

August 2018

## Intelijen dan Diplomasi Internasional

Tanggung Chairil

*Bina Nusantara University*, [tanggung@binus.ac.id](mailto:tanggung@binus.ac.id)

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global>

---

### Recommended Citation

Chairil, Tangguh (2018) "Intelijen dan Diplomasi Internasional," *Global: Jurnal Politik Internasional*: Vol. 17 : No. 1 , Article 2.

DOI: 10.7454/global.v17i1.23

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/global/vol17/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Global: Jurnal Politik Internasional* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## INTELIJEN DAN DIPLOMASI INTERNASIONAL

**Tangguh Chairil**

**Universitas Bina Nusantara**

**Email: tangguhchairil@hotmail.com**

### ***Abstrak***

*The overlap between intelligence and diplomacy is one of the lost dimension of strategic intelligence and international relations studies, despite being crucial to understanding the politics among states. Departing from these considerations, this paper discusses the relationship between intelligence and diplomacy in the areas of how one affects another in a wider scope related to the states' efforts to meet their national interests. This paper also discusses how the activities of intelligence organizations complements and complicates diplomatic practice, and vice versa. From the discussions, this article concludes that there is a crucial overlap between intelligence and diplomacy in political relations among states, and there is a tendency that intelligence activities complicate the practices of diplomacy. Therefore, the relationship between intelligence and international diplomacy requires more frequent and serious assessment.*

### ***Kata kunci***

*Intelligence, diplomacy, espionage, covert action, clandestine diplomacy*

### **Pendahuluan**

Intelijen merupakan berbagai informasi, proses, dan aktivitas yang dilakukan oleh "pihak berwenang" sebagai bagian dari "perjuangan" yang berkelanjutan antara berbagai negara dalam kerahasiaan. Sebagaimana didefinisikan Michael Warner, intelijen adalah "aktivitas negara yang rahasia untuk memahami atau memengaruhi entitas asing."<sup>1</sup> Sementara itu, diplomasi merupakan pengelolaan hubungan antar-negara dan antara negara dengan aktor-aktor lainnya. Diplomasi berperan menasihati, membentuk, dan mengimplementasi kebijakan luar negeri. Diplomasi merupakan cara-cara negara mengartikulasi, mengkoordinasi, dan mengamankan kepentingan-kepentingan umum atau khusus melalui perwakilan resminya, perwakilan lainnya, dan aktor-aktor lainnya, menggunakan korespondensi, pembicaraan privat, pertukaran pandangan, lobi, kunjungan, ancaman, dan aktivitas-aktivitas lainnya yang terkait.<sup>2</sup>

Tumpang tindih antara intelijen dan diplomasi merupakan salah satu area yang merupakan dimensi yang hilang dari kajian strategik intelijen maupun ilmu hubungan internasional. Topik ini jarang dikaji padahal krusial terhadap pemahaman atas hubungan politik antar-negara. Berangkat dari pertimbangan tersebut, tulisan ini membahas intelijen dan diplomasi internasional dalam hal bagaimana tiap-tiap bidang mempengaruhi bidang lainnya dalam lingkup yang lebih luas terkait upaya negara untuk memenuhi kepentingan nasionalnya dan bagaimana aktivitas organisasi-organisasi intelijen melengkapi serta merumitkan praktik diplomasi dan sebaliknya.

### **Sejarah Hubungan Intelijen dan Diplomasi**

Dalam sejarah Barat, intelijen dan diplomasi memiliki hubungan yang sangat erat. Sejak masa Yunani Kuno, Romawi Kuno, Byzantium, dan Eropa Barat, kedua disiplin studi ini tidak dapat dibedakan satu sama lain. Intelijen dan diplomasi juga memiliki hubungan yang sangat erat di Amerika Serikat sejak masa Revolusi hingga berakhirnya Perang Dingin.

#### ***Intelijen dan Diplomasi: Masa Yunani, Byzantium, dan Romawi Kuno***

Hubungan intelijen dan diplomasi dalam masa Yunani Kuno dapat dilihat dari peran "*proxenia*" dalam pengumpulan intelijen politik dan militer. *Proxenia* adalah pengaturan di mana warga negara-kota yang terpilih menjadi tuan rumah duta besar asing dengan imbalan gelar kehormatan dari kota yang memilihnya. Warga yang menjadi tuan rumah duta besar disebut *proxenos* dan mereka akan menggunakan pengaruh di kotanya untuk mempromosikan kebijakan persahabatan atau aliansi dengan negara-kota yang diwakilinya. Cimon, *proxenos* Sparta di Athena, mengadvokasi kebijakan kerjasama antara kedua negara-kota sebelum pecahnya Perang Peloponnesia yang pertama antara kedua negara-kota.<sup>3</sup> Jika pecah antara kedua negara-kota, tidak tertutup kemungkinan *proxenos* ikut serta dalam perang. Kendati demikian, *proxenos* akan berusaha untuk mencegah perang dan menyelesaikan penyebab perang. Dengan status sebagai utusan, *proxenia* dengan cepat menjadi institusi utama intelijen. André Gerolymatos mencatat terdapat 50 kasus di mana *proxenos* menyelamatkan negara-kotanya dari bahaya, juga kasus di mana *proxenos* sendiri yang mengakibatkan bahaya.<sup>4</sup>

Selain Yunani Kuno, hubungan intelijen dan diplomasi juga dapat dilihat dari "*Scrinium Barbarorum*" (Biro Orang-Orang Barbar) di Kekaisaran Byzantium, yang

merupakan organisasi intelijen pertama di dunia. Biro ini mengumpulkan informasi tentang negara-negara saingan Byzantium dari berbagai sumber.<sup>5</sup> Di permukaan, biro ini merupakan kantor protokol dengan tugas utama memastikan utusan asing terpelihara dan memperoleh anggaran negara, serta menjaga para penerjemah resmi. Kendati demikian, biro tersebut juga memiliki fungsi keamanan. Para pembantu utusan asing diawasi agar tidak memperoleh informasi dari warga Byzantium.<sup>6</sup>

Sejarah intelijen dan diplomasi juga dapat dilihat dalam masa Romawi Kuno. Dalam masa tersebut, keahlian menarget musuh, mengumpulkan intelijen, dan mengirimkannya kepada pihak yang membutuhkan merupakan hal yang penting. Naskah-naskah penulis kuno seperti Aeneas Tacticus, Polybius, Polyaeus, Sextus Julius Africanus, dan Vegetius mengandung informasi tentang cara-cara sinyal kuno. Lebih dari 50 referensi dari zaman ini dikumpulkan oleh David Woolliscroft dalam buku *Roman Military Signalling* yang menunjukkan cara kerja sistem perbatasan Romawi Kuno. Sejak masa itu, sudah ada praktik-praktik kriptografi dan pemerintah merahasiakan dokumen.<sup>7</sup> Menurut Rose Mary Sheldon, para diplomat, pedagang, kurir, hingga mata-mata menjadi mata dan telinga bagi Romawi di Timur.<sup>8</sup> Hal ini menunjukkan hubungan intelijen dan diplomasi dalam masa tersebut.

### ***Intelijen dan Diplomasi: Masa Pra-Moderen***

Hubungan intelijen dan diplomasi berlanjut dalam masa pra-moderen. Mark M. Lowenthal mengungkapkan bahwa intelijen Inggris lahir sejak pemerintahan Elizabeth I (1558-1603), intelijen Prancis sejak kekuasaan Kardinal Richelieu (1624-1642), dan intelijen Rusia sejak pemerintahan Ivan IV Vasilyevich (1533—1584). Sementara itu, Amerika Serikat yang merdeka pada 1776 baru memiliki intelijen pada tahun 1940 dengan pembentukan *Coordinator of Information* (COI), pendahulu organisasi *Office of Strategic Services* (OSS) dalam masa Perang Dunia II.<sup>9</sup> Keith Hamilton dan Richard Langhorne mengungkapkan bahwa praktik diplomasi moderen lahir di Italia pada abad ke-15 dan secara bertahap menyebar ke seluruh Eropa hingga pada awal abad ke-18 seluruh mesin diplomasi moderen terbentuk. Muncul residen duta besar sebagai operator utama dalam sistem diplomasi, sistem pembayaran dan rekrutmen duta besar, protokol dan prosedur diplomatik, teori diplomatik, kementerian luar negeri, hingga konferensi masa damai.<sup>10</sup>

Seiring dengan munculnya organisasi intelijen dan diplomatik moderen, terjadilah spesialisasi departemen-departemen pemerintah yang memisahkan dinas

diplomasi dengan intelijen. Kendati demikian, tetap terdapat berbagai tumpang tindih operasional antara intelijen dan diplomasi. Maureen O'Connor Witter menjelaskan munculnya pengumpulan intelijen militer pada abad ke-19 secara *ad hoc* dan sporadis yang mengakibatkan munculnya sistem reguler pertukaran informasi internasional karena metode lama pengumpulan data terbukti tidak cukup pada masa inovasi teknologi yang belum pernah terjadi sebelumnya. Menurut Witter, pengumpulan intelijen militer terbuka, atau yang disebut sebagai mata-mata yang mendapat izin (*sanctioned spying*) muncul dalam tiga bentuk utama pada abad ke-19, yaitu: pengamat *ad hoc* yang dikirim pada masa damai, pengamat *ad hoc* yang dikirim pada masa perang, dan amalgam dari kedua bentuk itu yaitu atase militer. Ketiga bentuk tersebut terjadi bersamaan pada periode tersebut. Meski demikian, peran pengamat militer *ad hoc* terus melemah sementara peran atase militer terus mengoptimasi misi pengamat masa damai dan masa perang.<sup>11</sup>

### **Praktik Diplomasi dan Intelijen Modern**

Studi mengenai hubungan antara intelijen dan diplomasi tidak akan lengkap tanpa mengkaji peran kedutaan moderen. Dalam interaksi antara berbagai hirarki diplomat dan pejabat intelijen, terdapat peran-peran dalam kedua bidang ini dalam pembuatan dan implementasi kebijakan luar negeri. Ada juga konteks spionase dalam hubungan internasional yang memiliki aspek-aspek positif dan negatif terhadap kebijakan luar negeri dan keamanan. Selain itu, juga terdapat peran dari cabang eksekutif pemerintah dalam sanksi terhadap tindakan luar negeri khusus dan rahasia terhadap hubungan internasional.

#### ***Mata-Mata di dalam Kedutaan***

Residen kedutaan resmi merupakan cara yang normal untuk melakukan diplomasi bilateral antara dua negara. Sistem ini disebut juga oleh Harold Nicolson sebagai “sistem diplomasi Perancis” karena pengaruh dominan Perancis pada evolusi sistem diplomasi. Sejak 1950-an, para ahli hukum internasional bersepakat bahwa diplomat harus memiliki hak dan kekebalan istimewa dari hukum pidana dan perdata lokal karena tanpa adanya hak tersebut mereka tidak akan dapat melaksanakan fungsi-fungsinya. Konvensi Hubungan Diplomatik di Wina tahun 1961 Pasal 3 Ayat 1 menjabarkan fungsi-fungsi misi diplomatik tersebut, yaitu: (a) mewakili negara pengirim di negara penerima; (b) melindungi kepentingan negara pengirim dan warga

negara pengirim di negara penerima dalam batas-batas yang diizinkan hukum internasional; (c) bernegosiasi dengan pemerintah negara penerima; (d) memastikan kondisi dan perkembangan di negara penerima dengan cara-cara yang sah secara hukum, dan melaporkannya kepada pemerintah negara pengirim; serta (e) mempromosikan hubungan baik antara negara pengirim dan negara penerima serta mengembangkan hubungan ekonomi, budaya, dan ilmiah.

Menurut G.R. Berridge, dalam praktiknya, kedutaan memiliki fungsi mengumpulkan informasi perkembangan politik, militer, ekonomi, dan lainnya serta melaporkannya ke negara pengirim yang merupakan fungsi ideal dilakukan residen kedutaan karena mereka melebur dalam kejadian lokal. Atase pertahanan yang ditempatkan di negara penerima ditugaskan untuk memperoleh informasi militer yang akan dilaporkan kepada intelijen militer. Di lain pihak, mata-mata di luar residen kedutaan tidak memiliki akses tingkat tinggi reguler terhadap negara penerima. Hal ini menyebabkan adanya ketergantungan terhadap kedutaan terkait pengetahuan pemimpin lokal sangat tinggi. Sebagai contoh, selama negosiasi antara Israel dan Mesir yang dimediasi Amerika Serikat pada 1977–1979, pemerintahan Jimmy Carter mengumpulkan informasi tentang *mood* Presiden Anwar Sadat dari laporan Duta Besar Amerika Serikat di Kairo, Herman Eilts. Presiden Carter juga mengumpulkan laporan *on the spot* dari Duta Besar di Tel Aviv, Samuel Lewis. Dalam mengumpulkan informasi tentang Shah Reza Pahlevi selama krisis sandera Iran, Presiden Carter juga mengandalkan laporan Duta Besar di Teheran, William Sullivan.<sup>12</sup>

Kendati demikian, selain pengumpulan informasi, duta besar, diplomat, dan *station chief* yang ditempatkan suatu negara di kedutaan juga menjalankan fungsi mata-mata. Hal ini terkait dengan fleksibilitas dan adaptabilitas fungsi-fungsi kedutaan. Menurut Berridge, kedutaan seringkali diharapkan memberikan *cover* untuk aktivitas intelijen. Seringkali terdapat perjanjian antara Kementerian Luar Negeri dan komunitas intelijen yang menetapkan proporsi maksimum sejauh mana staf kedutaan dapat menjadi agen. Agen yang biasanya juga membutuhkan *cover* diplomatik di dalam kedutaan antara lain agen *drugs liaison officers* (DLOs) dan *immigration liaison officers* (ILOs), yang kini terwakilkan secara kuat di dalam kedutaan-kedutaan Eropa dan Amerika Serikat di negara-negara sepanjang rute transit narkoba ilegal dan penyelundupan manusia. Tugas mereka mencakup pengumpulan intelijen. Kedutaan Besar Amerika Serikat juga diisi oleh agen-agen *Department of Homeland Security*.<sup>13</sup>

Berridge juga menambahkan bahwa fungsi lain kedutaan yang melibatkan intelijen terkait dengan intervensi dalam politik domestik negara penerima. Negara-negara besar selama periode Perang Dingin, khususnya Amerika Serikat dan Uni Soviet, menjadikan kedutaan mereka basis garis depan untuk operasi-operasi politik yang ditujukan untuk menaikkan rezim yang bersahabat atau menurunkan rezim yang kurang bersahabat. Operasi-operasi ini dapat mencakup penyaluran dana, senjata, dan obat-obatan rahasia kepada faksi yang bersahabat, hingga pengorganisasian kudeta militer terhadap oposisi. Zbigniew Brzezinski, Penasihat Keamanan Nasional Amerika Serikat pada pemerintahan Presiden Carter, mendorong Duta Besar di Teheran membujuk militer Iran untuk mengambil alih kekuasaan.<sup>14</sup>

### ***Spionase dan Hubungan Internasional***

Saat ini telah dimaklumi bahwa spionase merupakan dimensi yang tidak terpisahkan dari hubungan internasional, khususnya terkait dengan bagaimana intelijen berperan dalam aktivitas-aktivitas global. Dalam Perang Dunia II, misalnya, keberhasilan pendaratan *D-Day* Tentara Sekutu pada 6 Juni 1944 merupakan hasil dari operasi desepsi militer yang dinamai Operasi *Bodyguard* yang menyesatkan Jerman terkait tanggal dan lokasi pendaratan utama Sekutu.<sup>15</sup> Di pihak Jepang, Ken Kotani mengungkapkan bahwa keberhasilan Jepang pada awal Perang Pasifik disebabkan oleh peran intelijen Angkatan Darat dan Angkatan Laut Kekaisaran Jepang untuk mengumpulkan informasi dalam jumlah yang cukup banyak dan menggunakannya dalam berbagai operasi, seperti dalam Pertempuran Malaya, Operasi Hong Kong, Operasi Palembang, dan serangan terhadap Pearl Harbor. Sebaliknya, kekalahan Jepang pada akhir Perang Pasifik disebabkan hilangnya fungsi intelijen Jepang secara perlahan-lahan di paruh kedua perang.<sup>16</sup>

Setelah Perang Dunia II, peran intelijen dalam masalah keamanan global tidak surut. Memasuki masa Perang Dingin, dinas-dinas intelijen semakin meningkatkan aktivitasnya dalam persaingan antara negara-negara Barat dan negara-negara Blok Timur, mulai dari perencanaan, pengumpulan informasi, analisis, hingga diseminasi yang dilakukan secara rahasia.<sup>17</sup> Dinas-dinas intelijen digunakan dalam masa Perang Dingin karena dua hal, yaitu: konflik ideologi antara kedua Blok dan perlombaan senjata nuklir yang menyebabkan ketegangan internasional dalam masa tersebut mencapai tingkat yang sangat berbahaya. Menurut George Blake, mata-mata Soviet di dalam *Secret Intelligence Service* (SIS) Inggris, usaha intelijen kolektif oleh seluruh

pihak menghadirkan suatu transparansi bersama hingga tingkat tertentu pada saat itu.<sup>18</sup> Dalam masa Perang Dingin, dua dinas intelijen yang berada pada garis depan pertempuran adalah *Central Intelligence Agency* (CIA) dari Amerika Serikat dan *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (KGB) dari Uni Soviet.

CIA terlibat dalam berbagai peristiwa internasional yang penting dalam sejarah dunia moderen, khususnya yang ditujukan kepada gerakan-gerakan sayap kiri yang dipersepsikan sebagai komunis. Contohnya, CIA terlibat dalam kudeta Iran pada 1953,<sup>19</sup> usaha pembunuhan Fidel Castro dan invasi Teluk Babi,<sup>20</sup> juga operasi yang ditargetkan pada Zaire untuk mendukung Mobutu Sese Seko, Presiden Zaire pada 1965–1997.<sup>21</sup> CIA mengirim misi ke Indochina untuk menentang pemerintahan yang bersifat komunis di bawah pemimpin salah satu faksi di Vietnam, Ho Chi Minh.<sup>22</sup> CIA juga mengirim misi ke Tibet untuk mengurangi pengaruh dan kapabilitas rezim Cina yang menyebarkan revolusi budaya hingga ke Tibet.<sup>23</sup> CIA juga terlibat dalam skandal *Irangate*, di mana Amerika Serikat secara rahasia memfasilitasi penjualan senjata ke Iran, yang merupakan subjek embargo senjata pada saat itu, agar beberapa sandera dilepas oleh Iran dan hasil penjualannya dapat digunakan untuk mendanai kelompok pemberontak Contra di Nikaragua.<sup>24</sup>

Di lain pihak, KGB terlibat dalam spionase terhadap negara lain, pencurian teknologi Barat, operasi propaganda, hingga penindasan terhadap oposisi. KGB juga merekrut sumber-sumber intelijen luar negeri yang mengkhianati negaranya. Laporan John Kohan dari *Time* pada tahun 1983 menyebutkan bahwa KGB merupakan organisasi pengumpul informasi paling efektif di dunia,<sup>25</sup> yang melakukan spionase legal dan ilegal di negara-negara sasaran. Spionase legal KGB dilakukan berbasis pada Kedutaan Besar dan Konsulat Uni Soviet, dan jika mata-mata mereka tertangkap dapat dilindungi dari tuntutan dengan imunitas diplomatik. KGB juga aktif melakukan penetrasi terhadap organisasi-organisasi intelijen lainnya, termasuk Amerika Serikat. Pada 1950-an hingga 1960-an, terdapat tidak kurang dari tiga agen Soviet dalam *National Security Agency* (NSA) dan beberapa defektor dari NSA. Target penetrasi Soviet lainnya termasuk jaringan keluarga Walker di Amerika Serikat pada 1968-1984, Geoffrey Prime di markas Partai Konservatif Inggris CCHQ pada 1968-1978, hingga godaan agen wanita terhadap marinir Amerika Serikat yang menjaga ruang sandi di Kedutaan Besar Amerika Serikat di Moskow.<sup>26</sup>

Pasca Perang Dingin, aktivitas intelijen dunia mengalami penurunan hingga terjadinya peristiwa 11 September 2001. Selama lebih dari satu dekade, perang

melawan teror menjadi isu keamanan global paling utama dan hal ini juga mempengaruhi isu-isu intelijen dalam hubungan internasional. Amerika Serikat melancarkan invasi ke Afghanistan atas dasar laporan Komisi 9/11 dan Perang Irak atas dasar laporan Estimasi Intelijen Nasional.<sup>27</sup> Intelijen dan diplomasi internasional kini terhubung erat dalam agenda perang melawan teror. Kini, negara-negara di dunia sedang mengembangkan kerjasama intelijen stratejik internasional dalam rangka *information sharing* dalam mewujudkan keamanan kolektif.<sup>28</sup>

### ***Subversi, Operasi Khusus, dan Tindakan Terselubung (Covert Action)***

Dari pembahasan tentang spionase dan hubungan internasional di atas, diketahui bahwa dalam dunia intelijen stratejik terdapat aktivitas rahasia yang disebut tindakan terselubung (*covert action*). Aktivitas-aktivitas ini terjadi dalam kerangka intelijen stratejik sepanjang sejarah dunia moderen. Menurut Len Scott, hal ini sejalan dengan perspektif Richard Aldrich dalam *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence*, bahwa aktivitas dinas rahasia mencakup "operasi untuk mempengaruhi dunia dengan cara-cara yang tidak terlihat (*the hidden hand*)".<sup>29</sup> *Covert action*, sebagaimana didefinisikan direktif *National Security Council* (NSC) Amerika Serikat no. 10/2 tahun 1948, memberikan wewenang pada CIA untuk terlibat dalam "propaganda; perang ekonomi; tindakan preventif langsung, termasuk sabotase, antisabotase, langkah-langkah perusakan dan evakuasi; subversi terhadap negara yang bermusuhan, termasuk bantuan kepada gerakan-gerakan perlawanan bawah tanah, gerilya, dan kelompok-kelompok pembebasan pengungsi, serta dukungan terhadap unsur-unsur antikomunis di negara-negara dunia bebas yang terancam."<sup>30</sup> Aspek definisi ini mencakup tindakan-tindakan yang dilakukan di luar negeri. Istilah yang digunakan Uni Soviet adalah "cara-cara aktif" (*aktivnyye meropriatia*) yang mencakup tindakan-tindakan terbuka maupun terselubung untuk memberi pengaruh terhadap negara lain. Sementara itu, terminologi Inggris telah berubah dari "operasi khusus" menjadi "tindakan politik khusus," kemudian menjadi "tindakan disruptif," yang merefleksikan perubahan kebijakan. "Tindakan politik khusus" pada 1950-an berarti intervensi yang ditujukan untuk menurunkan pemerintahan asing dan membunuh pemimpin negara lain. Sementara itu, "tindakan disruptif" berdasarkan Undang-Undang Dinas Intelijen tahun 1994 mengubah ruang lingkup dan sifat operasi terkait prioritas dan perspektif pemerintah dan SIS menjadi "tugas-tugas lain" selain spionase tanpa definisi resmi yang jelas. Salah satu tindakannya adalah dengan memberikan

dukungan terhadap kelompok-kelompok yang berusaha menurunkan dan membunuh pemimpin Libya, Kolonel Ghaddafi, pada 1995–1996.<sup>31</sup>

### ***Diplomasi Klandestin***

Salah satu aspek dari intervensi rahasia oleh organisasi intelijen adalah diplomasi klandestin, yaitu penggunaan dinas-dinas rahasia untuk melakukan diplomasi dengan asumsi terdapat keinginan berbicara dengan musuh walaupun pembicaraan tersebut tidak dapat membawa pada negosiasi. Peran intelijen melakukan diplomasi klandestin dijelaskan oleh Len Scott sudah ada sejak dahulu dan menjadi karakteristik hubungan antar-negara pra-moderen. Aktivitas diplomasi klandestin tidak hanya dilakukan antar-negara, namun juga antara negara dan aktor-aktor non-negara, khususnya antara negara dan kelompok insurgen atau teroris. Menurut Scott, nilai dari diplomasi klandestin adalah bahwa diplomasi klandestin lebih dapat disangkal dan hal ini menjadi signifikan ketika musuh terlibat dalam serangan bersenjata dan/atau aktivitas teroris.<sup>32</sup>

Scott memberikan dua contoh peran intelijen dalam diplomasi klandestin, yaitu: krisis rudal Kuba dan intelijen Inggris dalam proses perdamaian Irlandia Utara. Dalam krisis konfrontasi selama 13 hari pada Oktober 1962 antara Amerika Serikat dan Uni Soviet terkait gelar rudal balistik Soviet di Kuba, Scott mencatat tiga contoh peran diplomatik intelijen, yaitu: Georgi Bolshakov (GRU) dan Aleksandr Feklisov (KGB) di Washington, serta Yevgeny Ivanov (GRU) di London. Bolshakov yang bekerja di bawah samaran sebagai koresponden Agensi Telegraf Uni Soviet, *Tyelyegrafnoye Agyentstvo Sovyetskogo Soyuz* (TASS), membentuk saluran komunikasi rahasia antara Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy, dan pemimpin Soviet, Nikita Khrushchev. Bolshakov memainkan peran penting dalam diplomasi krisis, namun begitu rudal di Kuba ditemukan peran Bolshakov dalam desepsi Soviet pun terbuka. Feklisov berinisiatif mengontak jurnalis Amerika Serikat, John Scali, yang menyampaikan kepada Departemen Luar Negeri rancangan kesepakatan untuk memfasilitasi penarikan mundur rudal Soviet dari Kuba jika Amerika Serikat menjamin tidak akan menginvasi Kuba. Begitu Amerika Serikat menerima tawaran tersebut, Feklisov mengirim laporan ke Moskow namun laporan tersebut terbengkalai di meja Ketua KGB sehingga komunikasi tidak mencapai Khrushchev.<sup>33</sup>

Scott juga menyebut contoh-contoh pejabat intelijen yang bekerjasama dalam hubungan politik, yaitu Aleksandr Alekseev (KGB) di Havana, Chet Cooper (CIA) di

London, Sherman Kent (CIA) di Paris, William Tidwell (CIA) di Ottawa, dan Jack Smith (CIA) di Bonn. Alekseev yang dipercaya oleh para pemimpin Kuba dan juga Khrushchev dipanggil ke Moskow untuk ditanyai tentang gelar rudal dan diangkat menjadi Duta Besar, Cooper menyampaikan bukti fotografis gelar rudal Soviet ke London dan menjelaskannya kepada Perdana Menteri Inggris, Harold Macmillan, sementara Kent menemani Dean Acheson menjelaskan kepada Presiden Prancis, Charles De Gaulle, dan *North Atlantic Council*. Tidwell menjelaskan kepada Perdana Menteri Kanada, John Diefenbaker, sementara Smith menjelaskan kepada Kanselir Jerman Konrad Adenauer.<sup>34</sup>

Setelah membahas studi kasus krisis rudal Kuba, Scott menjelaskan peran intelijen Inggris dalam proses perdamaian Irlandia Utara. Sejak awal 1970-an, dinas intelijen Inggris telah mengembangkan dan memelihara komunikasi dengan *Provisional Irish Republican Army* (PIRA). Hal ini pada akhirnya melibatkan kementerian dalam pemerintah Inggris dan berperan dalam proses politik pada 1970-an dan 1990-an serta berpuncak pada Persetujuan Belfast pada Jumat Agung, 10 April 1998. Menurut Scott, setelah Perdana Menteri Inggris, Edward Heath, melibatkan SIS di Irlandia Utara pada 1971, komunikasi dengan partai politik *Sinn Fein*/PIRA mulai terjalin hingga mencapai dialog level kementerian dengan PIRA pada 1972. Kontak berlanjut pada tingkat rendah dan pada 1990-an diaktifkan kembali setelah ada intelijen terkait penilaian ulang potensial dalam strategi politik dan militer *Sinn Fein*/PIRA. Negosiasi rahasia SIS dengan PIRA dilakukan oleh dua perwira SIS, Frank Steele dan Michael Oatley.<sup>35</sup>

Menurut Eamonn O'Kane, gerakan republikan di Irlandia Utara mulai berpikir untuk menghentikan kekerasan yang juga disebabkan adanya infiltrasi ke dalam PIRA oleh intelijen Inggris pada tingkat tinggi menyebabkan PIRA sulit untuk melaksanakan operasi.<sup>36</sup> Jadi, diplomasi klandestin yang dilakukan intelijen harus dibarengi dengan upaya mencegah kelompok insurgen membentuk lingkungannya melalui kekerasan. Setelah kekuatan kelompok insurgen dilumpuhkan barulah tindakan politik yang lebih luas dapat dilakukan untuk membuat kelompok tersebut tidak relevan, sebagaimana disimpulkan dari studi kasus intelijen Inggris di Irlandia Utara ini oleh Brian A. Jackson.<sup>37</sup>

## Penutup

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam diplomasi internasional, intelijen memiliki peran yang sangat penting untuk meningkatkan keunggulan posisi suatu negara terhadap negara-negara lainnya. Sebagai bagian dari pemerintah, intelijen merupakan fungsi yang berbeda dari diplomasi yang sah. Intelijen menggabungkan keahlian pengumpulan informasi secara rahasia dengan metode-metode khusus untuk digunakan dalam diplomasi. Kendati demikian, terdapat berbagai tumpang tindih operasional antara intelijen dan diplomasi. Personil-personil perantara intelijen di luar negeri berinteraksi dengan diplomasi dan kebijakan luar negeri. Kedutaan-kedutaan besar dapat bertindak sebagai basis-basis intelijen dan menjadi sasaran serangan dari intelijen lokal.

Dalam sejarah, seni diplomasi dan seni intelijen merupakan dua bidang yang terkait erat. Dahulu, para diplomat secara esensi merupakan mata-mata. Hal ini berubah dengan adanya spesialisasi departemen-departemen pemerintah yang bermula pada abad ke-19. Akan tetapi, walaupun dinas diplomatik dan intelijen telah terpisah, keduanya tetap terkait erat karena intelijen digunakan dalam diplomasi, baik secara strategi maupun taktik, untuk memperoleh keuntungan.<sup>38</sup> Saat ini, aktivitas intelijen terus merumitkan praktik diplomasi. Dinas intelijen Inggris diketahui menggunakan arena-arena diplomatik untuk melakukan aktivitas intelijen, sebagaimana dilaporkan *Guardian*. Selama pertemuan G20 di London pada 2009, *Government Communications Headquarters* (GCHQ), organisasi intelijen sinyal/*signals intelligence* (SIGINT) Inggris, membaca pertukaran *e-mail* delegasi, meretas telepon seluler delegasi, dan bahkan membuat *café* internet untuk para peserta G20 dengan tujuan memperoleh detail *password* dan informasi terkait lainnya. Tampaknya, tujuan GCHQ adalah untuk memperoleh informasi *real time* untuk mendapatkan keunggulan negosiasi selama pertemuan.<sup>39</sup> Hal ini diketahui dari dokumen-dokumen yang dibocorkan oleh Edward Snowden, sang pengungkap skandal spionase NSA. Insiden ini merusak kepercayaan dalam hubungan bilateral Inggris dengan negara-negara G20. Nikolai Kovalev, mantan kepala organisasi intelijen Rusia *Federal'naya Sluzhba Bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii* (FSB), menyatakan: "... dari sudut pandang teknis, memata-matai pihak yang bernegosiasi tentang teritori suatu negara tidaklah sulit ... Untuk menghindari skandal diplomatik dan internasional, agensi-agensi keamanan dilarang melakukan hal ini. Dan biasanya mereka tidak melakukan ini." Turki bahkan memanggil Duta Besar Inggris di Ankara dan Kementerian Luar Negeri Turki mengeluarkan pernyataan

bahwa "tindakan seperti itu yang dilakukan oleh negara yang bersekutu jelas dianggap tidak dapat diterima. Pihak berwenang Inggris diharapkan memberikan penjelasan resmi yang memuaskan tentang isu ini."<sup>40</sup>

Contoh aktivitas intelijen merumitkan praktik diplomasi dapat dilihat dari aktivitas NSA memata-matai negara-negara sekutu Amerika Serikat. Kanselir Jerman Angela Merkel menyamakan NSA dengan Stasi,<sup>41</sup> organisasi intelijen dan polisi rahasia Jerman Timur, setelah mengetahui NSA juga memata-matainya. Menurut *The Guardian*, Jerman menggunakan kontroversi spionase NSA ini sebagai pengungkit keunggulannya untuk memasuki aliansi intelijen *Five Eyes* antara Amerika Serikat, Australia, Inggris, Kanada, dan Selandia Baru.<sup>42</sup> Pada masa depan, tumpang tindih antara intelijen dan diplomasi akan tetap menjadi krusial terhadap hubungan politik antarnegara. Oleh karena itu, kajian tentang hubungan intelijen dan diplomasi internasional sudah sepatutnya memperoleh pengkajian yang lebih sering dan serius.

## Daftar Pustaka

- \_\_\_\_\_. "G20 summits: Russia and Turkey react with fury to spying revelations." *The Guardian* 17 June 2013. <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/17/turkey-russia-g20-spying-gchq?CMP=twtd>.
- \_\_\_\_\_. "Status Report on Tibetan Operations." *Office of the Historian*, 26 Januari 1968. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d342>.
- \_\_\_\_\_. "The Iran-Contra Affair 20 Years On." *The National Security Archive*, George Washington University, 24 November 2006. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB210/>.
- Abrahamian, Ervand. "The 1953 Coup in Iran." *Science & Society* Vol. 65, No. 2 (Musim Panas, 2001). 182–215.
- Aldrich, Richard J. *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence*. John Murray, 2001.
- Andrew, Christopher. "From the Okhrana to the KGB." *Declassified Authority NND 947003*.
- Antonucci, Michael. "War by Other Means: The Legacy of Byzantium." *History Today* Vol. 43 Issue 2, 1993.
- Barston, R.P. *Modern Diplomacy*, Fourth Edition. Oxon: Routledge, 2013.
- Berridge, G.R. *Diplomacy: Theory and Practice*, Fourth Edition. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Betts, Richard K. *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*. New York: Columbia University Press, 2007.
- Chesterman, Simon. "Shared Secrets: Intelligence and Collective Security." *Lowy Institute Paper 10*, New South Wales: Lowy Institute for International Policy, 2006.
- Dennis, George T. *Three Byzantine Military Treatises*, Volume 9. Washington, DC: Dumbarton Oaks, Research Library and Collection, 1985.
- Gerolymatos, André. *Espionage and Treason: A Study of the Proxeny in Political and Military Intelligence Gathering in Classical Greece*. Amsterdam, 1986.

- Gibbs, David N. "Let Us Forget Unpleasant Memories: The US State Department's Analysis of the Congo Crisis." *Journal of Modern African Studies* Vol. 33 No. 1. 175–180.
- Gill, Peter; dan Phythian, Mark. *Intelligence in an Unsecure World*. Polity, 2012.
- Gleijeses, Piero. "Ships in the Night: The CIA, the White House and the Bay of Pigs." *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 1 (Feb., 1995). 1–42.
- Hamilton, Keith; dan Langhorne, Richard. *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Second Edition. Oxon: Routledge, 2011.
- Hazel, John. *Who's Who in the Greek World*. London: Routledge, 2000.
- Herman, Michael. "Diplomacy and Intelligence." *Diplomacy & Statecraft* Vol. 9 No. 2, 1998. 1—22.
- Hone, Katharina. "GCHQ intercepted foreign politicians' communications at G20 summits." *The Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/uk/2013/jun/16/gchq-intercepted-communications-g20-summits>.
- Hughes-Wilson, Jon. *Military Intelligence Blunders and Cover-ups*. Da Capo Press, 2004.
- Jackson, Brian A. "Counterinsurgency Intelligence in a "Long War": The British Experience in Northern Ireland." *Military Review*, Januari—Februari 2007, RAND Corporation.
- Jackson, Peter; dan Siegel, Jennifer (ed.). *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society*. Westport: Praeger, 2005.
- Jervis, Robert. "Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq." *The Journal of Strategic Studies* Vol. 29, No. 1, Februari 2006. 3 – 52
- Kohan, John. "Eyes of the Kremlin." *Time* 14 Februari 1983. <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,953701-6,00.html>.
- Kotani, Ken. "Japanese Intelligence in WWII: Successes and Failures." *NIDS Journal of Defense and Security* Vol. 11 No. 2. 3—27.
- Leary, William M. "CIA Air Operations in Laos, 1955-1974." *Center for the Study of Intelligence, CSI Publications* Vol. 43 No. 3, 2007.
- Leighton, Albert C. "Secret Communications among the Greeks and Romans." *Technology and Culture* Vol. 10 No. 2, April 1969. 139–154.
- Lowenthal, Mark M. *Intelligence: From Secrets to Policy*, Fourth Edition. Washington, DC: CQ Press, 2009.
- MacAskill, Ewen; dan Ball, James. "Portrait of the NSA: no detail too small in quest for total surveillance." *The Guardian* 2 November 2013. <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/02/nsa-portrait-total-surveillance>
- O'Kane, Eamonn. "Anglo-Irish Relations and the Northern Ireland Peace Process: From Exclusion to Inclusion." *Contemporary British History*, Vol. 18, No. 1, Spring 2004.
- Rayman, Noah. "Merkel Compared NSA To Stasi in Complaint To Obama." *Time* 18 Desember 2013. <http://world.time.com/2013/12/18/nsa-leaks-germany-merkel-obama-stasi/>
- Risen, James. "Secrets of history: The CIA in Iran." *The New York Times*, 16 April 2000. <http://www.globalpolicy.org/empire/history/2000/0416ciairan.htm>
- Scott, Len. "Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy." *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Musim Panas 2004. 322–341.
- Sheldon, Rose Mary. "A Guide to Intelligence from Antiquity to Rome." *The Intelligencer* Vol. 18 No. 3, Summer/Fall 2011. 49–51.
- Sheldon, Rose Mary. *Intelligence Activities in Ancient Rome: Trust in Gods, but Verify*. New York: Frank Cass, 2005.

- Thucydides. *The History of the Peloponnesian War*. Terj. Lateiner, Donald; dan Crawley, Richard (ed.). New York: Barnes & Noble, 2006.
- Warner, Michael. "The CIA's Internal Probe of the Bay of Pigs Affair." *Center for the Study of Intelligence, Studies Archive Index* Vol. 42 No. 5, 2008.
- Warner, Michael. "Wanted: A Definition of "Intelligence"." *Center for the Study of Intelligence, CSI Publications* Vol. 46 No. 3, 2007.

## Catatan Belakang

- 
- <sup>1</sup> Michael Warner, "Wanted: A Definition of "Intelligence"", *Center for the Study of Intelligence, CSI Publications* Vol. 46 No. 3, 2007.
- <sup>2</sup> R.P. Barston, *Modern Diplomacy*, Fourth Edition (Oxon: Routledge, 2013), hlm. 1—4.
- <sup>3</sup> Lihat Thucydides, Donald Lateiner dan Richard Crawley (ed.), *The History of the Peloponnesian War*, serta John Hazel, *Who's Who in the Greek World* (London: Routledge, 2000), hlm. 56.
- <sup>4</sup> André Gerolymatos, *Espionage and Treason: A Study of the Proxeny in Political and Military Intelligence Gathering in Classical Greece* (Amsterdam, 1986).
- <sup>5</sup> Lihat Michael Antonucci, "War by Other Means: The Legacy of Byzantium", *History Today* Vol. 43 Issue 2, 1993.
- <sup>6</sup> Lihat George T. Dennis, *Three Byzantine Military Treatises*, Volume 9 (Washington, DC: Dumbarton Oaks, Research Library and Collection, 1985), hlm. 125.
- <sup>7</sup> Lihat Rose Mary Sheldon, "A Guide to Intelligence from Antiquity to Rome", *The Intelligencer* Vol. 18 No. 3, Summer/Fall 2011, hlm. 49–51. Tentang komunikasi rahasia dalam masa Yunani dan Romawi kuno, lihat Albert C. Leighton, "Secret Communications among the Greeks and Romans", *Technology and Culture* Vol. 10 No. 2, April 1969, hlm. 139–154.
- <sup>8</sup> Rose Mary Sheldon, "Diplomat, trader, messenger, client, spy: Rome's eyes and ears in the East", dalam *Intelligence Activities in Ancient Rome: Trust in Gods, but Verify* (New York: Frank Cass, 2005), hlm. 68–85.
- <sup>9</sup> Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Fourth Edition (Washington, DC: CQ Press, 2009), hlm. 74.
- <sup>10</sup> Keith Hamilton dan Richard Langhorne, *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Second Edition (Oxon: Routledge, 2011), hlm. 61–90.
- <sup>11</sup> Maureen O'Connor Witter, "Sanctioned Spying: The Development of the Military Attaché in the Nineteenth Century", dalam Peter Jackson dan Jennifer Siegel (ed.), *Intelligence and Statecraft: The Use and Limits of Intelligence in International Society* (Westport: Praeger, 2005), hlm. 87-.
- <sup>12</sup> G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, Fourth Edition (New York: Palgrave Macmillan, 2010), hlm. 117–119.
- <sup>13</sup> *ibid.*, hlm. 119–120.
- <sup>14</sup> *ibid.*, hlm. 120–121.
- <sup>15</sup> Lihat Jon Hughes-Wilson, *Military Intelligence Blunders and Cover-ups* (Da Capo Press, 2004), hlm. 16—19.
- <sup>16</sup> Ken Kotani, "Japanese Intelligence in WWII: Successes and Failures", *NIDS Journal of Defense and Security* Vol. 11 No. 2, hlm. 3—27.
- <sup>17</sup> Lihat Peter Gill dan Mark Phythian, *Intelligence in an Unsecure World* (Polity, 2012) hlm. 7.
- <sup>18</sup> George Blake dikutip dalam R. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence* (John Murray, 2001).
- <sup>19</sup> Lihat James Risen, "Secrets of history: The CIA in Iran", *The New York Times*, 16 April 2000, diakses dari <http://www.globalpolicy.org/empire/history/2000/0416ciairan.htm>. Lihat juga Ervand Abrahamian, "The 1953 Coup in Iran", *Science & Society* Vol. 65, No. 2 (Musim Panas, 2001), hlm. 182–215.
- <sup>20</sup> Lihat Michael Warner, "The CIA's Internal Probe of the Bay of Pigs Affair", *Center for the Study of Intelligence, Studies Archive Index* Vol. 42 No. 5, 2008, dan Piero Gleijeses, "Ships in the Night: The CIA, the White House and the Bay of Pigs", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 1 (Feb., 1995), hlm. 1–42.
- <sup>21</sup> Lihat David N. Gibbs, "Let Us Forget Unpleasant Memories: The US State Department's Analysis of the Congo Crisis", *Journal of Modern African Studies* Vol. 33 No. 1, hlm. 175–180.
- <sup>22</sup> Lihat William M. Leary, "CIA Air Operations in Laos, 1955-1974", *Center for the Study of Intelligence, CSI Publications* Vol. 43 No. 3, 2007.
- <sup>23</sup> Lihat "Status Report on Tibetan Operations", *Office of the Historian*, 26 Januari 1968, diakses dari <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v30/d342>.

- 
- <sup>24</sup> Lihat "The Iran-Contra Affair 20 Years On", *The National Security Archive, George Washington University*, 24 November 2006, diakses dari <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB210/>.
- <sup>25</sup> John Kohan, "Eyes of the Kremlin", *Time* 14 Februari 1983, diakses dari <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,953701-6,00.html>.
- <sup>26</sup> Lihat Christopher Andrew, "From the Okhrana to the KGB", *Declassified Authority NND 947003*, hlm. 57–59.
- <sup>27</sup> Lihat Robert Jervis, "Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq", *The Journal of Strategic Studies* Vol. 29, No. 1, Februari 2006, hlm. 3 – 52; Richard K. Betts, "Permanent Enemies: Why Intelligence Failures Are Inevitable" dan "Two Faces of Failure: September 11 and Iraq's Missing WMD", dalam *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York: Columbia University Press, 2007), hlm. 19–52 dan 104–123.
- <sup>28</sup> Lihat Simon Chesterman, "Shared Secrets: Intelligence and Collective Security", *Lowy Institute Paper 10*, New South Wales: Lowy Institute for International Policy, 2006.
- <sup>29</sup> Richard Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence* (London: John Murray, 2001), hlm. 5; dikutip dalam Len Scott, "Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, No. 2, Musim Panas 2004, hlm. 322–341.
- <sup>30</sup> Direktif NSC no. 10/2 18 Juni 1948, dikutip dalam Scott (2004), *ibid.*, hlm. 323–324.
- <sup>31</sup> Scott (2004), *ibid.*, hlm. 324–325.
- <sup>32</sup> *ibid.*, hlm. 330–332.
- <sup>33</sup> *ibid.*, hlm. 332–334.
- <sup>34</sup> *ibid.*, hlm. 332.
- <sup>35</sup> *ibid.*, hlm. 335.
- <sup>36</sup> Eamonn O'Kane, "Anglo-Irish Relations and the Northern Ireland Peace Process: From Exclusion to Inclusion", *Contemporary British History*, Vol. 18, No. 1, Spring 2004, hlm. 83.
- <sup>37</sup> Brian A. Jackson, "Counterinsurgency Intelligence in a "Long War": The British Experience in Northern Ireland", *Military Review*, Januari–Februari 2007, RAND Corporation.
- <sup>38</sup> Michael Herman, "Diplomacy and Intelligence", *Diplomacy & Statecraft* Vol. 9 No. 2, 1998, hlm. 1–22.
- <sup>39</sup> Katharina Hone, "GCHQ intercepted foreign politicians' communications at G20 summits", *The Guardian*, diakses dari <http://www.guardian.co.uk/uk/2013/jun/16/gchq-intercepted-communications-g20-summits>.
- <sup>40</sup> "G20 summits: Russia and Turkey react with fury to spying revelations", *The Guardian 17 June 2013*, diakses dari [http://www.theguardian.com/world/2013/jun/17/turkey-russia-g20-spying-gchq?CMP=tw\\_t\\_fd](http://www.theguardian.com/world/2013/jun/17/turkey-russia-g20-spying-gchq?CMP=tw_t_fd).
- <sup>41</sup> Noah Rayman, "Merkel Compared NSA To Stasi in Complaint To Obama", *Time* 18 Desember 2013, diakses dari <http://world.time.com/2013/12/18/nsa-leaks-germany-merkel-obama-stasi/>
- <sup>42</sup> Ewen MacAskill dan James Ball, "Portrait of the NSA: no detail too small in quest for total surveillance", *The Guardian* 2 November 2013, diakses dari <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/02/nsa-portrait-total-surveillance>