



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 7/PUU-X/2012**

Tentang

Ruang Lingkup, Peran, Fungsi dan Kewenangan Intelijen, Rahasia Informasi Intelijen, dan Kelembagaan Intelijen Negara

- Pemohon** : I. Perkumpulan Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (IMPARSIAL), diwakili oleh Poengky Indarti, S.H.,LL.M.
II. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
III. Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)
IV. Perkumpulan Masyarakat Setara
V. Aliansi Jurnalis Independen (AJI), suatu perkumpulan jurnalis yang didirikan berdasarkan hukum Negara Republik Indonesia
VI. Mugiyanto
VII. Hendrik Dikson Sirait
VIII. Asiah
IX. Dorus Wakum
X. Abd Bashir
XI. Suciwati
XII. Bedjo Untung
XIII. Edi Arsadad
XIV. Rizal Darma Putra
XV. Haris Azhar, S.H., M.A
XVI. Choirul Anam, S.H
XVII. Ullin Ni'am Yusron
XVIII. Mariam Ananda, S.IP
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara (UU 17/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Konstitusionalitas Pasal 1 ayat (4), Pasal 1 ayat (6), Pasal 1 ayat (8), Pasal 4, Pasal 6 ayat (3) sepanjang frasa "dan/atau Pihak Lawan yang merugikan kepentingan dan keamanan nasional", Pasal 22 ayat (1) sepanjang frasa "penyelenggara Intelijen Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e", Pasal 25 ayat (2), Pasal 25 ayat (4), Pasal 26, Pasal 29 huruf d juncto Penjelasan Pasal 29 huruf d, Pasal 31 juncto Pasal 34 juncto Penjelasan Pasal 34 ayat (1), Pasal 32 ayat (1) huruf c, Penjelasan Pasal 32 ayat (1) sepanjang frasa "Yang dimaksud dengan "peraturan perundang-undangan" adalah Undang-Undang ini", Pasal 36, Pasal 44, dan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara terhadap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Amar Putusan : Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Tanggal Putusan : Rabu, 10 Oktober 2012

Ikhtisar Putusan :

Pemohon I sampai dengan Pemohon IV adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Pemohon V adalah Organisasi Profesi Jurnalis yang memiliki visi pada terwujudnya pers bebas, profesional, dan sejahtera, yang menjunjung tinggi demokrasi. Pemohon VI sampai dengan Pemohon XVIII adalah perorangan warga negara Indonesia yang secara faktual pernah menjadi korban langsung maupun tidak langsung dari suatu tindakan operasi intelijen negara. Para Pemohon mengalami kerugian konstitusional sebagaimana tertera dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 17, Pasal 28 ayat (1), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (4), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28E ayat (2), Pasal 28F UUD 1945 yang disebabkan oleh frasa “partai politik” dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) UU 21/2002 dengan alasan bahwa sejumlah frasa, ayat, dan pasal dalam Undang-Undang *a quo*, khususnya yang terkait dengan rahasia intelijen maupun rahasia informasi pada umumnya menyebabkan kerugian konstitusional bagi para pemohon.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 17/2011 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Mengenai kedudukan hukum, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil-dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma UU UU 17/2011 yang dimohonkan pengujian, dalam kualifikasinya sebagai sebagai Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan perorangan warga negara Indonesia yang secara potensial dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal dari UU 17/2011 yang dimohonkan pengujian dan apabila dikabulkan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi, sehingga jika permohonan dikabulkan, kerugian demikian tidak lagi terjadi. Oleh karena itu, Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Para Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Terhadap pengujian konstitusionalitas pasal-pasal dari UU 17/2011 sebagaimana didalilkan Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa dalil para Pemohon yang mempersoalkan batasan pengertian, singkatan atau hal-hal lain yang bersifat umum yang dijadikan dasar/pijakan bagi pasal-pasal berikutnya dalam Undang-Undang *a quo*, sangat tidak beralasan dan tidak tepat, sebab konstruksi ketentuan *a quo* justru telah memberikan gambaran dan arah yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan ancaman;
2. Bahwa antara Pasal 1 angka 8 dan Pasal 6 ayat (3) UU Intelijen Negara adalah saling berkait oleh karena itu Mahkamah akan mempertimbangkannya secara bersamaan. Dari segi substansi, frasa “pihak lawan”, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 8 mencakup pengertian pihak lawan dari “dalam negeri” maupun “luar negeri”. Pengertian tradisional mengenai intelijen akan senantiasa berkait dengan upaya perlindungan keamanan negara dari pihak-pihak asing/luar negeri. Dengan kata lain, intelijen dimanfaatkan untuk mengantisipasi serangan negara lain terhadap keutuhan wilayah dan kedaulatan negara. Akan tetapi, seiring dengan perkembangan teknologi, perubahan zaman menuju globalisasi serta pergeseran makna intelijen itu sendiri, ruang lingkup intelijen juga menjadi luas. Ancaman terhadap keamanan negara tidak hanya datang dari luar maupun dalam, tapi bisa bersifat asimetris. Titik berat “pihak lawan” terhadap ancaman keamanan negara tidak lagi bersifat eksternal (pihak asing) sebagaimana pengertian tradisional, akan tetapi bisa memiliki lingkup jaringan internasional dimana rongrongan itu datang justru dari dalam negeri. Dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 1 angka 8 dan Pasal 6 ayat (3) sepanjang

frasa “dan/atau Pihak Lawan yang merugikan kepentingan dan keamanan nasional” dalam UU 17/2011 bertentangan dengan UUD 1945, menurut Mahkamah, tidak beralasan menurut hukum.

3. Bahwa dalam perkembangan intelijen di berbagai negara terdapat persoalan yang sama, yaitu menentukan batas kewenangan antara intelijen dan pembuat kebijakan. Setidaknya, ada 2 (dua) aliran besar yang saling bertolak belakang. Satu pihak menyatakan bahwa kewenangan intelijen terbatas pada pengumpulan, pengolahan dan penyampaiannya kepada pembuat kebijakan. Oleh karena itu, laporan intelijen tidak memuat kesimpulan maupun kemungkinan mengambil tindakan dari informasi intelijen. Keputusan diserahkan kepada pembuat kebijakan sedangkan intelijen hanya sebatas memberi latar belakang (*early warning* atau *early detection*) sebelum pembuat kebijakan mengambil keputusan. Pihak lain berpendapat, bahwa antara intelijen dan pengguna intelijen berada dalam satu siklus. Pengguna intelijen memanfaatkan intelijen untuk mencari jawaban atas permasalahan yang dihadapi dengan memberikan unsur utama keterangan (*essential element of information*). Dengan demikian, intelijen membuat kesimpulan dan memberikan rekomendasi cara-cara bertindak. Bahwa Undang-Undang *a quo* telah secara tegas memisahkan fungsi intelijen dari fungsi penegakan hukum. Fungsi penegakan hukum tetap harus dipegang oleh kepolisian dan kejaksaan, dan tidak dapat dipindahtanggankan kepada aparat intelijen. Intelijen merupakan bagian dari sistem peringatan dini yang tidak memiliki kewenangan penindakan.
4. Bahwa Pasal 29 huruf d UU 17/2011 memberi kewenangan kepada Badan Intelijen Negara (BIN) untuk membuat rekomendasi yang ditujukan kepada Presiden sebagai atasan dan pengguna informasi intelijen (*vide* Pasal 27 UU 17/2011). Rekomendasi yang disusun oleh BIN tidaklah memiliki sifat mengikat. Artinya, rekomendasi tersebut tidak harus diikuti oleh Presiden secara serta merta. Keputusan akhir untuk mengambil kebijakan tetap berada di tangan Presiden. Dalam Undang-Undang *a quo* BIN diberikan kewenangan untuk membuat rekomendasi yang berkaitan dengan orang dan/atau lembaga asing tertentu yang akan menjadi warga negara Indonesia, menetap, berkunjung, bekerja, meneliti, belajar, atau mendirikan perwakilan di Indonesia dan terhadap transaksi keuangan yang berpotensi mengancam keamanan serta kepentingan nasional. Pemberian rekomendasi yang berkaitan dengan orang dan/atau lembaga asing yang akan masuk ke Indonesia merupakan bagian dari kewaspadaan nasional. Bahwa orang asing yang akan masuk ke Indonesia memerlukan proses “*clearance*” khususnya dari aspek keamanan. Hal ini diperlukan untuk memastikan apakah mereka terkait dengan jaringan terorisme internasional, spionase atau entitas lain dan sebagainya yang dapat mengancam keamanan nasional. Hal seperti ini juga dilakukan oleh negara-negara lain seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada, dan Australia. Bahwa proses “*clearance house*” selama ini juga telah dilaksanakan oleh BIN dan kementerian-kementerian terkait, misalnya, “*Clearance House* Kementerian Luar Negeri”, “*Clearance House* Kementerian Hukum dan HAM c.q. Dirjen Imigrasi”, dan forum “*Clearance House*” yang diadakan oleh kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian lainnya. Rekomendasi tersebut juga disampaikan oleh Badan Intelijen Negara terkait dengan pengamanan tamu *very very important person* (VVIP) asing. Bahwa adanya ancaman yang berasal dari luar seperti spionase dan infiltrasi, maka sudah sewajarnya BIN diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan yang salah satu bentuknya berupa pemberian rekomendasi yang berkaitan dengan orang atau lembaga asing.
5. Bahwa ketentuan mengenai penggalian informasi yang diatur dalam Undang-Undang *a quo* telah memberikan batasan dan prosedur yang jelas dalam melakukan penggalian informasi dan dengan memperhatikan hak asasi manusia, sehingga penggalian informasi yang dilakukan oleh Badan Intelijen Negara (BIN) tidak dapat dilakukan sewenang-wenang. Penggalian informasi ini juga tidak melanggar hukum karena dilakukan bekerja sama dengan aparat penegak hukum terkait, dan merupakan upaya terakhir dalam mendapatkan informasi yang lebih akurat. Ketentuan dalam Undang-

Undang *a quo* telah memberikan batas yang jelas mengenai tindakan penggalan informasi yang dapat dilakukan oleh BIN dan kepada siapa tindakan penggalan informasi dilakukan. Kewenangan serupa juga dapat ditemui dalam organisasi intelijen di negara lain seperti *Australian Security Intelligence Organisation (ASIO)*, yaitu *Intercept communication, use the listening devices and tracking devices, remotely access computers, enter and search premises, examine postal articles, and the questioning of person for purpose of investigating terrorism*;

6. Bahwa mengenai penyadapan, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 006/PUU-I/2003, tanggal 30 Maret 2004, menyatakan perlu ditetapkan perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan. Kemudian dalam putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, tanggal 19 Desember 2006, menyatakan bahwa penyadapan adalah menyangkut pembatasan HAM, maka sesuai dengan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, syarat-syarat dan tata cara tentang penyadapan tersebut harus ditetapkan dengan Undang-Undang. . Demikian juga dalam UUD 1945 dan UU 39/1999 menyatakan bahwa pembatasan hanya dapat diberlakukan berdasarkan undangundang, semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Dalil para Pemohon bahwa penyadapan dalam UU 17/2011 bertentangan dengan UUD 1945, menurut Mahkamah tidak beralasan menurut hukum;
7. Bahwa Pasal 1 angka 6 UU 17/2011 termasuk dalam Bab I Pasal 1 tentang Ketentuan Umum yang mengatur tentang pengertian Rahasia Intelijen. Terkait dengan pengaturan mengenai pengertian tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 56/PUU-VI/2008 tanggal 17 Februari 2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10-17-23/PUUVII/2009 tanggal 25 Maret 2010 berpendapat, "... Ketentuan Umum yang dimaksud dalam suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar batas pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah memang harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda (vide lampiran C.1. 81 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)";
8. Bahwa yang diinginkan oleh para Pemohon dalam permohonannya adalah mengubah norma dari Pasal 25 ayat (2) UU 17/2011 yang semula menentukan, "Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikategorikan dapat: a. membahayakan pertahanan dan keamanan negara; b. mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya; c. merugikan ketahanan ekonomi nasional; d. merugikan kepentingan politik luar negeri dan hubungan luar negeri; e. mengungkapkan memorandum atau surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan; f. membahayakan sistem Intelijen Negara; g. membahayakan akses, agen, dan sumber yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Intelijen; h. membahayakan keselamatan Personel Intelijen Negara; atau i. mengungkapkan rencana dan pelaksanaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi Intelijen". menjadi "Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari beberapa kategori berikut: a. Sistem intelijen strategis; b. Sistem komunikasi strategis; c. Kriptologi intelijen; d. Perintah operasi rahasia; e. Strategi dan taktik intelejen (metode); f. Personil kecuali kepala intelejen dan beberapa jabatan strategis lain di dalam struktur intelejen; g. Aktivitas intelijen (termasuk aktivitas spesial); h. Sumber intelijen". Menurut Mahkamah, permohonan para Pemohon lebih merupakan legislative review daripada judicial review. Mahkamah tidak berwenang mengubah atau pun menambah norma, melainkan hanya berwenang menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari UndangUndang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
9. Bahwa sehubungan dengan masa retensi, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan, khususnya Pasal 66 menyatakan, (1) Terhadap arsip statis yang dinyatakan tertutup berdasarkan persyaratan akses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (3) atau karena sebab lain, kepala ANRI atau kepala lembaga kearsipan

sesuai dengan lingkup kewenangannya dapat menyatakan arsip statis menjadi terbuka setelah melewati masa penyimpanan selama 25 (dua puluh lima) tahun. (2) Arsip statis dapat dinyatakan tertutup apabila memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Lembaga kearsipan memiliki kewenangan menetapkan keterbukaan arsip statis sebelum 25 (dua puluh lima) tahun masa penyimpanan yang dinyatakan masih tertutup dengan pertimbangan: a. tidak menghambat proses penegakan hukum; b. tidak mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat; c. tidak membahayakan pertahanan dan keamanan negara; d. tidak mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya; e. tidak merugikan ketahanan ekonomi nasional; f. tidak merugikan kepentingan politik dan hubungan luar negeri; g. tidak mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang kecuali kepada yang berhak secara hukum; h. tidak mengungkapkan rahasia atau data pribadi; dan i. tidak mengungkapkan memorandum atau surat-surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan. Pasal 25 ayat (4) UU 17/2011 sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang tersebut di atas. Masa retensi dalam Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang a quo adalah proporsional mengingat sifat kerahasiaan dari rahasia intelijen yang apabila bisa diakses oleh publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara.

10. Bahwa Pasal 26 UU 17/2011 mengatur tentang larangan bagi subjek hukum untuk melakukan suatu perbuatan. Pasal 44 mengatur tentang kualifikasi perbuatan yang dapat dipidana karena kesengajaan, sedangkan Pasal 45 mengatur kualifikasi perbuatan yang dapat dipidana karena kealpaan. Berdasarkan interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis, ketentuan Pasal 26 juncto Pasal 44 dan Pasal 45 tidaklah dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 25 Undang-Undang a quo yang mengkategorikan rahasia intelijen sebagai bagian dari rahasia negara. Dengan demikian, ketentuan Pasal 44 dan Pasal 45 justru lebih menjamin efektivitas larangan yang diatur dalam Pasal 25 dan Pasal 26 UU 17/2011.
11. Bahwa tidak semua orang dapat menjadi personel intelijen karena intelijen adalah profesi yang unik, karakteristiknya pun berbeda dengan pegawai negeri lainnya. Kerahasiaan dan tertutupan merupakan asas-asas dan sifat yang harus melekat pada profesi intelijen. Ditambah lagi profesi ini mensyaratkan kecerdasan. Keunikan profesi intelijen menjadi lebih jelas manakala dikaitkan dengan risiko berat dari profesi intelijen. Bahkan aktivitas intelijen khususnya di daerah lawan mempertaruhkan jiwa raga aparaturinya. Oleh karena itu, setiap personel intelijen harus memiliki semangat yang tinggi, disiplin, banyak inisiatif, berpikir cepat, dapat bekerjasama, mempunyai pertimbangan yang baik, daya ingat kuat, mampu meneliti dan menghubungkan hasil penugasan. Faktor-faktor lain yang juga turut mempengaruhi adalah peralatan-peralatan dan jaringan yang tentunya sangat mempengaruhi profesionalitas intelijen. Profesionalitas intelijen menjadi semakin baik apabila dididik melalui sekolah Intelijen yang menyajikan kurikulum dasar bagi semua kandidat intelijen dengan melaksanakan perekrutan dengan sangat hati-hati.
12. Bahwa Intelijen negara merupakan lini pertama atau terdepan dalam sistem keamanan nasional yang melakukan segala upaya deteksi awal dan mengembangkan sistem peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional. Intelijen negara ditugaskan untuk bekerja secara efektif dengan disertai kewenangan tertentu untuk menjamin keamanan nasional (negara) dan warganegara. Kewenangan khusus tersebut sulit diobservasi oleh publik karena operasi atau kerja badan ini bersifat tertutup atau rahasia. Suatu badan intelijen yang bekerja buruk dan tidak profesional justru akan meningkatkan ancaman keamanan suatu negara dan juga warga negaranya. Karakter kerja badan intelijen yang sedemikian rahasia dan dilengkapi dengan kewenangan khusus tersebut, di lain pihak akan membuat badan intelijen berpotensi menjadi pelaku pelanggaran hak asasi manusia. Pemberian pertimbangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam

pengangkatan dan pemberhentian Kepala BIN adalah mekanisme yang melibatkan peran serta rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR dalam memberikan legitimasi bagi Kepala BIN. Selain itu, hal tersebut merupakan upaya agar BIN bersikap independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta menghindari digunakannya BIN sebagai alat pemerintah dalam mempertahankan kekuasaannya. Fungsi pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk pemberian pertimbangan dalam proses pengangkatan dan pemberhentian Kepala BIN sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon, menurut Mahkamah, tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil-dalil para Pemohon tersebut tidak beralasan menurut hukum dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amar putusannya Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.