

Intelijen dan Pendadakan

Aa Kustia S.

Pendadakan

Salah satu prinsip perang adalah pendadakan, dengan tujuan untuk mencapai kemenangan awal dengan menimbulkan kerusakan fisik maupun psikologi di pihak lawan. Namun sejarah mencatat bahwa serangan pendadakan belum tentu memenangkan peperangan, seperti terjadi dalam kasus penyerangan Jepang atas Pearl Harbor. Banyak faktor untuk memenangkan peperangan.

Ada kalanya serangan pendadakan tidak dimaksudkan untuk memenangkan peperangan, tetapi hanya untuk menimbulkan efek kejutan dalam mencapai sasaran atau tujuan lain, seperti yang dilakukan Anwar Sadat ketika Mesir dan Suriah menggempur Israel pada perang Yom Kippur, Oktober 1973. Tujuan Anwar Sadat hanya untuk membuka peluang dalam konteks hubungan Arab - Israel yang buntu.

Mengapa serangan pendadakan dapat terjadi?

Kegagalan intelijen merupakan salah satu penyebab terjadinya serangan pendadakan. Kegagalan, dalam arti intelijen gagal da-

lam membaca dan membuat prediksi tentang situasi yang berkembang. Yang paling dramatis dan berpotensi membahayakan dan mungkin mengakibatkan kehancuran adalah ketika serangan lawan terjadi tanpa peringatan dan Angkatan Perang dilumpuhkan oleh serangan pendadakan lawan.

Contoh pendadakan berhasil yang disebabkan oleh kegagalan intelijen dan selalu menjadi bahan pembicaraan dalam berbagai diskusi adalah serangan Jepang atas Pearl Harbor pada 7 Desember 1941, serangan Jerman atas Uni Sovyet pada bulan Juni 1941, serangan Mesir - Suriah terhadap Israel pada Oktober 1973.

Serangan pendadakan dapat terjadi kapan saja bahkan dalam keadaan perang ketika Angkatan Perang dalam status siaga paling tinggi dibandingkan dalam keadaan damai. Kita mengenal beberapa contoh seperti serangan Jerman yang berhasil di Ardennes pada bulan Desember 1944 (The Battle of Bulge), keterlibatan China dalam perang Korea bulan November - Desember 1950 serta serangan Vietnam Utara -Vietkong (The Tet Offensive) ke Vietnam Selatan pada penghujung Januari 1968.

Meskipun serangan mendadak yang tidak dapat diantisipasi dengan tepat dapat menimbulkan kehancuran yang tiba-tiba dan mencengangkan bagi korban serangan, tapi itu hanya salah satu bentuk pendadakan.

Ada bentuk pendadakan yang lain, misalnya perubahan politik yang tiba-tiba di suatu negara, seperti pergeseran dalam persekutuan atau kudeta yang menyingkirkan sekutu berkuasa, dapat menjadi pukulan yang mempengaruhi kebijakan politik luar negeri dan kepentingan negara sekutunya.

Ketidaksiwaan intelijen Amerika Serikat dalam memandang persoalan politik yang dihadapi Shah Iran pada tahun 1978 menyebabkan *underestimation* tentang situasi politik yang berkembang serta kekuatan oposisi yang menentang kekuasaan Shah Iran merupakan contoh yang baik tentang kegagalan intelijen.

Dalam bidang ekonomi kegagalan intelijen Amerika Serikat terjadi ketika pengambil kebijakan tidak menerima intelijen yang tepat baik waktu maupun substansinya tentang "oil shock" pada tahun 1973, dengan terjadinya kenaikan harga minyak du-

nia yang cepat dan berakibat kepada perubahan besar yang mendadak dalam bidang ekonomi.

Ada yang memandang bahwa kegagalan intelijen ini lebih disebabkan oleh ketidakmapanaan organisasi intelijen dalam menangani masalah ekonomi yang memang lebih rumit dibandingkan bidang politik atau militer.

Bencana pendadakan yang disebabkan oleh serangan militer dapat dilihat lebih jelas, dibandingkan dengan kesulitan dalam menganalisa bahaya yang diakibatkan oleh kegagalan intelijen dalam menganalisis pendadakan dalam bidang ekonomi.

Namun dari sisi lain kegagalan dapat terjadi juga bila pengambil keputusan salah mengambillangkah yang tepat, meskipun telah tersedia intelijen yang baik.

Penyebab kegagalan.

Kegagalan intelijen selain disebabkan oleh tidak diperolehnya bahan-bahan keterangan yang relevan dalam satu kasus, disebabkan juga oleh kegagalan proses intelektual dalam proses

pengolahan dan analisis sehingga salah dalam membuat interpretasi atau karena pengabaian terhadap fakta-fakta yang ada.

Beberapa hal penting dalam proses pengolahan dan analisis juga menunjukkan beberapa sumber kesalahan. Analisis intelijen adalah proses kegiatan intelektual, yang berbeda dengan pekerjaan seorang analis akademik yang sangat individualistik. Intelijen bekerja dalam sistem dan mengikuti pola serta standar tertentu, sehingga intelijen yang dihasilkan merupakan produk sistem, bukan produk perorangan.

Di bawah ini akan dijelaskan penyebab kegagalan intelijen, pertama pada institusi dan kemudian terhadap hal-hal yang langsung berhubungan dengan kegiatan intelektual dari kegiatan intelijen.

Pertama, intelijen merupakan subordinasi kebijakan.

Sumber kesalahan atau bias intelijen yang banyak didiskusikan dalam analisis intelijen adalah adanya kemungkinan intelijen memberikan pertimbangan intelijen kepada pengguna intelijen yang merupakan atasan

intelijen, didasarkan kepada apa yang ingin didengar oleh atasan bukan kepada apa yang diindikasikan oleh fakta atau bukti yang diperoleh. Ini adalah masalah manajemen intelijen di mana intelijen terkait dengan pembuat kebijakan tingkat tinggi yang harus dilayaninya dan ini adalah hubungan yang tidak mudah. Ini menyangkut hubungan antara pihak yang memiliki pengetahuan yang spesifik tentang satu isu dengan pihak yang memiliki kekuasaan untuk memutuskan dan mengimplementasikan kebijakan pemerintah tentang isu terkait.

Yang menjadi pertanyaan adalah apa peranan intelijen yang harus dijalankan dalam proses pengambilan keputusan. Apakah harus ditarik garis yang tegas yang memisahkan fungsi dan tanggung jawab pembuat keputusan di satu sisi dan intelijen di sisi lain. Yang jelas kebijakan dan keputusan harus dituntun dan didasarkan kepada intelijen yang baik dan benar. Akan berbahaya bila penentu kebijakan dan pembuat keputusan mengabaikan fakta-fakta yang telah teruji dan mengambil tindakan hanya didasarkan kepada pandangan dan intuisi pribadi tanpa dukungan pengetahuan yang benar dan teruji. Mes-

kipun tidak dipungkiri bahwa dalam beberapa kasus, pendapat dan analisis pribadi pembuat keputusan terbukti telah menghasilkan suatu keputusan yang benar dan tepat, tapi kasus ini bukan merupakan alasan pembenar untuk mengabaikan intelijen yang baik.

Namun satu yang pasti, para pengambil keputusan yang berwenang tetap harus memikul tanggung jawab penuh terhadap langkah dan tindakan yang diambil, apakah didasarkan atas intelijen yang disiapkan oleh badan intelijen atau bukan.

Dari perspektif intelijen, kesulitan muncul dari para pembuat keputusan, yang cenderung mengabaikan laporan intelijen yang dianggap tidak mendukung kebijakan yang akan mereka tetapkan atau telah ditetapkan. Intelijen selalu berpikir bahwa para pembuat keputusan hanya tertarik kepada produk intelijen yang dapat digunakan untuk mendukung kebijakan yang akan atau telah ditetapkan, dengan alasan yang sama sekali berbeda. Apabila produk intelijen tidak dapat mendukung kebijakan yang akan atau telah ditetapkan, para pembuat keputusan akan mengabaikannya atau akan memberi tekan-

an kepada intelijen untuk mengubahnya sehingga sesuai dengan harapan para pembuat keputusan.

Sebaliknya dari sudut pandang perumus kebijakan dan pembuat keputusan, melihat bahwa intelijen sering membuat pertimbangan yang *miskin* dan tidak membantu mereka dalam merumuskan kebijakan dan membuat keputusan, namun orang intelijen memberlakukan laporan intelijen mereka seolah-olah *sabda para Nabi* atau *titah raja (imperial intelligence)* yang tidak bisa salah, sehingga dianggap salah bila perumus kebijakan dan pembuat keputusan tidak menggunakannya.

Kondisi ini telah memunculkan berbagai pendapat untuk mengatasi hubungan yang sulit ini, di antaranya yang melihat bahwa cara yang terbaik adalah kemandirian organisasi intelijen sehingga terhindar dari pengaruh pembuat keputusan dan tidak menjadi subordinasi politik. Dalam pandangan kelompok ini hanya badan intelijen yang mandiri yang dapat menolak tekanan politik para pembuat kebijakan dan keputusan.

Kemandirian ini dimaksudkan agar badan intelijen dalam membuat pro-

duk intelijen sepenuhnya dituntun oleh data-data dan bahan keterangan yang teruji dan diperoleh sesuai dengan prosedur dan kaidah intelijen, tanpa kebimbangan bagaimana intelijen yang dihasilkan akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Kemandirian akan dapat mencegah apa yang sering disebut dengan "*killing the messenger syndrome*", yaitu kecenderungan menyalahkan, menyepelkan para messenger (analisis intelijen) apabila menghasilkan intelijen yang tidak menyenangkan para perumus kebijakan dan pembuat keputusan karena tidak mendukung kebijakan yang akan atau telah dibuat.

Kedua, intelijen tidak dapat diperoleh tepat waktu dan tepat tempat ketika diperlukan.

Organisasi intelijen yang luas dengan kompartementasi ketat, yang melibatkan sistem pengumpulan bahan keterangan, sistem pengolahan dan analisis, serta sistem penyebarannya merupakan salah satu persoalan yang memungkinkan terhambatnya intelijen sampai kepada pengguna dengan tepat waktu dan tepat tempat.

Terhambatnya intelijen sampai kepada pengguna dapat disebabkan oleh be-

berapa faktor, di antaranya dapat disebabkan oleh aturan pengamanan yang menetapkan pembatasan yang ketat terhadap penyebaran intelijen yang berklasifikasi tinggi dan sensitif, kecemburuan dan persaingan birokrasi sehingga memperlakukan informasi sebagai senjata untuk memenangkan persaingan, atau kekurang-sadaran (*lack of awareness*) dari birokrasi yang memiliki data-data dan bahan keterangan terhadap birokrasi lain yang membutuhkan informasi sehingga kebutuhan tersebut terabaikan.

Persoalan yang sama bisa muncul bila organisasi birokrasi yang bertanggung jawab untuk pengolahan dan analisis tidak memiliki akses terhadap informasi atau bahan keterangan yang relevan dengan isu yang sedang dianalisis. Oleh sebab itu harus ada organisasi yang mengendalikan kedua kegiatan ini.

Ketiga, pengaruh opini yang telah terbentuk.

Intelijen yang baik adalah hasil proses kegiatan intelektual yang dilakukan sesuai dengan prosedur dan kaidah intelijen mulai tahap pengumpulan bahan keterangan, penilaian

tingkat kepercayaan terhadap sumber dan kebenaran bahan keterangan, maupun proses pengolahan dan analisis. Meskipun proses ini telah ditempuh, tidak akan menghasilkan intelijen yang bermutu bila dalam proses intelektual ini dipengaruhi oleh opini yang telah terbentuk (*received opinion*).

Salah satu contoh kegagalan intelijen adalah ketika pada bulan Juli tahun 1990, satelit mata-mata Amerika Serikat melihat persiapan besar-besaran divisi Angkatan Darat Irak di perbatasan Irak dengan Kuwait. Meskipun demikian para diplomat dan kalangan intelijen Amerika Serikat membuat kesimpulan bahwa Irak tidak akan menyerang Kuwait. Kesimpulan ini dipengaruhi oleh *opini yang telah terbentuk* atau yang disebut juga dengan istilah *Convention Wisdom* di kalangan intelijen dan diplomat Amerika Serikat yang meyakini Irak tidak mungkin menyerang Kuwait, karena Angkatan Perang Irak masih lemah dan terkoyak-koyak pasca Perang Irak-Iran (1980-1988) sehingga tidak memiliki kemampuan untuk melakukan ofensif besar-besaran. Selain itu belum pernah terjadi dalam sejarah, negara-negara Arab saling menyerang. Inte-

lijen Amerika Serikat menyimpulkan bahwa manuver Irak hanya untuk mengintimidasi para pemimpin Kuwait berkenaan dengan sengketa mengenai harga dan produksi minyak, serta pembayaran hutang Irak kepada Kuwait. Ternyata intelijen Amerika Serikat salah karena pada tanggal 2 Agustus Irak menyerang dan mengalahkan Kuwait.

Keempat, bercermin dari bayangan (mirror imaging).

Sumber kegagalan intelijen yang lain apa yang disebut dengan *bercermin dari bayangan (mirror imaging)*, yaitu sikap mental yang menyederhanakan dalam menarik suatu kesimpulan atau membuat perkiraan dari suatu keadaan yang belum dikenalnya dengan menganalogikan dirinya dalam posisi yang dikenalnya. Dalam konteks intelijen diartikan, dalam menganalisis atau membuat perkiraan tentang kemungkinan tindakan suatu negara terhadap negara lain dengan cara *mendudukan dirinya* dalam posisi yang sama dengan para pengambil keputusan dari negara yang akan mengambil tindakan.

Sebagai contoh adalah kegagalan intelijen Israel yang tidak mengantisi-

pasi kemungkinan serangan pasukan Mesir - Suriah ke Israel pada perang Yom Kippur bulan Oktober 1973. Kegagalan ini adalah fenomena bercermin dari bayangan (*mirror imaging*). Intelijen dan petinggi Israel membayangkan dirinya sebagai pemimpin Mesir atau Suriah, dan mereka menyimpulkan tidak akan berani menyerang Israel karena pasti akan menderita kekalahan. Kesimpulan ini didasarkan kepada pengalaman perang Arab - Israel yang selalu dimenangkan Israel dan dua bulan sebelum serangan ini, Moshe Dayan menyatakan di depan Sekolah Staf Angkatan Perang Israel bahwa "*perimbangan kekuatan antara Israel- Arab keunggulan berada pada pihak Israel, dan kondisi ini akan meredam keinginan Arab untuk memulai lagi permusuhan dengan Israel*". Ini adalah cermin bagi intelijen dan petinggi Israel. Israel tidak membayangkan bahwa serangan yang dilakukan Anwar Sadat bukan dimaksudkan untuk memenangkan perang, meskipun Mesir berhasil menyeberangi Terusan Suez dan menyusup ke belakang garis pertahanan Israel. Tujuan Anwar Sadat adalah untuk mencairkan kebuntuan hubungan Arab - Israel.

Bentuk kegagalan lain

Dalam banyak hal kegagalan intelijen dalam menganalisa situasi dan kondisi lawan baik niat, kelemahan dan kemampuan lawan, kondisi lingkungan serta kegagalan dalam membuat perkiraan intelijen dan peringatan dini selalu dikaitkan dengan terjadinya serangan mendadak. Dalam beberapa kasus kegagalan intelijen tidak selalu berhubungan dengan pendadakan, namun dapat menghilangkan kesempatan untuk mendapatkan keuntungan bagi pihak sendiri, misalnya intelijen gagal dalam melihat kelemahan-kelemahan lawan.

Kegagalan intelijen pada dasarnya merupakan kesalahan dalam membaca dan menginterpretasikan situasi, sehingga berakibat kepada kesalahan dalam menentukan keputusan dan cara bertindak yang dapat merugikan kepentingan sendiri.

Keberhasilan China terlibat dalam perang Korea sebenarnya bukan *pendadakan* seperti yang secara umum dipahami, tetapi lebih kepada kegagalan intelijen memahami doktrin dan taktik China.

Pendadakan yang diakibatkan oleh

kesalahan dalam membuat perkiraan intelijen tentang tindakan yang akan atau mungkin dilakukan atau suatu keadaan yang ingin dicapai oleh lawan dapat dialami oleh pihak yang menerapkan strategi dan taktik bertahan (*defensive*) atau pun oleh negara atau pihak yang menerapkan strategi dan taktik menyerang (*offensive*), meskipun pada umumnya terjadi pada negara yang menerapkan strategi dan taktik bertahan. Kesalahan ini terjadi bila intelijen gagal membuat perkiraan tentang kekuatan lawan serta memperhatikan faktor-faktor yang relevan.

Sekutu yang sedang melakukan ofensif mengalami pendadakan dalam penyerangan jembatan di Arnhem pada bulan September 1944, karena keyakinan intelijen yang berlebihan (*overestimate*) dan pengabaian untuk menyadari adanya dua Divisi lapis baja Jerman pada jarak yang dekat.

Bentuk kegagalan intelijen yang lain adalah kesalahan membuat penilaian dan perkiraan terhadap proses yang berkembang dan kesalahan ini dapat berlangsung lama, berbeda dengan kesalahan intelijen yang telah dijelaskan di atas umumnya yang berlangsung dalam waktu tertentu dan cepat.

Hal ini terjadi karena dalam rentang waktu yang lama tidak ada kejadian yang bisa dijadikan ukuran untuk menguji perkiraan intelijen yang telah dibuat dan dijadikan dasar kebijakan.

Amerika Serikat membuat perkiraan intelijen yang berlebihan (*overestimate*) tentang kekuatan senjata pemukul strategis Uni Sovyet. Perkiraan intelijen ini telah mewarnai pandangan strategis Amerika Serikat tentang "bomber gap" dalam menghadapi Uni Sovyet pada tahun 50-an dan "missile gap" dari tahun 50-an hingga tahun 61.

Kejadian sebaliknya berlangsung sepanjang pertengahan tahun 60-an dan baru berakhir pada awal tahun 70-an ketika Uni Sovyet melakukan pembangunan dan peningkatan kekuatan pemukul strategisnya, tetapi Amerika Serikat justru membuat penilaian dan perkiraan intelijen yang *meng-underestimate* kekuatan Uni Sovyet.

Apa arti kegagalan dalam intelijen.

Dalam menanggapi berbagai peristiwa

yang terjadi, orang cenderung akan lebih banyak bicara tentang kegagalan intelijen baik karena laporan intelijen dan perkiraan intelijen yang salah atau karena intelijen tidak mampu memberi peringatan dini. Tetapi bila tidak terjadi sesuatu, atau suatu operasi sukses dilaksanakan, atau suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik, hampir tidak pernah orang berbicara dan menyinggung tentang keberhasilan intelijen atau tentang peranan intelijen dalam menyukseskan suatu kebijakan atau keputusan.

Untuk menentukan *kegagalan intelijen* perlu ada suatu standar yang pantas dihadapkan kepada *keberhasilan intelijen*. Kadang-kadang tidak adil dalam mengukur keberhasilan intelijen yang dituntut harus mampu melihat sesuatu yang belum terjadi seperti seorang yang *weruh sadurung winarah (clairvoyance)*.

Sering dilupakan bahwa intelijen bukan pergulatan dengan alam seperti penelitian ilmiah untuk mencari dan mengungkapkan rahasia alam, tetapi pergulatan yang melibatkan lawan yang berupa manusia (*human adversary*).

Kegagalan korban dalam menganti-

sipasi serangan mendadak, di sisi yang lain sebenarnya merupakan keberhasilan penyerang dalam melakukan pendadakan.

Dalam kegiatan intelijen setiap pihak pasti akan berusaha untuk melakukan upaya pengamanan dan perlindungan diri terhadap berbagai kemungkinan yang mungkin dilakukan oleh lawannya dengan cara mengacaukan pengetahuan lawan tentang pihaknya. Upaya perlindungan dan pengamanan ini disebut dengan kegiatan *counter intelligence* melalui cara-cara dan teknik tertentu seperti penyekatan, agar lawan salah dalam membuat penilaian.

Dalam upaya peningkatan kemampuan intelijen, kita tidak bisa membandingkan keberhasilan intelijen misalnya dengan keberhasilan riset bidang pengetahuan alam. Pengetahuan dan penemuan hasil riset dalam bidang pengetahuan alam akan menyebar luas ke seluruh dunia dan kesadaran untuk memperoleh hasil yang lebih baik, setiap peneliti akan terus berusaha meningkatkannya dan hasilnya akan bisa diukur.

Dalam bidang intelijen, keberhasilan intelijen dalam menjalankan misinya

mungkin karena disebabkan oleh kesalahan intelijen lawan. Abram N. Shulsky dan Gary J. Schmitt secara ekstrim menyamakan kegagalan intelijen seperti permainan catur yaitu kekalahan terjadi karena kegagalan memenangkan permainan. Cara untuk meningkatkan kemampuan permainan catur adalah dengan mengevaluasi gaya bermain sendiri, dan yang lebih penting adalah dengan selalu mempelajari dan mengevaluasi kemampuan dan kelemahan lawan.

Pemecahan masalah.

Faktor pendadakan ke depan akan tetap merupakan prinsip perang yang akan makin menonjol dan bila terjadi akan mengakibatkan kehancuran yang dramatis. Ini terjadi dengan munculnya ancaman yang bersifat asimetris (*asymmetric threat*).

Ancaman asimetris terdiri atas tiga kelompok ancaman, yaitu :

Pertama: Cyber warfare atau operasi ofensif dalam perang informasi, terutama penyerangan terhadap infrastruktur, seperti:

a. Serangan dan gangguan terhadap

- jaringan computer.
- b. Perang elektronika dengan wahana ruang angkasa dan sarana gelombang elektromagnetik.
 - c. Propaganda, penyesatan dan disinformasi.
 - d. Perang psikologi dan operasi psikologi melalui media cetak dan elektronik.

Kedua: Senjata penghancur massal, seperti senjata biologi, kimia, radiologi dan nuklir.

Ketiga: Senjata konvensional yang telah direkayasa menjadi non konvensional dengan taktik-taktik modern, seperti:

- a. Taktik serang dan lari, terutama di medan yang luas, sulit dan terletak di daerah pinggiran (*urban areas*).
- b. Peningkatan teknologi amunisi dengan daya ledak besar.
- c. Perusakan dan gangguan sistem ekonomi.
- d. Pembangkangan sipil.
- e. Terorisme.

Dalam upaya memperkecil kegagalan intelijen ada beberapa hal yang dapat dilakukan.

Pertama, kemandirian intelijen.

Seperti telah disinggung di atas hubungan yang tidak mudah antara intelijen dengan pembuat kebijakan dan pengambil keputusan karena posisi intelijen yang merupakan subordinasi terhadap pembuat kebijakan dan pengambil keputusan, dapat mengganggu kinerja intelijen dan dapat menimbulkan kegagalan intelijen akibat tekanan-tekanan terhadap intelijen. Untuk menjaga mutu produk intelijen timbul berbagai gagasan di antaranya kemandirian intelijen yang bebas dari pengaruh dan tekanan politik dari pembuat kebijakan dan pengambil keputusan.

Yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kemandirian itu harus diwujudkan.

Dalam organisasi militer, staf intelijen merupakan staf dan pembantu utama seorang komandan dan berada dalam garis komando serta kendali komandan. Kemandirian yang berarti pemisahan organisasi dalam konteks hubungan ini adalah hal yang tidak mungkin diwujudkan.

Demikian juga dalam hubungan pemerintahan, adalah hal yang sulit

untuk memisahkan intelijen dari kepala pemerintahan karena intelijen adalah tangan-tangan kepala pemerintahan dalam merumuskan suatu kebijakan, dengan memberikan masukan-masukan intelijen yang relevan.

Posisi ini menyulitkan intelijen untuk melepaskan diri dari pergulatan politik, bukan hanya antar pejabat pemerintah tetapi juga antara pejabat eksekutif dengan legislatif dan lembaga-lembaga non pemerintah.

Dalam menghadapi posisi dilematis ini yang harus dilakukan intelijen adalah memosisikan diri sebagai lembaga yang netral dalam arti terbebas dari *"killing the messengers syndrome"* sehingga intelijen bisa mengatakan kebenaran seperti yang mereka lihat dan analisis. Dalam pemahaman ini kemandirian berarti kemampuan dan keberanian melindungi para analis intelijen dari tekanan dan mungkin ancaman pengguna intelijen untuk menghasilkan intelijen sesuai pesanan pengguna intelijen.

Secara organisatoris kemandirian ini diwujudkan dengan membentuk Badan Pusat Intelijen yang langsung diletakkan di bawah kepala pemerintahan dan tidak di bawah pengguna

intelijen utama seperti Departemen Luar Negeri, Departemen Pertahanan atau Departemen Utama lainnya. Namun bagaimana pun kepala pemerintahan adalah pengguna intelijen yang berhubungan dengan politik tingkat tinggi. Kesimpulannya sejauh intelijen merupakan bagian dari pemerintah, maka tulang punggung pengamanannya terletak kepada Kepala Pusat Intelijen, yaitu kemauan dan kemampuan melindungi lembaganya terutama para analis intelijen dari tekanan luar.

Kemandirian ini sangat penting terutama bila *"harus menentang"* suatu kebijakan yang dianggap tidak bisa berjalan atau sudah usang karena perubahan lingkungan.

Situasi seperti ini pasti menimbulkan reaksi penekanan dari penentu kebijakan maupun pejabat terkait lainnya. Ini berkaitan dengan sikap mental pembuat kebijakan yang pada umumnya berpandangan bahwa kebijakan atau keputusan yang sudah diambil harus dijalankan secara konsisten dengan mencurahkan semua upaya dan energi, apa pun tantangan yang harus dihadapi, sehingga umumnya sulit untuk mengubah dan menghentikan suatu kebijakan.

Untuk melakukan itu dan ketika posisi intelijen harus berada pada posisi yang berseberangan, perlu ada suatu mekanisme yang menjamin tersedianya intelijen baik yang positif maupun yang negatif. Intelijen harus mampu menunjukkan di mana dan apa sebabnya suatu kebijakan tidak dapat berjalan atau suatu kebijakan dianggap sudah tidak relevan lagi. Dalam kondisi ini intelijen pasti mendapat tekanan dan intelijen harus mampu menunjukkan kemandiariannya.

Kedua, pendekatan kelembagaan.

Pendekatan kelembagaan terutama ditujukan dalam kerangka kerja di mana proses pengolahan dan analisis dilakukan agar dapat melakukan analisis yang kompetitif (*competitive analysis*) dan membangun apa yang disebut "*devil's advocate*".

Yang dimaksud dengan membangun kemampuan analisis yang kompetitif adalah meningkatkan kemampuan analisis dari pusat-pusat analisis yang berada di bawah departemen yang berbeda-beda yang tugasnya melayani kepentingan departemen masing-masing. Secara prinsip salah satu cara untuk menghasilkan intelijen yang baik adalah tersedianya bahan

baku yang cukup dan relevan. Secara ideal ini dapat dilakukan dengan memberi dan membuka akses yang sama, sejajar dan luas kepada pusat-pusat analisa untuk mengakses bahan keterangan yang diperlukan dari departemen manapun tanpa mempersoalkan siapa yang memiliki. Namun dalam praktiknya sangat sulit dilakukan karena menyangkut sensitivitas informasi tertentu.

Untuk itu yang sudah banyak dilakukan di negara-negara tertentu adalah dengan membentuk tim atau komisi tertentu yang tugasnya melakukan analisis untuk isu-isu tertentu. Selain memberi masukan sebagai bahan perbandingan terhadap produk yang dihasilkan oleh pusat analisis, tim ini juga dapat berperan sebagai *sparing partner* yang dapat memberikan *devil's advocate*. Diharapkan dari *exercise* ini dapat keluar satu produk yang lebih teruji. Salah satu persyaratan penting adalah tim atau komisi ini harus terbebas dari tekanan dan pesan tertentu dari pengguna intelijen.

Ketiga, pendekatan intelektual.

Pendekatan kelembagaan seperti dijelaskan di atas akan memberi manfaat tetapi belum menyentuh inti per-

soalan dari kegagalan intelijen, yaitu proses berpikir dari tiap-tiap analis. Untuk meningkatkan proses berpikir para analis bukanlah proses administratif yang selesai dengan dikeluarkannya sebuah perintah.

Juga tidak mungkin kita meletakkan sebuah aturan atau petunjuk yang akan menuntun para analis sehingga mereka dapat menghasilkan produk intelijen yang tanpa kesalahan, namun akan berguna bila kita melakukan identifikasi kesalahan intelektual (*intellectual errors*) yang mewarnai proses analisis yang telah dilakukan, apakah kesalahan yang bersifat umum atau situasional pada waktu dan tempat tertentu. Pendekatan ini akan menumbuhkan kesadaran untuk tidak mengulangi kesalahan.

Salah satu kegagalan intelijen seperti yang telah disinggung di atas disebabkan oleh apa yang disebut *bercermin dari bayangan* (*mirror imaging*),

penting untuk menjadi perhatian. Salah satu penyebabnya adalah faktor budaya. Misalnya dalam mengantisipasi keputusan yang akan diambil para pemimpin Singapura, salah bila kita mengukur dengan karakter diri kita sendiri. Orang Indonesia misalnya, memiliki karakter sedapat mungkin tidak menyakiti orang lain dan berpikir tentang keuntungan dan manfaat yang seimbang, tidak demikian dengan orang Singapura yang berorientasi bisnis, yang didahulukan adalah mendapat keuntungan sebanyak-banyaknya dan langsung tanpa basa-basi. □

Referensi:

1. Silent Warfare, Understanging The World of Intelligence. Abram N. Shulsky, Gary J. Schmitt.
2. Asymetric Threats: Ancaman bagi Dinas-Dinas Intelijen. Soebardo, Laksamana Muda TNI (PURN).