

⁷³ *Ibid.*

anti-teroris mereka di dalam hukum, memastikan kemampuan mereka yang terbaik bahwa proses hukum normal yang dilindungi, dan bagi mereka yang diduga dalam kegiatan teroris disangka dan diadili sebelum pengadilan hukum.

(3) Undang-undang darurat harus disetujui oleh legislatif untuk periode tertentu dan terbatas, ditinjau, dipublikasikan seluas mungkin, dan memihak.⁷⁴

Di satu sisi, pilihan-pilihan kebijakan ini adalah penting untuk dipertimbangkan selama kampanye kontra-terorisme. Menurut sistem peradilan pidana, semua tersangka teroris tidak bersalah sampai terbukti bersalah. Publik mempertanyakan potensi pelanggaran hukum harus disambut baik dalam masyarakat yang mempromosikan transparansi dan akuntabilitas publik. Di sisi lain, ancaman terorisme adalah nyata dan tanpa keamanan nasional, Australia tidak akan berada dalam posisi untuk menikmati hak-hak yang terjamin aman dan stabil oleh negara. Keseimbangan antara keamanan dan demokrasi akan terus menjadi agenda publik teratas di Australia sepanjang terorisme merupakan ancaman yang signifikan dan nyata bagi Australia dan cara hidup penduduk Australia.

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 76.