

## KEAMANAN NASIONAL: ANCAMAN DAN ESKALASI

Rizal SUKMA  
CSIS, Jakarta  
FGD Pro-Patria, 23 September 2003

---

### Pendahuluan

1. Ancaman (*threat*) merupakan konsep kunci yang tidak dapat dilepaskan dari setiap pembicaraan mengenai keamanan nasional. Dalam hal ini, ancaman dapat dipahami dalam tiga aspek, yakni (a) sebagai pernyataan mengenai maksud untuk menimbulkan kerusakan, penderitaan, ataupun kesengseraan; (b) indikasi akan terjadinya kerusakan, bahaya, atau penderitaan; dan (c) seseorang atau sesuatu yang dianggap bahaya atau sangat berkemungkinan menimbulkan kerusakan, penderitaan, dan kesulitan.
2. Dalam pengertian demikian, keamanan nasional, disamping merupakan sebuah kondisi yang terhindar dari ancaman, juga dapat dipahami sebagai sebuah upaya untuk mewujudkan kondisi yang terbebas dari ancaman. Dengan kata lain, konsep "keamanan nasional" harus dipahami sebagai suatu totalitas mengenai **"kemampuan negara untuk melindungi apa yang ditetapkan sebagai nilai-nilai inti (*core values*), yang pencapaiannya merupakan sebuah proses terus-menerus, dengan menggunakan segala elemen power dan resources yang ada serta melingkupi semua aspek kehidupan"**. Pemahaman komprehensif demikian akan membantu kita dalam menempatkan Kebijakan Keamanan nasional sebagai payung dalam merumuskan strategi manajemen ancaman (*threat management*), baik ancaman dari dalam maupun dari luar, yang tidak hanya dapat menempatkan peran dan posisi aktor keamanan nasional secara tepat, tetapi juga membantu kita dalam menentukan respon yang sesuai terhadap jenis dan bentuk ancaman yang ada.

### Sumber, Jenis dan Bentuk Ancaman

3. Dilihat dari konteks sumbernya, ancaman yang dihadapi oleh sebuah negara secara sederhana dapat dikategorikan berasal dari dalam negeri dan atau dari luar negeri. Namun, yang kerap menjadi perdebatan dalam setiap perbincangan mengenai "ancaman" ini adalah mengenai "siapa yang terancam." Dalam hal ini, kerap terjadi perdebatan mengenai, misalnya, apakah ancaman terhadap "individu" atau "publik" lebih penting untuk diperhatikan ketimbang ancaman terhadap "rezim" atau "negara".
4. Sejak berkembangnya teknologi, khususnya teknologi militer, dan juga karena globalisasi, ancaman mengalami perubahan yang cukup mendasar, baik dari jenis maupun bentuknya. Dari segi jenis, ancaman militer dan non-militer dapat

menimbulkan efek yang sama dahsyatnya bagi penjagaan "nilai-nilai inti" sebuah negara. Ancaman berupa embargo ekonomi total terhadap sebuah negara, misalnya, akan menimbulkan efek yang sama dengan serangan rudal terhadap suatu kawasan pemukiman, khususnya dalam konteks *human cost*. Bahkan, untuk negara-negara berkembang, dapat dikatakan jenis ancaman non-militer jauh lebih berpengaruh langsung terhadap *core values* negara ketimbang ancaman militer.

5. Dari segi bentuk, ancaman menjadi semakin rumit dan kompleks. Pada saat kemungkinan ancaman invasi militer secara langsung dari sebuah negara ke negara lain mengalami penurunan, ancaman asimetris menjadi semakin menonjol, seperti yang terlihat dari semakin besarnya ancaman terorisme lintas batas negara dan lintas kewarganegaraan.

### **Eskalasi Ancaman dan Inflasi Ancaman**

6. Dalam kaitannya dengan kebijakan, ancaman ini juga harus dipahami dalam konteks eskalasi dan inflasi. Eskalasi ancaman perlu diperhatikan dengan cermat, karena ia terkait dengan respon kebijakan yang harus diambil, khususnya dalam menetapkan komponen kekerasan yang akan menjadi instrumen dalam menjawab ancaman tersebut. Gambaran dalam Buku Putih Pertahanan RI 2003 telah membahas persoalan itu secara gamblang.
7. Dalam hal ini, perlu juga dipahami bahwa penentuan atas penilaian eskalasi ancaman tersebut sepenuhnya berada dalam otoritas politik, tentunya dengan berbagai masukan dari aktor-aktor keamanan nasional. Hal ini terkait dengan respon dan kebijakan yang akan diambil oleh otoritas politik yang harus dipertanggungjawabkan secara publik.
8. Inflasi ancaman juga kerap menjadi persoalan dalam perumusan kebijakan. Penilaian atas ancaman, karena ia erat kaitannya dengan persoalan persepsi, kerap terbuka terhadap kemungkinan manipulasi dan rekayasa negara/pemerintah. Banyak kasus menunjukkan bahwa pemerintah dapat saja membesar-besarkan ancaman hanya untuk memperkuat posisi politik mereka, atau karena kepentingan-kepentingan politik lainnya.
9. Inflasi ancaman juga dapat terjadi karena dua faktor lainnya. Pertama, inflasi ancaman bisa terjadi karena kesalahan dari pihak analis. Kedua, inflasi juga terjadi karena apa yang disebut sebagai bias "worst case scenario." Yakni, kecenderungan para perancang strategi untuk menghindari kemungkinan terjadinya *underestimate* terhadap ancaman yang ada.

10. Dalam konteks itulah, kontrol demokratis atas aktor-aktor keamanan menjadi suatu hal yang penting untuk dibangun. Parlemen, misalnya, perlu diberi keleluasaan dalam ikut "menguji" dan "mengawasi" sebuah kebijakan yang diambil oleh pemerintah, khususnya dalam isyu penting seperti keamanan nasional.

Jakarta, 23 September 2003