

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dilema yang paling penting dan yang paling sulit bagi masyarakat Barat mengatasi terorisme adalah dilema demokrasi. Dilema ini berasal, pertama-tama dan terutama, dari keinginan untuk mencapai efektivitas maksimum dalam perang melawan terorisme (termasuk hukuman, pencegahan, tindakan ofensif, tindakan defensif, dan pengumpulan intelijen), dengan tetap menjaga negara liberal-demokratis dan tanpa mengorbankan karakter pada nilai-nilai demokratis yang fundamental, yaitu hak asasi manusia dan kebebasan sipil, penghormatan terhadap hak-hak minoritas.

Dilema demokratik penulis definisikan sebagai kesulitan yang dialami pemerintah negara-negara demokratik untuk menerapkan prinsip-prinsip kesetaraan di muka hukum, akuntabilitas penyelenggara negara, perimbangan kekuasaan di antara pengambil kebijakan, dan kebebasan berpendapat di saat melaksanakan upaya kontra-terorisme.

Di satu sisi, pemerintahan yang demokratis berkewajiban untuk menjaga nilai-nilai liberal dan mencegah kerusakan nilai-nilai selama perjuangan melawan terorisme. Di sisi lain, pemerintah dituntut untuk melakukan segala sesuatu dalam kekuasaan untuk melindungi kehidupan warganya, jika tidak, masyarakat pemilih akan berpikir dari para pemimpinnya tidak melakukan yang paling penting untuk menggagalkan serangan teroris.

Salah satu argumen yang lebih menonjol ditemukan dalam literatur kontra-terorisme profesional berkaitan dengan hubungan antara terorisme modern dan bentuk pemerintahan demokratis. Banyak peneliti meyakini bahwa organisasi terorisme telah ditemukan dalam demokrasi liberal, sebagai platform yang cocok untuk tumbuh dan beroperasi. Nilai-nilai demokrasi dan rezim pemerintahan demokratis berarti menyediakan media yang nyaman bagi aktivitas organisasi terorisme untuk dapat berkembang, tetapi mereka juga menghambat pemerintah untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu yang dapat mengatasi terorisme

dengan efektif. Aliran pemikiran ini cenderung untuk mewakili karakteristik dari demokrasi liberal, nilai-nilai dan lembaga-lembaga, sebagai insentif bagi serangan teroris.

"Democracy is the theory that the common people know what they want, and deserve to get it good and hard." (H.L. Mencken, 1920)¹

Demokrasi liberal adalah sebuah frase yang sering digunakan untuk menggambarkan sistem politik demokrasi Barat, seperti Australia, Amerika Serikat, Britania Raya, Selandia Baru, Kanada dan negara-negara lain. Demokrasi liberal disusun sedemikian rupa untuk mendefinisikan dan membatasi kekuasaan dalam rangka untuk mempromosikan pemerintahan yang sah dalam kerangka keadilan dan kebebasan:

- Kekuasaan (**power**), yaitu upaya yang dilakukan untuk mendefinisikan dan membatasi kekuasaan, biasanya melalui konstitusi tertulis. *Checks and balances*, seperti pemisahan legislative (*legislative*), eksekutif (*executive*) dan kekuatan peradilan (*judicial power*). Terdapat konvensi-konvensi perilaku dan sistem hukum yang adil untuk melengkapi sistem politik.
- Legitimasi (**legitimacy**), yaitu gagasan pemerintah yang sah dengan mandat atau otoritas untuk memerintah adalah penting. Pemerintah membutuhkan tingkat dukungan rakyat yang tinggi, yang berasal dari sistem pemilu yang memungkinkan untuk dukungan populer dan bebas.
- Keadilan (**justice**), hal ini dicapai dengan penuh pelaksanaan dari hal-hal yang telah disebutkan merata, sehingga warga negara hidup dalam iklim demokrasi perwakilan berdasarkan oleh konstitusionalisme, pemilu yang bebas dan pembatasan kekuasaan, yang memungkinkan semua warga negara diperlakukan sama dan diberikan martabat dan rasa hormat.
- Kebebasan (**freedom**), agar kebebasan itu ada, harus ada kebebasan untuk membuat keputusan belajar dari mereka dan untuk menerima tanggung jawabnya. Harus ada kemampuan untuk memilih antara alternatif dan kebebasan untuk

¹ Australia Liberal Democracy, <http://australianpolitics.com/democracy/liberal-democracy.shtml> diakses 21 Januari 2010 pkl. 14.00 WIB.

melakukan apa yang hukum tidak melarang. Larangan harus ada untuk kepentingan umum dan harus memiliki rasa hormat terhadap kebebasan sipil dan politik.

Gejala terorisme modern pada skala global meningkat secara signifikan sejak permulaan dasawarsa tahun 1970-an. Dalam periode itu, terorisme berkembang mengusung agama tertentu, perjuangan kemerdekaan, pemberontakan, gerilya, bahkan teror dilakukan oleh pemerintah demi menegakkan dan melanggengkan kekuasaannya. Ketidakstabilan dunia dan munculnya frustrasi sekelompok masyarakat di berbagai negara menuntut hak-hak yang dianggap fundamental dan sah, memicu meluasnya terorisme.

Terorisme bukan lagi fenomena yang baru di bidang hubungan internasional. Lebih dari setengah abad dunia telah melihat rangkaian aksi-aksi teroris di dalam mendukung berbagai penyebab (ideologi, politik). Sejak terjadinya serangan 11 September 2001 di Amerika Serikat, terorisme menjadi ancaman yang serius bagi Australia dan kepentingan-kepentingan Australia di luar negeri. Secara khusus, ancaman-ancaman berasal dari Al Qaeda, Jemaah Islamiyah (JI) serta berbagai organisasi terorisme lainnya yang memiliki kesamaan ideologi dengannya.

Jemaah Islamiyah (JI) merupakan organisasi terorisme regional yang berada di kawasan Asia Tenggara. JI bertanggung jawab terhadap terjadinya Bom Bali I (2002), Bom Mega Kuningan I (2003), Bom Bali II (2005), juga pengeboman Kedutaan Besar Australia di Jakarta pada tahun 2004 yang merupakan ancaman besar bagi warga negara Australia dan kepentingan-kepentingan Australia, serta Bom Mega Kuningan II (2009). Australia secara fundamental diidentifikasi oleh JI sebagai bagian dari negara Barat, beraliansi dengan Amerika Serikat, memiliki *counter-terrorism* baik regional maupun global, serta komitmen militernya di Timor Timur, Afghanistan dan Irak.

Data intelijen menunjukkan Indonesia merupakan salah satu negara sasaran maupun tempat beroperasinya kegiatan terorisme internasional. Teror bom di Indonesia mulai terkuak pasca penyerangan terhadap *World Trade Centre* (WTC) di Amerika Serikat 11 September 2001. Saat itu beberapa petinggi negeri

seperti Amerika Serikat, Singapura dan Australia memperingatkan adanya jaringan terorisme internasional di Indonesia. Menanggapi tuduhan itu, pemerintah Indonesia membantah *warning* itu karena dikategorikan sebagai dugaan tanpa bukti atau tuduhan tanpa dasar.

Walau begitu, perkembangan di forum internasional terus bereskalasi. Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK PBB), pada Jumat (25/10/2002), mengumumkan Jemaah Islamiyah (JI), sebuah jaringan teroris yang berada di kawasan Asia Tenggara, yang didirikan oleh Abdullah Sungkar secara resmi masuk sebagai organisasi ke-88 dalam daftar teroris internasional.²

Laporan DK PBB itu berbunyi, pencantuman kelompok JI tersebut sesuai dengan Resolusi 1267 – yang dikeluarkan DK PBB pada 1999 – ditujukan untuk membekukan seluruh aset milik jaringan Al Qaeda di Afghanistan serta larangan memberikan fasilitas berpergian kepada anggota kelompok itu. Dilaporkan pula, masuknya JI dalam daftar teroris DK PBB telah dibahas secara intensif oleh Komite Sanksi 1267 DK PBB.

Dalam mengungkap jaringan terorisme di Indonesia, informasi intelijen menunjukkan bahwa Jemaah Islamiyah (JI) menjadi sentral isu seputar terorisme. Informasi intelijen memberi petunjuk bahwa intelijen asing paling dominan memainkan perang intelijen di berbagai negara, terutama di negara yang sedang mengalami transisi. Intelijen Amerika Serikat, Uni Eropa, Israel, Rusia dan Australia memainkan peranan penting di berbagai negara untuk mengamankan kepentingan nasionalnya.

ASIO

The Australian Security Intelligence Organisation (ASIO) merupakan lembaga keamanan nasional Australia. Peran utama ASIO adalah mengumpulkan informasi-informasi dan hasil-hasil intelijen untuk memberikan peringatan kepada pemerintah tentang kegiatan-kegiatan atau situasi-situasi yang memungkinkan membahayakan keamanan nasional Australia.

Undang-undang ASIO mendefinisikan “*security*” sebagai perlindungan terhadap masyarakat dan negara Australia dari spinonase, sabotase, kekerasan

² DR. A.C. Manullang, *Terorisme & Perang Intelijen: Behauptung Ohne Beweis (Dugaan Tanpa Bukti)*, Manna Zaitun, Jakarta, 2006, hal. 245.

politik, kerusuhan, penyerangan sistem pertahanan Australia, dan campur tangan asing.

The Australian National Security secara efektif sebagai rezim *counter-terrorism* pun tidak hanya memiliki target kepada tindakan-tindakan teroris, tetapi juga memiliki target kepada organisasi-organisasi terorisme internasional. Pada tahun 2002, susunan kejahatan organisasi-organisasi terorisme baru telah ditetapkan pemerintah Australia di dalam *Security Legislation Amendment (Terrorism) Act 2002*.

Daftar serangan terorisme di Indonesia terhadap kepentingan-kepentingan Australia:

- **12 Oktober 2002** : tiga ledakan mengguncang Bali (Bom Bali I). 202 korban jiwa yang mayoritas warga negara Australia tewas dan 300 orang lainnya luka-luka.
- **5 Agustus 2003** : bom menghancurkan sebagian Hotel JW Marriott, Mega Kuningan, Jakarta. Sebanyak 11 orang meninggal, dan 152 orang lainnya mengalami luka-luka.
- **9 September 2004** : ledakan besar terjadi di depan Kedutaan Besar Australia, Jakarta. Lima orang tewas dan ratusan lainnya luka-luka.
- **1 Oktober 2005** : bom kembali meledak di Bali (Bom Bali II). Sekurangnya 22 orang tewas dan 102 orang lainnya luka-luka akibat ledakan yang terjadi di Raja's Bar dan Restaurant, Kuta Square, daerah Pantai Kuta dan di Nyoman Café, Jimbaran.
- **17 Juli 2009** : ledakan bom mengguncang dua hotel mewah internasional, JW Marriott dan Ritz Carlton, di kawasan bisnis Mega Kuningan, Jakarta Selatan, sekitar pukul 07.40 WIB. Dua bom di hotel yang berjarak tak kurang dari 30 meter itu meledak hanya berselang sekitar dua menit. Bom pertama meledak di ruang restoran Sailendra, Hotel JW Marriott. Bom kedua meledak di restoran Airlangga, Hotel Ritz Carlton. Dari kedua bom tersebut 9 orang tewas (3 orang diantaranya adalah warga negara Australia), sedangkan korban luka 53 orang (16 orang diantaranya adalah warga negara asing).

Bom Bali I (2002) merespon penyerangan Amerika Serikat terhadap Afghanistan, Bom JW Marriott Jakarta (2003) merespon penyerangan Amerika Serikat terhadap Irak, Bom Kedutaan Besar Australia di Jakarta (2004) merespon Australia yang dianggap sekutu Amerika Serikat dan Bom Bali II (2005) merespon keberadaan pasukan AS yang masih bertahan di Irak dan Afghanistan.

1.2 Rumusan Permasalahan

Dari paparan latar belakang masalah di atas, terdapat sesuatu hal yang menarik yang dapat dijadikan sebagai rumusan permasalahan, yaitu: Sejak 11 September 2001, badan-badan keamanan dan intelijen Australia telah mempertajam fokus mereka kepada terorisme. *The Australian Security Intelligence Organisation* (ASIO) dan *the Australian Secret Intelligence Service* (ASIS) telah menerima sumber-sumber baru yang penting dan mendalami jaringan-jaringan teroris yang muncul. Mereka juga menyediakan pelatihan intelijen *counter-terrorism* dan konsultasi ke negara-negara di Pasifik.

Lalu bagaimana langkah-langkah ASIO untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dalam kebijakan kontra-terorisme Australia? beserta alasan-alasannya, dan apa kebijakan kontra-terorisme Australia dalam menghadapi ancaman-ancaman terorisme tersebut?

1.3 Pertanyaan Penelitian

Penulis membatasi rumusan masalah dengan mengajukan pertanyaan, yaitu:

Apa masalah-masalah dilema demokratik yang dihadapi Australia dalam menggunakan ASIO (*Australian Security Intelligence Organisation*) sebagai instrumen kontra-terorisme terhadap terorisme?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini penting bagi Ilmu Hubungan Internasional karena studi intelijen muncul sebagai salah satu isu penting dalam area keamanan. Kebutuhan dan tuntutan publik terhadap intelijen, khususnya intelijen negara semakin meningkat. Peristiwa penyerangan terhadap Amerika Serikat pada 11 September 2001 merupakan bukti yang semakin menguatkan kebutuhan negara dan masyarakat terhadap intelijen negara yang dapat diandalkan.

Hakekat mendasar dari keberadaan intelijen bukan merupakan salah satu bentuk *power* dari negara melainkan instrumen bagi negara yang memberikan panduan dalam penggunaan *power* yang dimilikinya. Dengan demikian, tujuan keberadaan intelijen adalah untuk memahami sifat berbagai ancaman bagi keamanan dan mengantisipasi perubahan-perubahan radikal yang terjadi.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi bagi para peneliti lain yang ingin meneliti masalah ini lebih dalam.
2. Penelitian ini diharap dapat memberikan masukan kepada pemerintah Indonesia dalam mencegah ataupun menghadapi aksi-aksi terorisme, serta meningkatkan sumber daya intelijennya.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Formasi Konsep

Tesis ini menempatkan konsep keamanan (*security*) sebagai *grand theory*, dengan menggunakan teori intelijen sebagai konsep utama. Definisi adalah awal pembentukan sebuah teori. Karena teori intelijen itu sendiri belum utuh terbentuk, maka tidak mudah merumuskan definisi yang konsisten bagi intelijen sebagai aktor keamanan. Kata “intelijen” sendiri tidak selalu muncul dengan pemahaman yang sama di semua bahasa. Meskipun intelijen dibahas dalam konteks keamanan nasional, tetapi ia tidak terlepas dari pemahaman luas intelijensia sebagai kolektivitas dari kecerdasan, kreativitas dan kearifan manusia.

Hakekat, ruang lingkup dan fungsi intelijen negara merupakan produk dari hubungan dialektik dan interaktif antara pemikiran politik yang berbasis pada paradigma realis dan pemikiran politik yang berbasis pada paradigma liberalis atau strukturalis.³

Ada dua paradigma yang bisa menjadi acuan bagi regulasi intelijen di sebuah negara demokratis, yaitu paradigma realis dan paradigma liberalis. Diturunkan dari Ilmu Hubungan Internasional, kedua paradigma ini tidak hanya mengatur aktivitas-aktivitas lembaga intelijen, tetapi juga hubungan antara lembaga intelijen dan pejabat politik yang bertanggungjawab. Paradigma realis menganjurkan hakekat intelijen negara sebagai instrumen untuk melestarikan keamanan negara. Di lain pihak, paradigma liberalis menganjurkan pengendalian dan pengawasan terhadap seluruh kegiatan dan operasi intelijen negara.⁴

1.6.2 Teori

Penataan intelijen sebenarnya harus didasarkan pada hakekat ancaman yang dihadapi sebuah negara. Ada tiga hakekat ancaman, yakni ancaman terhadap negara menyangkut eksistensi terhadap kedaulatan negara, ancaman terhadap pemerintah menyangkut lancarnya roda pemerintahan negara, dan ancaman terhadap masyarakat yang menimbulkan panik dan teror bagi masyarakat. Tetapi, secara perspektif, intelijen dibutuhkan sebuah negara sebagai upaya pencegahan terhadap berbagai hakekat ancaman yang dihadapinya, dan bukan menjadi bagian dari terciptanya ancaman.

Hakekat intelijen sangat dipengaruhi oleh perspektif realis. Sebagai konsekuensinya, yang disebut dengan intelijen negara adalah seluruh dinas-dinas serta anggota-anggota intelijen yang terlibat dalam kegiatan dan operasi untuk menjamin keamanan nasional.

Fungsi utama intelijen negara adalah pelayan dari pembuat kebijakan. Intelijen pada dasarnya bukan pembuat kebijakan dan seharusnya tidak boleh ditransformasikan menjadi pembuat kebijakan. Dalam rumusan lain fungsi utama

³ Penjabaran tentang paradigma realis, liberalis, dan strukturalis lihat Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace* (London: W.W. Norton & Co. Inc., 1997).

⁴ Andi Widjajanto, Cornelis Lay, Makmur Keliat, *Intelijen: Velox et Exactus*, Pacivis, Jakarta, 2006, hal. 10.

dari intelijen Negara hanyalah sebatas pada pengumpulan informasi rahasia yang sifatnya terkini dan akurat. Informasi ini disampaikan kepada pembuat kebijakan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan dengan tujuan untuk menghindarkan pendadakan-pendadakan (*strategic surprises*) yang dapat mengancam keamanan nasional.

Karena itu, tepat sekali apa yang dikatakan oleh **John Ferris** bahwa *“Intelligence cannot tell you what to do. Intelligence is only a servant. It cannot be a good servant to a bad master”*⁵, (Intelijen tidak bisa memberi tahu Anda apa yang harus dilakukan. Intelijen hanya pembantu. Tidak bisa menjadi pembantu yang baik bagi tuan yang buruk). Implikasi dari fungsi semacam ini dalam pembuatan kebijakan adalah bahwa intelijen negara hanya berfungsi pada tataran taktik untuk mengimplementasikan suatu strategi. Dengan kata lain, intelijen tidak dapat digunakan untuk menggantikan strategi karena otoritas untuk merumuskan strategi terletak pada pembuat kebijakan.

Menurut **Sherman Kent**:

*‘Intelligence’ as ‘a kind of knowledge (“What intelligence have you turned up on the situation in Columbia?”)’; ‘the type of organization which produces the knowledge (“Intelligence was able to give the operating people exactly what they wanted”); and ‘the activity pursued by the intelligence organization (“The intelligence work behind that planning must have been intense”)’.*⁶

Although this threefold definition is often used, the key element is Kent’s second, organizational one. ‘Intelligence’ in government is based on the particular set of organizations with that name: the ‘intelligence services’ or (sometimes) the ‘intelligence communities’. Intelligence activity is what they do, and intelligence knowledge what they produce.

Artinya,

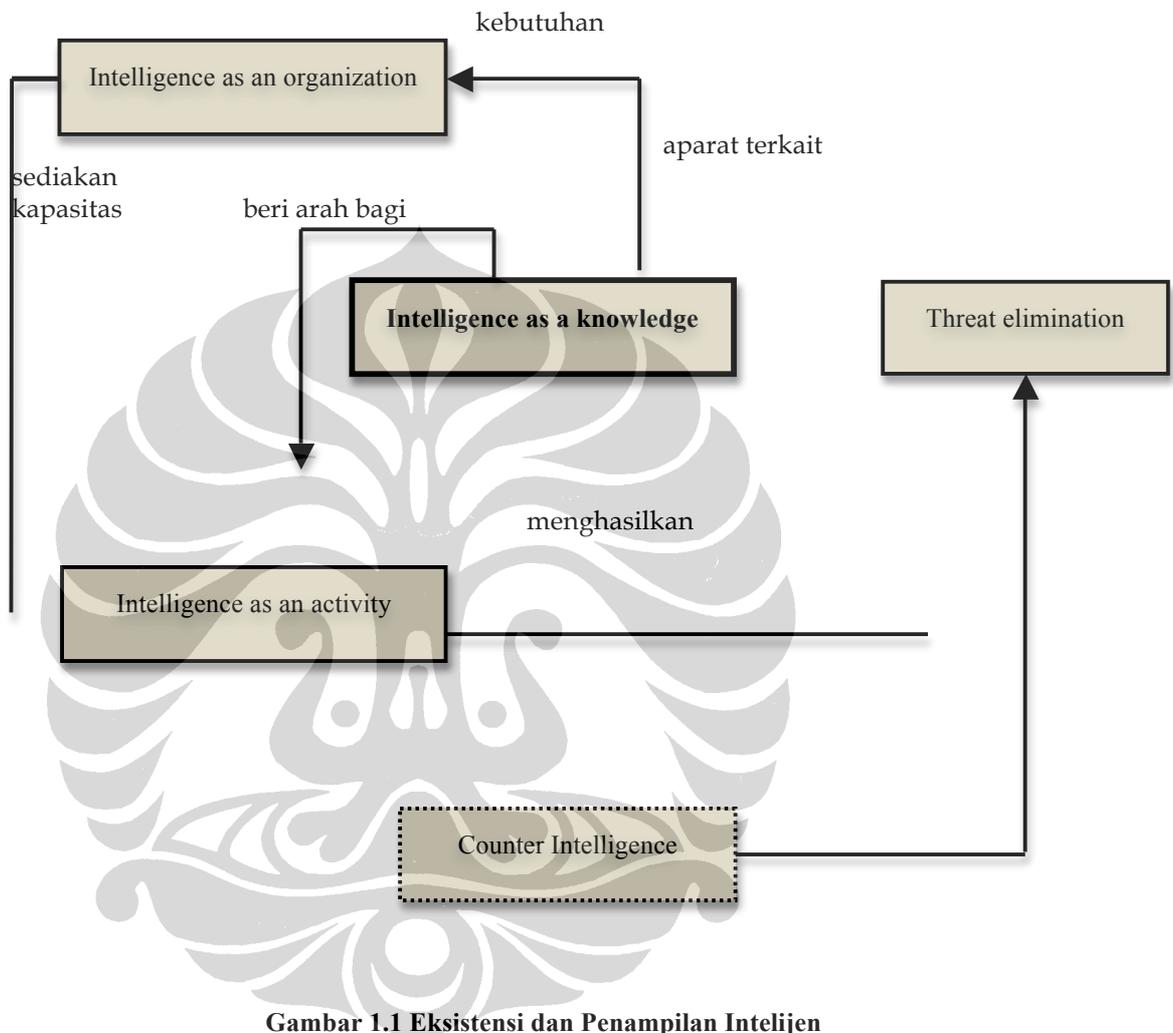
‘Intelijen’ sebagai ‘suatu jenis pengetahuan (“Apakah intelijen Anda muncul pada situasi di Columbia?”)’; ‘organisasi yang menghasilkan pengetahuan (“Intelijen dapat mengoperasikan orang persis apa yang mereka inginkan”); dan ‘kegiatan yang diikuti oleh organisasi intelijen (“Tugas intelijen di balik perencanaan yang pasti intens”)’.

Meskipun definisi ini tiga kali lipat sering digunakan, elemen kuncinya adalah pada yang kedua, salah satu organisasi. ‘Intelijen’ di pemerintahan berdasarkan pada seperangkat organisasi khusus dengan nama: ‘badan

⁵ John Ferris, *“Intelligence after the Cold War: A Global Perspective”* dalam Anthony Bergin dan Robert Hall, *Intelligence and Australian National Security*, Australian Defence Studies Centre, Australian Defence Force Academy, Canberra, 2004, hal. 17.

⁶ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Archon Books, Hamden, Conn., 1965, introduction p. xxiii.

intelijen' atau (kadang-kadang) 'komunitas intelijen'. Kegiatan intelijen adalah apa yang mereka lakukan, dan pengetahuan intelijen adalah apa yang mereka hasilkan.



Gambar 1.1 Eksistensi dan Penampilan Intelijen

Sumber: Godson Roy, *Intelligence Recruitments for the 1980's: Counter Elements of Intelligence*, Naternal Strategy Information Center, Inc., Washington D.C., 1980

Dalam kasus ini penulis memilih untuk menggunakan teori intelijen menurut Sherman Kent, karena berdasarkan pendekatan Kent tersebut elemen kunci dari kegiatan intelijen berpusat kepada komunitas intelijen (organisasi intelijen), dimana komunitas intelijen itu berhubungan dengan kasus ini, yaitu mengacu kepada ASIO (*Australian Security Intelligence Organisation*). Peran

ASIO adalah mengidentifikasi dan menginvestigasi ancaman-ancaman keamanan, melindungi kepentingan Australia dan warganya, serta melakukan tindakan *prevention* terhadap adanya ancaman terorisme yang akan mengancam keamanan nasional Australia.

Berdasarkan Kent, kekuatan intelijen disini adalah memiliki entitas. Dalam konteks entitas, bagan pada (gambar 1.1) memberikan ilustrasi bahwa tugas intelijen adalah menggagalkan atau meniadakan ancaman terhadap kedaulatan negara, keselamatan bangsa, dan integritas wilayah negara; melalui pengamatan secara terus menerus dan bersifat sistematis terhadap potensi-potensi yang bisa menimbulkan ancaman yang dimaksud.

Dengan demikian, jelas terlihat bahwa sifat dari pekerjaan intelijen lebih mengedepankan cara-cara dan upaya prevensi, dan bukan upaya represi. Pada konteks yang bersifat lebih luas, yaitu dalam kerangka akumulasi pengetahuan sebagai suatu basis intelijen, ketiga kegiatan tersebut, yaitu penyelidikan (*investigation*), pengamanan (*security*), dan penggalangan (*conditioning*); bertaut sangat erat antara kegiatan yang satu dengan kegiatan lainnya dalam pola keterkaitan yang bersifat sistematis.

Dalam rangka menghadapi kegiatan intelijen dari negara lain atau entitas lain yang berpotensi menjadi ancaman terhadap kedaulatan negara dan keselamatan bangsa, juga diperlukan upaya kontra intelijen (*counter intelligence*); yang mencakup kegiatan kontra intelijen, kontra insurgensi, dan lain sebagainya. Kontra intelijen merupakan salah satu jenis kegiatan intelijen yang memiliki ciri yang bersifat proaktif dan menyerang secara klandestin, dalam rangka mengeliminir potensi dan kekuatan ancaman.

Demokrasi adalah mekanisme politik untuk mencapai tujuan bersama seperti terciptanya ketertiban umum dan kesejahteraan sosial. Karena itu demokrasi bukanlah tujuan dalam dirinya sendiri (*an end in itself*) tetapi instrumen bagi dunia beradab (*civilized world*) untuk mengorganisasikan kekuasaan yang menjunjung tinggi hak azasi manusia dan keadilan sosial.

Intelijen atau dinas rahasia (*secret service*) adalah bagian yang integral dari fungsi pemerintahan yang penting untuk setiap negara demokrasi modern.

Apalagi tantangan keamanan nasional dan internasional pada abad ke-21 ini semakin kompleks sehingga memerlukan intelijen yang profesional, namun tetap dalam koridor supremasi hukum negara demokrasi. Paradoks yang terjadi antara demokrasi yang mempromosikan keterbukaan informasi kepada publik dan hakekat fungsi intelijen yang meniscayakan kerahasiaan merupakan tantangan permanen yang harus disikapi secara cerdas dan bijak oleh para pembuat dan pelaksana kebijakan publik khususnya dalam sektor keamanan.⁷

Secara ideal, sistem intelijen negara diwujudkan melalui pembentukan dan bekerjanya dinas-dinas intelijen yang dalam kerangka sistem politik demokratis memiliki enam karakter utama, yaitu:

1. Tunduk kepada otoritas politik;
2. Terikat kepada prinsip akuntabilitas hukum, politik, serta finansial;
3. Dikembangkan sebagai institusi profesional yang bersifat non-partisan, dan atau tidak untuk kepentingan pribadi dan yang memiliki moralitas dan integritas institusi yang kuat;
4. Memiliki suatu etos profesional yang terwujud dalam kode etik intelijen negara;
5. Menjalankan fungsi spesifik;
6. Memiliki kompetensi-kompetensi utama dan teknis yang spesifik sehingga dapat secara efektif menjadi bagian dari sistem peringatan dini negara dan pertahanan negara.

Usaha menghadapi terorisme internasional harus dilakukan secara bersama-sama oleh semua negara, baik pada level *bilateral regional* maupun multilateral. Selain itu, usaha memerangi terorisme harus merupakan aksi komprehensif yang menginkorporasikan pemahaman kebutuhan akan *state security* dan *human security*, sekaligus agar usaha ini tidak membahayakan kebebasan sipil yang menjadi hak setiap warga negara.⁸

⁷ DCAF (*Geneva Centre for The Democratic Control of Armed Forces*), “*Praktek-Praktek Intelijen & Pengawasan Demokratis – Pandangan Praktisi*”, Editor: Aleksius Jemadu, Ph.D., FES SSR Volume II, Jakarta, 2007, hal. 5.

⁸ Drs. S. Endriyono, MBA. MM.Ph.D., *Terorisme Ancaman Sepanjang Masa*, CV. Media Agung, Semarang, 2005, hal. 324.

Kompleksitas penyebab aksi teror dan resiko besar yang dapat ditimbulkan bagi kehidupan masyarakat, negara harus merumuskan kebijakan yang komprehensif yang mencakup dua bidang kebijakan yang diperlukan, yaitu :

1. **Anti-terorisme**, yaitu merupakan segenap kebijakan yang dimaksud untuk mencegah dan menghilangkan peluang bagi tumbuhnya terorisme (keadilan, demokrasi, korupsi, peluang tumbuhnya kekerasan, dan sebagainya). Sebagai kebijakan preventif, anti-terorisme memerlukan komprehensi dimensi-dimensi sosial ekonomi, kultural, politik, dan hubungan luar negeri.
2. **Kontra-terorisme**, yaitu merupakan segenap instrumen yang menitikberatkan pada aspek penindakan terhadap terorisme dan aksi-aksi teror. Sebagai kebijakan yang bersifat koersif, kontra-terorisme menurut profesionalitas dan proporsionalitas instrumen penindak.⁹

Dalam membentuk kebijakan anti-terorisme, harus bernuansa dan memperhatikan hal-hal seperti yang tertuang di bawah ini :

1. Kebijakan hukum anti-terorisme terdiri dari dua bagian penting. *Pertama*, segala peraturan yang diperlukan untuk mempersempit peluang terjadinya aksi-aksi teror; baik yang dilakukan untuk mempersempit ruang maupun mengurangi sumber daya. *Kedua*, segala ketentuan untuk memperluas kewenangan institusi hukum untuk meminta bantuan institusi lainnya dalam rangka mendukung upaya penegakan hukum.
2. Mempersempit ruang yang potensial untuk berkembangnya tindakan-tindakan teror dapat dilakukan dengan mengatur secara komprehensif segala sesuatu yang berkaitan dengan jenis dan cara perpindahan sumber daya yang dapat digunakan untuk melakukan dan mendukung aksi teror. Termasuk dalam kategori yang pertama adalah, antara lain, pengawasan perbatasan, keamanan transportasi (darat, laut dan udara), bea cukai, kemigrasian, *money laundering*, *breeding ground* (milisi dan latihan militer). Kategori kedua – pencegahan terhadap sumber daya – meliputi

⁹ *Ibid.*

pengaturan, antara lain terhadap keuangan, bahan peledak, bahan kimia, dan persenjataan.

3. Sebagai upaya yang berkelanjutan, kebijakan anti-terorisme difokuskan pada membangun sistem dan mekanisme peringatan dini (*early warning system*). Beberapa hal yang dapat dipertimbangkan adalah, antara lain, membangun kesadaran publik tentang bahaya terorisme, menciptakan komunitas yang sadar tentang masalah-masalah keamanan, termasuk pertahanan, ketertiban masyarakat, dan intelijen.
4. Khusus di bidang penguatan penegakan hukum, langkah-langkah anti-terorisme terutama yang berkaitan dengan investigasi. Bentuk penguatan itu dapat dilakukan dengan memanfaatkan institusi atau fungsi intelijen dalam rangka pengumpulan dan analisa informasi yang akan digunakan untuk investigasi.¹⁰

Dalam membentuk kebijakan kontra-terorisme pun harus bernuansa dan memperhatikan hal-hal seperti yang tertuang di bawah ini :

1. Kebijakan kontra-terorisme merupakan kebijakan penindakan yang pada prinsipnya bersifat sementara, terbatas, dan diskresional. Asas kesementaraan dan keterbatasan dari kebijakan tersebut merupakan salah satu cara untuk membatasi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang yang membahayakan *civil liberties*. Sedangkan diskresi yang dapat diberikan pada institusi tertentu dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya perubahan mendadak maupun perkembangan yang tidak diperhitungkan.
2. Sekalipun membenarkan penggunaan instrumen koersif, kebijakan kontra-terorisme tetap harus memperhatikan mekanisme demokratik. Hal ini dapat dilakukan dengan memenuhi persyaratan tertentu, khususnya yang berkaitan dengan :
 - legitimasi instrumen yang digunakan, terutama berkaitan dengan kelayakan demokratik dalam penyusunan instrumen;

¹⁰ *Ibid.*

- kelengkapan dan koherensi instrumen-instrumen yang digunakan; dan
 - kapasitas dan akuntabilitas yang memadai dari para pelaksana kebijakan yang menggunakan instrumen tersebut.
3. Di bidang instrumen legal, kontra-terorisme memberikan *extraordinary power* kepada institusi *judicial* dan mengadopsi rumusan konvensi internasional tentang kejahatan-kejahatan baru yang tidak dikenal dalam sistem hukum pidana (misalnya pembajakan alat transportasi darat/laut/udara, *cybercrime*, *banking frauds*, *bombing*, kejahatan telekomunikasi, kontrol bahan peledak dan bahan kimia). *Extraordinary power* ini hanya dapat dilakukan dengan persyaratan tertentu, khususnya :
- menjaga nilai-nilai keadilan (praduga tak bersalah, perlindungan hak terdakwa atau tersangka untuk membela diri);
 - membatasi penggunaan informasi intelijen hanya pada tahap penyelidikan;
 - koherensi vertikal antar ketentuan perundangan (tingkat-tingkat UU, Perpu, Peraturan Pemerintah, dll).
4. Tindakan kontra-teror dijalankan dan dimaksudkan sekedar untuk mencegah (*preventive & preemptive measures*) terjadinya teror, bukan untuk memberangus kebebasan rakyat. Di bidang operasional, prinsip penting adalah proporsionalitas penggunaan institusi koersif dengan tetap memperhatikan lingkup fungsi utama mereka, misalnya penegakan hukum (kepolisian negara), informasi dan analisa intelijen, tempur. Untuk itu diperlukan regulasi yang rinci mengenai *code of conduct*, *rule of engagement*, dan ketentuan pidana bagi aparat yang melakukan pelanggaran.¹¹

1.7 Hipotesa

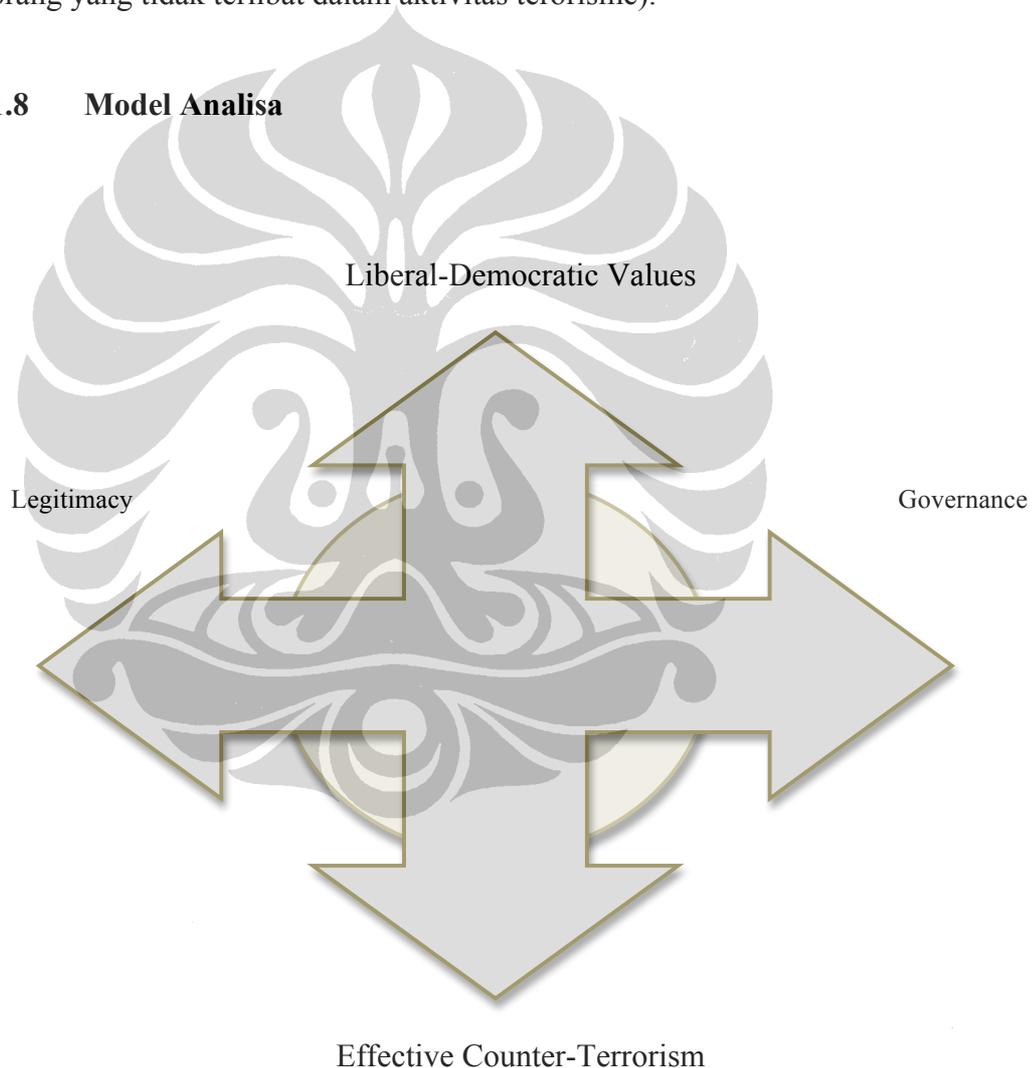
Dari latar belakang masalah yang telah dipaparkan dan juga penentuan kerangka analisa yang akan digunakan seperti yang tercantum dalam kerangka

¹¹ *Ibid.*

teori, maka terdapat jawaban sementara, sebagai berikut:

Australia menghadapi masalah-masalah dilema demokrasi dalam memenuhi indikator-indikator kontra-terorisme dengan tidak melakukan tindakan yang melanggar hukum negara; merusak nilai-nilai demokrasi liberal (seperti hak-hak minoritas, hak-hak sipil, dll); merusak kebebasan dasar manusia (kebebasan berekspresi, gerakan dan berkumpul, kebebasan kerja, hak untuk memiliki harta benda dan hak untuk membela harkat martabat manusia, dll), serta akhirnya, pada tindakan ekstrem terhadap orang-orang "tidak berdosa" (yaitu, fisik kepada orang-orang yang tidak terlibat dalam aktivitas terorisme).

1.8 Model Analisa



Gambar 1.2 The “Democratic Dilemma” in Counter-Terrorism

Sumber: Boaz Ganor, *The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, The International Policy Institute for Counter-Terrorism, Transaction Publishers, New Brunswick, USA, 2007

Masalah dilema demokrasi adalah salah satu pertanyaan fundamental yang mempengaruhi kebijakan kontra-terorisme dalam sebuah negara demokratis. Organisasi-organisasi teroris menyadari bahwa dilema etika-moral (*the ethical moral*) terlibat dalam menangani berbagai langkah-langkah kontra-terorisme, dan mereka berusaha untuk meningkatkan dilema ini dengan memanfaatkan berbagai teknik untuk membahayakan legitimasi pemerintah. Pertanyaan utamanya adalah, apakah sebuah organisasi terorisme dapat berjuang secara efektif tanpa merusak nilai-nilai demokrasi liberal. Di dalam menghadapi dilema etika dan pemerintahan dalam kontra-terorisme, langkah terbaik adalah dengan menyerang keseimbangan di antara setiap dilema yang ekstrem.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Pendekatan Penelitian

Dalam tesis ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif sebagai paradigma penelitian. Bagi pendekatan kualitatif, satu-satunya realita adalah situasi yang diciptakan oleh individu-individu yang terlibat dalam penelitian. Jadi muncul realita ganda dalam situasi apapun: peneliti, individu yang diteliti, dan pembaca yang menafsirkan penelitian tersebut. Peneliti kualitatif harus melaporkan realita ini dengan jujur dan mengandalkan pada suara dan penafsiran informan.

Dalam metodologi kualitatif berlaku logika induktif. Kategori muncul dari informan, bukannya diidentifikasi sebelumnya oleh peneliti. Munculnya kategori ini memberi informasi “ikatan konteks” kuat yang mengarah ke pola dan teori yang membantu menjelaskan suatu fenomena.¹²

1.9.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan disini adalah dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*). Teknik ini digunakan untuk menganalisa data yang ada dari peristiwa-peristiwa yang terjadi pada masa lampau. Data tersebut diperoleh dengan cara menelusuri dan

¹² John W. Creswell, *Research Design, Quantitative & Qualitative Approaches*, Sage Publications, Inc., California, USA, 1994, hal. 5.

mengumpulkan bahan-bahan informasi dari tulisan yang ada dalam buku-buku, artikel, jurnal maupun berita-berita yang dimuat dalam berbagai media massa maupun media elektronik sebagai sarana publikasi.

1.9.3 Teknik Analisa Data

Untuk teknik analisa data menggunakan metodologi penelitian Eksplanatif Kualitatif, yakni analisis yang didasarkan pada data-data yang ada dan relevan, kemudian menjelaskannya secara sistematis berdasarkan kerangka teori yang digunakan. Jenis penelitian ini ditujukan untuk menjelaskan mengapa suatu fakta atau kondisi (dalam hal ini keterkaitan ASIO (*Australian Security Intelligence Organisation*) menghadapi prinsip-prinsip demokrasi dalam kontra-terorisme di Australia, khususnya mencegah ancaman-ancaman terorisme terjadi dan bagaimana hubungannya dengan fenomena lainnya.

1.10 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam suatu sistematika sebagai berikut:

Bab I, merupakan bab pendahuluan atau sebagai bab pengantar yang berisi latar belakang permasalahan, perumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II, bab ini akan membahas intelijen dan kontra-terorisme dalam negara demokrasi, lalu akuntabilitas lembaga intelijen di negara demokratik. Kemudian akan dibahas operasi kontra-terorisme oleh lembaga intelijen di negara demokrasi.

Bab III, bab ini akan membahas sejarah operasi intelijen Australia di dalam menghadapi organisasi-organisasi terorisme baik itu di Australia maupun di Asia Tenggara, lalu apa yang menjadi karakteristik dari ASIO itu sendiri. Kemudian akan dibahas juga mengenai ancaman-ancaman terorisme yang terjadi di Australia, serta penerapan kebijakan kontra-terorisme Australia.

Bab IV, bab ini akan menganalisis peristiwa-peristiwa pelanggaran hak asasi manusia dan demokrasi dalam kontra-terorisme Australia, serta langkah-

langkah Australia untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh badan intelijen, khususnya ASIO.

Bab V, merupakan kesimpulan akhir yang dapat ditarik berdasarkan uraian penjelasan dan hasil-hasil pembahasan yang dilakukan pada bab-bab sebelumnya.

