

2002-08-067

Teknologi dan Intelijen

Legenda mengenai prediksi adalah hal yang umum dalam seluruh kehidupan umat manusia. Para dewa bersabda, roh-roh berbicara, dan komputer melaporkan. Ambiguitas ke-orakel-an atau probabilitas statistik memberikan sedikit ruang gerak, dan perbedaan pendapat ditiadakan oleh iman.

Ursula K Le Guid,
The Left Hand of Darkness

Para analis intelijen dibebani dengan tanggung jawabnya dalam memberikan arti terhadap lingkungan yang rumit dan tidak menentu, yang di dalamnya para pengambil keputusan bertindak. Beberapa waktu lalu, peran para analis intelijen berada dalam tekanan yang lumayan besar. Peran tradisional untuk mendapatkan informasi di bidang militer luar negeri serta

intelijen politik masih tetap berlaku, tetapi serangkaian perkembangan yang cepat dari ancaman asimetris bakal menantang komunitas intelijen dalam cara-cara baru. Namun globalisasi, sebagaimana yang dirumuskan, akan membawa sebuah gelombang ancaman baru yang berkonfrontasi dengan para pengambil keputusan, sering dengan sedikit, atau tanpa ada, peringatan ke depan. Dikombinasikan dengan hal tersebut, maka menyangkut sifat ancaman keamanan yang

terus berkembang, ancaman-ancaman yang lebih baru menjadi semakin mengecil, semakin kurang terstruktur, dan mudah diadaptasikan dengan cepat. Peristiwa-peristiwa yang disebabkan bakalnya bakal akan mengubah lingkungan keamanan dan politik dengan cepat. Berusaha untuk sejalan seiringan dengan semuanya ini bakal sulit. Namun yang lebih sulit lagi adalah melakukan hal yang dibutuhkan: senantiasa berada di depan.

Demi menyesuaikan diri dengan tantangan masa ini dan masa depan, para analis intelijen harus mengembangkan pemahaman global mengenai sejumlah isu yang kini dipandang sebagai isu utama dalam negeri. Bahkan anggota polisi dalam negeri di kota-kota besar bakal harus mengembangkan pengetahuan dan jaringan informal dalam menangani isu-isu yang kini memiliki jangkauan internasional.

Arus informasi yang cepat dan relevan dibutuhkan untuk mendukung analisis untuk masalah-masalah tersebut. Ini tidak akan muncul dari sumber-sumber rahasia atau sumber-sumber teknis tingkat tinggi seperti yang terjadi di masa lampau, hanya

karena satu alasan sederhana, yakni bahwa kebanyakan permasalahan di muka bumi tidak diliput oleh "mata-mata" atau peralatan monitoring berteknologi tinggi. Andai pun ada, peralatan canggih tersebut tidak dapat mengumpulkan kemampuan dan niat sekelompok kecil orang, yang mudah dibakar amarah dan bermotivasi tinggi.

Fakta ini memperlihatkan bahwa sumber intelijen yang bersifat terbuka dan informasi di bawah kontrol kehendak (kemauan), yang saling mendukung serta melintasi batas-batasnya saat ini, pasti akan berlangsung. Jika tidak, maka para analis akan terus berfungsi "dalam gelap", seraya dijauhkan dari informasi paling mendasar yang diperlukan untuk melaksanakan tugas mereka.

Pengamatan

Sementara aneka pengalaman bervariasi dari satu negara ke negara lain, bisa digeneralisasi bahwa pengamatan terhadap analisis intelijen yang mengalami perbaikan bukanlah suatu hal yang positif. Dalam kenyataan, dengan beberapa kekecualian penting, hal itu lebih ber-

sifat negatif.¹

Alasan untuk hal ini sungguh beragam, namun dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Ketiadaan perimbangan sumber daya antara analisis dan teknologi.
2. Proses militerisasi intelijen di banyak negara yang masih bersifat merangkak.
3. Kemampuan menjaga kerahasiaan senantiasa memperlemah proses analisis.
4. Ketiadaan pelatihan dan *upgrading* yang diperlukan.

Ketiadaan Perimbangan dalam Sumber Daya

Menyusul banyak peristiwa penting mengenai kejutan strategis, investigasi umumnya mengarah kepada se-

jumlah kesimpulan yang sama tentang sebab-sebab kejutan strategis. Kesimpulan tersebut hanya dapat dikelompokkan secara longgar di seputar isu-isu tentang kegagalan dalam saling-berbagi informasi (*stove-piping*) dan dalam mengadaptasikan informasi baru (*mindsets*).

Jarang sekali terjadi bahwa selama investigasi, timbul masalah mengenai ketiadaan informasi. Sebaliknya, dalam investigasi, mulai dari invasi Jerman ke Rusia pada 1941 hingga pada hari ini, telah diperlihatkan bahwa informasi, yang diperlukan untuk disesuaikan dengan penilaian cermat, memang sesungguhnya ada. Info tersebut mungkin saja tidak bisa diposisikan pada tempat yang tepat, pada sikap yang cocok dengan sang waktu ataupun yang bisa dipahami, namun bagaimanapun juga info itu ada.

Jika permasalahannya diketahui, mengapa kita senantiasa melakukan kegagalan yang sama? Banyak isu diuar-uarkan, namun satu dari antaranya merupakan ketidakseimbangan total dalam cara bagaimana kita menangani analisis. Bila dikurangi hingga ke tingkat yang paling mendasar, maka terdapat ketidakseim-

¹ Untuk bacaan lebih lanjut bagi artikel ini, lihat karya tokoh-tokoh seperti Robert David Steele, *On Intelligence*; Walter Laqueur, *A World of Secrets*; Athony Cordesman, *Terrorism, Asymmetric Warfare and Weapons of Mass Destruction*; atau Gregory F. Treverton, *Reshaping National Security Intelligence for an Age of Information*.

bangun ekstrim dalam cara proses analisis itu bekerja. Kita dapat menjelaskannya dalam sikap berikut.

Intelijen pada hakikatnya adalah sebuah proses yang mengumpulkan data serta penggalan-penggalan info terputus ke dalam suatu perkiraan lengkap yang bisa dipahami dan selanjutnya menyampaikan perkiraan tersebut kepada para pembuat kebijakan dan pengambil keputusan. Aneka pandangan bisa diambil tentang bagaimana proses ini bekerja, namun salah satu metode untuk menjelaskannya adalah sebagai berikut. Istilah "data", "informasi", "pengetahuan" dan "perkiraan" seringkali digunakan secara timbal balik, yang mengarah kepada ketidakjelasan dalam istilah-istilah praktis dan konseptual. Untuk penjelasan intelijen strategis ini, empat istilah tersebut sebetulnya berada pada satu kontinum, dengan masing-masing gerakan progresif langsung mengarah kepada kontinum yang berkadar lebih tinggi dalam pemrosesan atau analisis.

Data → Informasi → Pengetahuan → Perkiraan
--

Bila melihat ke permasalahan di masa lampau, maka investigasi berulang

kali memperlihatkan bahwa jumlah informasi mentah yang dibutuhkan selanjutnya masuk ke dalam sistem (i.e. data), dan di situ terdapat orang-orang yang melihat "data" tersebut lalu berbuat sesuatu dengannya (i.e., data itu kemudian menjadi informasi). Namun di tempat itulah proses tersebut sering dipilah-pilah. Sering, "informasi" tersebut tidak dikombinasikan dengan sumber-sumber lain atau diberikan kepada bidang lain yang berkeahlian (i.e., *stove-piping*). Alhasil tak ada "pengetahuan" yang bisa diperoleh, sehubungan dengan pemilahan kritis tersebut. Demikian pula halnya, proses tersebut umumnya tidak pernah beroleh peluang untuk dimanfaatkan dan tidak ada perkiraan yang bisa dibuat, atau dibuat berdasarkan informasi yang tidak lengkap. Tak satu hal pun yang bisa memperlihatkan bahwa masalah tersebut telah mengalami perbaikan secara signifikan pada saat ini.

Mendapatkan info yang tepat untuk orang yang tepat pada waktu yang tepat bukanlah sebuah masalah baru. Teknologi, yang diharapkan dapat memberikan bantuan dalam banyak kasus, melulu hanya meningkatkan volume informasi. Masalah ini telah muncul jauh se-

belum akhir 1960-an.² Masalah ini terutama diperburuk oleh timbulnya kemampuan yang semakin besar dalam intelijen sinyal serta pencitraan berbasis - ruang-angkasa. Alih-alihan mendapat lebih banyak info berguna, sistem informasi seringkali dipengaruhi oleh banjir (info?) – yang mengurangi probabilitas pendeteksian sinyal-sinyal lemah.

Untuk sederhananya, masalah ini dapat diringkas sebagai berikut. Komunitas intelijen sebagai satu keseluruhan lintas negara sungguh amat kuat di ujung kiri dari kontinum yang penting di atas (data – ke – informasi). Komunitas ini mengumpulkan, menyimpan, mencermati aneka sumber informasi dan umumnya mengerjakannya dengan baik. Namun dalam bergerak maju, akan terlihat bahwa “pengetahuan terhadap bagian penilaian” kontinum merupakan bagian terlemah. Justru di sinilah paling banyak pekerjaan dibu-

tuhkan untuk disesuaikan dengan permasalahan.

Namun kegagalan yang terus berlangsung terjadi akibat ketidakseimbangan sumber daya yang diterapkan. Umumnya lembaga-lembaga intelijen membelanjakan sebagian besar anggaran mereka untuk teknologi, infrastruktur, dan aneka sistem pendukung. Mereka mengalokasikan anggaran kecil untuk analisis. Fakta ini tetap konsisten sejak 1970-an (mungkin lebih awal lagi), dan mungkin semakin memburuk dengan berlalunya sang waktu.

Pada 1970-an, serangkaian investigasi di AS mengungkapkan informasi penting tentang kegiatan intelijen. Aneka komisi seperti Komisi Pike dan Komisi Gereja memusatkan perhatian pada operasi. Namun satu dari faktor-faktor penting yang mencuat ke permukaan adalah bagaimana kecilnya perhatian diberikan kepada analisis. Total anggaran yang dibelanjakan untuk analisis sekitar 1%. Bila diungkapkan dengan cara sebaliknya, maka sekitar 99% anggaran dipakai untuk membiayai segala sesuatu yang lain terkecuali analisis.

Semenjak 1960-an dan 1970-an, ter-

² Lihat Mayjen Sir. Kenneth Strong KBE, CB, *Men of Intelligence*, Cassel and Company, London, 1970, hlm. 152-153. Lihat juga Henry Ransom, *The Intelligence Establishment*, Harvard University Press, Cambridge University Press, 1970, hlm. 106-107.

dapat serangkaian IT (*Information Technology*) baru, yang masing-masingnya memerlukan perbelanjaan baru dan serangkaian janji baru. Namun tak satu pun dari antaranya memusatkan perhatian pada bidang-bidang permasalahan (yakni, pengetahuan – ke: perkiraan). Alih-alihan, masing-masing terfokus pada bidang-bidang, di mana kita telah berada pada posisi yang paling kuat (yakni data – menuju ke: informasi). Bila diungkapkan dengan cara sebaliknya maka kita memperkokoh kembali kegagalan dan menolak untuk mencari solusi yang mungkin sekali berhasil-guna.

Penilaian yang paling menyedihkan datangnya dari Robert David Steele.³ Dalam pandangannya mengenai teknologi dan analisis ia mengungkapkan pokok-pokok berikut:

Teknologi informasi hingga pada titik ini telah menjadi sebuah saluran sumber daya, dan pada akhir-

nya mengurangi kemampuan pemerintah untuk menyewa dan mempertahankan para ahli. Teknologi informasi telah membebankan para pembuat kebijakan dengan biaya keuangan, biaya produktivitas, biaya kerahasiaan, serta biaya peluang. "Tirai besi" di antara sistem teknologi informasi yang diklasifikasi, sistem teknologi informasi pembuat kebijakan, dan sistem teknologi informasi sektor swasta telah menciptakan sebuah kepulauan informasi yang kontra-produktif dan tersia-siakan, lantaran dibutuhkan oleh para pembuat kebijakan tetapi tidak dapat diakses secara elektronik. Miliaran dolar telah terbuang melalui ketiadaan koordinasi dan standarisasi, serta ketiadaan fokus terhadap analisis yang diperlukan, produktivitas manusia, serta kebutuhan akan akses yang mudah untuk menggandakan database multi-bahasa dan multimedia di tempat yang jauh. Informasi teknologi terus saja menawarkan janji yang luar biasa, namun hanya jika si pembuat kebijakan mulai menangani teknologi dan bukannya mengandalkan keputusan pencapaian teknologi kepada para ahli teknologi yang terpisah jauh dari kompetensi mendasar dalam lingkup kebijakan.

³ Robert David Steele, "Intelijen Sesungguhnya: Penghindaran Konflik dan Resolusi Melalui Penjagaan Informasi secara Tertib", sebagaimana yang tersedia pada homepage utama USIP website di <http://www.usip.org/virtualdiplomacy/publications/papers/virintell.html>.

Teknologi informasi, dalam kaitannya dengan "isi", nampaknya melanda si pemakai-akhir dengan tiga gelombang. Masing-masing gelombang telah membuat si pemakai-akhir menjadi kurang produktif dan kurang informatif dibanding keadaan mereka sebelum teknologi informasi diperkenalkan kepada mereka.

"Gelombang pertama" terjadi ketika penerbitan elektronik dan penyimpanan data elektronik menjadi sesuatu yang mungkin, dan hal ini membawa serta dua faktor negatif besar. Lantaran memori komputer begitu terbatas, maka si pemakai-akhir menjelma menjadi "budak riil" dari komputer dan harus menguasai segala macam perintah aneh yang diperlukan untuk memberi masukan kepada "*c prompt*". Lantaran para pustakawan terfokus pada piranti-keras (*hard-copy*), dan ahli teknologi terfokus kepada *byte* generik, maka industri komputer berkembang tanpa strategi untuk klasifikasi data dan pengarsipan data.

"Gelombang kedua" terjadi ketika *word processing* menjadi semakin canggih dan program penanganan database menjadi tersedia, hal yang juga membawa serta dua hal negatif. Lan-

tan program-program tersebut sedemikian canggih, maka si pemakai-akhir atau dituntut mengalokasikan waktu yang cukup banyak untuk pelatihan, atau mengabaikan kebanyakan *features* yang ditawarkan oleh program. Dan karena program tersebut terus berubah maka para manajer senantiasa membiarkan para ahli teknologi menspesifikasi program yang bahkan lebih canggih lagi untuk digunakan, dan si pemakai-akhir lantas kehilangan akses pada kebanyakan data yang diwariskan. Mereka kemudian menghabiskan banyak waktu untuk membuka kembali data agar disesuaikan dengan ciri dan format yang telah mengalami perubahan, ataupun program yang sama sekali baru.

Kini muncul "gelombang ketiga". Internet dicemaskan oleh orang yang paling optimis ataupun yang paling tidak berprinsip (dua kelas pembela yang berbeda) sebagai segala-galanya atau akhir dari segala-galanya untuk mendapatkan informasi yang diperlukan oleh para pembuat kebijakan. Sekali lagi terdapat dua hal negatif penting.

Karena internet merupakan sebuah lingkungan yang teramat menarik,

dan program-program baru memang mempunyai kekuatan besar, maka para analis lenyap ke dalam ruang hampa, entah lenyap secara tak ber-pengharapan lagi, atau menjadi ke-canduan secara sia-sia dalam menjelajahi *cyberspace*. Oleh karena internet hanya menawarkan informasi yang dangkal (*superficial*) mengenai setiap topik secara nyata, sekalipun tanpa keautentikan ataupun validasi sumber riil, maka internet menjadi "komik klasik" ilmu pengetahuan, sementara terlalu banyak pembuat kebijakan beserta para analisnya menerima internet sebagai perhentian mereka yang pertama dan terakhir dalam pencarian tentang informasi.⁴

Hasil akhir perburuan teknologi atas biaya personel kantor telah menghasilkan suatu situasi di mana kita akan memperoleh komunitas analisis yang kurang mampu di masa depan. Jika tidak terdapat koreksi substansial, maka trend ini akan terus berlangsung. Kita akan menghasilkan para analis yang bekerja baik dalam jang-

ka pendek atau dalam bidang-bidang khusus, tetapi kita hanya akan mendapat beberapa orang dengan keahlian besar yang dibutuhkan.

Militerisasi Intelijen

Militerisasi dalam bidang intelijen merupakan sebuah masalah yang paling mudah dilihat di AS. Namun ini bukanlah masalah Amerika yang unik, dan dengan memperhitungkan kontrol yang besar di pihak Amerika terhadap komunitas intelijen, di seluruh dunia (secara formal maupun informal) maka masalah ini menimbulkan keprihatinan.

Demi tersedianya kemampuan intelijen menyeluruh di setiap negara, yang dapat digunakan di tingkat nasional, langkah ini harus memadukan pengetahuan dari sejumlah bidang, yakni militer, politik, diplomatik, ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup. Semenjak kemunculan intelijen strategis modern (awal abad ke-20), maka terdapat persaingan alamiah antara perwakilan-perwakilan untuk ditempatkan di mana, dan difokuskan ke bidang mana. Persaingan ini kemudian menjadi semacam peristiwa normal di sejumlah negara berbeda.

⁴ Semua informasi pada tiga gelombang teknologi tersebut diambil secara langsung dari buku Robert David Steele, *On Intelligence*. Lihat hlm. 157 hingga 159 untuk tambahan info mengenai topik ini.

Selama Perang Dingin, mantan jenderal sekaligus mantan presiden Eisenhower memberikan peringatan yang terkenal kepada masyarakat Amerika tentang pertumbuhan kompleks "industri militer" dan bagaimana hal ini dapat membentuk persepsi terhadap ancaman dan kebutuhan akan piranti keras, dalam cara-cara yang bersifat merusak. Selama masa pemerintahannya sebagai presiden, Eisenhower berhasil menjaga keseimbangan dalam komunitas intelijen, dengan memberikan sistem pengindraan satelit CORONA kepada CIA dan bukan kepada Angkatan Udara (AU), dan dengan demikian memastikan sebagian kontrol lembaga sipil terhadap keajaiban teknologi baru. Eisenhower juga memberikan persetujuannya terhadap penangan gabungan misi mata-mata ruang-angkasa kepada perwira Badan Mata-mata Nasional yang baru dibentuk pada Agustus 1960. Bagi Eisenhower, ini untuk memastikan bahwa kontrol tersebut perlu dilakukan bersama antara Pentagon dan CIA.⁵

⁵ Untuk informasi lebih lanjut mengenai peran Presiden Eisenhower dalam komunitas intelijen, lihat bab tentang "Militarisasi Intelijen" di dalam Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, Cambridge, UK

Pendekatan Eisenhower terus bertahan selama sekitar 3 dasawarsa. Namun pada 1966, terdapat perubahan penting dengan adanya pembentukan Lembaga Penginderaan dan Pemetaan (*National Imagery and Mapping Agency - NIMA*).⁶ Dengan terbentuknya NIMA, serta pengambilalihan banyak fungsi mendasar kegiatan mata-mata, maka arahnya sekarang menjadi jelas. Dukungan terhadap operasi militer (*support to military operations - SMO*) bakal memainkan fungsi utama. SMO kini menjadi "yang pertama di antara yang setara" terhadap misi nasional lainnya seperti intelijen politik, diplomatik, ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup.

Ini bukanlah topik teknis yang kecil. Bahkan selama Perang Dingin, memang dipahami bahwa misi lembaga-lembaga intelijen berada pada level nasional atau level strategis. Tidak diragukan lagi bahwa target militer serta laporan mengenai isu-isu peperangan memainkan peran kritis, namun misi menyeluruh memang luas. Akan tetapi kini, misi menyeluruh dari komunitas intelijen AS menjadi terfokus kepada isu-isu militer, dan bahkan pada kebanyakan isu menge-

⁶ Ibid, hlm. 84

nai pen-target-an. Ini bukanlah misi pada tingkat nasional atau pada tingkat strategis. Ini amat berkaitan dengan misi taktis. Aneka kegiatan dalam kasus Amerika bisa menjadi teramat tinggi dalam jangka panjang. Mereka membangun kemampuan penargetan yang tak tersaingi, yang memungkinkan serangan akurat terhadap target-target di mana pun di muka bumi, dalam waktu singkat. *Timing* untuk beberapa serangan bisa dipersingkat menjadi hanya 10 menit dari saat ketika deteksi pertama dilakukan oleh satelit hingga saat ketika koordinat *target* disampaikan kepada *platform* senjata-siap-operasional semisal sebuah jet tempur di orbit bumi. Ini benar-benar kemampuan teknologi yang mengagumkan. Namun biaya yang ditimbulkannya di bidang-bidang lain justru menjadi pertanyaan yang sesungguhnya.

Apa yang hilang dalam seluruh diskusi ini adalah kemampuan untuk melakukan intelijen diplomatis dan politik yang efektif dalam jangka panjang. Ini menjadi sesuatu yang kritis di saat ketika jumlah ancaman simetris tradisional berbasis pengetahuan bukan berbasis kekuatan senjata. Namun pada saat ini, komunitas intelijen yang cen-

derung untuk memimpin atau mempengaruhi keputusan orang-orang lain (langsung maupun tak langsung) bergeser ke arah yang salah untuk mengatasi ancaman asimetris.

Unsur Kerahasiaan Memperlemah Proses Analitik

Sudah dikatakan berulang kali di mana pun di dalam uraian ini bahwa proses analitik menjadi yang terbaik jika ia mempunyai akses cepat yang paling memungkinkan ke lembaga data dan informasi mendasar. Dalam berhubungan dengan ancaman asimetris dan non-tradisional, terdapat sekurang-kurangnya tiga masalah penting yang dikaitkan dengan unsur kerahasiaan.

Pertama, aneka hambatan dibangun di antara bidang-bidang intelijen yang terklasifikasi dan tidak terklasifikasi, seraya memperlemah keduanya dan memastikan bahwa sering tidak dilakukan analisis terpadu. Bidang permasalahan penting kedua adalah para analis intelijen diperlemah oleh kepastian keamanan mereka, dan atas dasar kepastian ini, pada beberapa kesempatan, tidak diperbolehkan untuk menjalin kontak dengan para

ahli di luar bidang pemerintahan. Kini kita hidup dalam abad sebaran informasi dan intelijen. Kebanyakan informasi dan keahlian tersebut sekarang terletak di luar koridor pemerintah tetapi di dalam sektor swasta. Tanpa akses eksternal, para analis intelijen tercerabut dari sumber potensial mereka yang paling penting.

Bidang ketiga adalah bidang teknologi dan keamanan. Kerahasiaan yang semakin meningkat berarti juga keamanan yang semakin meningkat. Keamanan yang semakin meningkat berarti biaya yang semakin meningkat. Dengan komputer yang mendominasi kebanyakan komunitas intelijen, maka biaya-biaya ini menjadi tidak signifikan. Biaya intelijen tetap terklasifikasi, namun beberapa perkiraan berkesimpulan bahwa biaya perlengkapan komputer yang dilindungi atau diberi tameng meningkat dua kali lipat dari perlengkapan yang tidak terklasifikasi. Tambahkan ke dalamnya para penjaga, alarm, serta peralatan monitoring, maka biayanya menjadi jelas.

Berikut adalah komentar-komentar yang menangkap permasalahan menyeluruh dalam suatu sikap yang dinyatakan secara jelas:

Di satu pihak, kita mempraktikkan kerahasiaan yang luas semacam itu, sebagai suatu handikap yang sesungguhnya bagi para pembuat kebijakan serta para manajer akuisisi. Di lain pihak, kita tidak mempunyai arsitektur-bangunan yang menghubungkan para analis intelijen yang terklasifikasi dengan kekayaan sumber daya terbuka – termasuk pencitraan komersial – yang tersedia dari sektor swasta, bahkan juga tidak untuk masalah tersebut yang menghubungkannya dengan sejumlah besar informasi yang tersedia bagi pemerintahan yang lain. Kita tidak siap untuk menjalankan fungsi ini secara efektif dalam abad informasi.⁷

Ketiadaan Pelatihan dan Upgrading

Masih bisa dipersoalkan untuk perdebatkan bahwa para analis intelijen tidak sekadar penting, tetapi dalam kenyataan semakin penting terhadap keberlangsungan negara. Dengan memperhitungkan risiko yang dilibatkannya (perang, pandemi,

⁷ Robert David Steele, *On Intelligence*, op.cit., hlm.223.

terorisme transisional, kejahatan transnasional terorganisasi), maka kemampuan pemerintah dalam menghadapi tipe-tipe ancaman ini merupakan hal yang krusial. Juga ini perlu diikuti dengan langkah bahwa orang-orang tersebut yang dibebani dengan keharusan memberikan makna mengenai dunia kepada para pembuat kebijakan haruslah terlatih baik dan tersiapkan untuk membantu kebijakan dan para pembuat kebijakan, dalam memahami lingkungan yang rumit dan tidak menentu, tempat mereka beroperasi.

Namun yang sering terjadi adalah bahwa ini bukanlah kasusnya. Salah satu masalah dengan perbelanjaan yang berlebih-lebihan di bidang teknologi adalah kurangnya pembiayaan bagi isu-isu yang berkaitan dengan personel. "Benda-benda" mendapat perhatian yang lebih besar daripada "manusia" ketika muncul krisis anggaran. Orang dapat dipecat, dengan itu biayanya lenyap – sekalipun bersamaan dengan itu lenyap juga kemampuan dari kebanyakan organisasi.

Sering para analis intelijen mendapat pelatihan minim, peningkatan pelatihan hanya sesekali dan selang-

antara pelatihan cukup jauh, pergantian karyawan relatif tinggi, dan banyak analis meninggalkan dinas pemerintah segera setelah mereka mengembangkan keahlian superior. Sementara hal ini baik bagi industri swasta dan *think tank*, biayanya justru besar untuk pemerintah.

Lingkup keamanan untuk lembaga intelijen mungkin agak lebih stabil di masa Perang Dingin. Perubahan relatif sedikit, dan perkembangan baru di bidang persenjataan dan kebijakan sering perlu waktu bertahun-tahun untuk diketahui secara luas. Pertimbangkan sekadar implikasi dari bentuk ancaman pada saat ini – terorisme transnasional. Sementara banyak kelompok teroris dengan kepentingan dan kemampuan untuk bekerja lintas-batas antarnegara, maka al-Qaeda memberikan contoh yang paling menonjol. Kelompok ini telah mengalami perubahan serius berulang kali hingga pada struktur dan organisasinya, tatkala ia terlacak sampai ke akar-akarnya pada 1979. Dalam satu cara yang teramat luas bisa dikatakan bahwa al-Qaeda telah melakukan sembilan perubahan utama di bidang keorganisasian, dalam 27-tahun kehidupannya, dengan lima dari periode ini terjadi hanya dalam lima

tahun terakhir, yakni:

- 1974 – 1984: tahun-tahun pembentukan sebagai MaK (Maktab al-Khidmat)
- 1985 – 1989: pembentukan ideologi al-Qaeda serta penarikan diri Soviet
- 1989 – 1991: tahun-tahun transisi dan pengembangan
- 1991 – 1996: tahun-tahun di Sudan dan serangan-serangan penting awal
- 1996 – 2001: balik ke Afganistan dan Serangan 11 September
- 2001 – 2002: kekalahan di Afganistan dan hancurnya kekuatan al-Qaeda
- 2002 – 2003: periode kemerosotan, periode pertama dari serangan kelompok yang didikte secara rahasia
- 2003 – 2005: Serangan yang dipimpin AS ke Irak
- 2006 – kini : kemunculan kembali taktik al-Qaeda di Afganistan.

jadi empat atau lima kali fase penting evolusi al-Qaeda. Hanya dalam tempo 5 tahun dari 2001 hingga 2006 terdapat lagi empat fase lain. Tidak hanya terjadi perubahan, tetapi juga tingkatan, tatkala perubahan itu pun semakin meningkat. Ini tidak sekadar muncul sebagai suatu masalah yang terisolasi, yang hanya relevan dengan kelompok transnasional, semisal al-Qaeda.

Untuk mereka yang bekerja di bidang teknologi, mungkin terdapat beberapa keserupaan di sini. Pengetahuan, pada satu titik, mungkin bisa dipandang sebagai "mata pisau". Namun dalam enam atau 12 bulan, hal yang sebelumnya dianggap sebagai mata pisau dengan cepat dapat berubah menjadi pengetahuan umum yang selanjutnya bisa kedaluarsa atau praktis tidak benar. Dampaknya di sini seharusnya jelas. Pelatihan dan peningkatan kemampuan perlu sering dilakukan secara cepat. Siklus waktu tidaklah jelas sebening kristal, tetapi akan bervariasi. Namun periode sekitar enam hingga 18 bulan harus dipandang sebagai hal normal.

Bagian kunci untuk diamati di sini adalah perbedaan antara 21 tahun pertama (1979 – 2001), ketika ter-

Mari kita memperjelas di sini isu lainnya juga. Ini tidak sekadar bidang terorisme transnasional, tempat ter-

jadinya perubahan yang cepat ini. Kejahatan transnasional terorganisasi memiliki pola serupa atas perkembangannya. Demikian pula dengan ancaman asimetris lainnya seperti pandemi dan isu-isu seperti kerentanan jalur pasok komoditas.

Pelatihan dan peningkatan kemampuan merupakan isu-isu kunci. Namun di kebanyakan negara, tidak terdapat pelatihan standar, sedikit atau tidak terdapat peningkatan kemampuan lanjutan, tidak terdapat budaya belajar, dan hanya sedikit pemimpin yang kembali kepada program-program semacam itu. Hanya terdapat sedikit usaha yang bersifat terbatas untuk menghasilkan sebuah lembaga berstandar profesional seperti profesi hukum atau medis. Sementara para analis intelijen sering dipersalahkan atas kegagalan mereka, maka jarang terjadi bahwa ketiadaan dukungan diidentifikasi sebagai suatu kasus.

Pengamatan dan Kesimpulan

Ketiadaan pertimbangan dalam sumber daya masih tetap merupakan defisit kritis. Sementara angka-angka yang tepat menjadi tidak jelas,

maka yang sudah tampak jelas adalah bahwa lembaga intelijen membelanjakan 99% atau lebih dari anggarannya untuk teknologi, kerahasiaan, infrastruktur dan bidang lainnya, serta kurang dari 1% untuk analisis aktual. Pada saat bersamaan, juga menjadi jelas bahwa orang yang melakukan pekerjaan ini menghabiskan sebagian besar waktunya dengan menerima, membaca, memanipulasi dan menangani data. Begitu pula halnya, mereka juga harus menyesuaikan dengan segala tuntutan umumnya, seperti pengaturan *file* yang menyalahi bentuknya serta melakukan pekerjaan administratif dan keuangan. Dari sudut pandang yang kasar, mungkin tidaklah sulit untuk melihat mengapa pemerintah melakukan beberapa pilihan yang tidak bijak. Mereka membelanjakan kurang dari 1% anggaran intelijen untuk "pemikiran", dan bahkan mereka yang bergerak di bidang pemikiran menggunakan waktu kurang dari separuh waktu kerja aktual mereka untuk menangani masalah utama. Tatkala komitmen pemerintah terhadap belanja intelijen di bidang "pemikiran" hanyalah kurang dari 1%, bahkan kurang dari separuh usaha-usaha tersebut mengarah kepada proses aktual analisis (kurang dari 1% X 0,5%

= kurang dari 0,5%), maka mudahlah untuk memahami betapa lemahnya keputusan yang telah diambil.

Amerika Serikat telah memberikan pengaruh yang luar biasa kepada komunitas intelijen di seluruh dunia. Bagian dari pengaruh tersebut bersifat jelas dan langsung, seperti program pemanfaatan bersama intelijen serta alih-teknologi. Pengaruh tersebut terus berlangsung dalam peristiwa-peristiwa seperti konferensi intelijen internasional dan aneka simposium. Namun pengaruh lainnya bersifat tidak langsung, seperti ketika negara-negara lain memonitor metode dan teknologi AS dan kemudian secara sadar atau tidak sadar mengadaptasi pikiran-pikiran tersebut. Selama Perang Dingin kerja sama atau berbagi-informasi dengan AS mungkin sekali cukup logis untuk banyak negara lainnya. Mereka mungkin mempunyai tujuan yang sama seperti AS dan menemukannya sebagai sesuatu yang berguna atau secara politis bermanfaat hanya dengan mencontohnya saja.

Namun hal-hal itu mulai berubah sekarang. Kebanyakan perkembangan dalam dinas intelijen AS didorong ke arah isu-isu yang digerakkan tek-

nologi seperti dukungan untuk operasi militer (SMO). Ini menimbulkan biaya pada bentuk-bentuk lain intelijen seperti intelijen diplomatik dan politik. Pada saat banyak negara menghadapi ancaman asimetris, maka model ini terasa meragukan bagi negara-negara berkembang berukuran kecil dan menengah.

Manajemen pengetahuan di bidang komunitas intelijen merupakan sebuah isu yang menjadi semakin kritis. Tidak hanya kita yang tengah berada dalam "revolusi informasi", kita juga tengah menghadapi serangkaian ancaman asimetris, di mana pengetahuan menjadi satu-satunya senjata fungsional. Ini adalah isu kritis untuk dipahami, ketika kita mendapat peluang terbaik untuk memanfaatkan IT (data dan koleksi informasi), dan ketika kita mendapat peluang terbaik untuk memanfaatkan keahlian dan talenta inheren manusia (pengetahuan dan perkiraan). Namun kita tidak melihat bahwa banyak pemimpin di bidang komunitas intelijen bahkan tidak memahami sifat dari lingkungan yang bersifat mengancam, para pelaku yang bersifat mengancam, ataupun respons terhadap mereka.

Salah satu dari atribut umum seba-

gaimana terlihat di banyak negara dan lembaga adalah rotasi staf intelijen dan operasional tanpa akhir dengan sedikit atau tidak ada perhatian terhadap konsistensi atau pertumbuhan ilmu pengetahuan. Dengan memperhitungkan rumitnya lingkup keamanan saat ini, maka perlu waktu bertahun-tahun untuk mengembangkan kompetensi. Namun kita merotasi dan mempromosikan anggota staf hanya dengan pertimbangan yang teramat minim, untuk satu jalur karier. Ini adalah sikap swa-destruktif dalam mengambil pandangan yang paling berpengharapan, dan sikap lalai jika hal itu terjadi.

Pengamatan pada titik ini masih tetap terjaga. Ada banyak peluang untuk komunitas intelijen di seluruh dunia dalam bereaksi terhadap ancaman baru yang muncul dengan menggunakan sistem biaya yang secara relatif dan efektif murah. Biaya termurah dari sistem ini dan sistem yang paling efektif mungkin sudah tersedia – para analis intelijen. Namun dengan terperangkap dalam satu sistem yang dikuasai oleh “solusi-solusi” yang digerakkan oleh teknologi berbiaya tinggi tetapi tidak produktif, maka menjadi tidak jelas bahwa para analis akan tetap mene-

rima dukungan atau pelatihan yang diperlukan untuk menembus suatu kemerdekaan. Juga terlalu sering terjadi bahwa orang-orang baik ini terpenjara dalam satu sistem yang buruk. Hingga fokus utama bergeser dari teknologi ke arah humanisasi proses intelijen, maka kemajuan penting praktis tidak terjadi.

TEKNOLOGI DAN ANALISIS

Tatkala komitmen pemerintah terhadap belanja intelijen di bidang “pemikiran” hanyalah kurang dari 1%, bahkan kurang dari separuh usaha-usaha tersebut mengarah kepada proses aktual analisis, maka mudahlah untuk memahami betapa lemahnya keputusan yang telah diambil.

MASA DEPAN INTELIJEN

Masa depan intelijen tidak terletak dalam teknologi. Teknologi harus bisa dilihat sebagai sesuatu yang berkemampuan dan sebagai seorang pejalan. Ia tidak dapat dilihat sebagai pengemudi. Masa depannya terletak di dalam usaha bagaimana pengetahuan itu ditangani serta dimanfaatkan bersama. Bagaimana institusi diorganisasi untuk mendukung pe-

ngetahuan yang dimanfaatkan bersama ini merupakan hal yang lebih penting daripada jenis komputer mana yang digunakan atau berapa banyak data base yang bisa terakses.

ROTASI STAF

Rotasi tanpa henti staf intelijen dengan sedikit atau tanpa perencanaan

naan karier jangka panjang untuk keahlian sungguh memperlemah analisis. Untuk masalah yang rumit dalam bidang intelijen keamanan nasional, perlu waktu bertahun-tahun mengembangkan keahlian yang kemudian lenyap pada rotasi berikutnya. Ini adalah sikap swadestruktif dalam mengambil pandangan yang paling berpengharapan, dan sikap lalai jika hal itu terjadi. □

