

Public Relations Operasi Intelijen (Model AS)

Servas Pandur

Pada bulan Januari 2003, Presiden Amerika Serikat (AS) George W. Bush menanda-tangani instruksi presiden (executive order) pembentukan Office of Global Communications (OGC). Misinya ialah "menjamin konsistensi pesan-pesan yang akan mempromosi kepentingan-kepentingan AS di luar negeri, mencegah salah-pengertian, membangun dukungan untuk dan di antara mitra koalisi AS dan menyalurkan informasi ke audiens internasional."

(Office of the Press Secretary, White House, 21 Januari, 2003).

Perkembangan tersebut di atas perlu dicermati. Sebab keputusan pemerintah AS itu akan membawa dampak terhadap sejumlah isu strategis global, seperti persepsi ancaman global, sikap pro atau kontra terhadap perang, perang informasi dan operasi intelijen.

Secara teknis, PR (*public relations*) intelijen umumnya memadukan 'the power of information' dan 'the value of deception'. Awalnya program semacam ini dirancang oleh dinas rahasia CIA awal tahun 1980-

an. Rakyat AS umumnya dan dunia khususnya kurang mengetahui upaya *spymaster* CIA, William J. Casey, awal Agustus tahun 1983 di Washington, AS. Diam-diam lima ahli PR menjalani *brainstorming* tentang cara menjual kebijakan-kebijakan pemerintahan Presiden AS Ronald Reagan di Amerika Tengah ke rakyat AS. (Robert Parry, 2004).

Memasuki abad 21, program PR intelijen tersebut mencatat perkembangan baru usai pembentukan OGC. Kantor ini akan melakukan koordinasi kapan dan di mana tim informasi harus disebar dan disediakan. Tidak ada tim informasi akan disebar tanpa konsultasi terlebih dahulu dengan

Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan AS dan harus melaporkan ke kantor asisten kepresidenan AS di bidang keamanan nasional (*Office of the Assitant to the President for National Security Affairs*).

Ada sejumlah teknik PR dipakai oleh OGC. *Pertama*, pemanfaatan jaringan Internet. Untuk memenangkan misinya, OGC mensponsori suatu e-mail '*Global Messenger*' skala dunia perihal topik bahasan tiap hari ke para pejabat pemerintah, kedutaan AS, Kongres, dan lain-lain. OGC juga mengorganisir percakapan konperensi telepon tiap hari untuk mengkoordinasi pesan-pesan politik luar negeri di antara lembaga-lembaga pemerintah AS dan wakil-wakil dari pemerintah sekutu AS.

Kedua, melibatkan '*spokesperson*' atau jurubicara. Dengan begitu, setiap aliran informasi tetap terkendali, melalui satu saluran saja, dan konsistensinya terjamin. PR komunikasi krisis semacam ini mensyaratkan ketepatan dan kecepatan penempatan tim komunikator pemerintah AS untuk skala jangka pendek di wilayah-wilayah yang meraih perhatian dari pers dan kepentingan dunia. Sasarannya, tim PR krisis merespons cepat setiap kontroversi. Misalnya Departemen Luar Negeri AS

membangun *media center* di London, Inggris, guna mengelola hubungan AS dengan jaringan televisi satelit al Jazeera.

Ketiga, *message management*. Dalam hal ini, sangat menarik mencermati, apakah strategi, taktik dan operasi dari OGC—pendekatan dalam komunikasi tersebut berhasil atau gagal? Misalnya kendali setiap saluran komunikasi dan 'menjamin konsistensi pesan' pada skala internasional? Khususnya seberapa jitu '*message strategy*' dari pemerintah AS di bawah Presiden AS Geroge W. Bush. Sebagai misal, menyusul 15 Februari 2003, sedikitnya 11 juta orang melakukan protes di seluruh kota utama dunia yang menentang invasi ke Irak. Selalu ada perbedaan antara kategori focus group dan rakyat atau massa warga negara.

Keempat, penggunaan jajak pendapat (*polling*). Tim PR krisis menggunakan jajak pendapat umum dan '*focus group*' untuk merancang strategi-strategi menjual produk-produk dan kebijakan ke rakyat AS dan masyarakat internasional. Namun, jajak pendapat tidak dimaksudkan untuk mempengaruhi apa yang harus dilakukan tetapi hanya bertujuan mengetahui bagaimana menjual politik AS. Kurang lebih ekuivalen dengan ja-

jajak pendapat focus group di pasar tentang survei popularitas. Hal ini tentu saja sangat berbeda dengan pilihan kebijakan politik. Rakyat ingin mengetahui apa yang harus dilakukan.

Kelima, melibatkan kelompok sasar (*focus group*). Secara politik, tentu saja, kelompok sasar sangat berbeda dari protes rakyat yang massal. Seperti pernah terjadi di New York, AS, saja sekitar 500 ribu orang melakukan demo protes serangan AS ke Irak. Sedangkan demo protes di London pernah mencapai sekitar lebih dari satu juta orang.

Jajak pendapat dan kelompok sasar adalah komponen penting dari PR politik AS di luar negeri. Pada Mei 2002, Randon Group, salah satu dari perusahaan PR dari Pentagon, misalnya, memaknai jajak pendapat untuk memantau pendapat rakyat dan kelompok sasar. Targetnya, mencari cara mempengaruhi pendapat rakyat di negara Timur Tengah, Indonesia, Maroko, Filipina dan Thailand. Pada tahun 2001, pemerintah AS menggunakan sedikitnya 1 (satu) juta dollar AS untuk membiayai polling *focus groups*. (The New Republic, Mei, 2002; Washington Monthly, April, 2002).

PR DAN OPERASI INTELIJEN

Sejak 11 September tahun 2001, operasi PR AS melalui *public diplomacy*, ditujukan sebagai sarana perang melawan terorisme. (Charlotte Beers, April, 2002). Isu utamanya antara lain 'poor perception' dari rakyat di Timur Tengah dan Asia Selatan tentang posisi dan peran AS. Hal ini bisa merupakan suatu ancaman terhadap keamanan nasional AS dan internasional. Misalnya akhir Februari 2002, Gallup melakukan jajak pendapat terhadap 10 ribu responden pada 10 negara seperti Maroko, Kuwait, Iran dan Arab Saudi.

Public diplomacy tradisional dari AS antara lain meliputi *international exchanges, in-country programs, cultural programs* dan *broadcasting*. Program-program ini dirancang secara simultan dan lebih efektif untuk mencapai sasaran audiens. Misalnya publikasi diplomasi *The Network of Terrorism* merilis drama visual, peta korban dari 81 negara di *World Trade Center*, AS dan diterjemahkan ke 36 bahasa sejak November 2001 dan diterbitkan lebih dari 1,3 juta *copies*.

Sedangkan teknik *public diplomacy* yang non-tradisional dipakai untuk melakukan kampanye agresif 'message

placement'. Dananya berkisar 15 juta dollar AS dari *Emergency Response Fund*. Sedangkan program *public diplomacy* yang didanai oleh *Emergency Supplemental* tahun fiskal 2002 mencapai 17,5 juta dollar AS. Di antaranya akuisisi hak radio, film, televisi dari negara lain. Untuk tahun fiskal 2003 diperkirakan total anggaran 'public diplomacy' mencapai 595.711.000 dollar AS atau naik sekitar 5,4 persen dari tahun fiskal 2002. Alokasinya ialah *Educational and Cultural Exchanges, Diplomatic and Consular Programs dan the Office of International Information Programs*.

Dana-dana itu disediakan untuk politik luar negeri yang strategis dan penting bagi keamanan nasional AS. Misalnya, meningkatkan jajak pendapat oleh *Bureau of Intelligence and Research* di sejumlah negara dan kelompok masyarakat untuk menyediakan para pembuat keputusan di AS informasi perihal perilaku, persepsi dan opini publik. Misalnya program jajak pendapat di Indonesia, seperti halnya di Filipina dan Thailand, ditujukan pada HIV/AIDs, demokrasi dan ekonomi.

Salah satu uji-coba dari '*perception management*' tersebut antara lain diterapkan ketika pasukan AS merangsek

ke jantung kota Bagdad, Irak, beberapa tahun silam. Sejumlah pakar perang menyebutnya: *hyperwar*. Yakni paduan operasi tempur masif, kecanggihan teknologi, dan laporan perang *real-time—breaking news*. Akibat yang diplot ialah teror dan 'destruksi'—gedung, bangunan, peradaban, dan umat manusia. Pemilu Presiden AS tahun 2004 juga merupakan ajang-ujii coba konsep tua "*perception management*" Ronald Reagan dan George Bush—mantan Presiden AS tahun 1980-an. (Robert Parry, *Consortium*, 2004).

Namun salah satu katastrofe terakhir dari perang AS di Irak ialah terungkapnya kenyataan bahwa pemerintah AS gagal menjaga bahan-bahan peledak konvensional berdaya ledak tinggi di pusat reaktor nuklir Irak. Lebih buruk lagi, tersiar kabar bahwa sedikitnya 380 ton bahan pembuat bom telah raib pula dari sana. Harian terkemuka di AS, seperti harian *New York Times*, melaporkan bahwa bahan-bahan peledak tersebut dapat "dipakai untuk meluluhlantakan gedung-gedung, membuat hulu ledak nuklir dan mendetonasi senjata-senjata nuklir." (*New York Times*, Oktober, 2004). Sirkulasi berita-berita negatif tentang invasi pasukan AS ke Irak menguji kemampuan PR pemerintah AS. Apakah perang itu masih berni-

lai dan bermanfaat dengan pengorbanan begitu besar?

Strategi memadukan PR dan operasi intelijen telah menjadi kebijakan resmi sejak pemerintahan Presiden AS Ronald Reagan tahun 1980-an. Awalnya pada 14 Januari 1983, Presiden AS Ronald Reagan secara resmi memperkenalkan strategi baru dengan menanda-tangani *National Security Decision Directive 77* (NSDD-77). Pemerintah AS khawatir bahwa pengulangan sentimen anti-perang seperti perang AS di Vietnam mungkin menghambat politik luar negeri AS di Amerika Tengah dan dunia.

Program ini dikenal pula dengan istilah *'public diplomacy'*. Jenis ini termasuk kategori jauh lebih terbuka yang ditujukan untuk menghimpun dukungan terhadap politik luar negeri AS. Program ini juga memiliki komponen khusus yang kurang terlacak oleh publik, yang ditujukan untuk mempengaruhi rakyat AS dan pers dalam negeri AS.

Secara teoretis, melalui program *'perception management'*, dinas rahasia memplot kelompok sasar ke sudut pandang dan arus pendapat yang diinginkan. Tahapannya antara lain, pertama, kecenderungan-kecenderungan kultural kelompok sasar dianalisa. Khususnya

titik-titik lemah dari kebudayaan populasi sasaran diidentifikasi. Kedua, *'hot buttons'* program *'perception management'* diposisikan. Misalnya tema dan pesan propaganda disusun dan dikembangkan untuk mengeksploitasi inklinasi-inklinasi kultural tersebut.

Ketiga, secara bersamaan *outlet-outlet* media dikontrol dan *think tank* dibangun dan dikembangkan untuk menjamin bahwa tema dan pesan propaganda dipompa ke dalam diskosur publik. Bahkan humor dan tertawaan atau sinisme dipakai sebagai cara efektif menciutkan nyali satu oposan politik AS.

Selama lebih dari separuh abad, CIA memadukan operasi intelijen dan *'perception management'* di seluruh dunia. Misalnya, pada tahun 1953, dalam rangka mengembangkan kampanye menjatuhkan Perdana Menteri Iran, Mohammad Mossadeq, CIA mendorong tema propaganda khusus. Bahwa Mossadeq eksentrik karena ia diduga memakai mantel mandi di kantornya.

Strategi-strategi lainnya ditujukan terhadap seluruh gerakan-gerakan politik. Di Vietnam, misalnya, CIA menyimpulkan bahwa orang-orang Vietnam suka klenik. Maka CIA menyusun laporan-laporan astrologi yang salah untuk

memperkirakan katastrofe-katastrofe kekuatan-kekuatan Ho Chi Minh. Umumnya kisah sukses operasi '*perception management*' CIA sangat bergantung pada seberapa besar kapasitas media dikendalikan secara diam-diam oleh para pejabat CIA.

Namun salah satu kelemahan dari program PR era 1960-an ialah sasarannya terutama ke luar negeri. Padahal, situasi dan respons publik dalam negeri acapkali justru lebih signifikan. Misalnya, penarikan pasukan AS dari Vietnam dan jatuhnya Presiden AS Richard Nixon dari kubu Partai Republik karena skandal Watergate, antara lain, dijadikan alasan bahwa perlu pula dibangun infrastruktur untuk mendukung program PR intelijen di dalam negeri AS. Teori domino pun memunculkan perkiraan, satu per satu kekuatan AS di Asia Tenggara bakal tumbang. Ujung-ujungnya ialah pengungkapan operasi-operasi rahasia CIA. Jadi, kubu konservatif AS khususnya menilai ada segmen populasi AS—media berita nasional dan bahkan elemen-elemen dari divisi analitis CIA, telah 'mengancam' keamanan nasional AS.

William Simon, mantan Menteri Keuangan masa Presiden AS Richard Nixon, memimpin upaya menghimpun

kekuatan konservatif dan yayasan-yayasan konservatif dalam rangka menginvestasikan puluhan juta dollar AS. Dana ratusan miliar rupiah itu pun dikucurkan untuk mendanai banyak *think tank*, *outlet* media, dan kelompok-kelompok sasar. Bahkan jumlah dana lebih besar—sampai ratusan juta dollar AS—berasal dari teokrat Korea Selatan Sun Myung Moon. Ini termasuk tokoh misterius dalam setiap aliran asal dana di Asia dan Amerika Selatan. (*Secrecy & Privilege*, 1970-an).

Strategi Partai Republik itu diuntungkan oleh posisi George H.W. Bush ketika memimpin CIA pada tahun 1976. Sebagai direktur CIA Bush membangun jaringan dengan sejumlah pejabat CIA yang karir-karirnya berakhir di bawah pemerintahan Presiden AS Jimmy Carter. Bush membawa para mantan anggota dinas rahasia ini ke kancah politik AS era 1980-an. Ini sedikit menjelaskan keberhasilan Bush melaju ke kursi wakil presiden tahun 1980-an dan menjadi Presiden AS setelah Presiden AS Ronald Reagan.

Beberapa nama dapat disebutkan dalam jajaran mantan anggota CIA di kubu Bush. Misalnya Donald Gregg dan Walter Raymond Jr., yang menjadi staf penting pada kantor kepresidenan AS

Gedung Putih. Ini terjadi ketika pasangan Reagan-Bush berhasil meraih kemenangan dengan mengalahkan Presiden AS dari kubu Partai Demokrat, Jimmy Carter. Para profesional dinas rahasia CIA ini tidak melupakan dan meninggalkan pelatihan intelijennya di Langley, AS.

Setelah Presiden AS Ronald Reagan menanda-tangani NSDD-77, spesialis propaganda CIA, Raymond menjadi 'point man' untuk mengelola program 'public diplomacy' pemerintahan Reagan-Bush. Ahli-ahli perang psikologis disebar dan ditempatkan pada seluruh lini strategis pemerintahan AS dengan misi utama yakni menciptakan dan mengembangkan tema-tema dan pesan-pesan propaganda. Sasarannya ialah mempengaruhi masyarakat AS. Tim dari 'public diplomacy' ini misalnya membuat rangkaian acara untuk kantor-kantor berita di Washington, AS. Tujuannya, menekan dan mempengaruhi para editor media dan kepala biro pemberitaan untuk membatasi sepektanjang dari para reporter yang termasuk kategori membahayakan dan merugikan AS.

Selama hampir 12 tahun pemerintahan presiden AS Ronald Reagan dan George H.W. Bush dari kubu konservatif Partai

Republik, infrastruktur media dan politik kubu konservatif juga dikembangkan. Langkah ini sedikit banyak sangat membantu kubu Ronald Reagan ketika terpukul oleh skandal seperti Iran-Contra Affair pada akhir tahun 1980-an.

MODEL PROPAGANDA

Senyawa operasi intelijen dan PR memiliki akar panjang dalam sejarah strategi politik global di AS seperti halnya di negara lain misalnya Jerman pada era Adolf Hitler dan Uni Soviet sebelum bubar pada awal tahun 1990-an. Bentuknya yang paling tua dalam politik modern ialah propaganda sejak Perang Dunia I.

Teknik-teknik propaganda pertamakali dikodifikasi dan diterapkan secara ilmiah oleh wartawan Walter Lippman dan psikolog Edward Bernays, keponakan psikoanalisis Sigmund Freud abad 20. Selama Perang Dunia I, Lippman dan Bernays bekerja pada *Committee for Public Information*—Creel Committee di AS. Direktornya bernama George Creel dan dibentuk oleh Presiden AS Woodrow Wilson guna menciptakan opini publik mendukung Inggris.

Hanya dalam waktu enam bulan pro-

paganda itu ditujukan untuk memacu histeria anti-Jerman. Kisah sukses komite ini sangat mengesankan masyarakat AS. Bahkan Adolf Hitler dari Jerman terkesima oleh teknik propaganda komite Creel karena sukses mengendalikan opini publik. Sejak itu, Bernays menyusun konsep praktis propaganda seperti "group mind" dan "engineering consent". Industri PR dewasa ini merupakan jejak dari karya Creel *Committee*. Bahkan pola kerja komite ini masih dipakai oleh pemerintah AS hingga hari ini. Beberapa figur terkemuka dan peletak dasar PR seperti Bernays, Ivy Lee, dan Carl Byoir adalah anggota Creel *Committee*. Pada Perang Dunia II, teknik propaganda dijadikan salah satu senjata perang. Propaganda dipakai baik oleh Hitler dari Jerman melalui Promi dan Inggris lewat *Political Warfare Executive*. Propaganda masa itu diakui sangat vital dalam upaya memenangkan perang. Sarananya ialah karya seni, musik, teater, film, literatur, radio, dan pers harus mendaftarkan ke kementerian ini dan merupakan subordinasi dari kementerian ini.

Hal serupa terjadi lagi pada era perang dingin antara AS dan sekutunya maupun Soviet dan sekutunya. Sarana

propagandanya ialah film, televisi, dan program radio untuk mempengaruhi penduduk dan warga negara di negara-negara berkembang. Misalnya USIA (*United States Information Agency*) AS memakai *Voice of America* (VOA). *Radio Free Europe* dan radio *Liberty* didukung oleh dinas rahasia AS *Central Intelligence Agency*. Yang disaji ialah propaganda abu-abu melalui berita dan program entertainmen. Targetnya ialah negara-negara Eropa Timur, khususnya Soviet.

Sedangkan pemerintah Uni Soviet memakai stasiun Radio Moskwa untuk menyiarkan propagandanya. Isinya ialah "white propaganda". Sedangkan Radio Peace dan Freedom menyiarkan "grey propaganda". Kedua kubu kadang memakai "black propaganda" dalam krisis khusus.

Salah satu pengarang sangat berwawasan luas dari Perang Dingin ialah George Orwell. Novelnya *Animal Farm* dan *Nineteen Eighty-Four* adalah buku-buku teks yang sebenarnya memakai propaganda. Meskipun tidak tersedia di Uni Soviet, namun karakter-karakter dalam novel itu sebetulnya hidup di bawah rezim-rezim totaliter. Misalnya bahasa dikorupsi untuk tujuan-tujuan politik dan propaganda. Sehingga CIA, misalnya,

diam-diam mempersiapkan dan mengangkat adaptasi film yang dianimasi dari *Animal Firm* era tahun 1950-an.

Beberapa hal dapat disimpulkan dari uraian singkat tersebut di atas. Pertama, PR atau lembaga media umumnya merupakan salah satu pilar strategis bagi suatu negara. Misalnya, pers adalah saluran praktis dan sehari-hari untuk suatu promosi demokrasi. Pers juga bisa dikatakan suatu 'universitas terbuka', seperti menyajikan pemecahan masalah, inovasi, *future map*, *trend tracking*, *future visioning*, yang dapat dikelola untuk mensejahterakan rakyat, menciptakan perdamaian, keadilan dan stabilitas negara.

Kedua, PR dan pers dapat membangun solidaritas atau persatuan dari rakyat. Ini potensi strategis yang dapat dikelola untuk menghasilkan benefit bagi rakyat, bangsa dan negara bahkan untuk kepentingan global umat manusia. Tetapi, PR dan pers bisa menghasilkan destruksi jika menyemai konflik dan membangkitkan semangat permusuhan.

Ketiga, dari sudut pandang proses demokrasi, teknik-teknik propaganda yang merupakan paduan dari operasi intelijen dan strategi PR berbeda dengan model demokratis. Sebab propaganda

misalnya memanipulasi sikap rakyat terhadap suatu pilihan kebijakan politik tertentu. Propaganda perang, misalnya, bukanlah dialog terbuka.

Keempat, sifat dan model propaganda sangat berbeda dari model dan sifat demokratis. Misalnya, (1) propaganda merumuskan komunikasi sebagai teknik indoktrinasi kelompok sasaran, sedangkan model demokratis mengembangkan teknik komunikasi sebagai proses dari dialog terbuka dari keragaman pendapat;

(2) Hasil yang diinginkan dari propaganda ialah kelompok sasaran mengikuti cara berpikir dan bertindak yang diinginkan oleh komunikatornya. Sebaliknya, dalam model demokratis, hasil yang hendak diraih ialah sintesa dan *sharing* pandangan;

(3) Model propaganda menghendaki kontrol ketat saluran media guna mencegah kebingungan, kontroversi dan kontradiksi. Sedangkan model demokratis berupaya merawat diversitas;

(4) Model propaganda menempatkan komunikatornya pada level superior, terpisah dari kelompok sasaran. Sedangkan dalam model demokratis, setiap orang adalah bagian dari suatu audiens.

Sebab tidaklah penting membedakan 'komunikator' dan 'audiens'. Setiap orang bisa merupakan komunikator atau audiens;

(5) Model propaganda hanya meneliti opini audiens melalui jajak pendapat atau teknik lainnya agar upaya pikirannya dapat dikendalikan. Sedangkan model demokratis mengasumsikan bahwa setiap pandangan bernilai dan memiliki kepatutan;

(6) Model propaganda dapat menomorduakan moral, politik dan demokrasi;

(7) kerahasiaan dan sensor selalu menjadi bagian dari teknik propaganda. Sedangkan model demokratis menekankan keterbukaan dan tanggungjawab;

(8) Model propaganda bisa berbeda dengan hak dan kepentingan dari kelompok sasar yang diindoktrinasi. Sedangkan mode demokratis bukan untuk mendominasi dan mengontrol rakyat, tetapi merupakan pemerintahan 'oleh, dari dan untuk rakyat.' □

