

## **Rekonstruksi Konsep Bela Negara Dalam Ancaman Non-Militer: Perspektif *Dynamic Governance***

**Dewi Okta Pusparini<sup>1\*</sup>, Madya Sari Suryaningrum<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Prodi Teknik Sipil Pertahanan, Akademi Militer, Jl. Gatot Subroto No. 1 Magelang  
Jawa Tengah

oktapusparini@gmail.com<sup>1)</sup>

<sup>2</sup>Prodi Teknik Sipil Pertahanan, Akademi Militer, Jl. Gatot Subroto No. 1 Magelang  
Jawa Tengah

madya93watulaga@gmail.com<sup>2)</sup>

### **ABSTRAK**

Ancaman non-militer seperti serangan siber, disinformasi, krisis sosial-ekonomi, pandemi, dan bencana alam semakin kompleks, adaptif, dan berdampak sistemik terhadap stabilitas Nasional. Data empiris di Indonesia menegaskan urgensi ancaman ini. Fakta menunjukkan bahwa ancaman non-militer bersifat lintas sektor dan tidak dapat diatasi dengan pendekatan pertahanan tradisional semata. Konsep bela negara di Indonesia masih cenderung normatif dan legalistik, menekankan kewajiban konstitusional warga negara tanpa membangun kapasitas adaptif kolektif. Penelitian ini bertujuan merekonstruksi konsep bela negara melalui pendekatan dynamic governance, yang menekankan thinking ahead, thinking again, dan thinking across. Hasil kajian menunjukkan bahwa bela negara perlu dimaknai sebagai kapasitas adaptif kolektif yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat, ketahanan infrastruktur, serta peran strategis TNI dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP). Rekonstruksi ini menempatkan bela negara bukan hanya sebagai kewajiban normatif, tetapi sebagai instrumen strategis untuk memperkuat ketahanan nasional terhadap ancaman non-militer. Temuan ini memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan kebijakan pertahanan yang lebih adaptif, kolaboratif, dan berkelanjutan.

**Kata-kunci:** **ancaman non-militer; bela negara; dynamic governance; ketahanan nasional; OMSP**

### **ABSTRACT**

*Non-military threats such as cyberattacks, disinformation, socio-economic crises, pandemics, and natural disasters are increasingly complex, adaptive, and systemic, directly affecting national stability. Empirical data in Indonesia highlights this urgency. These facts demonstrate that non-military threats are cross-sectoral and cannot be addressed solely through traditional defense approaches. The current concept of bela negara in Indonesia remains normative and legalistic, emphasizing constitutional obligations rather than building collective adaptive capacity. This study aims to reconstruct bela negara through a dynamic governance framework, emphasizing thinking ahead, thinking again, and thinking across. Findings indicate that bela negara should be understood as a collective adaptive capacity involving active citizen participation, infrastructure resilience, and the strategic role of the Indonesian Armed Forces (TNI) in Military Operations Other Than War (MOOTW/OMSP). This reconstruction positions bela negara not merely as a normative obligation but as a strategic instrument to strengthen national resilience against non-military threats. The study contributes conceptually to defense governance and policy reform, offering a foundation for more adaptive, collaborative, and sustainable state defense policies.*

**Keywords:** **dynamic governance; MOOTW; national resilience; non-military threats; state defense**

## PENDAHULUAN

Perkembangan lingkungan strategis global dalam dua dekade terakhir menunjukkan pergeseran paradigma keamanan dari ancaman militer konvensional menuju ancaman non-militer yang bersifat kompleks, multidimensional, dan lintas sektor. Ancaman tersebut meliputi disrupti siber, perang informasi dan disinformasi, krisis sosial-ekonomi, pandemi, serta bencana alam yang berdampak langsung pada stabilitas politik, ekonomi, dan sosial suatu negara (Buzan et al., 1998). Karakter ancaman non-militer ini cenderung asimetris, tidak teritorial, dan sulit dihadapi melalui pendekatan pertahanan militer tradisional semata.

Dalam konteks Indonesia, urgensi ancaman non-militer semakin nyata. Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN) mencatat lebih dari 370 juta serangan siber sepanjang tahun 2024, dengan peningkatan signifikan terhadap sektor pemerintahan dan keuangan. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) melaporkan 3.398 kejadian bencana alam pada tahun yang sama, mayoritas berupa banjir dan tanah longsor. Sementara itu, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) mendeteksi lebih dari 11.000 hoaks sepanjang 2023–2024, sebagian besar terkait isu politik dan kesehatan. Fakta ini menegaskan bahwa ancaman non-militer bersifat sistemik, adaptif, dan lintas sektor, sehingga menuntut rekonstruksi konsep bela negara yang lebih responsif (BNBP, 2024; Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, 2025).

Buku Putih Pertahanan Negara Indonesia secara eksplisit menempatkan ancaman non-militer sebagai bagian integral dari spektrum

ancaman nasional yang memerlukan keterlibatan seluruh komponen bangsa (Kemenhan RI, 2015). Namun demikian, konsep bela negara di Indonesia hingga saat ini masih didominasi oleh pendekatan normatif dan legalistik. Bela negara lebih sering dipahami sebagai kewajiban konstitusional warga negara yang diwujudkan melalui pendidikan kewarganegaraan, pembinaan ideologi, dan partisipasi simbolik, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara. Pendekatan ini cenderung menempatkan warga negara sebagai objek kebijakan, bukan sebagai subjek aktif dalam sistem pertahanan nasional (Republik Indonesia, 2002).

Kajian internasional menunjukkan bahwa efektivitas pertahanan negara dalam menghadapi ancaman non-militer sangat bergantung pada kapasitas adaptif masyarakat, ketahanan infrastruktur, serta kemampuan tata kelola negara dalam merespons perubahan lingkungan strategis (Bruneau et al., 2003; Kapucu, 2015). Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi konseptual bela negara yang menempatkan warga negara sebagai subjek aktif dalam sistem pertahanan, bukan sekadar objek kebijakan.

Pendekatan *dynamic governance* menawarkan kerangka konseptual yang relevan untuk menjawab tantangan tersebut. Neo dan Chen (2007) menekankan bahwa tata kelola adaptif ditopang oleh tiga elemen utama: *thinking ahead* (antisipasi ancaman), *thinking again* (evaluasi kebijakan), dan *thinking across* (pembelajaran lintas sektor). Dengan kerangka ini, bela negara dapat direkonstruksi sebagai kapasitas adaptif kolektif yang melibatkan

partisipasi aktif masyarakat, ketahanan infrastruktur, serta koordinasi lintas institusi.

Dengan demikian, penelitian ini berangkat dari kebutuhan untuk mereformulasi konsep bela negara agar lebih adaptif dan kolaboratif dalam menghadapi ancaman non-militer. Rekonstruksi ini diharapkan tidak hanya memperkuat ketahanan nasional, tetapi juga memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan kebijakan pertahanan yang berkelanjutan dan relevan dengan dinamika lingkungan strategis global.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi konseptual dan analisis kebijakan. Pendekatan ini dipilih karena sesuai untuk mengkaji isu-isu pertahanan non-tradisional yang bersifat multidimensional dan membutuhkan pemahaman lintas sektor. Data penelitian diperoleh melalui analisis dokumen resmi, seperti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, serta *Buku Putih Pertahanan Indonesia* (Kementerian Pertahanan RI, 2015). Selain itu, penelitian ini juga memanfaatkan laporan tahunan dari Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kominfo) tahun 2024 untuk memperkuat data empiris mengenai ancaman non-militer.

Kajian literatur akademik internasional turut digunakan untuk memperkaya kerangka analisis, antara lain teori keamanan non-militer yang

dikembangkan oleh Buzan, Wæver, dan de Wilde (1998), kerangka resiliensi komunitas dari Bruneau et al. (2003), serta konsep *dynamic governance* yang diperkenalkan oleh Neo dan Chen (2007). Sintesis konseptual dilakukan dengan menghubungkan data empiris ancaman non-militer dengan konsep bela negara, peran TNI dalam Operasi Militer Selain Perang (OMSP), dan kerangka tata kelola adaptif.

Teknik analisis yang digunakan adalah triangulasi sumber untuk memastikan validitas data, serta analisis tematik untuk mengidentifikasi keterkaitan antara ancaman non-militer, kapasitas adaptif masyarakat, peran TNI, dan tata kelola pertahanan adaptif. Dengan pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kebutuhan rekonstruksi konsep bela negara agar lebih relevan dengan dinamika ancaman kontemporer.

## PEMBAHASAN

### 1. Keterbatasan Konsep Bela Negara Konvensional

Konsep bela negara di Indonesia masih didominasi oleh pendekatan normatif dan legalistik. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, yang menekankan kewajiban konstitusional warga negara untuk ikut serta dalam usaha pertahanan. Implementasi di lapangan sering diwujudkan melalui pendidikan kewarganegaraan, pembinaan ideologi, dan partisipasi simbolik seperti pelatihan dasar kemiliteran atau kegiatan seremonial. Pendekatan ini memang penting untuk membangun

kesadaran nasional, tetapi belum cukup untuk menghadapi ancaman non-militer yang bersifat kompleks dan adaptif.

Keterbatasan ini semakin nyata ketika ancaman non-militer seperti serangan siber, disinformasi, dan bencana alam meningkat. Misalnya, serangan siber terhadap sistem keuangan tidak bisa diatasi hanya dengan seruan normatif tentang kewajiban bela negara. Dibutuhkan kapasitas teknis, literasi digital, dan mekanisme koordinasi lintas sektor. Dengan kata lain, bela negara yang statis dan seremonial tidak mampu membangun ketahanan nasional yang dinamis. Literatur ketahanan menekankan bahwa resiliensi nasional hanya terbentuk ketika sistem sosial, ekonomi, dan fisik mampu menyerap guncangan dan tetap mempertahankan fungsi utama (United Nations Development Program, 1994; Bruneau et al., 2003).

Selain itu, pendekatan konvensional kurang mengartikulasikan mekanisme integrasi kebijakan antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Ancaman non-militer bersifat lintas domain pertahanan, komunikasi, keuangan, kesehatan, pekerjaan umum, dan pemerintahan daerah sehingga membutuhkan orkestrasi lintas sektor. Ketika bela negara dipahami sempit, kapasitas koordinasi dan pembelajaran kebijakan lintas sektor terhambat, menyebabkan respons berbasis silo yang tidak efektif (Comfort, 2007; Kapucu, 2015).

## 2. Ancaman Non-Militer sebagai Tantangan Ilmu Pertahanan

Ancaman non-militer memiliki karakteristik yang berbeda dengan

ancaman militer konvensional. Ia bersifat asimetris, tidak teritorial, dan multidimensional. Serangan siber dapat dilakukan dari luar negeri tanpa kehadiran fisik musuh, tetapi dampaknya bisa melumpuhkan sistem pemerintahan dan keuangan. Disinformasi dan hoaks dapat melemahkan legitimasi negara, menciptakan ketidakpercayaan publik, dan memicu konflik horizontal. Bencana alam seperti banjir dan gempa bumi dapat menghancurkan infrastruktur vital, mengganggu distribusi logistik, dan menimbulkan krisis sosial-ekonomi (Kementerian Pertahanan RI, 2025).

Data empiris menunjukkan urgensi ancaman ini. BSSN mencatat lebih dari 370 juta serangan siber sepanjang 2024, BNPB melaporkan 3.398 kejadian bencana alam, dan Kominfo mendeteksi lebih dari 11.000 hoaks sepanjang 2023–2024. Fakta ini menegaskan bahwa ancaman non-militer bersifat sistemik dan lintas sektor, sehingga tidak dapat dihadapi dengan pendekatan militer tradisional semata (BNPB, 2024; Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, 2025).

Dalam perspektif ilmu pertahanan, ancaman non-militer dikategorikan sebagai *low visibility but high impact*. Artinya, ancaman ini sering tidak terlihat secara kasat mata, tetapi dampaknya sangat besar dan jangka panjang. Oleh karena itu, ilmu pertahanan harus memperluas cakupan kajiannya, tidak hanya pada aspek militer, tetapi juga pada dimensi sosial, ekonomi, psikologis, dan lingkungan. Kerangka resiliensi komunitas menyoroti empat dimensi yang harus diperkuat: ketangguhan teknis (*robustness*), kapasitas pemulihan (*rapidity*), redundansi sistem (*redundancy*), dan kelincahan

sumber daya (*resourcefulness*) (Bruneau et al., 2003).

### 3. Peran TNI dalam Menghadapi Ancaman Non-Militer

TNI memiliki mandat Operasi Militer Selain Perang (OMSP) sesuai UU No. 34 Tahun 2004, yang menempatkannya sebagai aktor strategis dalam penanganan ancaman non-militer. Peran ini mencakup dukungan terhadap otoritas sipil, operasi bantuan kemanusiaan, penanggulangan bencana, perlindungan objek vital nasional, pengamanan perbatasan, dan kontribusi pada misi perdamaian.

Dalam penanggulangan bencana alam, TNI terlibat aktif dalam evakuasi korban, distribusi logistik, dan pemulihan infrastruktur pasca bencana. Misalnya, dalam penanganan gempa di Sulawesi atau banjir di Kalimantan, TNI menjadi garda terdepan dalam membantu masyarakat (BNBP, 2024). Dalam domain siber dan informasi, TNI bekerja sama dengan BSSN dan Kominfo untuk menjaga keamanan jaringan pertahanan serta melawan disinformasi yang berpotensi melemahkan stabilitas politik (Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, 2025)

Selain itu, TNI berperan dalam stabilisasi sosial dan kesehatan. Pada masa pandemi COVID-19, TNI mendukung distribusi vaksin, pengamanan fasilitas publik, dan penegakan protokol kesehatan (Kementerian Pertahanan RI, 2021). Melalui Korps Zeni, TNI juga berkontribusi dalam pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur vital untuk mendukung ketahanan nasional terhadap ancaman non-militer.

Dengan demikian, TNI tidak hanya berfungsi sebagai garda terdepan menghadapi ancaman militer, tetapi juga sebagai aktor penting dalam sistem pertahanan adaptif yang melibatkan koordinasi lintas sektor. Peran ini sejalan dengan konsep dynamic governance yang menekankan antisipasi, evaluasi, dan kolaborasi lintas sektor.

### 4. Rekonstruksi Bela Negara Berbasis Dynamic Governance

Pendekatan dynamic governance menawarkan kerangka konseptual yang relevan untuk merekonstruksi bela negara dalam menghadapi ancaman non-militer. NEO dan Chen (2007) menekankan tiga elemen utama tata kelola adaptif:

- *Thinking ahead*: kemampuan antisipasi ancaman, misalnya kesiapsiagaan menghadapi bencana, penguatan sistem siber, dan mitigasi hoaks.
- *Thinking again*: evaluasi kebijakan OMSP dan program bela negara agar tetap relevan dengan dinamika ancaman. Misalnya, evaluasi efektivitas program bela negara berbasis pendidikan kewarganegaraan dalam menghadapi serangan siber.
- *Thinking across*: pembelajaran lintas sektor melalui kolaborasi antara TNI, lembaga sipil, pemerintah daerah, dan masyarakat. Contohnya, kerja sama antara TNI, BNPB, dan masyarakat lokal dalam penanggulangan bencana.

Dalam kerangka ini, bela negara direkonstruksi sebagai kapasitas adaptif kolektif yang melibatkan partisipasi aktif warga negara,

ketahanan infrastruktur, koordinasi lintas institusi, serta peran strategis TNI dalam OMSP. Bela negara tidak lagi dipahami semata sebagai kewajiban normatif, tetapi sebagai proses berkelanjutan dalam membangun resiliensi nasional.

## 5. Integrasi Pertahanan, Kebencanaan, dan Infrastruktur

Rekonstruksi bela negara berbasis *dynamic governance* membuka ruang integrasi antara kebijakan pertahanan, kebencanaan, dan pembangunan infrastruktur. Dalam konteks teknik sipil pertahanan, bela negara dapat dimaknai sebagai upaya sistematis untuk memastikan bahwa infrastruktur strategis dirancang, dibangun, dan dikelola secara adaptif guna mendukung stabilitas dan keberlangsungan negara dalam menghadapi ancaman non-militer.

Peran TNI melalui Korps Zeni dan OMSP memperkuat integrasi ini. Misalnya, pembangunan jembatan darurat pasca bencana atau penguatan sistem komunikasi di daerah rawan bencana merupakan bagian dari bela negara yang adaptif. Dengan demikian, ketahanan nasional tidak hanya bergantung pada kekuatan militer, tetapi juga pada ketangguhan sistem sosial, ekonomi, dan fisik negara (Bruneau et al., 2003; Kapucu, 2015).

## 6. Implikasi Kebijakan dan Penguatan Kapasitas

Rekonstruksi bela negara menuntut pembaruan kebijakan dan kapasitas. Pertama, diperlukan kerangka nasional resiliensi siber terpadu dengan latihan berkala.

Kedua, program literasi informasi publik harus menyatukan pendekatan edukasi, regulasi platform, dan komunikasi risiko. Ketiga, peta jalan ketahanan infrastruktur kritis harus memiliki target teknis dan pendanaan jangka menengah.

OMSP perlu dimutakhirkan dengan doktrin, standar interoperabilitas, dan metrik kinerja yang selaras dengan praktik internasional. Di tingkat masyarakat, bela negara harus bertransformasi menjadi kapabilitas nyata: pelatihan komunitas berbasis skenario lokal, partisipasi dalam audit kerentanan lingkungan sekitar, dan jejaring relawan yang terhubung (Pebriyani, 2023).

## KESIMPULAN

Perubahan karakter ancaman dari militer konvensional menuju ancaman non-militer menuntut transformasi dalam pemaknaan dan implementasi konsep bela negara. Ancaman siber, disinformasi, bencana alam, dan krisis sosial-ekonomi bersifat sistemik, adaptif, dan lintas sektor, sehingga tidak dapat dihadapi dengan pendekatan normatif semata.

Melalui perspektif ilmu pertahanan dan pendekatan *dynamic governance*, penelitian ini merekonstruksi bela negara sebagai kapasitas adaptif kolektif yang dibangun melalui kemampuan berpikir antisipatif (*thinking ahead*), reflektif (*thinking again*), dan lintas sektor (*thinking across*). Rekonstruksi ini menempatkan bela negara bukan hanya sebagai kewajiban normatif warga negara, tetapi sebagai instrumen strategis untuk memperkuat ketahanan nasional.

Peran TNI dalam OMSP menjadi krusial, baik dalam penanggulangan

bencana, ketahanan siber, stabilisasi sosial, maupun penguatan infrastruktur strategis. Integrasi antara kebijakan pertahanan, kebencanaan, dan pembangunan infrastruktur menjadi prasyarat bagi terwujudnya ketahanan nasional yang berkelanjutan. Implikasi kebijakan dari temuan ini menunjukkan pentingnya reformulasi program bela negara agar lebih adaptif dan kolaboratif, penguatan kapasitas masyarakat sebagai subjek aktif dalam sistem pertahanan, sinergi lintas sektor antara TNI, lembaga sipil, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi konseptual bagi pengembangan kebijakan pertahanan Indonesia yang lebih responsif terhadap ancaman non-militer dan relevan dengan dinamika lingkungan strategis global.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Terimakasih kepada seluruh pihak atas terselenggaranya penelitian ini, khususnya kepada Akademi Militer selaku pemberi dana, sehingga dapat terselenggara tepat waktu.

## DAFTAR PUSTAKA

- BNBP (2024) *Data Bencana Indonesia*. Diedit oleh A. Muhari et al. indonesia: Pusat Data Informasi dan Komunikasi Kebencanaan Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Bruneau, M. et al. (2003) "A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities," 19(4), hal. 733–752. Tersedia pada: <https://doi.org/10.1193/1.1623497>.
- Buzan, B., Waver, O. dan Wilde, J. de (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner. United States of America: Lynne Rienner.
- Comfort, L.K. (2007) "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control," hal. 189–197.
- Kapucu, N. (2015) "Leadership and Collaborative Governance in Managing Emergencies and Crises," hal. 211–235. Tersedia pada: <https://doi.org/10.1007/978-94-017-9328-5>.
- Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan (2025) *370 Juta Gangguan Siber Terdeteksi, Pemerintah Perkuat Keamanan Digital Nasional*. Tersedia pada: <https://polkam.go.id/370-juta-gangguan-siber-terdeteksi-pemerintah-perkuat-keamanan-digital-nasional/>.
- Kementerian Pertahanan RI (2015) *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Indonesia: Kementerian Pertahanan RI.
- Kementerian Pertahanan RI (2025) "Redefinisi Ancaman Strategis Nasional: Aspek Bencana." Tersedia pada: <https://www.kemhan.go.id/balitbang/2025/07/24/redefinisi-ancaman-strategis-nasional-aspek-bencana.html>.
- NEO, B.S. dan Chen, G. (2007) *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Pebriyani, H. (2023) *Menghadapi Ancaman Siber: Technology Governance, Resiliency dan Regulasi di Indonesia*, komite.id. Tersedia pada:

<https://www.komite.id/2025/01/10/menghadapi-ancaman-siber-technology-governance-resiliency-dan-regulasi-di-indonesia/>.

Republik Indonesia (2002) *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara*. Indonesia.

United Nations Development Program (1994) *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.