

## BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Landasan Teori

#### 2.1.1 Keamanan

Secara etimologis, kata keamanan (*security*) berasal dari bahasa Latin “*securus*”, yang memiliki makna “*securus*” (*se+cura*) yang berarti terbebas dari bahaya, terbebas dari ketakutan (*freedom of danger; freedom of fear*). Kata ini dapat berarti gabungan kata “*se*” yang berarti tanpa (*without*) dan “*curus*” yang berarti kesulitan (*uneasiness*). Apabila digabungkan akan bermakna “kebebasan dari kesulitan, atau sebuah situasi damai tanpa bahaya atau ancaman apapun (Prihatono et al., 2006, p. 1).

Dalam sejarahnya sampai dengan masa Perang Dunia II, definisi keamanan selalu terkait dengan kekuatan militer yang dikenal sebagai definisi tradisional. Dalam pendekatan tradisional, keamanan secara sederhana diartikan sebagai keamanan sebuah negara yang dapat diancam oleh kekuatan militer negara lain dan harus dipertahankan melalui kekuatan militer negara itu sendiri (Mutimer, 1999, p. 77).

Walter Lippmann dalam Buzan merangkum kecenderungan ini dengan pernyataannya yang terkenal

*“ a nation is secure to the extent to which it is not in danger of having to sacrifice core values if it wishes to avoid war, and is able, if challenged, to maintain them by victory in such a war”* (Buzan, 2009, p. 36).

Adapun dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* mendefinisikan: “*Keamanan sebagai “kemampuan suatu bangsa untuk melindungi nilai-nilai internalnya dari ancaman luar”*”.

Kemudian definisi keamanan tradisional mulai berkembang bukan hanya negara berfungsi memproteksi ancaman/bahaya dari luar terhadap negara, tetapi juga negara menjaga dan memelihara ketertiban dan stabilitas internal, seperti pandangan Eugene J. Meehan tentang fungsi pokok negara:

*“The prime functions of any national state are the protection of the population from external dangers and the maintenance of internal order and stability” (Meehan, 1966, pp. 365–372).*

Seiring dengan berjalannya waktu, pandangan tersebut mulai berubah menjadi lebih luas. Hal ini ditandai dengan definisi yang disampaikan *Len le Roux* sebagai berikut :

*“At national level the objectives of security policy therefore encompass the consolidation of democracy; the achievement of social justice, economic development and a safe environment ; a substantial reduction in the level of crime, violence and political instability. Stability and development are regarded as inextricably linked and mutual reinforcing. At international level the objectives of security policy include the defence of the sovereignty, territorial integrity and political independence, and the promotion of regional security” (Roux, 1999, p. 1).*

Kebijakan keamanan di atas tidak hanya mencakup aspek militer, namun juga meliputi konsolidasi demokrasi, pencapaian keadilan sosial, pembangunan ekonomi, keselamatan lingkungan, pengurangan secara substansial kejahatan, kekerasan dan ketidakstabilan politik. Di tingkat internasional, tujuan kebijakan keamanan meliputi pertahanan untuk kedaulatan negara, integritas wilayah dan kemerdekaan politik, dan meningkatkan keamanan kawasan.

Pandangan senada tertuang dalam tulisan *Barry Buzan* (sebagaimana dikutip dalam Banyu Perwita, 2006) yang mengatakan bahwa keamanan dipengaruhi (*affected*) paling tidak lima bidang utama, yaitu militer, politik, sosial, ekonomi, dan lingkungan. Keamanan suatu bangsa dapat dikatakan terjamin apabila militer, ekonomi, dan teknologi telah terbangun, kondisi politik yang stabil serta kehidupan sosial budaya yang kohesif atau terpadu.

*“Security is affected by factors in five major sectors: military, political, economic, societal, and environment. A nation can be said to have assured its own security when it is militarily, economically and technologically developed, politically stable and socio-culturally cohesive” (Perwita, 2006, p. 25).*

Menurut Walt (1991) dalam Wardoyo, perkembangan kajian keamanan paling tidak terjadi dalam dua era keemasan (*golden age*) kajian Keamanan Internasional. Era keemasan pertama muncul setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua. Pada era ini, kajian keamanan lebih terfokus pada strategi penangkalan nuklir. Fokus utama kajian keamanan pada periode keemasan pertama ini adalah bagaimana negara bisa menggunakan senjata nuklir sebagai instrumen kebijakan dengan memahami adanya ancaman kehancuran total yang terkandung dalam penggunaan senjata nuklir. Periode ini berakhir pada dekade 1960-an seiring dengan mulai menurunnya tensi Perang Dingin. Perang Vietnam sekaligus menandai era keemasan kedua dalam kajian Keamanan Internasional yang memiliki karakteristik berbeda dari era keemasan sebelumnya. Beragam pertanyaan terkait dengan perang konvensional kembali dipelajari oleh mereka yang mendalami kajian Keamanan Internasional, termasuk hal-hal yang terkait dengan intelijen strategik. Perkembangan kajian keamanan dalam era keemasan yang kedua ini juga didukung oleh keterbukaan sumber data, baik yang berasal dari sumber-sumber resmi maupun yang disediakan oleh pusat-pusat kajian independen, serta ketersediaan dana dari berbagai lembaga, baik untuk melakukan penelitian maupun publikasi. Era keemasan kedua ini terus bertahan sampai dengan berakhirnya Perang Dingin (Wardoyo, 2015, p. 15).

Berakhirnya Perang Dingin memunculkan perkembangan baru dalam kajian Keamanan ditandai oleh adanya perluasan dan pendalaman kajian Keamanan Internasional. Pada era keemasan pertama dan kedua, fokus utama kajian Keamanan Internasional secara spesifik lebih diarahkan pada penggunaan instrumen kekerasan oleh negara, baik dalam bentuk persenjataan nuklir maupun persenjataan konvensional. Menurut Wardoyo Pemahaman keamanan tersebut (negara-militer) oleh beberapa orang yang mendalami studi kajian Keamanan Internasional seperti Kolodziej, 1992 atau Krause dan Williams, 1996 dianggap terlalu sempit. Perkembangan ini memunculkan perdebatan baru dalam

pendefinisian konsep keamanan. Rothschild sebagai contoh, mengusulkan empat perluasan dalam memahami konsep keamanan. *Pertama*, pemahaman mengenai konsep keamanan harus diperluas dari keamanan negara-bangsa menjadi keamanan kelompok dan individu. *Kedua*, pemahaman mengenai konsep keamanan tidak saja harus diperluas ke bawah (individu atau kelompok), namun juga ke atas dengan memasukkan keamanan sistem internasional ataupun lingkungan fisik supranasional. *Ketiga*, konsep keamanan juga harus dipahami dalam berbagai dimensi, termasuk militer, politik, ekonomi, sosial, lingkungan, dan insani. *Keempat*, konsep keamanan juga harus diperluas dengan meletakkan tanggung jawab atas penyediaan keamanan tidak hanya di tangan Negara bangsa, namun ke berbagai aktor dengan melibatkan organisasi internasional ataupun regional, pemerintah daerah (lokal), organisasi swadaya masyarakat, publik, dan pasar (Rothschild, 1995, pp. 53–98). Adapun Baldwin menjelaskan dua konsekuensi dari pergeseran pemahaman mengenai konsep keamanan, yaitu berkurangnya nilai penting atau signifikansi kekuatan militer di dalam politik internasional serta adanya kebutuhan baru untuk mendefinisikan konsep keamanan nasional di mana definisi baru tersebut dengan sendirinya akan menjadi lebih luas daripada sebelumnya (Baldwin, 1995).

Selanjutnya Wardoyo menyatakan setidaknya ada tiga paradigma dalam konteks keamanan yaitu realism, liberalism serta konstruktivisme dan teori-teori kritis. Berakhirnya Perang Dingin menjadi salah satu teka-teki utama dalam kajian Keamanan Internasional. Dalam pandangan Realisme, yang merupakan paradigma dominan pada periode Perang Dingin, yang menjelaskan bahwa perubahan tatanan secara global akan diikuti, atau ditandai, oleh adanya perang global. Perdebatan mengenai penataan sistem yang seperti apa yang akan mengikuti periode Perang Dingin juga berkembang pada awal periode pasca-Perang Dingin. Mearsheimer (1990) dalam Wardoyo berargumen bahwa Perang Dingin akan diikuti oleh perang besar di Eropa. Pendapat yang sama dijelaskan oleh Friedberg (1993-1994) dalam Wardoyo untuk kawasan Asia Timur.

Keduanya menjelaskan bahwa kondisi pasca-Perang Dingin akan ditandai dengan adanya tatanan multipolar di kedua kawasan (Eropa dan Asia Timur) yang lebih rentan terhadap pecahnya perang. Argumentasi penataan multipolar ini tidak berkembang baik karena penataan sistemik ternyata menunjukkan kondisi unipolar atau uni-multipolar. Kajian Keamanan Internasional pada akhirnya lebih sering memperdebatkan bagaimana stabilitas dapat dipertahankan dalam kondisi penataan unipolar dan seberapa lama penataan unipolar tersebut akan bertahan (Wardoyo, 2015).

Selain perdebatan penataan sistem pada periode pasca-Perang Dingin, kajian Keamanan Internasional juga ditandai dengan adanya perluasan dan pendalaman kajian Keamanan Internasional. Buzan dalam Wardoyo (2015) membedah secara detail jenis-jenis atau dimensi-dimensi ancaman terhadap keamanan yang muncul dari berbagai sektor, seperti: ancaman politik, ancaman ekonomi, ancaman sosial (*societal*), dan ancaman ekologi (*environmental*) (Buzan, 1983). Hal ini mendorong munculnya perluasan kajian keamanan untuk tidak hanya melibatkan agenda militer, namun juga agenda-agenda yang lain yang memiliki keterikatan dengan agenda militer. Selain perluasan agenda keamanan, fokus kajian Keamanan Internasional juga mulai bergeser; sebelumnya berfokus kepada keamanan negara menjadi berfokus pada keamanan global dan keamanan individu (keamanan insani). Terakhir, perkembangan kajian Keamanan Internasional juga dipengaruhi oleh munculnya serangan 11 September 2001 (9/11) di Amerika Serikat. Serangan tersebut memunculkan kajian mengenai terorisme internasional dan perang global melawan terorisme (*global war on terror*) yang dikampanyekan oleh Amerika Serikat. Beragam kajian yang terkait dengan terorisme dan kontraterorisme pun muncul dalam kajian Keamanan Internasional pasca-serangan 9/11 tersebut (Wardoyo, 2015).

Seperti halnya Realisme, paradigma Liberalisme juga menerima kondisi sistem internasional sebagai anarki. Namun, paradigma Liberalisme memandang makna keamanan dalam sistem internasional

yang anarki dengan cara yang berbeda dengan paradigma Realisme. Keamanan bagi para pendukung paradigma Liberalisme dapat dicapai apabila unit-unit dalam sistem, yaitu aktor negara dan non-negara, mau melakukan kerja sama atas dasar aturan main yang telah disepakati bersama sehingga pilihan strategi keamanan adalah meningkatkan kerja sama yang saling menguntungkan dan mengembangkan aturan main internasional dalam bentuk hukum internasional dalam rangka mengatur hubungan antar-negara maupun aktor non-negara dengan negara dan sesama aktor non-negara.

Adapun keamanan dalam paradigma Konstruktivisme tetap diawali dengan pemahaman mengenai anarki. Realisme dan Liberalisme berasumsi bahwa anarki merupakan kondisi alamiah dalam hubungan internasional. Sebagai konsekuensi, di dalam paradigma Realisme dan Liberalisme anarki tidak perlu lagi dipertanyakan dan dianggap sebagai sesuatu yang apa adanya (*given*). Anarki di dalam pandangan Realisme menciptakan ketidakpastian dan mendorong munculnya kekhawatiran negara-negara terhadap intensi negara lain. Hal ini akan mendorong suatu negara melakukan akumulasi kekuatan untuk memberikan jaminan keamanan bagi dirinya. Namun, upaya akumulasi kekuatan tersebut justru menimbulkan dilema keamanan dan berujung pada perang.

Dalam pandangan orang-orang Liberal, anarki tidak senantiasa mendorong munculnya perang, mengingat keamanan bisa saling dipertukarkan oleh negara-negara yang hidup di dalam anarki. Kerja sama tetap dimungkinkan dalam kondisi anarki ketika negara melihat adanya keuntungan dari kerja sama tersebut. Sama seperti Realisme, paradigma Liberalisme juga memandang anarki sebagai kondisi yang apa adanya dan tidak perlu lagi dipertanyakan. Konstruktivisme, di sisi lain, memandang bahwa anarki bukan sesuatu yang terjadi secara alami, tetapi dimunculkan oleh negara-negara yang berinteraksi dalam hubungan internasional itu sendiri (Wendt, 1992).

*Anarchy is what state makes of it.* Anarki merupakan hasil kesepakatan negara-negara yang hidup di dalam tatanan. Manakala

negara-negara bersepakat bahwa pola relasi mereka ditandai dengan konflik maka anarki akan mengarahkan negara-negara tersebut dalam pola relasi konfliktual. Namun, jika negara-negara bersepakat bahwa pola relasi mereka ditandai dengan kerja sama maka anarki ditandai dengan perdamaian. Pemahaman ini lahir karena paradigma Konstruktivisme tidak memberikan penekanan pada hal-hal yang hanya bersifat materialistik. Bahkan, paradigma ini melihat bahwa hal-hal yang bersifat materialistik tersebut cenderung netral dan bergantung pada pemaknaan yang diberikan. Konstruktivisme menilai bahwa identitas dan norma masyarakat yang ada dalam suatu negara menentukan sikap negara tersebut dalam merespons ancaman. Identitas dan norma juga mempengaruhi persepsi suatu negara terhadap negara lain, termasuk bagaimana negara tersebut menentukan negara yang dianggap sebagai kawan maupun lawan (Wardoyo, 2015, p. 87).

Perkembangan pemikiran tentang konsep keamanan juga tidak terlepas dari pengaruh paradigma Konstruktivisme. Munculnya pemikiran tentang perluasan dan pendalaman konsep keamanan merupakan suatu bukti akan adanya pengaruh Konstruktivisme. Perluasan isu keamanan dimaksudkan untuk menggambarkan bahwa konsep keamanan seharusnya tidak hanya terbatas pada keamanan dari segi militer. Keamanan seharusnya juga mencakup ranah yang lebih luas, seperti keamanan pangan (*food security*), keamanan insani (*human security*), dan keamanan energi (*energy security*). Konseptualisasi ini penting untuk menjelaskan bahwa keamanan sesungguhnya mencakup beragam dimensi dalam kehidupan manusia. Di sisi lain, isu keamanan juga mengalami pendalaman. Pendalaman yang dimaksud adalah pemahaman bahwa keamanan bukan lagi merupakan sesuatu yang hanya terkait pada kelangsungan hidup negara sebagai entitas dalam hubungan internasional, melainkan juga pada kelangsungan hidup masyarakat sekaligus manusia sebagai individu dalam negara. Pandangan ini dinilai perlu oleh Konstruktivisme, mengingat negara dibentuk oleh masyarakat dan masyarakat dibentuk oleh individu (Wardoyo, 2015).

### 2.1.2 Keamanan Komprehensif

Konsep ini pada dasarnya lebih menitikberatkan pembahasan masalah keamanan secara lebih komprehensif dan multidimensional pada setiap forum dialog dengan isu multisentrik. Tingkat analisis pembahasan juga mencakup semua level, tidak terbatas pada level kawasan seperti pada konsep keamanan bersama maupun kerja sama keamanan. Isu-isu yang bersifat non-militer akan dapat dibahas secara komprehensif dengan isu-isu militer apabila berhubungan langsung dengan masalah keamanan yang harus diatasi, dengan strategi keamanan yang ditempuh juga lebih bersifat fleksibel (Wardoyo, 2015).

Istilah keamanan komprehensif diciptakan dalam politik dan lingkungan akademis di Eropa Barat selama tahun 1980-an. Para akademisi dan para pembuat kebijakan perlu untuk mendapat pendekatan yang lebih luas dan lebih dalam dari pengertian realis mengenai keamanan (Krause & Williams, 1996).

Pendekatan keamanan yang paling komprehensif setelah perang Perang Dingin didukung oleh Copenhagen School yang dipimpin oleh Buzan, Waever, de Wilde, dan lainnya. Dalam publikasi utamanya, mereka mendefinisikan keamanan secara inheren mengenai fenomena multisektoral yang terdiri dari:

- a. sektor militer (ancaman militer dan dalam arti lain yang bermuatan hal tersebut),
- b. sektor lingkungan (misalnya bencana alam),
- c. sektor ekonomi (misalnya tekanan ekonomi dari negara lain); d. sektor politik (misalnya konflik kepentingan antarpantai),
- d. sektor sosial/masyarakat (misalnya hubungan antarbudaya dan identitas). (Buzan, et. al.)

Seperti yang ditunjukkan Buzan bahwa “lima sektor tidak beroperasi secara terpisah satu sama lain. Setiap mendefinisikan titik fokus dalam problematik keamanan, dan cara pemesanan prioritas, tetapi semuanya dijalin bersama dalam jaringan tautan yang kuat ” (Buzan, 1991). Hal ini jelas terlihat ketika dia meneliti berbagai sektor keamanan yang terkait

dengan ancaman. Ancaman nyata yang tampaknya menghadirkan kekhawatiran paling mendesak bersifat militer, yang mampu memberikan ancaman terhadap negara di beberapa tingkatan. Ancaman militer dapat mempengaruhi semua komponen negara. Ini bisa mempertanyakan tugas yang sangat mendasar dari suatu negara untuk dapat melindungi warganya sekaligus memiliki kerugian berpengaruh pada "lapisan kepentingan sosial dan individu". Tingkat dan tujuan ancaman militer dapat mengambil tingkat kepentingan yang berbeda, dan fakta bahwa mereka melibatkan penggunaan kekerasan menempatkan mereka dalam kategori khusus dalam hal keamanan. Ancaman politik juga mewakili kepedulian yang konstan terhadap sebuah Negara. Namun, mereka bisa menjadi lebih ambigu dan sulit diidentifikasi tidak seperti dengan ancaman militer. Negara sendiri adalah entitas politik, ancaman politik dengan tujuan untuk melemahkan entitasnya dapat dianggap setara dengan ancaman militer. Mereka bisa mengambil formular persaingan di antara ideologi, atau serangan terhadap bangsa itu sendiri. Bagaimanapun juga penting untuk membedakan antara ancaman politik yang disengaja dan "ancaman yang muncul secara struktural dari dampak alternatif asing terhadap legitimasi negara" (Buzan, 1991).

Pendapat diatas diperkuat oleh Stone bahwa keamanan komprehensif adalah suatu konsep keamanan yang sudah lebih multi sektor yang tidak hanya berdimensi militer dan non militer akan tetapi juga terkait dengan tinjauan keamanan dari segi level keamanan seperti yang disampaikan Buzan yaitu level keamanan individu (*human security*), keamanan negara (*state security*) dan keamanan internasional (*International security*). Menurut Stone, konsep keamanan yang disampaikan Buzan sudah bersifat komprehensif. Sebagaimana pernyataan Buzan bahwa Keamanan dianggap tentang mengejar kebebasan dari ancaman dan kemampuan negara dan masyarakat untuk mempertahankan identitas independen mereka dan integritas fungsional mereka melawan kekuatan perubahan, yang mereka lihat sebagai musuh. Disini keamanan bukan diartikan hanya upaya dan kemampuan negara

(*State Center Security*) akan tetapi juga kemampuan masyarakat masyarakat (*Human Center Security*), (Stone, 2009).

Sejalan dengan itu sebagian kalangan berpendapat bahwa keamanan komprehensif sebenarnya adalah mempertemukan antara konsep keamanan negara dengan keamanan manusia atau konsep keamanan yang hanya bertumpu pada aspek militer diperluas mencakup ekonomi, sosial, politik dan lingkungan. Sebagaimana Tulisan Miyawaki bahwa Implementasi keamanan di Jepang adalah dengan melebarkan pengertian keamanan pada kebijakan keamanannya dari yang awalnya hanya mengatur mengenai militer sekarang berkembang menjadi pengertian keamanan yang juga menurut ekonomi dan sosial. Terlihat dari adanya konsep keamanan komprehensif yang dilakukan oleh jepang dengan ruang lingkup yang merupakan konsep keamanan bersama ekonomi, sosial dan militer, (Miyawaki, 1997). Konsep keamanan komprehensif Jepang ini dipergunakan pada kebijakan luar negerinya. Hal ini dijelaskan oleh Kementerian Luar Negeri mereka dengan memperkenalkan prinsip-prinsip kebijakan Luar Negeri Jepang yang diselaraskan dengan konsep keamanan manusia dengan sudut pandang usaha untuk memperkecil dan pada akhirnya meniadakan ancaman terhadap kehidupan manusi, memperkecil jumlah kemiskinan, memperkuat fungsi lingkungan alam, mencegah dan memerangi narkoba, dan kejahatan transnasional serta organisasi kejahatan (Japan, 2000).

Hal yang hampir sama disampaikan Susetyo bahwa salah satu paradigma keamanan alternatif yang juga bersifat non tradisional adalah human security (keamanan manusia). Paradigma ini seringkali diposisikan berpasangan dan senafas dengan comprehensive security, sebagai pendekatan yang memandang keamanan tidak semata-mata dari perspektif kemiliteran namun juga non militer (Susetyo, 2008)

Sejalan dengan itu perkembangan konsep keamanan nasional saat ini juga sudah berkembang tidak lagi hanya mencakup upaya militer dalam konteks menjaga keamanan negara, akan tetapi juga sudah

melingkupi keamanan publik dan keamanan manusia. Atau ada yang mengatakan sudah mencakup militer, ekonomi, politik dan lingkungan. Sebagaimana terdapat dalam konsep undang undang beberapa negara seperti *national security act* India atau konsep keamanan nasional disampaikan Oatley atau mengacu pada konsep Dewan Keamanan Nasional banyak negara yang sudah menangani ancaman yang multi dimensi yang berpotensi mengancam kepentingan vital negara.

### **2.1.3 Keamanan Nasional**

Pada awalnya terdapat kontradiksi konsep keamanan Amerika Serikat dan Eropa, jika Eropa lebih mengandalkan keamanan kolektif, maka Amerika Serikat sekitar tahun 1940 mulai mengenalkan konsep keamanan nasional. Konsep Eropa membentuk keamanan kolektif adalah untuk menghindari terjadinya perang mengingat pengalaman perang selama era Napoleon, perang dunia ke satu sampai ke perang dunia ke dua yang menyengsarakan mereka. Namun Doktrin Keamanan Nasional Amerika adalah hanya sedikit menggunakan konsep keamanan kolektif. Doktrin keamanan nasional Amerika adalah lebih dititikberatkan pada pertahanan dalam rangka tindakan pencegahan dini untuk mencegah peningkatan ancaman ke Amerika Serikat dan memastikan perang tidak akan masuk sampai ke dalam rumah Amerika Serikat (Buzan, 2009, p. 166).

Sementara itu menurut Buzan, penggunaan istilah keamanan nasional, karena yang dianggap sebagai dasar yang harus dilindungi adalah nation (bangsa). Dalam hubungan internasional bangsa mendirikan negara untuk melindungi dirinya, sehingga keamanan nasional yang dimaksud adalah sistem untuk melindungi bangsa oleh negara yang dibentuk oleh bangsa itu sendiri. Namun di samping bangsa dan negara, Buzan juga menyampaikan bahwa dalam perkembangannya ekonomi dan hal lain juga menjadi objek dari keamanan, misalnya dalam konteks hubungan Sistem ekonomi internasional adalah faktor yang sangat terkait dengan keamanan nasional. Karena semua negara akan mengejar

kepentingan ekonominya sehingga dapat saja mengganggu kepentingan atau keamanan nasional negara lain. Sehingga dikatakan bahwa *Internasional Economic Entities as Objects of Security*, (Buzan, 2009, p. 134). Oleh karena itu, menurut Buzan bahwa membahas terkait dengan keamanan nasional tidak akan terlepas dari kajian keamanan internasional (Buzan, 2009).

Sementara dalam khasanah awal kajian Keamanan Internasional menyatakan bahwa kajian yang fokus pada aktor negara dan aspek militer pada dasarnya membahas apa yang dikenal sebagai keamanan nasional. Konsep keamanan nasional ini sejalan dengan pemahaman keamanan secara tradisional yang didominasi oleh para pemikir paradigma Realisme (Wardoyo, 2015). Hal itu ditandai dengan isi awal dari Undang-Undang Keamanan nasional (*National Security Act*) 1947 Amerika serikat yang pada hakikatnya berisi pengaturan tentang angkatan bersenjata, diplomasi, kebijakan luar negeri dan sistem koordinasi dalam menghadapi ancaman dari luar terutama yang bersifat militer dalam konteks pertahanan negara. Dalam konteks ini keamanan nasional dimaknai sebagai perlindungan terhadap kedaulatan negara dari ancaman dari luar atau keamanan nasional diidentikan dengan keamanan negara dan hanya mencakup dimensi pertahanan saja.

Namun dalam perkembangannya konsep keamanan nasional mengalami perkembangan. Terutama menyangkut dimensi-dimensinya. Misalnya disampaikan oleh Agus Widjojo bahwa istilah keamanan nasional berkembang pada masa pasca Perang Dunia II. Dengan pengalaman berbagai perang antar Negara, maka keamanan suatu Negara diletakkan dalam kaitan maupun mengatasi ancaman dari Negara lain. Di sisi lain kemudian Agus Widjojo menyatakan titik berat keamanan diletakkan pada Negara dan sasarannya kedaulatan yang dirasakan sebagai hak sebuah Negara. Secara sederhana keamanan nasional terdiri dari pertahanan dan keamanan dalam negeri. Pertahanan adalah upaya sebuah Negara untuk menjaga kelanggengan hubungan serta kedaulatan dari ancaman militer dari luar negeri. Sedangkan

keamanan dalam negeri merupakan upaya sebuah Negara untuk mengatasi ancaman dari dalam negeri yang mengancam kelanggengan hidupnya (Widjojo, 2009).

Di sini terlihat konsep keamanan nasional dimaknai sebagai keamanan negara yang terbagi dalam dua dimensi yaitu pertahanan dan keamanan dalam negeri. Konsep keamanan nasional ternyata terus berkembang terutama terkait dengan cakupan atau dimensinya. Hal itu ditandai dengan dikeluarkannya beberapa undang-undang keamanan nasional atau yang berisi tentang dimensi keamanan nasional di beberapa negara yang isinya tidak hanya berbicara tentang ancaman militer atau bidang pertahanan saja, akan tetapi juga berisi dimensi yang lain seperti keamanan publik, dan keamanan manusia. Misalnya *National Security Act* yang dimiliki India tahun 1980 yang diperbaharui tahun 1984 yang berisi cakupan keamanan nasional meliputi ancaman yang mengganggu pertahanan India, keamanan masyarakat India, keamanan negara India, keselamatan publik, dan pemeliharaan jasa dan distribusi kebutuhan esensial masyarakat.

Demikian juga konstitusi Rusia mengamanatkan keamanan nasional meliputi keamanan negara, keselamatan umum, keamanan pribadi/keamanan manusia, keamanan lingkungan, serta jenis keamanan lain yang disediakan undang-undang Federasi Rusia (Rusia, 2010). Amerika Serikat sendiri kemudian melaksanakan revisi terhadap *National Security Act* 1947 dengan memasukan ancaman dari luar dan dalam terhadap keamanan negara termasuk dalam hal *Homeland Security*.

Isi dari Undang-Undang di beberapa negara tersebut sejalan dengan pendapat dari beberapa ahli keamanan. Misalnya *Carl Oatley* di dalam tulisannya yang berjudul *Australia's National Security Framework A Look to the Future*, keamanan nasional Australia didefinisikan sebagai

*“National security involves much more than military defence. At a minimum it is fundamentally about the survival of society. Pushing the definition a little further , it is concerned with the creation of necessary political, economic, social, and enviromental condition within which the society might flourish”* (Oatley, 2000).

Perubahan pandangan terhadap konsep keamanan nasional juga disampaikan *Patrick Garrity* dalam Cambone yang menekankan bahwa keamanan nasional tidak semata-mata berupa perlindungan terhadap bahaya dan kejahatan, tetapi juga kepada masalah yang menyangkut kelangsungan hidup seperti akses memperoleh air bersih, makanan, pekerjaan, tempat tinggal, dan segala kebutuhan dasar setiap manusia. Pada prinsipnya keamanan menampung keinginan masyarakat untuk dapat hidup dengan selamat dan berkualitas. Patrick Garrity menggaris bawahi pemikiran yang demikian yang perlu ditonjolkan dalam pandangan keamanan nasional, sebagaimana berikut :

*“...national security applies most at the level of the citizen. It amounts to human well being; not only protection from harm and injury but from access to water, food, shelter, health, employment, and other basic requisites that are the due to every person on earth. It is collective of the citizen needs –overall safety and quality life – that should figure prominently in the nation’s view of security”* (Cambone, 1998).

Richard Ullman memperluas definisi keamanan nasional. Ullman mendefinisikan ancaman terhadap keamanan nasional sebagai suatu tindakan rangkaian peristiwa : 1) mengancam secara drastis dan dalam kurun waktu yang relatif singkat untuk menurunkan kualitas hidup penduduk suatu negara, atau 2) mengancam secara significant mempersempit kisaran pilihan kebijakan yang tersedia untuk pemerintah negara atau swasta, entitas non pemerintah (orang, kelompok, perusahaan) di dalam negara (Ullman, 1983, p. 33). Menurut Sarkesian et.al Keamanan nasional AS adalah kemampuan lembaga-lembaga nasional untuk mencegah musuh menggunakan kekuatan yang akan merugikan orang Amerika atau kepentingan nasional mereka dan kepercayaan orang Amerika terhadap kemampuannya (Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, 2008, p. 4).

Menurut Rodhan setelah Perang Dingin hampir di mana-mana di dunia, definisi keamanan nasional diperluas yang semakin mengembangkan dan memperhitungkan keterkaitan tindakan aktivitas manusia dan aksi negara (Rodhan, 2008, p. 158). Ditambahkan Rodhan

konsep modern dari keamanan nasional terkait erat dengan kemunculan negara bangsa. Kebijakan keamanan nasional secara luas dapat didefinisikan sebagai kerangka kerja untuk menggambarkan bagaimana suatu negara menyediakan keamanan bagi negara dan warganya (Rodhan, 2008, p. 11). Sementara menurut Buzan dilihat dari objek keamanan, maka mulai dari negara turun ke level individu dan naik ke level sistem internasional (Buzan, 2009, p. 13). Masalah keamanan nasional ternyata merupakan masalah keamanan yang bersifat sistemik di mana individu, negara dan semua sistem berperan. Dari ketiga level ini keamanan nasional dapat kita lihat secara holistik, (Buzan, 2009, p. 247).

Dari beberapa isi undang-undang keamanan nasional di beberapa negara dan konsep dari beberapa pakar di atas, maka dapat diartikan bahwa saat ini konsep keamanan nasional sudah menyangkut paling tidak dua dimensi besar yaitu keamanan negara (*state security*) dan keamanan manusia (*human security*) dan konsep keamanan nasional akan terkait dengan perkembangan lingkungan strategis internasional. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konsep keamanan nasional juga saat ini sudah bersifat komprehensif (*Comprehensive Security*).

### **2.1.3.1 Keamanan Negara (*State Security*)**

Multimer mengatakan dalam pendekatan tradisional, keamanan secara sederhana diartikan sebagai keamanan sebuah negara yang dapat diancam oleh kekuatan militer negara lain dan harus dipertahankan melalui kekuatan militer negara itu sendiri (Mutimer, 1999). Dalam pendekatan ini, negara (*state*) menjadi subyek serta sekaligus obyek dari upaya mengejar kepentingan keamanan. Pandangan pada kelompok ini menilai bahwa semua fenomena politik dan hubungan internasional adalah fenomena tentang negara. Dalam ranah pemikiran tradisional inilah negara menjadi inti dalam upaya menjaga keamanan negara (Prasetyono, et.al., 2006). Sejalan dengan itu Widjojo mengatakan bahwa dengan pengalaman berbagai perang antar Negara, maka keamanan

suatu Negara (*State Security*) diletakkan dalam kaitan maupun mengatasi ancaman dari Negara lain. Titik berat keamanan diletakkan pada Negara dan sasarannya kedaulatan yang dirasakan sebagai hak sebuah Negara. (Widjojo, 2009)

Sejalan dengan itu Araf menyatakan bahwa dalam konsepsi klasik, keamanan lebih diartikan sebagai usaha untuk menjaga keutuhan teritorial negara dari ancaman yang muncul dari luar. Konflik antar negara khususnya dalam upaya memperluas imperium daerah jajahan membawa *definisi security* hanya ditujukan kepada bagaimana negara memperkuat diri dalam upaya menghadapi ancaman militer. Dalam pendekatan tradisional, negara (state) menjadi subyek dan obyek dari upaya mengejar kepentingan keamanan. Pandangan kelompok ini menilai bahwa semua fenomena politik dan hubungan internasional adalah fenomena tentang negara. Dalam alam pemikiran tradisional ini negara menjadi inti dalam upaya menjaga keamanan negara (Araf & Abbas, 2008).

Adapun menurut Buzan keamanan setidaknya ada pada tiga level. Keamanan level 1 individu, level 2 negara level 3 keamanan pada tataran sistem internasional. Menurut Buzan, keamanan negara ada sejak negara terdiri dari individu-individu yang terikat bersama menjadi suatu kolektif unit politik yang di sebut negara. Negara tidak hanya merupakan unit yang paling powerful/kuat di dalam sistem internasional, tetapi juga biasanya dominan dalam hal penguasaannya atas instrumen kekuatan, terutama mesin militer utama yang dibutuhkan untuk perang modern (*Not only is the state by far the most powerful type of unit in terms of political allegiance and authority, but also it is normally dominant everywhere in terms of its command over instruments of force, particularly the major military machines required for modern warfare*).

Konsep keamanan berbasis paham negara (*state centered security*) dimaknai hak-hak negara berada di atas hak-hak perorangan warga negara. Negara menuntut pengabdian total seluruh warga negara demi untuk menjaga keamanan negara (Wantannas, 2020). Sementara

menurut Muhammad, keamanan negara hanyalah satu bidang keamanan yaitu upaya menjamin keamanan negara sebagai suatu entitas. Walau saling terkait, keamanan negara berada pada domain yang berbeda dengan keamanan umum. Keamanan Negara menyangkut eksistensi atau kelangsungan hidup dan ketentraman individu/kelompok orang (pada umumnya) hidup dalam negara. Kelompok orang dalam domain pertama disebut rakyat yang terikat dalam pesetambatan politik, sedangkan kelompok kedua disebut masyarakat yang terikat dalam pesetambatan sosial. Karena itu, ancaman terhadap keamanan negara belum tentu merupakan gangguan terhadap keamanan manusia/ kelompok/ masyarakat. Pendekatan yang memungkinkan untuk memahami bentuk keamanannya, dilihat dari eskalasi gangguan. Bentuk ancaman terhadap keamanan negara dapat berupa pembajakan, penyelundupan, narkoba, illegal logging, illegal mining, illegal fishing, illegal migrant dan lainnya. Ancaman eksternal yang termasuk dalam isu keamanan negara adalah seperti invasi militer, agresi militer, dan pelanggaran lintas batas negara. Ancaman negara yang bersumber dari dalam negeri (internal) adalah seperti pemberontakan bersenjata, gerakan separatisme, konflik kekerasan internal seperti di Poso, Aceh dan Papua, terorisme dan lain-lain (Muhammad, 2008). Oleh karena, dalam naskah akademik tentang Dewan Keamanan Nasional dari Setjen Wantannas disampaikan bahwa jika dibagi lagi, maka keamanan negara bisa dibagi menjadi 2 dimensi yaitu dimensi pertahanan negara dan dimensi keamanan dalam negeri (Wantannas, 2020).

### **2.1.3.2 Keamanan Manusia (*Human Security*)**

Buzan setidaknya membahas 3 hal penting yang berhubungan dengan keamanan nasional yaitu individu/manusia, negara dan juga sistem internasional. Buzan melihat bahwa individu/manusia dapat menjadi objek acuan dasar dari keamanan. Aspek keamanan individu/manusia berkaitan dengan apa yang mungkin disebut ancaman sosial yang muncul dari fakta bahwa orang menemukan dirinya ada dalam

lingkungan manusia dengan konsekuensi sosial, ekonomi dan politik yang tidak dapat dihindari. Pada area inilah Buzan menemukan hubungan penting antara keamanan di level 1 yaitu keamanan di level Individu dengan keamanan pada level 2 yaitu Negara. Ancaman sosial datang dalam berbagai bentuk, tetapi setidaknya ada empat tipe dasar yaitu ancaman fisik (rasa sakit, cedera, kematian), ancaman ekonomi (perampasan penghancuran properti, penolakan akses untuk bekerja atau sumber daya), ancaman terhadap hak (penolakan penjara kebebasan sipil). dan ancaman terhadap posisi atau status (penurunan pangkat, penghinaan publik). Tantangannya menurut Buzan adalah bagaimana meningkatkan pembebasan komunitas tanpa memperbesar penindasan oleh otoritas. Seperti yang dikatakan Waltz, "Negara, seperti halnya orang, tidak aman sebanding dengan sejauh mana kebebasan mereka. Jika kebebasan diinginkan, ketidakamanan harus diterima". Tidak ada pilihan nyata untuk kembali, dan keamanan individu terikat secara tak terpisahkan dengan negara (Buzan, 2009, p. 20).

Sementara John Lock dalam Buzan menyatakan bahwa dalam konsep sosial, negara ada karena ada masyarakat. Dasar dari negara berdasar dari persetujuan warganya, Oleh karena itu tindakan negara harus berdampak pada kepentingan warganya. Dalam pandangan ini bentrokan serius antara warga negara dan negara harus dihindari. Sebagai perpanjangan dari pandangan kontrak sosial, bahwa negara memperoleh status merdeka karena peran esensial dalam realisasi dari kepentingan individu. Jika negara memiliki tujuannya sendiri, maka itu jauh terlepas dari, dan tidak responsif terhadap kebutuhan keamanan individu, (Buzan, 2009, p. 33). Dalam konteks keamanan individu, maka negara dalam hubungan dengan ketertiban sipil negara mengamankan hak-hak individu. Pemusnahan masyarakat adalah harga yang terlalu tinggi untuk dibayar demi keamanan nasional. Sementara dalam hubungannya dengan keamanan eksternal, negara seharusnya memberikan perlindungan kepada warganya dari campurtangan asing, serangan dan invasi (Buzan, 2009, p. 39).

Hubungan antara keamanan nasional dengan keamanan manusia (*human security*) sendiri sudah disampaikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui paper UNDP yang mengangkat topik peran serta masyarakat, yang mengemukakan:

*“The concept of security must change –from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people security, from security through armament to security through human development, from territorial to food, employment and environmental security”* (UNDP, 1993, p. 2).

Di sini dikatakan bahwa perlunya merubah konsep keamanan (*concept of security*), dari yang secara eksklusif hanya menekankan pada keamanan nasional diubah menjadi konsep yang lebih luas yang juga menekankan pada keamanan masyarakat atau rakyat (*people security*). Keamanan tidak hanya menyangkut alat-alat perang atau militer semata, namun keamanan juga termasuk menyangkut pengembangan manusia (*human development*). Keamanan tidak hanya menyangkut keamanan terhadap wilayah teritorial negara (wilayah kedaulatan) saja, tetapi juga meliputi masalah keamanan sosial ekonomi (seperti: pangan dan ketenagakerjaan serta lingkungan).

Demikian juga dalam laporan UNDP tahun 1994 dituliskan bahwa pemikiran utama dari konsep *human security* adalah bahwa berakhirnya perang dingin seharusnya mengubah juga paradigma keamanan dari keamanan nuklir menuju keamanan manusia. Badan PBB ini berpendapat bahwa konflik yang terjadi saat ini lebih banyak di dalam negara (*within nations*) daripada antar negara (*international conflicts*). Menurut UNDP bagi banyak orang, perasaan tidak aman lahir lebih banyak dari kehidupan sehari-hari dari pada akibat peristiwa dunia tertentu. Misalnya, apakah mereka memiliki cukup makan? tak akan kehilangan pekerjaan? Aman berjalan di jalan umum? Akankah mereka menjadi korban karena status gender-nya? Akankah asal usul agama atau etnis mereka akan menyebabkan mereka menjadi korban penyiksaan? Dalam laporan UNDP ini kemudian menyampaikan bahwa pada analisis akhirnya, *human security* adalah identik dengan anak-

anak yang tidak mati, penyakit yang tidak menyebar, pekerjaan yang tidak dihentikan, konflik etnis yang tidak berujung pada kekerasan. *Human security* tidak berurusan dengan senjata. Lebih berurusan pada kehidupan manusia dan martabatnya. Laporan UNDP 1994 menekankan pemaknaan *human security* sebagai sesuatu yang universal. Relevan dengan semua manusia dimanapun. Hal ini disebabkan oleh ancaman keamanan dalam *human security* bersifat umum. Dimanapun terjadi tak memandang tapal batas negara. *Human security* memusatkan perhatian pada manusia (*people-centered*) dan bukan negara (*state-centered*), dengan memaknai keamanan pada tujuh wilayah yaitu: keamanan ekonomi (*economic security*), makanan (*food security*), kesehatan (*health security*), lingkungan (*environmental security*), pribadi/individu (*personal security*), komunitas (*community security*) dan politik (*political security*). Konsep ini juga mengidentifikasi enam ancaman terhadap *human security* yaitu: pertumbuhan penduduk yang tak terkendali, disparitas peluang-peluang ekonomi, tekanan migrasi penduduk, degradasi lingkungan, perdagangan narkoba, dan terorisme internasional (Acharya & Smith, 2002).

Menurut Buzan berbagai masalah kebijakan keamanan yang berorientasi individual dapat sangat substansial berpengaruh bagi keamanan nasional. setidaknya dalam empat macam: Pertama, individu atau kelompok sub-negara bisa menjadi masalah keamanan nasional dengan sendirinya. Contoh: Pembunuh, teroris, separatis, kudeta dan revolusioner semua menjadi ancaman bagi negara. Oleh karena itu sumber daya militer dan kepolisian harus diberdayakan. (p.32).

Kedua, terkait dengan masalah keamanan domestik langsung, adalah peran yang dimainkan warga untuk mendukung beberapa kepentingan negara lainnya. Contohnya Nazi di Prancis selama tahun 1930-an, Jepang di Amerika Serikat dan Kanada selama Perang Dunia Kedua, pembangkang berorientasi barat di Uni Soviet, orang Cina di Malaya selama tahun 1950-an.

Ketiga dari keamanan individu ke keamanan nasional. Dalam hal ini ancaman individu tidak langsung kepada negara atau pemerintah, tetapi mempengaruhi opini publik kebijakan negara. Atau kemampuan individu membentuk opini publik untuk mempengaruhi kebijakan negara untuk tujuannya sendiri. Contoh: Woodrow Wilson dan Franklin Roosevelt berjuang melawan opini isolasionis di Amerika Serikat sehingga mengubah situasi Perang Dunia Pertama dan sebelum Perang Dunia Kedua; Pengaruh lobi Yahudi pada kebijakan timur tengah di Amerika. Keempat, peran individu sebagai pemimpin negara. Peran pemimpin yang sangat kuat akan mempengaruhi kebijakan keamanan negaranya. Contoh Hitler di Jerman dan Stalin di Uni Soviet (Buzan, 2009, p. 39).

Dengan demikian dapat diartikan bahwa arus globalisasi yang menerpa ke seluruh pelosok dunia telah mengangkat demokratisasi, hak azasi manusia, dan lingkungan hidup sebagai isu-isu yang terkait erat dan mewarnai sektor keamanan. Tuntutan adanya rasa aman tidak dapat lagi hanya dipandang dari perspektif negara, karena rasa aman adalah juga tuntutan individu-individu yang telah sepakat membentuk negara. Sehubungan dengan itu maka keamanan insani menjadi salah satu isu keamanan yang semakin mengemuka dan tidak dapat dilepaskan dari keamanan nasional. Sejalan dengan kompleksitas sifat, bentuk, dan relasi ancaman yang dihadapi, maka ranah keamanan juga menjadi semakin luas, rumit, dan multidimensional.

#### **2.1.4 Tata Kelola Sistem Keamanan Nasional (*Governance of National Security System*)**

Dalam penelitian ini digunakan juga teori tata kelola sistem keamanan nasional khususnya dalam membedah dan menjawab pertanyaan penelitian 2 (dua) terutama untuk 2b dan 2c. Menurut Roseau, pemerintah (*government*) dan tata kelola (*governance*) bukanlah istilah yang sama, meskipun keduanya berbagi tujuan yang berorientasi pada tujuan yang sama. Pemerintah ada bila mereka dengan legal dan formal memiliki otoritas turunan dan melaksanakan kegiatan eksekusi kebijakan

kekuasaan. Sebaliknya, tata kelola mengacu pada pembuatan, pelaksanaan, dan pelaksanaan kegiatan dalam jaringan yang didukung oleh tujuan bersama warga dan organisasi (LB Bingham, 2005, p. 548).

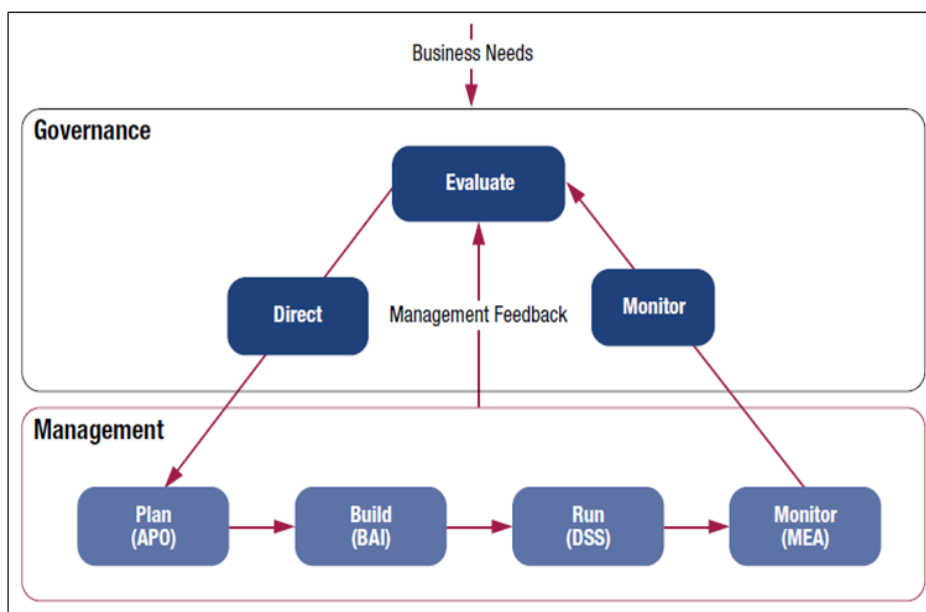
Hal yang hampir sama disampaikan dalam tulisan DCAF (*Geneva Centre for Security Sector Governance*, 2000) bahwa pemerintah (*government*) adalah institusi yang mengontrol negara, sementara tata kelola (*governance*) lebih luas istilahnya yang menggambarkan aturan, struktur, norma dan proses baik formal dan informal yang mempengaruhi bagaimana barang publik disediakan di masyarakat mana pun. Tata kelola disediakan oleh pemerintah, sejauh pemerintah membuat keputusan kebijakan, mengembangkan strategi, mengalokasikan sumber daya dan dalam sebuah demokrasi mewakili warga negara untuk pelaksanaan kekuasaan dan otoritas pemerintah yang secara langsung mempengaruhi penyediaan barang publik, termasuk keamanan (DCAF, 2000, p. 3).

Sementara menurut COBIT *Governance* dan *management* merupakan dua hal yang berbeda baik dari sisi pelaku/penanggung-jawabnya, aktifitas-aktifitasnya, maupun tujuan dari masing-masingnya (Lihat Gambar 2.1 di bawah). *Governance* memastikan kebutuhan, kondisi dan pilihan pemangku kepentingan terpenuhi melalui:

- Evaluasi untuk menentukan tujuan perusahaan yang seimbang dan yang telah disepakati untuk dicapai.
- Menetapkan arah melalui penentuan prioritas dan pengambilan keputusan.
- Memantau kinerja dan kepatuhan terhadap arah dan tujuan yang telah disepakati.

Sementara manajemen bertanggungjawab atas perencanaan, pembangunan, operasional dan pengawasan terhadap kegiatan yang sejalan dengan arahan yang ditetapkan oleh badan pengelola untuk mencapai tujuan perusahaan. Pada kebanyakan pada sektor bisnis, tata kelola merupakan tanggungjawab dari dewan direksi di bawah kepemimpinan ketua, sementara manajemen adalah tanggung jawab manajemen eksekutif di bawah kepemimpinan atau CEO.

Tata kelola dan manajemen memiliki berbagai jenis kegiatan dengan tanggung jawab yang berbeda mengingat peran tata kelola memerlukan serangkaian interaksi antara tata kelola dan manajemen untuk menghasilkan sistem tata kelola yang efisien dan efektif. Dapat digambarkan bahwa dari sisi pelaku/penanggung-jawabnya, penanggung-jawab *governance* ada pada tingkatan dewan direksi dan komisaris. Sementara penanggung-jawab *management* ada pada tingkatan manajemen eksekutif dan manajemen lini, seperti dalam gambar berikut :



**Gambar 2.1 Area Kerja Tata Kelola dan Manajemen pada COBIT 5**

Sumber: *A Business Framework for the Governance and Management of Enterprise IT*. USA:ISAC, 2012

Adapun DCAF menyatakan bahwa tata kelola sektor keamanan yang baik (*Good Security Sector Governance/SSG*) berarti menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik untuk sektor keamanan negara. SSG yang baik berbasis pada gagasan bahwa sektor keamanan harus dipertahankan pada level standar tinggi dalam layanan publik sebagaimana penyedia layanan sektor publik lainnya. Tata kelola sektor keamanan yang baik adalah standar normatif tentang bagaimana suatu negara harus menyediakan keamanan negara dan keamanan manusia dalam konteks demokrasi.

Sementara kata sistem berasal dari Bahasa Yunani yang berarti “systema” yang berarti serangkaian dari obyek-obyek yang digabungkan oleh suatu kerangka interaksi yang teratur atau saling bergantung. Menurut *Oxford English Dictionary* pengertian system adalah suatu set atau rangkaian dari benda-benda yang saling berhubungan atau saling bergantung satu sama lain sedemikian rupa sehingga membentuk satu kesatuan yang kompleks. Menurut Checkland dan King (1972), sistem adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling bergantung atau berinteraksi secara teratur dan membentuk satu kesatuan yang utuh. Sedangkan Immegart (1972) menyatakan sistem dapat juga dipahami sebagai berbagai bentuk dari struktur atau operasi, konsep, fungsi yang terdiri dari bagian-bagian yang bersatu dan terintegrasi (Tunas, 2010, pp. 16–17).

Ackoff (1999) dalam Hardjosoekarto mendefinisikan sebuah sistem sebagai “Suatu kumpulan dari bagian-bagian yang saling berinteraksi satu dengan lainnya yang berfungsi secara keseluruhan (whole). Tetapi sebuah sistem bukanlah penjumlahan dari seluruh bagian, karena sebuah sistem merupakan hasil dari banyak sekali interaksi”. Reisman (1979) juga mengemukakan pengertian sistem yang lebih luas: (Hardjosoekarto, 2012b, p. 33). “A system is a set of resources-personnel, materials, facilities, and/or information-organized to perform design function, in order to achieve desired results”. Banyak juga yang menggunakan pengertian sebuah system berdasarkan rumusan Ludwig von Bertalanffy, yaitu entitas yang mempertahankan keberadaannya melalui saling interaksi (*mutual interactions*) di antara bagian-bagiannya.

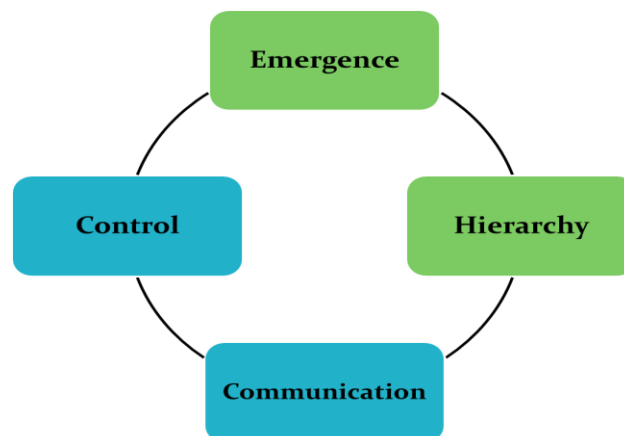
Dalam penelitian ini digunakan teori sistem yang disampaikan oleh Checkland. Menurut Checkland (1999) (Sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 2.2 dibawah), inti dari konsep sistem adalah dua pasang gagasan, yaitu *emergence (property)* dan *hierarchy* serta *communication* dan *control*. Dalam memahami teori ini digunakan ilustrasi perbandingan antara sekumpulan suku cadang mobil dengan mobil.

Bayangkan kita memiliki beberapa suku cadang mobil yang lengkap yang terdiri dari kerangka, mesin, roda, dan seluruh suku cadang yang lain. Semua suku cadang ini dikumpulkan dalam suatu tempat dalam bentuk onggokan suku cadang mobil. Betapa pun lengkapnya suku cadang tersebut, kita tidak akan bertemu mobil, dan kita tidak akan menemukan serba sistem mobil. Sekumpulan suku cadang mobil tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai sebuah sistem atau serba sistem karena beberapa alasan. *Pertama*, tidak ada interelasi dan komunikasi (*Communication*) di antara suku cadang-suku cadang tersebut. *Kedua*, tidak ada mekanisme kontrol (*Control*) atas keberadaan masing-masing suku cadang, dan dengan demikian juga tidak ada mekanisme kontrol terhadap hubungan interelasi dan komunikasi di antara mereka. *Ketiga*, tidak ada pemisahan antara entitas onggokan suku cadang dengan entitas di luar onggokan. Dengan kata lain, tidak ada lingkungan dari onggokan tersebut. Keempat, suku cadang onggokan tersebut tidak memiliki apa yang disebut sebagai emergent property (*Emergence*), yaitu properti yang timbul sebagai akibat bersatunya bagian-bagian menjadi keseluruhan, di mana properti tersebut tidak dimiliki oleh tiap-tiap bagian ataupun onggokan dari bagian-bagian tersebut. *Emergent property* ini juga mengandung arti kapabilitas untuk mewujudkan tujuan dari keseluruhan, dan tentu saja tidak dimiliki oleh onggokan suku cadang mobil. Kelima, onggokan tersebut tidak memiliki susunan entitas berlapis (*structure in layers*) (*Hierarchy*). Dengan kata lain, tidak ada serba sistem di dalam onggokan suku cadang mobil, atau tidak memenuhi syarat dari dua gagasan sistem seperti yang disampaikan Chackland yaitu *emergence (property)* dan *hierarchy* serta *communication* dan *control* (Hardjosoekarto, 2012b).

*Emergence property* yaitu properti yang timbul akibat bersatunya bagian-bagian menjadi suatu keseluruhan, dimana properti tersebut tidak dimiliki oleh tiap-tiap bagian atau onggokan dari bagian-bagian itu. Emergent properti ini juga mengandung arti kapabilitas untuk mewujudkan tujuan dari keseluruhan, dan ini tentunya tidak dimiliki oleh bagian-bagian.

Contohnya mobil adalah sebuah *emergent property* dari sebuah serba sistem mobil yang terdiri dari bagian-bagian seperti mesin, rem, roda dll. Jika suku cadang hanya berbentuk onggokan mesin, rem, roda dll, maka itu belum dikatakan sebagai mobil dan demikian kita belum menjumpai sebuah sistem mobil.

Sebuah sistem tercipta dari proses evolusi pada dunia nyata, dan alam semesta (*universe*) terdiri dari beberapa entitas yang menunjukkan adanya *emergent properties*, yakni agregat dari komponen-komponen dalam suatu sistem. Dalam kaitannya dengan *emergent properties*, Checkland dan Poulter (2006) dalam Priyatno menegaskan bahwa gagasan sistem berfokus pada interaksi antar berbagai elemen yang terdapat pada kompleksitas situasi nyata manusia. Gagasan sistem memiliki relevansi untuk berhadapan dengan kompleksitas dunia nyata. Inti atau konsep dari gagasan sistem (*systems ideas*), yaitu sistem yang secara keseluruhan bersifat adaptif dan dapat bertahan sepanjang waktu melalui penyesuaian terhadap perubahan lingkungan. Jika sistem ingin bertahan, sistem memerlukan proses komunikasi (untuk mengetahui apa yang sedang terjadi) dan proses pengawasan (yaitu respons yang dapat disesuaikan terhadap guncangan) (Priyatno, 2013, p. 77).



**Gambar 2.2 Kerangka Teori Sistem**

Sumber: Chackland, 1990

Melihat beberapa definisi dan pengertian-pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan tata kelola sistem keamanan nasional yang dimaksud

adalah suatu tindakan, metode, kegiatan atau fungsi pemerintahan mencakup mengarahkan (*direct*), evaluasi (*evaluate*) dan memantau (*monitor*) untuk mengatasi sesuatu hal yang berkaitan dengan urusan keamanan nasional yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka menjalankan kekuasaannya yang menganut prinsip demokrasi dan didukung oleh suatu struktur tertentu.

Sementara menurut Lyn Provost, tata kelola (*governance*) yang baik akan membuat sistem keamanan nasional akan dapat merespon setiap ancaman dengan baik (Lyn Provost, 2016, p. 3). Provost menambahkan bahwa tata kelola sistem akan memungkinkan lembaga untuk bekerja sama dalam cara yang terkoordinasi dan juga dibutuhkan Informasi mengalir melalui Sistem secara efektif dan efisien (Lyn Provost, 2016, p. 8).

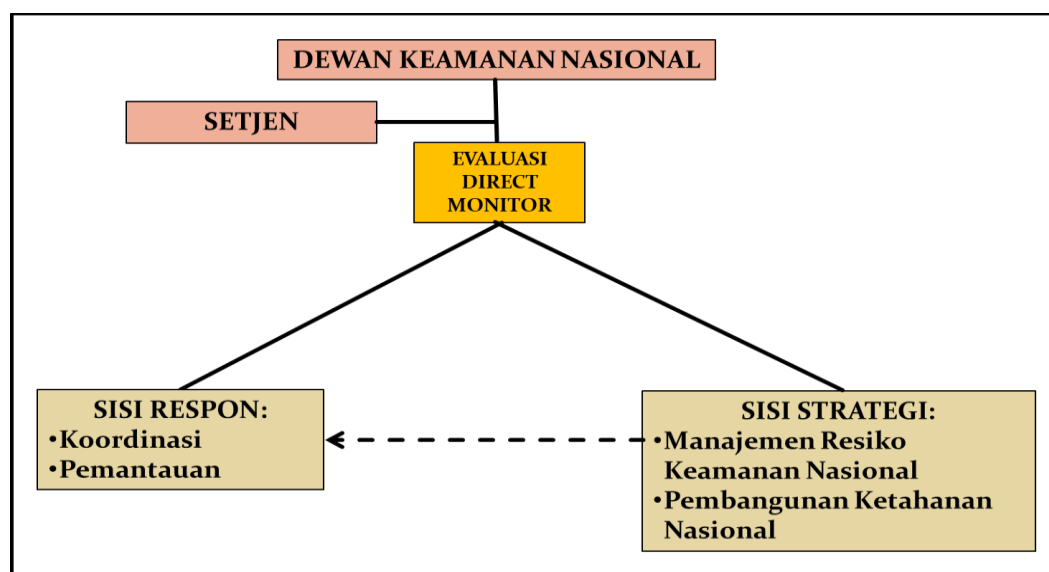
Sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 2.3 di bawah, Provost menyampaikan dua hal yang dilakukan dalam tata kelola sistem keamanan nasional adalah pertama, pengaturan tata kelola untuk merespon terhadap peristiwa dan keadaan darurat keamanan nasional yang disebut sebagai "*Sisi Respons*" dari Sistem, dan kedua adalah pengaturan tata kelola untuk mengelola (*for managing*) risiko keamanan nasional dan pembangunan ketahanan nasional yang disebut sebagai "*Sisi Strategis*" dari Sistem. Artinya dalam tata kelola "sisi respon", ketika sistem diaktifkan sebagai respon terhadap suatu peristiwa keadaan darurat keamanan nasional, maka "sisi respon" akan mengatur dan mengelola respon yang muncul. Sementara dalam tata kelola "strategi", sistem akan bekerja secara fokus pada management risiko (*risk management*) dan strategi pembangunan ketahanan nasional (*building national resilience*) (Lyn Provost, 2016, p. 12).

Delapan elemen tata kelola yang baik (*good governance*) menurut Provost adalah:

- 1) menetapkan tujuan yang jelas dan tetap fokus padanya;
- 2) memiliki peran dan tanggung jawab yang jelas yang memisahkan tata kelola (*governance*) dan pengelolaan (*management*);

- 3) memimpin dengan menetapkan irama yang konstruktif;
- 4) melibatkan orang yang tepat;
- 5) berinvestasi dalam hubungan efektif yang dibangun di atas kepercayaan dan rasa hormat;
- 6) akuntabilitas yang jelas dan transparan tentang kinerja mereka;
- 7) mengelola risiko secara efektif; dan
- 8) memastikan bahwa Anda memiliki informasi, sistem, dan kendali yang baik.

Dalam penelitian ini, digunakan teori tata kelola sistem keamanan nasional yang disampaikan oleh Lyn Provost di atas. Teori yang disampaikan adalah tata kelola sistem keamanan nasional yang dibagi dalam dua bagian yaitu “Sisi Respon” dan “Sisi Strategi”:



**Gambar 2.3 Kerangka Teori Tata Kelola Sistem Keamanan Nasional**

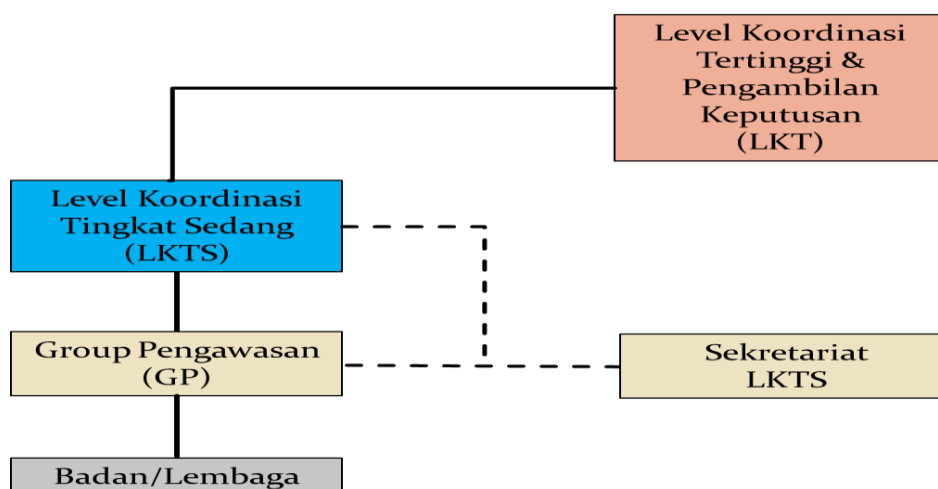
Sumber: *Governance of the National Security System*, Lyn Provost (2016) “Telah Diolah Kembali Oleh Peneliti”

#### a. Tata Kelola “Sisi Respon” dari Sistem Keamanan Nasional

Dalam tata kelola dalam sisi respon terdapat struktur respon yang terdiri dari 3 level dari sistem. Dalam hal ini, peneliti menanyakan kepada informan ditentukan tentang bagaimana sistem respon

terhadap suatu kedaruratan (*emergency*) yang terkait dengan keamanan nasional dan juga terkait dengan ancaman yang dihadapi oleh pertahanan dan keamanan rakyat semesta (keamanan negara) di Indonesia dengan menggunakan panduan teori sistem respon dari Lyn Provost. Pertanyaan yang diajukan seputar pada sistem koordinasi dan pengambilan keputusan pada tiga level sebagaimana yang disampaikan Lyn Provost yaitu tingkat koordinasi tertinggi, koordinasi menengah dan tingkat pengawasan. Tujuan dari struktur respons adalah untuk menyediakan koordinasi dari semua unsur pemerintah untuk merespon, dengan cara mengidentifikasi dan mengelola risiko, tepat waktu, meminimalkan bahaya, dan penggunaan sumber daya dengan tepat, serta adanya pengawasan.

Berikut ini kerangka Teori Tata Kelola “Sisi Respon” dari Sistem Keamanan Nasional:



**Gambar 2.4 Kerangka Tata Kelola “Sisi Respon” dari Siskamnas**

Sumber: *Governance of the National Security System*, Lyn Provost, 2016

Dalam Gambar 2.4 di atas menunjukkan Level Koordinasi Tertinggi dan pengambilan keputusan (LKT) diketuai oleh Perdana Menteri atau Presiden untuk memberikan arahan dan koordinasi ke semua jajaran strategis dalam memberikan respon terhadap suatu peristiwa emergensi.

Level Koordinasi Tingkat Sedang (LKTS) diketuai oleh seorang kepala eksekutif. Peran struktur ini adalah memberikan arahan dan koordinasi strategis semua Lembaga pemerintah terkait untuk merespon terhadap suatu peristiwa. Ketua eksekutif ini akan melapor ke pimpinan koordinasi tertinggi.

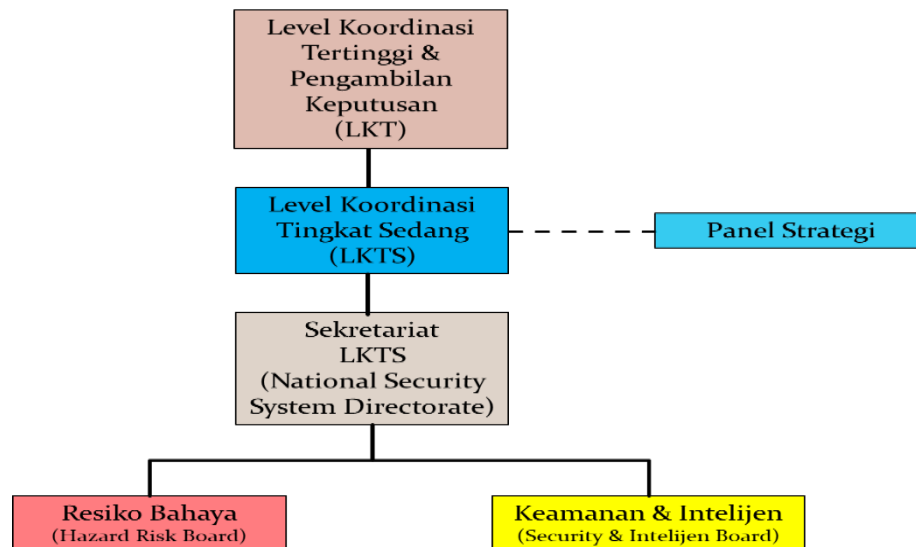
Grup Pengawasan (GP) biasanya diketuai Eksekutif keamanan atau Intelijen atau pejabat yang didelegasikan dari Direktorat dan pejabat senior dari instansi terkait. Struktur koordinasi tingkat sedang akan meminta Grup Pengawasan memantau krisis yang berpotensi berkembang atau yang sedang terjadi. Group Pengawasan bertanggung jawab untuk memastikan terjadinya koordinasi tingkat tinggi yang berkelanjutan antara lembaga dan untuk mengoordinasikan para pemantau dan penilai dan selanjutnya memberikan saran ke SKTS.

Deputi GP akan mengaktifkan Sistem atas permintaan, atau berdiskusi dengan ketua Badan/Lembaga sesuai dengan setiap risiko keamanan nasional (atau elemen utama dari risiko semacam itu). Kemudian Badan/Lembaga akan diberikan tanggungjawab utama untuk mengelola bahaya atau risiko yang terjadi.

Peran-peran di atas akan ditanyakan pada informan dan juga peneliti akan mencari data aturan-aturan yang berada di Indonesia yang terkait dengan sistem respon baik terkait dengan sistem keamanan nasional.

#### b. Kerangka Teori: Tata Kelola “Sisi Strategi” dari Sistem Keamanan Nasional

Menurut Provost, tata kelola “Sisi Strategis” dari sistem keamanan nasional berfokus pada tata kelola manajemen risiko bahaya dan strategi lainnya yang dapat menjamin keamanan nasional (contohnya: strategi pembangunan ketahanan nasional dari New Zealand).



**Gambar 2.5 Kerangka Tata Kelola “Sisi Strategi” dari Siskamnas**

Sumber: *Governance of the National Security System, Lyn Provost, 2016*

Dalam Gambar 2.5 di atas menunjukkan “Sisi strategi” dari sistem keamanan nasional mencakup beberapa dewan pengurus, komite, dan sub komite dan kelompok kerja. Struktur tata kelola tentang “Sisi Strategi” ini terdiri dari :

- Komite Level Koordinasi Tingkat Sedang/LKTS)
- Bagian struktur Keamanan dan Intelijen;
- Bagian struktur Risiko Bahaya (*Hazard Risk*); dan
- Panel Strategi

Peneliti akan mewawancarai dan mencari data tentang LKTS yang ada di Indonesia yang berperan dalam :

- 1) Monitoring terhadap hal-hal yang membahayakan keamanan nasional
- 2) Pembuatan Strategi keamanan nasional
- 3) Menangani pembinaan dan pembangunan ketahanan nasional, dan
- 4) Membuat Manajemen risiko keamanan nasional (tingkatan ancaman dan bagaimana cara mengurangnya).

Peneliti telah mewawancarai informan dan mendapatkan data tentang sistem di Indonesia yang memiliki kapabilitas dan sistem untuk mengidentifikasi risiko utama (*major risk*) yang ditimbulkan dari internal eksternal terhadap keamanan nasional. Peneliti juga menanyakan dan menemukan data tentang aturan yang telah dibuat pemerintah untuk memitigasi dan mengelola risiko-risiko tersebut secara efisien dan efektif. Di beberapa negara sistem ini dikelola oleh sebuah lembaga yang bernama *National Security Council* atau semacamnya.

### **2.1.5 Kepentingan Nasional**

Arnold Wolfers mengatakan bahwa ada keterikatan yang sangat erat antara keamanan nasional dengan kepentingan nasional. Keamanan nasional merupakan tujuan, sementara ukuran keamanan nasional suatu bangsa adalah ketiadaan ancaman terhadap nilai-nilai yang dibutuhkan dan ketiadaan rasa takut akan diserangnya nilai-nilai tersebut. Nilai-nilai yang dimaksud disini ialah kepentingan nasional (Wolfers, 1962, p. 150). Artinya keamanan nasional suatu bangsa akan baik jika kepentingan nasional bebas dari gangguan atau ancaman. Sarkesian *et. al* menyatakan bahwa Kebijakan keamanan nasional terutama berkaitan dengan perumusan dan penerapan strategi nasional yang melibatkan ancaman atau penggunaan kekuatan untuk menciptakan lingkungan yang menguntungkan bagi kepentingan nasional AS (Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, 2008, p. 5).

Sementara itu Kementerian Pertahanan AS dalam Supriyatno menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) tahap dalam pembuatan kebijakan keamanan nasional. Pertama menentukan apa saja yang menjadi kepentingan nasional negara tersebut, kedua ancaman apa saja yang akan mengancam kepentingan tersebut, dan tahap ketiga adalah menentukan aktor dan prioritas dalam menetralsir ancaman tersebut (Supriyatno, 2014, p. 134). Sejalan dengan itu Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan bahwa sebelum merumuskan keamanan nasional, maka cenderung harus merumuskan kepentingan nasional

(Yudhoyono, 2014). Artinya konsep keamanan nasional akan sangat terkait dengan kepentingan nasional suatu negara.

Ditambahkan Yudhoyono bahwa pemahaman tentang keamanan nasional di hampir semua negara dalam hal formulasinya memiliki empat cakupan dalam kepentingan fundamental, yaitu pertama untuk menjaga ideologi dan nilai-nilai dasar (*basic values*), termasuk didalamnya adalah demokrasi; kedua, kepentingan menjaga kedaulatan dan keutuhan wilayah (*military interest*); ketiga, kepentingan untuk memperkuat perekonomian bangsa (*economic interest*); dan keempat, kepentingan untuk ikut membentuk tatanan dunia yang damai, adil dan sejahtera (*international interest*) (Yudhoyono, 2014).

Pencetus pertama pengertian kepentingan nasional adalah Hans J Morgenthau. Hans berpendapat bahwa kepentingan nasional merupakan alat untuk mengejar kekuasaan, sebab melalui kekuasaan itulah suatu negara dapat mengontrol negara lain. Konsep kepentingan nasional yang lebih spesifiknya adalah kemampuan negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain (Morgenthau, 1978). Selain Morgenthau, Felix E. Oppenheim mengartikan konsep kepentingan nasional sebagai tujuan kesejahteraan pemerintahan nasional dalam level internasional. Hal tersebut dapat diartikan bahwa kepentingan nasional dari suatu negara adalah untuk menjaga otonomi politik dan integrasi nasionalnya demi keberlangsungan kesejahteraan masyarakatnya sampai ke tataran internasional. Oleh karena itu kepentingan nasional secara garis besar adalah merupakan tujuan, cita-cita dan harapan yang ingin dicapai oleh suatu negara (Oppenheim, 1987, pp. 369–389).

Sementara Samuel Huntington mendefinisikan kepentingan nasional sebagai barang publik yang menjadi perhatian semua atau sebagian besar orang Amerika, dan kepentingan nasional yang vital bagi Amerika ketika orang Amerika bersedia mengeluarkan darah dan harta untuk mempertahankannya (Huntington, 1997, p. 35). Dalam Strategi Keamanan National Amerika tahun 2000 mendefinisikan kepentingan vital

sebagai kepentingan yang langsung berhubungan dengan kelangsungan hidup, keselamatan, dan vitalitas negara (Bartholomees, 2006, p. 227). Adapun menurut Dadi Susanto dalam Tim Propatria Institute (Mencari Format Komprehensif Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara) bahwa kepentingan nasional bersifat survival, vital, penting dan marjinal. Kepentingan nasional Indonesia menurut Susanto meliputi Survival yaitu Integritas teritorial, kadaulatan nasional, kebangkitan ekonomi. Vital yaitu Demokrasi, stabilitas politik, penegakan hukum. Penting yaitu Keharmonisan SARA, Lingkungan Hidup, HAM dan Hak asasi WNI. Marginal yaitu Stabilitas Nasional, keterlibatan meluas, perdamaian dunia (Insitute, 2006, p. 149).

Menurut Burchill kepentingan nasional tak lain adalah “kepentingan negara” yang dilandaskan oleh kekuasaan yang mereka miliki. Adapun fungsi dari *national interest* itu sendiri adalah merupakan panduan bagi para pemimpin dalam melakukan hubungan luar negeri dan patokan untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam rangka melakukan hubungan luar negeri (Burchill, 2005, p. 35). Sementara menurut Robinson karena kepentingan nasional, maka suatu negara melakukan hubungan internasional. Kepentingan nasional dan negara merupakan satu kesatuan yang saling berhubungan. Ketika melaksanakan interaksi dengan dunia internasional, setiap negara pasti membawa misi masing-masing. Dalam hal kepentingan nasional, suatu negara membawa visi dan misi bagaimana kepentingan nasional negaranya mendapat bantuan agar dapat terakomodasi dan segera tercapai dalam jangkauan waktu yang efisien. Kepentingan nasional merupakan konsep suatu Negara dalam melakukan hubungan kerjasama dengan Negara-Negara di dunia. Kepentingan nasional adalah merupakan pilar utama dari politik luar negeri dan politik internasional yang realistik karena kepentingan nasional akan menentukan tindakan politik suatu Negara. Jika menggunakan pendekatan realis atau neorealis maka kepentingan nasional diartikan sebagai kepentingan Negara, *unitary actor* yang penekanannya pada

peningkatan *national power* (kekuatan nasional) untuk mempertahankan keamanan nasional dan survival dari Negara tersebut (Robinson, 1967).

Menurut Kalevi Jaakko Holsti, konsep kepentingan nasional dapat didefinisikan bahwa secara minimum kepentingan nasional mencakup keutuhan wilayah suatu bangsa, kemerdekaan dan kelangsungan hidup nasional. Namun kelangsungan hidup nasional itu sendiri oleh bermacam-macam Negara diberi berbagai interpretasi untuk menghadapi kondisi yang berbeda-beda tersebut. Selanjutnya menurut Holsti, kepentingan nasional itu dapat diklasifikasikan kedalam tiga klasifikasi. Pertama, *core values*, adalah sesuatu yang dianggap paling vital bagi Negara dan menyangkut eksistensi suatu Negara. Kedua, *middle range objectives*, biasanya menyangkut tentang peningkatan derajat perekonomian suatu Negara, dan yang ketiga *long range goals* yaitu sifatnya ideal misalnya, keinginan untuk mewujudkan perdamaian dan ketertiban dunia (Holsti, 1988).

Sementara Stephen D. Sklenka membagi kepentingan nasional menjadi empat tingkatan. Pertama kepentingan yang berskala intensitas "survival" adalah kepentingan negara dalam kaitan dengan menjaga dan melindungi diri secara fisik dari ancaman atau serangan fisik dari negara lain yang dapat menghancurkan eksistensi negara yang dikonotasikan sebagai kepentingan untuk menjaga dan melindungi serangan militer dari negara lain. Kedua kepentingan yang berskala intensitas "vital" adalah kepentingan untuk menjaga hal yang akan merugikan secara serius bagi bangsa dan negara sehingga perlu ditangani dengan tindakan yang tegas, termasuk kekerasan dengan menggunakan militer. Bangsa dan Negara tidak akan mengkompromikan kepentingan ini, contohnya menjaga keutuhan wilayah merupakan kepentingan yang berskala vital. Termasuk dalam hal ini adalah menjaga nilai-nilai identitas nasional seperti ideologi. Ketiga, kepentingan "Major" adalah kepentingan yang mirip dengan kepentingan vital, namun perbedaan utama dari kedua jenis ini adalah penggunaan kekuatan militer tidak dianggap perlu untuk mempertahankan kepentingan "Major". Bangsa-bangsa cenderung tidak berperang demi

kepentingan “major”. Yang keempat adalah Kepentingan “Peripheral” yang merupakan kepentingan yang bersifat kepentingan umum tetapi tidak benar-benar menimbulkan ancaman bagi bangsa dan negara secara keseluruhan, (Sklenka, 2014).

Dengan melihat hubungan keamanan nasional dengan kepentingan nasional di atas maka dapat dimaknai bahwa membahas tentang keamanan nasional baik terkait konsep maupun sistem keamanan nasional akan sangat terkait dengan kepentingan nasional suatu negara. Sementara kepentingan nasional setiap negara ada tingkatan atau sifatnya yang akan berbeda-beda bagi masing-masing negara. Kepentingan nasional itu sendiri akan dapat berubah yang disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis. Namun ada kepentingan nasional (*national interest*) yang hampir pasti tidak akan berubah dari setiap negara yaitu yang sering dikatakan sebagai kepentingan yang bersifat Survival/mutlak/permanen atau vital bagi negara tersebut. Teori kepentingan nasional ini dijadikan acuan peneliti dalam membangun model tata kelola sistem keamanan nasional Indonesia.

#### **2.1.6 Lingkungan Strategis**

Kajian Yarger menjelaskan bahwa lingkungan strategis merupakan berbagai konteks, kondisi, hubungan, tren, isu, ancaman, peluang, interaksi, dan dampak terhadap internal maupun eksternal suatu entitas Negara yang mempengaruhi keberhasilannya dalam menjalin hubungan dengan dunia fisik, entitas negara-negara lain (*state actors*), aktor non-negara (*nonstate actors*), kesempatan dan kemungkinan-kemungkinan di masa depan. Aktor non-negara tersebut dapat berupa organisasi-organisasi di sektor privat baik yang berorientasi profit maupun non-profit (Yarger, 2006). Oleh karena itu, lingkungan strategis menjadi ruang dan waktu dimana entitas negara tumbuh, berkembang, ataupun mengalami kehancuran. Apa yang terjadi ataupun akan terjadi pada lingkungan strategis pada dasarnya bersifat mungkin terjadi, dapat diprediksi, masuk akal, dan tidak/belum diketahui (Bandoro, 2013). Akan tetapi, lingkungan

strategis menunjukkan dua karakteristik sekaligus yaitu keteracakan (*randomness*) maupun keteraturuan (*order*), sehingga tidak sepenuhnya tidak dapat terprediksi, acak atau tidak terkontrol (Yarger, 2006). Situasi tersebut diatas menjadikan lingkungan strategis sebuah fenomena dengan kekompleksitas yang tinggi.

Owen Jacobs (dalam Gerras, 2010) mengungkapkan lingkungan strategis memiliki sifat VUCA, yaitu volatil (*volatility*), penuh dengan ketidakpastian (*uncertainty*), sangat kompleks (*complexity*), dan ambigu (*ambiguity*). Volatil (*Volatility*) merupakan sifat lingkungan strategis yang begitu cepat berubah. Ketika sifat perubahan yang begitu cepat melahirkan sifat ketidakpastian (*Uncertainty*) dalam lingkungan strategis. Hubungan antar elemen dalam lingkungan strategis begitu kompleks (*Complexity*). Perencanaan dan pengambilan keputusan menjadi semakin tidak mudah dalam lingkungan strategis karena sifat kebiasaan (*Ambiguity*). Perubahan dan perkembangan lingkungan strategis mempunyai implikasi pada perubahan ancaman. Hal yang hampir sama disampaikan Yarger dalam paper *War College: "a world order where the threats are both diffuse and uncertain, where conflict is inherent yet unpredictable, and where our capability to defend and promote our national interests may be restricted by materiel and personnel resource constraints. In short, an environment marked by volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity (VUCA)"* (Yarger, 2006). Oleh karena itu kementerian pertahanan dalam menentukan dan memprediksi ancaman terlebih dahulu mempelajari perkembangan dinamika lingkungan strategis.

Perubahan dan perkembangan lingkungan strategis mempunyai implikasi pada *output* kebijakan dan arah orientasi institusi politik. Hal ini akan membawa implikasi, baik positif maupun negatif sekaligus secara bersamaan. Implikasi positif akan membawa manfaat dalam mendukung cita-cita, tujuan dan kepentingan politik, sedangkan implikasi negatif menyebabkan peningkatan potensi ancaman bagi keberlangsungan politik (Colonel (Ret) Stephen J. Gerras, n.d.).

Oleh karenanya, perkembangan lingkungan strategis, perlu dicermati oleh para analis, perancang, pembuat dan pengambil keputusan politik dalam rangka untuk mencapai *survival of the fittest* (Bhakti, 2004). Perubahan lingkungan strategis, menurut Yarger (2006), bisa berasal dari hasil adanya perubahan itu sendiri (*by chance*) atau dapat juga karena direkasaya atau dirancang (*by design*). Namun yang pasti, setiap satu elemen mengalami perubahan atau aktor tertentu yang berpengaruh dalam lingkungan strategis melakukan perubahan maka akan berdampak kepada seluruh lingkungan strategis. Lingkungan Strategis dapat dipindai melalui berbagai dimensi. Bandoro menyatakan dimensi keamanan (*security*), ekonomi (*economics*), politik (*politics*), sosial (*societal*), teknologi (*technology*), dan lain sebagainya dikaji untuk memindai lingkungan strategis (Bandoro, 2013).

Sejalan dengan itu, David menjelaskan dimensi politik pemerintah-hukum, ekonomi, sosial-budaya, teknologi, lingkungan, dan persaingan antar entitas perlu dipindai juga dalam lingkungan strategis (David, 2013). Teori tentang lingkungan strategis biasanya muncul dalam studi hubungan internasional, yang sangat terkait dengan pembahasan tentang keamanan internasional. Sementara kajian keamanan internasional akan juga mencakup konsep keamanan nasional (Wardoyo, 2015, p. 17). Salah satu tujuan pembuatan konsep dan sistem keamanan nasional salah satunya untuk membangun kapasitas aktor keamanan yang mampu menjawab dinamika lingkungan strategis (Wantannas, 2010, p. 33).

Situasi dan kecenderungan lingkungan strategis pada awal abad 21 sangat jauh berbeda bila dibandingkan dengan periode satu dekade terakhir dalam abad 20. Situasi politik internasional pada abad 21 selain masih diwarnai oleh permasalahan lama yang belum berhasil diatasi, dan semakin bertambah kompleks dengan hadirnya serangkaian masalah baru. Disamping itu, kecenderungan lingkungan strategis semakin sulit diperkirakan karena ketidakaturan dan ketidakstabilan semakin menjadi corak dominan. Sementara itu dinamika politik dan keamanan internasional, masih bergantung pada keseriusan negara-negara besar

dalam memelihara perdamaian dan stabilitas internasional, dan mengurangi adventurisme politik luar negeri yang mendorong instabilitas dan gejolak di berbagai kawasan. Di samping itu pada masa mendatang akan semakin intens, dengan kebangkitan sejumlah negara yang memiliki kekuatan ekonomi dan militer. Adanya kecenderungan peningkatan perlombaan senjata, dan semakin tingginya kepentingan strategis negara-negara di dunia, menambah derajat persaingan dalam interaksi internasional.

Sementara siklus peta kekuatan dunia selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Dengan melemahnya kedigdayaan ekonomi AS, meningkatnya kekuatan ekonomi dan militer Cina dan India, serta menguatnya leverage Rusia, perimbangan konstelasi global tengah terjadi. Prediksi ke depan, persaingan mempertahankan pengaruh global dan regional semakin mengemuka antara negara-negara besar, sehingga adaptasi terhadap pergeseran kutub interaksi internasional semakin penting, terutama bagi negara-negara berkembang (Pertahanan, 2008).

Dengan adanya teori-teori dan perkembangan dinamika lingkungan strategis abad 21 di atas, maka dapat disimpulkan bahwa lingkungan strategis sangat mempengaruhi eksistensi sebuah negara, sehingga akan mempengaruhi pembuat kebijakan terutama terkait dengan keamanan nasional dari suatu negara. Sementara itu perkembangan dinamika lingkungan strategis akan digunakan untuk melihat dan memetakan dinamika lingkungan strategis baik saat ini dan mendatang, yang akan menjadi dasar dalam membangun model tata kelola sistem keamanan nasional dalam menghadapi dinamika lingkungan strategis abad 21.

### **2.1.7 Total Defence**

Menurut Sandor Fabian, *total defence* merupakan pertahanan seluruh rakyat di mana semua segmen pemerintahan, organisasi swasta, dan masyarakat sipil memiliki tugas di pertahanan kedaulatan nasional (Fabian, 2020). Sementara menurut Larsson (ilmuwan Swedia) *total*

*defence* adalah pertahanan sipil dan pembangunan benteng sipil dan militer dalam rangka menghadapi perang (Larsson, 2020). Adapun *total defence* bagi negara Singapura adalah konsep pertahanan nasional seluruh masyarakat Singapura (How, 2019), didasarkan pada premis bahwa pertahanan terkuat suatu bangsa adalah pertahanan kolektif ketika setiap aspek masyarakat tetap bersatu untuk pertahanan negara (National Archives of Singapore., 2010).

Diadopsi dari strategi pertahanan nasional Swedia dan Swiss, *Total Defence* diperkenalkan di Singapura pada tahun 1984. Kemudian, diakui bahwa ancaman militer terhadap suatu negara dapat mempengaruhi jiwa dan tatanan sosial rakyatnya. Oleh karena itu, pertahanan dan kemajuan Singapura bergantung pada semua warganya dan tekad mereka, bukan hanya pemerintah atau angkatan bersenjata. *Total Defence* sejak itu berevolusi untuk mempertimbangkan ancaman dan tantangan di luar domain militer konvensional. Pada 2015, Menteri Pertahanan, Dr Ng Eng Hen, mengatakan bahwa strategi Pertahanan Total Singapura adalah "antagonis yang tepat" dari perang hibrida, dan bahwa kohesi dan ketahanan masyarakat sama pentingnya dengan perangkat keras dan sistem pertahanan. Pesan inti dari Pertahanan Total adalah "setiap orang memiliki peran untuk dimainkan" melalui enam pilar utama yaitu Pertahanan Militer, Sipil, Ekonomi, Sosial, Digital dan Psikologis (Dr Ng Eng Hen, 2015).

*Total Defence* Vietnam menjadikan seluruh rakyat dan potensi nasional pada ujungnya sebagai kekuatan pertahanan nasional untuk menghadapi perang atau ancaman terhadap negaranya (Lich, 2019). Strategi ini di negara lain dikenal dengan *total defence*. Oleh karena itu, *total defence* bagi Vietnam adalah pertahanan total seluruh rakyat "*The All People national defence*" dan perang rakyat, dan siap untuk memperluas kekuatan untuk memenuhi kebutuhan perang. Kekuatan Utama diorganisir menjadi kekuatan elit, dilengkapi dengan yang kuat daya tembak dan sarana manuver cepat, dan mampu melakukan operasi independen dan gabungan. Prioritas diberikan untuk membangun pasukan komando.

Pasukan Lokal diatur berdasarkan karakteristik dan misi pertahanan dan keamanan yang khusus untuk wilayah dan wilayah lokal, termasuk perbatasan, laut dan pulau. Mereka dipersenjatai dengan tepat untuk memainkan peran penuh keefektifan mereka di zona pertahanan terutama di wilayah perbatasan dari serangan dari luar (Lich, 2019, p. 26).

Dalam melaksanakan *total defence*-nya Vietnam menggerakkan semua komponen yang ada terutama militer dan milisi dan pasukan bela diri ditambah dengan kekuatan lain. Tentara Vietnam bersifat revolusioner, reguler dan dimodernisasi secara bertahap. Tentara yang mahir, kompak, kuat, *mobile*, sangat fleksibel dan efisien yang dilengkapi dengan persenjataan modern. VPA bertujuan untuk mempromosikan penelitian dan pengembangan seni militer Vietnam dan secara teratur melakukan latihan untuk meningkatkan kualitas yang komprehensif, kekuatan tempur dan pertempuran. Milisi dan Pasukan Bela Diri diorganisir secara nasional, benar-benar menjadi alat untuk melindungi pemerintahan revolusioner yang baru lahir dan pencapaian revolusioner (Lich, 2019, p. 109).

Sementara *total defence* Israel hampir sama dengan 2 (dua) negara di atas, yaitu menggunakan seluruh potensi yang ada dalam mempertahankan kedaulatan negaranya dari ancaman yang datang. *Total defence* bagi Israel adalah memberdayakan seluruh potensi nasional, yaitu sumberdaya nasional, teknologi dan sarana prasarana untuk digunakan dalam mempertahankan kedaulatan negara (Siboni, 2019). Israel mempersiapkan sumber daya manusia untuk dapat diterjunkan kapan saja di medan pertempuran, sehingga program wajib militer menjadi kebijakan mutlak di negara tersebut, bahkan ketika Israel baru merdeka.

Warga negara Israel khususnya etnis Yahudi diharuskan mengikuti wajib militer, tanpa memandang jenis kelamin dan bergabung dalam IDF (*Israeli Defense Force*). Sistem wajib militer Israel dibedakan antara pria dan wanita, di mana pria berdinasi selama 32 bulan dan wanita selama 24 bulan. Dalam periode wajib militer tersebut, peserta akan diberi pelatihan intensif soal baris-berbaris, penggunaan senjata api, hingga strategi

tempur dan doktrin militer. Para perempuanpun harus dapat bertempur. Untuk warga negara beretnis lain, seperti Ultra-Ortodoks dan Arab, pada masa darurat harus siap direkrut untuk layanan-layanan sipil dalam mendukung keamanan nasional seperti di kepolisian, departemen pemadam kebakaran dll (Siboni, 2019, p. 26). Sementara menurut James Kenneth Wither total defense bagi negara Finlandia, Swedia dan Norwegia adalah pertahanan total yang menggabungkan angkatan bersenjata dan masyarakat sipil dalam pendekatan keseluruhan masyarakat yang komprehensif terhadap keamanan yang dimaksudkan untuk mencegah serangan yang menjadikan negara sebagai prospek sasaran yang menantang bagi penyerang (Wither, 2020).

Dengan demikian dapat diambil benang merah dari teori-teori di atas bahwa *total defense* atau pertahanan total terutama ditujukan pada ancaman yang mengarah pada negara atau sudah terkait dengan eksistensi negara dan ancamannya terutama dari negara lain. Dalam penelitian ini, teori *total defence* akan dijadikan referensi dalam membedah konsep Sishankamrata yang ada di Indonesia.

### **2.1.8 Tata Kelola Kolaboratif**

*Apply Theory* utama dalam membedah dan menyelesaikan permasalahan penelitian ini adalah teori tata kelola kolaboratif (*Governance Collaborative*). Teori-teori tata kelola kolaboratif adalah pengembangan dari konsep-konsep untuk mewujudkan pemerintah berkualitas yang sesuai dengan harapan dalam kehidupan berbangsa bernegara yang dikenal dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Paradigma *collaborative governance* ini dimulai pada awalnya dari pendekatan administrasi klasik (*Old Public Administration-OPA*). OPA pertama kali dikemukakan Presiden AS dan Guru Besar Ilmu Politik Woodrow Wilson yang menyatakan: bidang administrasi itu sama dengan bidang bisnis. Konsep OPA bertujuan untuk melaksanakan kebijakan (politik) dan memberikan pelayanan, yang dilakukan secara netral, profesional, dan fokus kepada tujuan yang telah ditetapkan.

Terdapat dua *key points* dalam memahami OPA. *Pertama*, ada perbedaan yang jelas perihal politik melalui implementasi kebijakan (*policy*) dengan administrasi (*administration*). *Kedua*, fokus terhadap struktur dan strategi pengelolaan hak organisasi publik yang ditugaskan kepada pemimpinnya atau manajernya agar dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Namun pada kenyataannya, implementasi OPA lebih memihak kepada kepentingan politik dan cenderung tidak melibatkan masyarakat. Bahkan peran masyarakat menjadi sangat terbatas. Hal ini menyebabkan keterlibatan masyarakat menjadi sangat sempit, sehingga pelayanan masyarakat sangat tidak memuaskan (Sulistiyanto & Fitriati, 2019).

Dimulai pertengahan tahun 1980-an berlangsung perubahan manajemen sektor publik secara cukup drastis. Pada awalnya digunakan sistem manajemen tradisional yang terkesan kaku, birokratis, dan hierarkis, kemudian terjadi perubahan yang memunculkan model manajemen sektor publik yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar, yang dikenal dengan istilah *New Public Management (NPM)*. Paradigma NPM ini awalnya muncul tahun 1980-an kemudian menguat pada tahun 1990-an sampai sekarang. Perubahan tersebut bukan sekedar perubahan kecil dan sederhana. Perubahan tersebut telah mengubah peran pemerintah terutama dalam hal hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Paradigma NPM menilai, paradigma OPA kurang efektif dalam memecahkan masalah dan dalam memberikan pelayanan publik. Paradigma NPM memiliki prinsip dasar yaitu melaksanakan administrasi pemerintahan seperti menggerakkan sektor bisnis ("*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills in public sector*"). Prinsip ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama yang lamban, kaku dan birokratis, menjadi lebih fleksibel sehingga dapat menjawab tantangan era globalisasi. Model konsep semacam NPM dikenal dengan sebagai "*Reinventing Government*" yang menanamkan semangat wirausaha ke dalam sistem administrasi negara (D. Osborne dan Gaebler, 1997).

Dalam pandangan NPM, negara dianggap sebagai perusahaan penyedia jasa yang dimungkinkan bersaing dengan pihak swasta, tapi

dalam bidang-bidang tertentu memonopoli layanan jasa dengan berkewajiban memberikan layanan dan kualitas yang maksimal. Hal yang tidak bermanfaat bagi masyarakat dianggap sebagai pemborosan. Masyarakat tidak dilihat sebagai abdi namun sebagai pelanggan layanan publik yang karena pajak yang dibayarkan memiliki hak atas layanan dalam jumlah dan kualitas tertentu. “Dekat dengan warga, memiliki mentalitas melayani, dan luwes serta inovatif dalam memberikan layanan jasa kepada warga” merupakan paradigma NPM. Oleh karena itu, birokrasi publik dilakukan dengan cara “*steering*” (mengarahkan) daripada “*rowing*” (mengayuh). Pemerintah tidak langsung bekerja memberikan pelayanan publik, melainkan sedapat mungkin menyerahkan ke masyarakat yang merupakan aplikasi dari “*Steering*”. Peran negara sebagai fasilitator atau supervisor untuk penyelenggaraan urusan publik. Paradigma ini berpendapat model birokrasi yang hirarkis-formalistis menjadi tidak lagi relevan untuk menjawab problem publik di era global (Sulistiyanto & Fitriati, 2019).

Selanjutnya, terjadi pergeseran paradigma menjadi *New Public Service (NPS)* (Denhardt dan Denhardt, 2016). NPS adalah salah satu cara pandang baru dalam administrasi negara. Paradigma NPS bertujuan untuk melakukan “*counter*” paradigma *New Public Management* setelah selama ini, menjadi arus utama (*mainstream*) dengan prinsip “*run government like a business*” atau “*market as solution to the ills in public sector*”. Menurut paradigma NPS, melaksanakan administrasi pemerintahan tidaklah sama dengan menjalankan sektor bisnis. Administrasi pemerintahan harus digerakkan sebagaimana menggerakkan pemerintahan demokratis. Dalam pandangan ini misi negara tidak sekedar memuaskan pengguna jasa akan tetapi juga menyediakan pelayanan barang dan jasa sebagai pemenuhan hak dan kewajiban kepada masyarakat.

Paradigma NPS melayani pengguna layanan publik sebagai warga negara (*citizen*) bukan sebagai pelanggan (*customer*). Administrasi pemerintahan tidak sekedar bertugas untuk memuaskan pelanggan tapi

juga memiliki tugas memberikan haknya warga negara untuk mendapatkan pelayanan. Pelibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik adalah hal yang penting. Dalam administrasi pemerintahan, pemahaman mengenai kepentingan publik dan bagaimana kepentingan publik diwujudkan tidak selalu bergantung pada lembaga negara. Kepentingan publik harus dirumuskan dan diimplementasikan oleh semua aktor baik negara, bisnis, maupun masyarakat sipil. NPS diilhami oleh (1) teori politik demokrasi terutama yang berkaitan dengan relasi warga negara (*citizens*) dengan pemerintah, dan (2) pendekatan humanistik dalam teori organisasi dan manajemen (Denhardt & Denhardt, 2016).

Selanjutnya, terjadi pergeseran dari penyebutan paradigma NPS menjadi paradigma *Governance*. Teori *Governance* berpandangan bahwa negara atau pemerintah di era global tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi atau aktor yang mampu secara efisien, ekonomis dan adil menyediakan berbagai bentuk pelayanan publik sehingga paradigma *Governance* memandang penting kemitraan (*partnership*) dan jaringan (*networking*) antar pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan urusan publik. Ada beberapa pengertian atau definisi tentang *Governance*. Tata kelola (*governance*) adalah suatu tindakan, metode, atau fungsi pemerintahan (Halfani, 1994). Tata kelola adalah tentang aturan pengambilan keputusan kolektif dalam pengaturan di mana terdapat pluralitas aktor atau organisasi dan di mana tidak ada sistem kontrol formal yang dapat menentukan ketentuan hubungan antara aktor dan organisasi (Chhotray & Stoker, 2009, p. 3). Organisasi Ekonomi Kerjasama dan Pengembangan (OECD) menyampaikan bahwa tata kelola adalah sebuah administrasi publik, institusi, metode dan instrumen pemerintahan dan juga menggabungkan hubungan antara pemerintah dan warga negara dan peran negara (OECD, 1995). Saat ini, Tata kelola tidak hanya menempati pusat tahap wacana pembangunan tetapi juga dianggap sebagai komponen fundamental untuk dimasukkan dalam kebijakan pembangunan baik negara maju maupun negara berkembang

(Hye, 2000). Menurut Indrajit terdapat lima buah prinsip governance yang berlaku secara universal, yaitu: *Transparency, Accountability, Responsibility, Independence, dan Fairness* (Indrajit, 2013).

Pada dasarnya, *governance* sendiri adalah tindakan untuk mengatur atau *the act of governing*. *Governance* adalah tindakan untuk mengatur; dalam berbagai konteks dan berbagai hal, seperti penjelasan berikut: “*what governments do: controlling the allocation of resources among social actors; providing a set of rules and operating a set of institutions setting out ‘who gets what, where, when, and how’ in society*” (Howlett & Ramesh, 2014). Pada konteks ini, *Governance* berhubungan dengan bagaimana mengatur dan mengalokasikan sumber daya diantara berbagai aktor sosial termasuk di dalamnya adalah seperangkat aturan beserta institusi sehingga dapat menetapkan ‘siapa mendapatkan apa, dimana dan bagaimana’ dalam kehidupan bermasyarakat.

Sementara menurut Rhodes tata kelola mengacu pada mengatur diri sendiri, dan jaringan antar organisasi. Rhodes berargumen bahwa jaringan ini didorong oleh kebutuhan untuk bertukar sumber daya dan menegosiasikan tujuan bersama dan bahwa mereka tunduk pada dinamika yang kompleks dan tidak secara langsung bertanggung jawab kepada negara tetapi bahwa negara mungkin dapat secara tidak langsung dan tidak sempurna mengarahkan jaringan (Rhodes, 1997). Salah satu pernyataan aksiomatik yang diberikan oleh perspektif tata kelola adalah bahwa tata kelola adalah tentang pengoperasian jaringan dan organisasi yang kompleks. Seperti yang dikemukakan Rod Rhodes, pekerjaan awal tentang jaringan kebijakan yang berfokus pada pembuatan kebijakan di sektor tertentu dari ekonomi dan masyarakat memberi jalan untuk apresiasi yang lebih luas tentang cara bahwa jaringan merupakan pusat dari banyak elemen pemerintahan, termasuk implementasi. Beberapa akademisi berpandangan bahwa tata kelola adalah tentang jaringan manusia (Rhodes, 1997)

Governance atau Tata Kelola mengacu pada semua proses dari pemerintahan, apakah yang dilakukan oleh pemerintah, pasar atau

jaringan, apakah melalui keluarga, suku, organisasi atau wilayah formal atau informal dan apakah melalui hukum, norma-norma, kekuasaan atau bahasa (Bevir, 2013; Sulistiyanto & Fitriati, 2019). Terdapat penjelasan lain bahwa *governance* atau tata kelola berhubungan dengan proses interaksi dan pengambilan keputusan di antara aktor yang terlibat dalam masalah kolektif yang mengarah pada penciptaan, penguatan, atau reproduksi dari norma dan lembaga sosial (Hufty, 2011; Sulistiyanto & Fitriati, 2019). Konsep *governance* menarik kekuatan yang lebih luas dan inklusif dari klaim *government* yang hanya mewakili dari 'pemerintah' saja (Pollitt & Bouckaert., 2004). *Governance* perlu untuk bergeser dari bentuk organisasi hierarki tradisional dengan mengadopsi bentuk jaringan (*network*). Dalam pengertian ini memerlukan revisi hubungan antara negara dan masyarakat sipil dalam arah yang lebih partisipatif. *Governance* pada akhirnya dikatakan bertanggung jawab untuk memindahkan penekanan dari hukum undang-undang ke bentuk yang lebih fleksibel regulasi dan implementasi (J. Osborne, 2010).

Dalam pelaksanaannya *governance* memerlukan keterlibatan masyarakat melalui jaringan dan kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil. Sebagai jalan tengahnya, Bank Dunia atau *The World Bank* (1992) membuat definisi sebagai berikut:

*“governance is the exercise of political authority and the use of institutional resources to manage society’s problems and affairs”.*  
[cara dimana kekuasaan diterapkan dalam manajemen ekonomi dan sumber daya sosial untuk pembangunan negara].

Sementara itu UNDP (1997) menyatakan :

*“Governance is the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country’s affairs at all levels and the means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well-being of their population”.*

[Kepemerintahan adalah pelaksanaan kekuasaan atau wewenang di bidang ekonomi, politik, dan administratif, untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya, dan merupakan instrument kebijakan untuk mendorong terciptanya kondisi

kesejahteraan, integritas, dan kohesifitas sosial dalam masyarakat] (Sulistiyanto & Fitriati, 2019).

Sementara itu muncul istilah *Good governance* yang dalam konsepnya adalah peran pemerintah yang memerlukan keterlibatan masyarakat melalui jaringan kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat (Pollitt & Bouckaert, 2004). Bentuk tata kelola yang baik, mendorong berbagai pemangku kepentingan secara bersama-sama, untuk terlibat dalam pengambilan keputusan ataupun kebijakan yang berorientasi pada kesamaan ideologi dan tujuan. *Good governance* terbagi dua, yaitu: *Good Corporate Governance (GCG)* untuk sektor swasta dan *Good Public Governance (GPG)* untuk sektor publik. *GPG* merupakan sistem aturan perilaku terkait dengan pengelolaan kewenangan penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya secara bertanggung-jawab. *GPG* memiliki prinsip mengatur pola hubungan antara penyelenggara negara dengan masyarakat dan antara penyelenggara negara dengan lembaga negara serta antar negara. Penerapan *GPG* berpengaruh sangat besar terhadap pelaksanaan *GPG* pada sektor bisnis, dan diharapkan dapat bersinergi dalam menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan kesejahteraan rakyat (Sulistiyanto & Fitriati, 2019).

Kemudian muncul juga konsep *collaborative governance* yang ditujukan pada tata kelola antar institusi atau lembaga, baik lembaga negara maupun lembaga non negara. Konsep ini lahir karena adanya pandangan dari masyarakat bahwa pemerintah telah gagal mewakili kepentingan masyarakat, dan pada akhirnya masyarakat mempunyai pandangan yang kurang baik pada sektor publik dan legitimasi dari pemerintah (Hetherington, 2018). Dengan adanya pendekatan tata kelola kolaboratif diharapkan setiap institusi pemerintah didorong untuk mencapai tata kelola pemerintahan yang baik atau *GPG*.

Secara sifat, tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) sebagaimana diungkap oleh (Ansell & Gash, 2007a, 2008; Lisa Bingham

& O'Leary, 2015; Cooper et al., 2006; Fung, 2006; Sirianni, 2009) muncul akibat adanya keterlibatan satu atau dua lembaga publik secara langsung dengan para pemangku kepentingan non-publik dalam keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi *consensus*, dan *deliberatif*. Hal ini bertujuan dalam pembuatan atau pengimplementasian kebijakan publik atau pengelolaan program atau aset publik. *Collaborative governance* hadir akibat adanya tindakan pengelolaan pemerintah yang *multi-partner* dengan mencakup kemitraan antara negara, sektor swasta, masyarakat sipil, dan masyarakat; atau muncul akibat adanya penyesuaian dalam kemitraan dan pengelolaan bersama antara pemerintah-swasta yang disebut sebagai *hybrid* (Agrawal & Lemos, 2007; K Emerson et al., 2012). Dalam perspektif lain, tata kelola kolaboratif (*collaborative governance*) muncul akibat adanya pengelolaan sumber daya kolektif yang melibatkan lembaga negara (*public*) dengan masyarakat secara terstruktur. Kondisi ini terlihat dari pengelolaan kebijakan perubahan iklim atau kebijakan kesehatan masyarakat (Kirk Emerson & Murchie, 2010).

*Collaborative Governance* awalnya digunakan dalam konteks pelaksanaan profesional di bidang pendidikan dan kesehatan di tahun 1970an yang secara umum menggambarkan kerjasama antar lintas instansi dan disiplin dalam administrasi kurikulum dan kesehatan masyarakat. Namun dalam perkembangannya, pada 15 tahun terakhir diterapkan pada beberapa pengertian dan aplikasi sebagai survei oleh Ansell dan Gash (2007) dalam berbagai kasus meta-analisis ekstensif mereka (Susniwati & Kurhayadi, 2020). Contohnya dalam perencanaan atau pengelolaan lingkungan seperti *collaborative planning* (Bentrup 2001; Innes and Booher 1999; Selin and Chavez 1995); *grass-roots ecosystem management* (Weber 2003); *environmental governance and conflict resolution* (Agrawal and Lemos 2007; Emerson et al. 2009); *collaboration processes* (Daniels and Walker 2001); dan *collaborative environmental management* (Koontz et al. 2004; Gerlak and Heikkila 2006).

Secara umum pengertian *Collaborative Governance* adalah suatu proses yang didalamnya para stakeholder terlibat dan terikat untuk

menempatkan kepentingan dari masing-masing instansi dalam rangka mencapai tujuan bersama (Cordery, 2004; Hartman et al, 2002) dalam (Susniwati & Kurhayadi, 2020). Dalam definisi ini tentunya belum menjelaskan jenis organisasi apa saja yang terlibat dalam prosesnya, namun lebih umum menjelaskan sebuah kerjasama antar organisasi dengan pengaktualisasian kapasitas masing-masing menuju suatu tujuan bersama. *Collaborative governance* merupakan sebuah payung yang mengarahkan proses untuk merajut berbagai aktivitas dalam administrasi publik, mencakup kolaborasi antar pemerintah dan antar lembaga, kemitraan antar sektor, regional, jaringan pelayanan publik, serta upaya untuk mencapai konsensus dengan pelibatan publik. Ansell dan Gash mendefinisikan bahwa *collaborative governance* adalah sebuah pengaturan tata kelola pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih institusi publik melibatkan aktor non pemerintah secara langsung dalam proses pembuatan kebijakan yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan konsultatif, dengan tujuan untuk membuat atau menerapkan suatu kebijakan publik atau dalam rangka membuat program dan aset publik. Ansell & Gash menyebutkan faktor-faktor yang penting dalam proses kolaboratif, adalah a) tatap muka (*face-to-face dialogue*); b) membangun kepercayaan (*trust building*); c) pengembangan komitmen (*the development of commitmen*); dan d) pemahaman bersama (*shared understanding*). Ansell & Gash menemukan bahwa terdapat penemuan siklus yang baik dimana kolaborasi cenderung berkembang ketika forum kolaboratif berfokus pada “kemenangan kecil” atau “*small wins*” untuk memperdalam kepercayaan, komitmen, dan pemahaman bersama (Ansell & Gash, 2007a; Matthoriq et al., 2021).

Sementara Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2011) tidak membatasi tata kelola kolaboratif hanya pada tatanan yang bersifat formal dan diadakan oleh negara. Mereka mendefinisikan tata kelola kolaboratif sebagai suatu proses dan struktur pengambilan keputusan dan pengelolaan kebijakan publik yang mengikutsertakan rakyat secara konstruktif melintasi batas-batas badan publik, tingkat pemerintahan,

dan/atau lingkungan publik, swasta, dan tata negara agar dapat menjalankan suatu tujuan publik yang tidak dapat dicapai dengan cara yang lain. Definisi yang disampaikan oleh Emerson, Nabatchi, dan Balogh lebih luas dibandingkan dengan definisi yang disampaikan oleh Ansel dan Gash (2007). Hal ini disebabkan oleh definisi yang disampaikan oleh Emerson juga mencakup jenis kerja sama (kolaborasi) berbasis rakyat (*community-based collaboratives*), yang secara bersama-sama menjalankan pengelolaan sumber daya, maupun struktur kolaboratif antar pemerintahan. Definisi Emerson dan kawan-kawan juga dapat diaplikasikan pada/atau dipergunakan untuk menjelaskan tata kelola partisipatif (*participatory governance*) dan juga keterlibatan warga (*civic engagement*) (Riyanta & Kurniati, 2018).

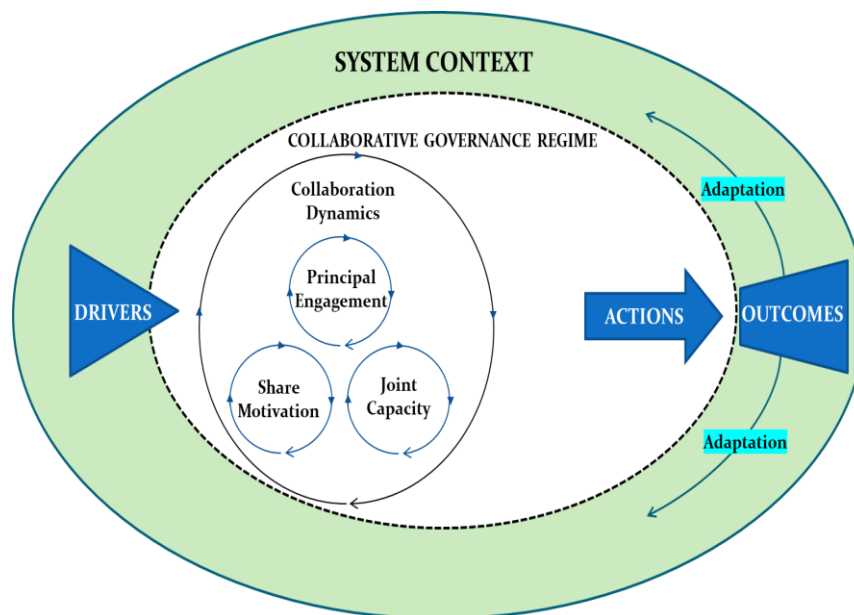
Menurut Donahue *Collaborative governance* yang efektif harus menyediakan mekanisme baru untuk tindakan kolaboratif yang ditentukan oleh mitra kolaborasi sejalan dengan teori tindakan tersurat dan tersirat mereka untuk mencapai hasil yang diinginkan. Kajian Donahue dan Zeckhauser mengungkap peran pemerintah yang terlalu sering berkuat dengan ketidakmampuannya dalam kompetensi, kehendak, dan kapasitasnya dalam menjalankan misinya (Donahue & Zeckhauser, 2012). Kolaborasi bisa terjadi secara spontan di antara aktor yang terlibat pada hirarki organisasi (Atkinson dan Coleman, 1992). Kolaborasi akan berpotensi memunculkan hubungan *principal agent* (Milward & Provan, 2000). Dengan adanya jaringan kerja antara pemerintah dan organisasi *non-profit* dalam memberikan layanan publik, maka agen pemerintah berpotensi kehilangan kapasitasnya dalam memberikan layanan publik karena kehadiran organisasi *non-profit* tersebut. Fokus proses kolaborasi adalah bagaimana organisasi: (1) saling berinteraksi secara formal dan non-formal, (2) mengembangkan kerangka kerja bersama yang diarahkan pada kepentingan bersama, (3) memfasilitasi komunikasi dan berkoordinasi di antara organisasi, (4) melakukan rekonsiliasi dari kepentingan organisasi yang berbeda, (5) membentuk dan memperkuat kepercayaan di antara organisasi-organisasi yang terlibat pada kolaborasi

(Thomson dan Perry, 2006). Dalam penelitian ini digunakan pandangan tata kelola kolaboratif Emerson dan Nabatchi.

Gambar dibawah ini (Gambar 2.6) menjelaskan kerangka integratif tata kelola kolaboratif Emerson Nabatchi. Emerson & Nabatchi (2015) memberikan model yang dinamakan kerangka integratif tata kelola kolaboratif (*integrative framework of collaborative governance*). Kerangka integratif untuk pemerintahan kolaboratif digambarkan (lihat Gambar 2.1) sebagai 3 (tiga) dimensi yaitu: 1) konteks sistem umum; 2) rezim tata kelola kolaboratif (*collaborative governance regimes/CGR*), dan 3) dinamika kolaboratif. Konteks sistem ini menghasilkan peluang dan kendala dan pengaruh dinamika kolaborasi sejak awal dan dari waktu ke waktu. Dari konteks sistem ini muncul faktor pendorong (*drivers*) termasuk kepemimpinan, insentif konsekuensial, saling ketergantungan, dan ketidakpastian, yang membantu memulai dan mengatur arah untuk rezim tata kelola kolaboratif.

Rejim tata kelola kolaboratif menunjukkan sebuah cara khusus, atau menunjukkan suatu sistem untuk pengambilan keputusan publik dimana kolaborasi lintas batas mewakili pola perilaku dan aktivitas yang berlaku diantara para peserta otonom (*swatantra*) yang telah bersama-sama mencapai tujuan kolektif yang ditentukan oleh satu atau lebih target yang dituju. CGR yang diarahkan secara *eksternal* (*externally directed CGR*) dibentuk dengan menunjuk pemimpin yang tidak langsung memberikan kontribusi dalam menangani perubahan kebijakan yang luas dan berulang dan berulang. CGR ini ditempatkan di lembaga atau organisasi dengan otoritas yang jelas dan terkonsentrasi di bidang kebijakan subjek. CGR yang dibentuk oleh dinamika kolaborasi dan tindakan spesifik yang diambil sebagai konsekuensi dinamika, terdiri dari 3 komponen yang saling berinteraksi: (1) pelibatan berprinsip, yang berisi penemuan, definisi, pertimbangan, dan tekad; (2) motivasi bersama, yang mengandung kepercayaan, saling pengertian, legitimasi *internal*, dan komitmen; (3) kapasitas untuk tindakan bersama, yang berisi pengaturan, kepemimpinan, pengetahuan, dan sumber daya prosedural dan

institusional. Unsur ini bekerja sama secara dinamis untuk memperkuat komponen masing-masing, dan ketiga komponen bekerja sama secara interaktif dan berulang untuk memperkuat satu lain melalui dinamika kolaborasi, para peserta mengembangkan teori perubahan bersama yang menentukan arah dan tindakan CGR dalam jangka panjang.



**Gambar 2. 6:** *Integrative Framework Collaborative Governance*  
 Sumber: (Kirk Emerson & Nabatchi, 2015)

### 2.1.9 Perumusan Kebijakan Publik

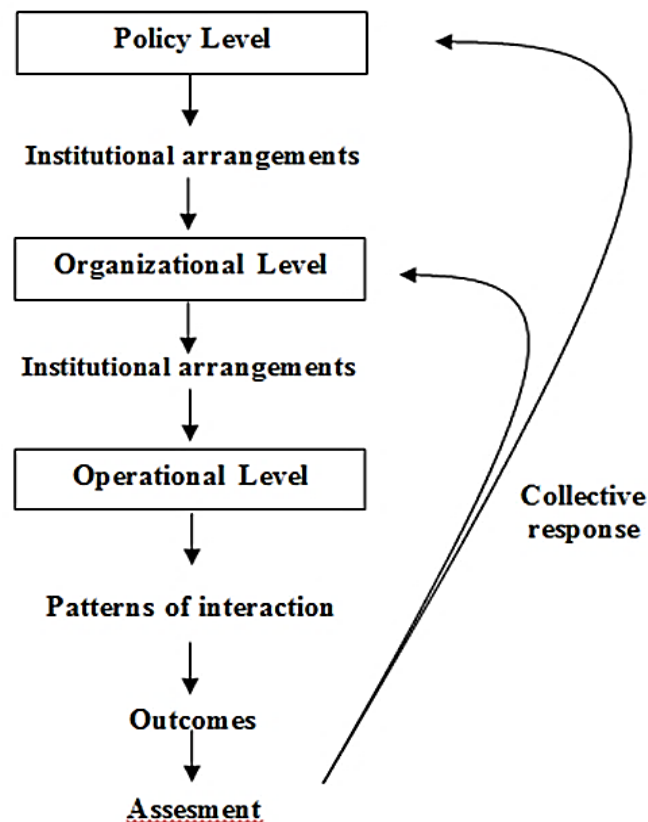
Perumusan kebijakan hal yang sangat penting dan tidak dapat dilepaskan dari fungsi manajemen yang melekat pada organisasi. Bromley (1989) menangkap fenomena ini dengan menyajikan teori hierarki kebijakan yang mengindikasikan perbedaan konten dan konteks kebijakan pada masing-masing tingkatan dalam sebuah organisasi. Pada hirarki proses penyusunan kebijakan, terdapat 3 (tiga) tataran kebijakan yaitu level kebijakan (*policy level*), level organisasional (*organizational level*), dan level operasional (*operational level*) (Bromley, 1989) (Permatasari et al., 2019).

Sebagaimana ditunjukkan dalam gambar 2.7 di bawah ini, kebijakan publik di masing-masing level diwujudkan dalam bentuk pengaturan kelembagaan yang sesuai dengan tingkat hierarkinya. Pada suatu negara,

level kebijakan direpresentasikan oleh fungsi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, sedangkan level organisasional direpresentasikan oleh lembaga eksekutif. Aspirasi yang diformulasikan dan diperdebatkan pada level kebijakan diimplementasikan oleh organisasi yang dikembangkan berdasarkan aturan dan hukum. Aturan hukum yang menghubungkan level kebijakan dengan level organisasional disebut dengan *institutional arrangements* atau pengaturan kelembagaan. Demikian juga aturan hukum yang menghubungkan level organisasi dengan level operasional disebut juga dengan *institutional arrangements*. Menurut North dan Thomas dalam Sulistiyanto *Institutional arrangements* dapat dibuat oleh *voluntary groups* yang ditujukan untuk mengakomodasikan *self-interest* maupun kelompoknya selain dibuat oleh pemerintah yang bersangkutan (Sulistiyanto, 2019).

*“Institutional arrangements may also be created, either by voluntary groups or by the government, which are designed to capture gains for individual groups at the expense of others (in short, to redistribute income)”*

Pengaturan kelembagaan dibentuk dengan mempertimbangkan level operasional yang merupakan unit kerja dalam masyarakat. Level operasional merupakan unit kerja yang langsung berinteraksi dengan masyarakat sehingga hasil tindakannya harus memperhatikan *output* (keluaran) dan *outcomes* (dampak) yang ditimbulkan. Pengaturan kelembagaan memberikan peluang inovasi para aktor pada tingkat level operasional berupa aturan administratif, misalnya tentang organisasi dan tata kerja. Hierarki kebijakan Bromley secara dominan masuk dalam konteks organisasi sektor publik. Dalam level sebuah negara, teori hierarki kebijakan Bromley memberikan gambaran yang cukup terang tentang tataran kebijakan pada masing-masing instansi atau lembaga dalam pemerintahan (Permatasari, 2018).



**Gambar 2.7 Proses Kebijakan Sebagai Suatu Hirarki**  
 Sumber: Bromley, 1989

Aplikasi dari teori ini dapat disesuaikan dengan konteks sebuah kebijakan dan pihak yang memiliki kewenangan yang terkait dengan kebijakan tersebut, baik dalam level nasional, sektoral, maupun daerah otonom. Hierarki kebijakan tersebut mengindikasikan keharusan bagi pihak yang berada dalam satu jalur kewenangan vertikal untuk konsisten dalam kebijakan-kebijakan yang dibuat. Dengan kata lain, jika dikaji sesuai dengan prosedur pembuatan kebijakan, maka alur pembuatan dan isi kebijakannya tidak boleh tumpang tindih atau overlap dari atas ke bawah. Pada teori yang dikemukakan Bromley tersebut, hirarki proses kebijakan juga mengenal *pattern of interaction* yang merupakan pola interaksi antara pelaksana kebijakan paling bawah (*operational level*) dengan kelompok sasaran (*target group*) untuk menentukan dampak (*outcomes*) dari kebijakan tersebut. Pola interaksi pada operational level

dipantau dan dinilai (*assessment*) oleh masyarakat. Apabila hasil penilaian masyarakat buruk karena tidak mampu menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat maka dilakukan respons secara kolektif (*collective response*) melalui proses balik dalam upaya merubah pengaturan kelembagaan pada tataran operasional.

### **2.1.10 Relevansi**

Teori relevansi digunakan dalam membantu membedah dan menjawab pertanyaan penelitian 1(satu) khususnya dalam mencari keterhubungan antara Sistem keamanan nasional dengan Sishankamrata. Sperber & Wilson, D. (2009) dalam Jatmoko, mendefinisikan relevansi dalam dua hal yaitu pertama relevansi merupakan masalah derajat, dan kedua relevansi sebagai suatu hubungan antara asumsi dan konteks (Jatmoko, 2013). Suatu asumsi adalah relevan dalam suatu konteks jika dan hanya jika ia memiliki dampak kontekstual dalam konteks tersebut. Dikatakan pula intuisi tentang penggunaan relevansi adalah sama dengan penggunaan fleksibilitas, semakin sulit ia membengkokkan objek, maka semakin kecil ia kita katakan fleksibel. Sama halnya dengan relevansi, semakin lemah dampak kontekstual suatu asumsi, maka semakin kecil kemungkinan ia dikatakan relevan. Artinya dapat dikatakan jika suatu asumsi memiliki dampak kontekstual, secara teknis ia dapat dikatakan relevan (Ibrahim, 2009; Sperber & Wilson, 1995).

Namun dalam intuisi relevansi, yang sangat penting diperhatikan adalah derajat relevansi. Dampak kontekstual suatu asumsi dalam suatu konteks bukan satu-satunya faktor yang dipertimbangkan dalam mengukur derajat relevansi. Usaha prosesing yang terlibat dalam mencapai dampak kontekstual merupakan faktor kedua yang harus diperhatikan dalam mengukur relevansi. Usaha prosesing merupakan faktor negatif: semakin besar usaha prosesing untuk mengkaitkan asumsi dalam konteks maka semakin rendah relevansinya. Dalam konteks komunikasi relevansi dibagi dalam dua tingkatan :

- 1) Kondisi tingkat 1: Suatu asumsi adalah relevan dalam suatu konteks sampai pada tingkat dimana dampak kontekstualnya dalam konteks ini adalah besar.
- 2) Kondisi Tingkat 2 : Suatu asumsi adalah relevan dalam suatu konteks sampai pada tingkat dimana usaha yang diperlukan untuk memprosesnya dalam konteks ini adalah kecil.

Dengan demikian menurut Sperber dan Wilson pengukuran relevan dapat ditempuh dengan melihat asumsi dengan dampak kontekstual yang lebih besar adalah lebih relevan tingkat 1, dan asumsi yang memerlukan usaha “prosesing” lebih kecil adalah lebih relevan tingkat 2 (Ibrahim, 2009; Sperber & Wilson, 1995).

Lebih lanjut Sperber dan Wilson tidak mendefinisikan kata bahasa Inggris *relevance* ‘relevansi’, namun mendefinisikan relevans sebagai suatu konsep teoretis. Asumsi dasar mereka adalah bahwa setiap orang memiliki intuisi relevansi. Maksudnya adalah mereka dapat membedakan antara informasi yang relevan dengan informasi yang tidak relevan atau dalam beberapa kasus membedakan informasi yang lebih relevan atau kurang relevan. Sperber dan Wilson juga menyatakan sesuatu yang memiliki dampak kontekstual merupakan suatu kondisi relevansi yang diperlukan, dan bahwa bila hal-hal lainnya sama, maka semakin besar dampak kontekstualnya, semakin besar relevansinya. Orang juga dapat membedakan informasi yang relevan dengan yang tidak relevan, atau yang lebih relevan dengan yang kurang relevan (Ibrahim, 2009, pp. 176, 177).

Kata relevansi sebenarnya berasal dari bahasa Inggris yaitu *relevant* yang artinya bersangkutan paut. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005: 943) relevansi diartikan sebagai “Hubungan; kesesuaian; kaitan dengan tujuan; berguna secara langsung dengan apa yang dibutuhkan”. Sebagai ajektif, relevansi berarti (1) terkait dengan apa yang sedang terjadi atau dibahas; (2) benar dan atau sesuai untuk tujuan tertentu. Sebagai kata benda berarti tingkat keterkaitan atau

kebermaknaan sesuatu dengan apa yang terjadi atau dibahasnya (KBBI, 2005, p. 943).

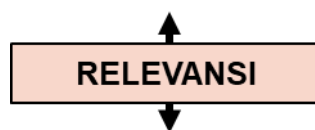
Menurut Olivia Peter F bahwa relevansi memang mengandung dan sekaligus mengundang banyak penafsiran. Hal ini disebabkan kata relevansi itu sendiri harus dikaitkan dengan masalah dunia kerja (*vocation*), kependudukan (*citizenship*), hubungan antar pribadi (*personal relationship*), dan berbagai aktivitas masyarakat lainnya yang menyangkut budaya, politik, sosial, dan sebagainya (Olivia Peter F, 1991).

Dalam penelitian ini akan digunakan teori relevansi yang disampaikan oleh Sperber dan Wilson, yaitu relevansi dapat diketahui dari asumsi dan konteks yang akan diteliti. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, yang dimaksud dengan asumsi adalah dugaan yang diterima sebagai dasar atau landasan berpikir karena dianggap benar (Kbbi.web.id, 2020). Menurut Prof. Dr. Winarno Surakhmad M.Sc.Ed. dalam Arikunto, asumsi atau anggapan dasar atau postulat merupakan sebuah titik tolak pemikiran yang kebenarannya diterima oleh penyelidik, dimana setiap penyelidik dapat merumuskan postulat yang berbeda (Arikunto, 2010, p. 65). Sementara konteks menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring adalah bagian suatu uraian atau kalimat yang dapat mendukung atau menambah kejelasan makna; situasi yang ada hubungannya dengan suatu kejadian (Kbbi.web.id, 2020).

Dalam hal ini diteliti relevansi antara sistem keamanan nasional dengan Sishankamrata, sebagaimana digambarkan dalam kerangka teori pada Tabel 2.4 berikut:

**Tabel 2.1 Kerangka Teori Relevansi**

		SISKAMNAS	
		RELEVANSI	
		ASUMSI	KONTEKS
1.	SISKAMNAS 1. Fase 1945-1965 2. Fase 1966-1999 3. Fase Awal Abad 21-Sekarang	– Dimensi Siskamnas: • Subjek Siskamnas: • Objek Siskamnas: – Hakikat Siskamnas:	Ideologi/ Politik/ Ekonomi/Sosbud/ Hankamneg/ Teknologi/ Lingkungan



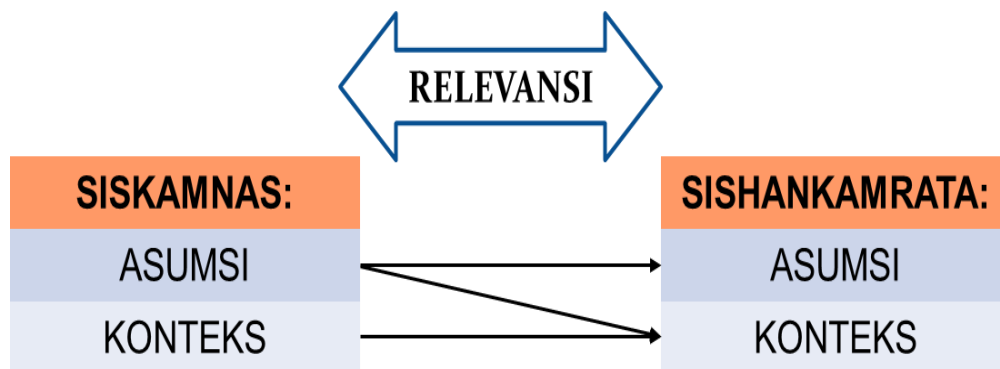
		SISHANKAMRATA	
		RELEVANSI	
		ASUMSI	KONTEKS
	SISHANKAMRATA 1. Fase 1945-1965 2. Fase 1966-1999 3. Fase Awal Abad 21-Sekarang	– Dimensi Sishankamrata: • Subjek Sishankamrata: • Objek Sishankamrata: – Hakikat Sishankamrata:	Ideologi/ Politik/ Ekonomi/Sosbud/ Hankamneg/ Teknologi/ Lingkungan

Sumber: Diolah dari Dan Sperber & Deirdre Wilson, 1995

Tabel 2.1 menunjukkan untuk menjawab pertanyaan nomor 1 (satu), dipetakan terlebih dahulu asumsi dan konteks dari sistem keamanan nasional sesuai dengan perkembangannya dalam 3 (tiga) tahap yaitu fase tahun 1945 sampai 1965, fase 1966 – 1999 dan fase awal abad 21 sampai sekarang. Kemudian dipetakan asumsi dan konteks Sishankamrata di Indonesia yang dibuat dalam fase yang sama yaitu fase tahun 1945 sampai 1965, fase 1966 – 1999 dan fase awal abad 21 sampai sekarang.

Kemudian setelah dipetakan masing-masing asumsi dan konteks baik sistem keamanan nasional dan Sishankamrata, dicari relevansi antara asumsi sistem kamnas dengan asumsi Sishankamrata dan juga masing-masing konteksnya (Lihat Gambar 2.8). Selanjutnya mencari relevansi antara asumsi pada sistem keamanan nasional dengan konteks pada Sishankamrata. Langkah ini untuk menambah keakuratan dalam

mendapatkan hubungan antara Siskamnas dengan Sishankamrata (Ibrahim, 2009, p. 184). Di dalam asumsi sistem keamanan nasional terdapat unsur-unsur dimensi subjek dan objek serta hakikat sistem keamanan nasional. Sementara unsur dalam konteks adalah Ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan negara, teknologi dan lingkungan. Demikian juga unsur dalam asumsi dan konteks Sishankamrata.

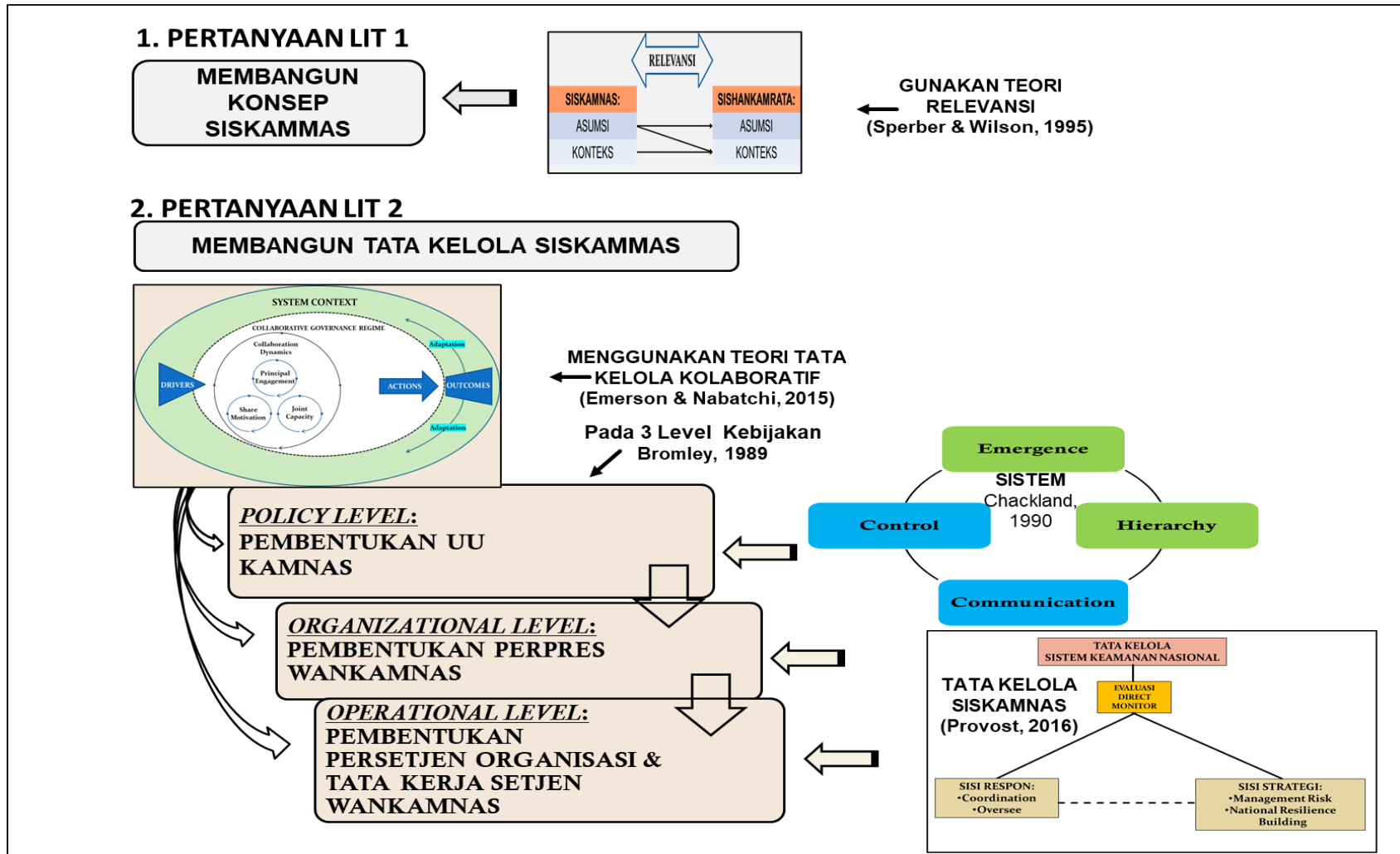


**Gambar 2.8 Mekanisme Mencari Relevansi Antara Siskamnas dengan Sishankamrata**

Sumber: Diolah dari Dan Sperber & Deirdre Wilson, 1995

### 2.1.11 Kerangka Teori Dalam Membedah Pertanyaan Penelitian 1 (satu) dan 2 (dua)

Dalam uraian beberapa *apply theory* di atas, maka dapat dirangkai dalam suatu kerangka teori seperti dalam gambar berikut:



Gambar 2.9 Kerangka Teori dalam Menjawab Pertanyaan Penelitian 1(satu) dan 2(dua)

Dalam gambar 2.9 diatas, menunjukkan bahwa kerangka teori dalam menjawab pertanyaan penelitian 1(satu) dalam rangka menghasilkan teori-teori sistem keamanan nasional dengan dukungan kerangka teori relevansi. Sementara kerangka teori dalam menjawab pertanyaan penelitian 2 bersifat "*problem solving*" dengan menggunakan teori tata kelola kolaboratif dari Kirk Emerson dan Nabatchi (2015), yang dipadukan dengan teori hirarki kebijakan dari Bromley, 1989. Teori tata kelola kolaboratif ini akan mengarahkan dan menuntun agar penyelesaian persoalan semua pertanyaan penelitian 2(dua) harus dilaksanakan melalui kolaborasi dari berbagai stakeholder dalam menyelesaikan pertanyaan penelitian, baik dalam menjawab pertanyaan penelitian 2a pada *policy level* yaitu tentang RUU Keamanan Nasional. Kemudian menjawab pertanyaan penelitian 2b pada *organizational level* tentang pembangunan model tata kelola sistem keamanan nasional dalam bentuk RPerpres tentang Dewan Keamanan Nasional, maupun dalam menjawab pertanyaan penelitian 2c pada *operational level* tentang membangun model tata kelola sistem keamanan nasional pada level organisasi dan tata kerja di tingkat Sekretariat Jenderal Dewan Keamanan Nasional.

Di dalam menjawab pertanyaan penelitian 1 (satu) didukung oleh teori relevansi (Sperber & Wilson, 2009). Sementara dalam menjawab pertanyaan penelitian nomor 2a akan didukung oleh teori Sistem (Chackland, 1990). Sedangkan untuk menjawab pertanyaan penelitian 2b dan c didukung oleh teori tata kelola sistem keamanan nasional (Lyn Provost, 2016).

## **2.2 PENELITIAN TERDAHULU YANG RELEVAN**

Permasalahan terkait dengan keamanan nasional sudah diteliti oleh beberapa orang, baik dalam bentuk disertasi, tesis maupun jurnal.

***2.2.1 The Evolution of The Concept Of "National Security" In The Context of Transformation And Globalizing Factors Of Social Development. (Artikel Jurnal: Alexander Burian & Olyana Kindibalyk, 2010).***

Penelitian ini membahas tentang evolusi konsep keamanan nasional akibat dari transformasi dan globalisasi dunia, kemudian dihubungkan dengan perkembangan konsep keamanan nasional di negara Moldova. Dalam penelitian ini disampaikan bahwa kebutuhan akan keamanan telah muncul bersamaan dengan munculnya masyarakat manusia (*Human Society*). Masalah keamanan nasional mulai diperluas setelah perang dunia kedua. Di sisi lain, keamanan nasional mulai masuk dalam keilmuan setelah masuk dalam ilmu politik di Amerika dan kemudian di dunia barat. Theodore Roosevelt adalah orang pertama yang menggunakan konsep "keamanan negara", dan Walter Lippmann adalah orang pertama yang memberi definisi pertama keamanan dalam *bukunya US Foreign Policy: Shield of the Republic pada tahun 1943* yang dihubungkan dengan kepentingan nasional, dan kata ini diadopsi dalam UU Keamanan Nasional US tahun 1947. Konsep ini belum memiliki definisi yang jelas sampai pada tahun 1986 dengan munculnya *national security strategy* yang setiap tahun presiden AS berbicara kepada kongres tentang strategi keamanan nasional.

Dalam penelitian Burian ini konsep keamanan nasional dipandang dalam konteks geopolitik, yaitu dalam interaksi dengan lingkungan luar, sosial, dan alam. Adapun konsep tradisional keamanan nasional negara Moldova terdiri dari tiga elemen yaitu: keamanan pribadi, masyarakat dan negara. Objek dasar keamanan Moldova termasuk hak asasi manusia dan kebebasan, kekayaan materi dan budaya masyarakat, sistem ketatanegaraan, kedaulatan dan integritas teritorial negara. Manusia (individu) diletakkan sederajat dengan keamanan masyarakat dan keamanan negara, bahkan mendahului mereka. Dalam konsep awal negara Moldova keamanan nasional hanya menempatkan dominan militer dalam konteks keamanan negara dan cenderung memisahkan antara keamanan individu, masyarakat dan negara. Namun akibat dari transformasi dan globalisasi kebijakan keamanan nasional dalam menghadapi ancaman internal dan eksternal juga sudah berubah. Individu - masyarakat - negara" (tiga serangkai) tidak direkomendasikan lagi untuk

ditafsirkan secara terpisah. Dalam objek keamanan maka secara prioritas adalah individu, masyarakat baru kemudian negara.

Persamaan penelitian dalam artikel ini dengan penelitian kami adalah meneliti tentang konsep keamanan nasional yang terkait juga dengan perkembangan lingstra/globalisasi, sementara perbedaannya adalah penelitian dalam artikel ini lebih terfokus pada konsep keamanan nasional secara umum yang dihubungkan dengan konsep keamanan nasional di negara Moldova, sementara penelitian kami disamping membahas tentang konsep keamanan nasional, kami juga membahas keterkaitan antara konsep dan sistem keamanan nasional dengan sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta.

### **2.2.2 *The concept of security (Artikel Jurnal : David A. Baldwin, 1997).***

Penelitian Baldwin ini mencoba menguraikan konsep keamanan dari masalah normatif dan empiris. Dalam penelitian ini Baldwin membedah problematika konsep keamanan (*Security*), yang pada awalnya terabaikan dan cenderung menimbulkan multi tafsir dan ambigu serta kontradiksi. Misalnya, antara keamanan individu dan negara, antara keamanan nasional dan internasional. Dalam perkembangannya terdapat usulan konsep keamanan dengan memberikan prioritas tinggi pada isu-isu seperti hak asasi manusia, ekonomi, dan lingkungan, lalu lintas narkoba, epidemi, kejahatan, atau ketidakadilan sosial, selain perhatian pada ancaman keamanan tradisional dari ancaman militer eksternal. Keamanan adalah tentang nilai dan kelompok atau orang mana yang harus dilindungi. Dalam penelitian Baldwin ini ditemukan bahwa pengejaran keamanan negara untuk dirinya sendiri dapat bertentangan dengan pengejaran keamanan individu.

Persamaan artikel jurnal ini dengan penelitian kami adalah membahas tentang konsep keamanan dan keamanan nasional, namun yang membedakan adalah penelitian kami disamping membahas tentang konsep keamanan juga membahas sistem keamanan nasional dan Sishankamrata.

### **2.2.3 *National Security Studies and War Potential of Nations* (Artikel Jurnal : Steven Weber, 2015)**

Artikel jurnal ini membahas tentang buku yang ditulis tahun 1956 dengan judul "*The War Potential of Nations*" oleh Klaus Knorr mengenai perubahan konsep keamanan yang dimulai dari tahun 1800-an sampai dengan paruh pertama tahun 1900-an. Dalam masa ini keamanan dimaknai sebagai keamanan negara yang sangat bergantung pada keseimbangan di antara potensi perangnya sendiri dan musuh serta sekutunya. Selanjutnya di paruh kedua tahun 1900-an hubungan itu melemah dalam konteks bipolaritas perang dingin dan kebuntuan nuklir antara negara adidaya. Namun hubungan antara variable yang dibuat Knorr ini lebih berubah sekali secara fundamental pada awal abad kedua puluh satu. Era abad 21 dikenal dengan abad 'Globalisasi' yang meningkatkan mobilitas barang, ide, dan teknologi, sehingga melipatgandakan kecepatan perubahan potensi perang, dan menghapus banyak batasan yang mengaitkan keamanan secara konseptual dengan potensi perang negara. Penelitian Weber bertujuan untuk memahami potensi perang mencakup beberapa perubahan, seperti kemampuan unit politik yang memproduksi dan menyebarkan kekerasan terorganisir untuk tujuan politik. Aksi-aksi perilaku yang dianggap sebagai terorisme, akan semakin meningkat dan akan dianggap seperti sebuah perang.

Persamaan artikel ini dengan penelitian kami adalah membahas tentang perubahan konsep keamanan dan ancaman terhadap keamanan nasional, namun perbedaannya adalah penelitian kami bukan hanya membahas tentang teori keamanan nasional tetapi bagaimana membangun sistem keamanan nasional dan tata kelola sistem keamanan nasional yang dihubungkan dengan konsep Sishankamrata.

### **2.2.4 *The Evolution of India's National Security Architecture* (Artikel Jurnal : P.S. Raghavan, 2019)**

Artikel ini membahas evolusi arsitektur keamanan nasional di negara India. Dalam artikel ini dijelaskan bahwa pengalaman dalam menghadapi perang Kargil 1999 menampakkan kekurangan pada sistem

manajemen keamanan nasional India, yang sebagian besar merupakan warisan dari Inggris pada tahun 1947. Sebuah tinjauan komprehensif menghasilkan sebuah saran perbaikan yang harus memastikan koordinasi yang lebih erat antara berbagai struktur keamanan, mereformasi organisasi pertahanan, dan memasukkan pendekatan holistik yang mengakui faktor politik, ekonomi, teknologi, ekologi dan sosiologis sebagai hal yang berdampak pada keamanan nasional. Sebuah rangkaian tinjauan pada tahun 2017 sampai 2018 menghasilkan reformasi struktural lebih lanjut yang mempertimbangkan kesadaran akan perubahan geopolitik global, revolusi sifat konflik militer, peran transformatif teknologi dalam setiap aspek keamanan internal dan eksternal, dan tantangan yang timbul dari ambisi strategis India. Reformasi dan struktur baru masih dalam proses. Fungsinya untuk menjaga kelancaran jalannya sistem keamanan nasional yang membutuhkan pendekatan semua unsur pemerintah yang terkoordinasi. Persamaan dengan penelitian kami adalah penelitian Raghavan menyangkut tata kelola sistem keamanan nasional, namun perbedaannya adalah penelitian kami di samping membahas tentang tata kelola sistem keamanan nasional juga membahas relevansi sistem yang berlaku dengan konsep Sishankamrata yang sesuai dengan karakteristik bangsa dan negara Indonesia.

### **2.2.5 Governance of the National Security System, (Lyn Provost, 2016)**

Paper ini memuat hasil penelitian tentang tata kelola sistem keamanan nasional di negara New Zealand. Peneliti mengambil 2 contoh kasus yaitu bagaimana sistem keamanan nasional menangani 2 masalah yaitu ancaman racun dan serangan teror yang dikenal dengan "*Operation Concord*" dan "*Paris Attack*". *Operation Concord* adalah operasi yang dilaksanakan ketika Fonterra dan Federasi Petani menerima surat kaleng yang mengancam untuk mencemari susu formula bayi dan produk formula lainnya dengan racun 1080. Sementara *Paris Attack* adalah Serangkaian serangan teroris, termasuk beberapa kasus bunuh diri, pemboman dan

penembakan massal yang berlangsung di Paris pada bulan November 2015. Peneliti kemudian ingin memastikan sistem respon di New

Zealand, apakah serangan tersebut juga akan memungkinkan muncul di New Zealand, bagaimana sistem diaktifkan untuk mempertimbangkan kemungkinan serangan yang sama akan terjadi di New Zealand sebagai tindakan antisipatif. Hasil penelitian menunjukkan sistem respon di New Zealand bisa terkelola dengan efektif melalui struktur yang dibentuk yaitu *national security committee* dengan segala perangkat dan tugas fungsinya. Persamaan dengan penelitian kami adalah penelitian ini membahas tentang tata kelola sistem keamanan nasional, namun yang membedakannya adalah penelitian kami tidak mengambil contoh kejadian atau kasus, akan tetapi lebih pada membangun sistem keamanan nasional berikut tata kelolanya di Indonesia.

**2.2.6 Will the COVID-19 Pandemic Change National Security and Healthcare in the Spectrum of Cardiovascular Disease? (Artikel Jurnal: Filip M. Szymanski, MD, PhD, Cezary Smuniewski, PhD, and Anna E. Platek, MD, PhD)**

Pandemi COVID-19 mengubah arus keadaan kesehatan, terutama dalam hal reorganisasi sumber daya. Keluhan utama pasien yang dirawat rumah sakit berubah drastis dalam beberapa bulan berikutnya, yang memperburuk pengobatan terhadap pasien akut dan kondisi kronis. Sistem kardiovaskular patologi dan sumber daya dilibatkan untuk melawan COVID-19. Dengan pandemi sudah berlangsung lama, maka efeknya tidak hanya pada perawatan kesehatan tetapi juga keamanan nasional dalam skala global. COVID-19 secara drastis mengubah persepsi tentang kesehatan dan keselamatan global, kepercayaan pada perawatan profesionalitas kesehatan serta kesediaan pasien untuk mencari bantuan medis. Efek jangka panjang dari epidemi, dampak perkembangan penyakit kardiovaskular dan prognosis masih harus diamati. Penelitian ini membahas tentang dampak COVID-19 pada perawatan kesehatan dan keamanan nasional. Persamaan dengan penelitian ini adalah artikel ini

membahas tentang covid 19 yang sudah dapat dimasukkan ke dalam ancaman terhadap keamanan nasional, namun perbedaannya adalah penelitian ini membahas sistem keamanan nasional.

### **2.2.7 *Lessons Learned from Prior Attempts at National Security Reform* (Artikel Jurnal: Drew Cramer & Grant Mullins, 2012)**

Penelitian dalam paper ini difokuskan pada bagaimana perkembangan reformasi sektor keamanan nasional di Amerika Serikat, paling tidak mulai dari tahun 1947 sampai dengan setelah serangan teror 11 September 2001 di Amerika Serikat. Studi ini meneliti kemampuan para reformis untuk menerapkan solusi dalam menanggapi masalah yang ingin mereka tangani. Amerika Serikat sekarang harus menyesuaikan kembali struktur keamanan nasionalnya dengan keadaan darurat dari era pasca-Perang Dingin. Sejak runtuhnya Tembok Berlin, munculnya negara-negara gagal, globalisasi, dan peningkatan terorisme yang dikombinasikan dengan teknologi dan kemajuan komunikasi, menuntut modifikasi sistem untuk menanggapi ancaman kontemporer. Namun, kebutuhan untuk meningkatkan integrasi kebijakan tidak serta merta mengatasi masalah tersebut karena ada hambatan realitas politik.

Persamaan dengan penelitian kami adalah, penelitian ini membahas tentang reformasi sektor keamanan nasional yang disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis. Namun perbedaan dengan penelitian kami adalah, penelitian kami lebih fokus pada pembangunan sistem keamanan nasional Indonesia yang dihubungkan dengan Sishankamrata.

### **2.2.8 *Diskursus Sistem Hukum Terhadap Kebijaksanaan Peraturan Kamnas Dalam Era Globalisasi di Indonesia: Dimensi Keamanan Manusia Terkait Keamanan Politik Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945* (Disertasi: Diny Luthfah, 2019)**

Penelitian dalam disertasi ini mengenai pentingnya sistem hukum yang mengatur tentang keamanan nasional dalam rangka melindungi kedaulatan dan keutuhan wilayah dari setiap ancaman yang datang dari

luar dan dalam negara. Perumusan masalah penelitian meliputi sejarah hukum pengaturan sistem hukum keamanan nasional Indonesia, diskursus sistem hukum kebijaksanaan ketentuan keamanan nasional dalam era globalisasi di Indonesia. Metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konsep. Penelitian ini menyimpulkan ada tiga hal dalam sistem hukum keamanan nasional Indonesia yang harus dilakukan pada masa yang akan datang yaitu pertama harmonisasi peraturan hukum terkait dengan ancaman menurut kebijakan keamanan nasional termasuk penyamaan definisi keamanan nasional. Kedua melakukan pembentukan peraturan hukum keamanan nasional dan ketiga pembentukan Dewan Keamanan Nasional sebagai dewan untuk koordinasi Kementerian dan Lembaga serta instansi lain terkait dengan ancaman terhadap keamanan nasional.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian kami adalah sama-sama meneliti yang terkait dengan keamanan nasional, hanya perbedaannya penelitian ini terfokus pada aspek peraturan perundang-undangan yang terkait dengan keamanan nasional dan lebih khusus lagi aspek dimensi manusia yang terkait dengan keamanan politik berdasarkan UUD NRI 1945. Sementara penelitian kami terkait dengan membangun sistem keamanan nasional yang dihubungkan dengan Sishankamrata dalam menghadapi dinamika perkembangan lingkungan strategis abad 21.

### **2.2.9 Konflik Menyangkut Pembentukan Kewenangan Tentara Nasional Indonesia Dalam Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional. (Studi Kasus: Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional 2004-2014) (Disertasi: Sumantri, 2017).**

Penelitian disertasi ini mengenai hubungan sipil militer yang dalam penelitian ini difokuskan pada konflik menyangkut pembentukan kewenangan TNI dalam Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) Studi Kasus RUU Kamnas pada periode pemerintahan 2004-2014. Adapun bentuk penelitian ini analisis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. RUU Kamnas yang diinisiasikan oleh Kementerian

Pertahanan (Kemhan) bertujuan mengintegrasikan antar lembaga-lembaga keamanan dan institusi sipil terkait untuk merespon kompleksitas ancaman. Namun *Civil Society* dan POLRI menolak, karena RUU Kamnas dianggap memberi peluang kepada TNI menjadi aktor dominan seperti Era Orde baru yang mengancam HAM, demokrasi dan mereduksi kewenangan POLRI. Sementara DPR mengembalikan RUU Kamnas untuk disinkronisasikan dengan undang-undang terkait keamanan yang ada agar tidak terjadi benturan kewenangan antar lembaga keamanan. Namun setelah direvisi, DPR tidak membahasnya. Rangkaian peristiwa ini menggambarkan konflik kepentingan antara Kemhan berhadapan dengan, *Civil Society*, POLRI dan DPR yang mengakibatkan tertundanya pembentukan UU Kamnas pada periode 2004-2014.

Hubungan dengan penelitian kami adalah membahas terkait dengan keamanan nasional di Indonesia beserta dengan problematikanya, sementara perbedaan dengan penelitian kami adalah penelitian ini terfokus pada problematika mandeknya pembahasan RUU Kamnas dan mengupas kewenangan TNI dalam RUU Kamnas yang pernah diajukan tahun 2004-2014. Sementara penelitian kami terkait dengan membangun sistem keamanan nasional yang dihubungkan dengan Sishankamrata dalam menghadapi dinamika perkembangan lingkungan strategis abad 21.

#### **2.2.10 Pentingnya Keberadaan Dewan Keamanan Nasional dan UU Keamanan Nasional di Tengah Dinamika dan Perkembangan Lingkungan Strategis (Naskah Akademik Setjen Wantannas, 2019)**

Naskah akademik ini berbicara tentang sumber ancaman terhadap keamanan nasional menjadi semakin luas, bukan hanya berasal dari dalam dan atau luar negeri tetapi juga sudah bersifat transnasional. Sejalan dengan itu jenis dan bentuk ancaman juga bergeser menjadi ancaman multidimensional, tidak lagi mengarah kepada ancaman militer semata, tetapi sudah masuk ke aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, sumber kekayaan alam, geografi, dan penduduk (semua gatra), seperti narkoba, cyber, radikalisme, terorisme, separatisme, pelanggaran

wilayah, bencana alam dll, yang semuanya itu bisa mengganggu bahkan bisa menghancurkan eksistensi negara. Disisi lain nilai-nilai demokrasi dan HAM saat ini sebagai dampak globalisasi membangkitkan kesadaran dunia terhadap pentingnya keselamatan umat manusia dari berbagai ancaman perang, genosida, konflik horizontal, serta berbagai ancaman baik fisik maupun nonfisik, seperti perang siber, perang asimetris dan lain sebagainya. Keselamatan umat manusia kini menjadi isu penting yang diperjuangkan di berbagai belahan dunia. Hal ini disebabkan karena telah terjadi perubahan orientasi keamanan yang tidak hanya terkait dengan keamanan negara (*state security*) semata, namun juga berhubungan erat dengan perlindungan keamanan dan keselamatan umat manusia (*human security*) dari situasi dan kondisi tidak aman yang disebabkan oleh faktor-faktor nonmiliter, baik dari dalam maupun luar negeri.

Berkembangnya spektrum ancaman dan semangat berdemokrasi mendorong adanya perubahan pada sebagian besar negara-negara. Perubahan dalam bentuk reformasi di berbagai sektor menjadi suatu hal yang signifikan. Pada sektor keamanan misalnya, sektor ini tidak lagi dipandang hanya sebatas pada keamanan negara dimana militer sebagai aktor utamanya, melainkan sudah menjadi ranah multisektor, sehingga tujuannya pun tidak hanya untuk mengamankan negara, tapi juga sekaligus mengamankan keselamatan warga negara. Oleh karena itu, konsep keamanan sekarang dikenal dengan konsep keamanan komprehensif (*Comprehensive Security Concept*). Dengan demikian pula maka Indonesia membutuhkan UU Keamanan Nasional dan Dewan Keamanan Nasional.

Persamaan dengan penelitian ini, naskah akademik ini membahas tentang kebutuhan pengaturan sistem keamanan nasional di Indonesia. Namun perbedaannya adalah Naskah akademik ini tidak secara mendetail mengupas tentang akar dan pokok masalah yang menyebabkan dibutuhkan sistem keamanan nasional serta problematika sehingga sampai saat ini belum terwujud.

### **2.2.11 Optimalisasi Sishankamrata Melalui Penerapan Lima Pilar *Total Defence* Sebagai Upaya Mewujudkan Negara Indonesia Yang Berdaulat (Artikel Jurnal : Setiyawan et al, 2020)**

Artikel jurnal ini merupakan penelitian tentang upaya memperkuat pertahanan dan keamanan NKRI melalui Sishankamrata. Namun, Sishankamrata belum berjalan secara optimal pada penerapannya saat ini dalam upaya melindungi dan mempertahankan kedaulatan negara Indonesia. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti rendahnya kualitas SDM, lemahnya ketahanan ekonomi Indonesia, kurang harmonisnya hubungan TNI dan Polri, rendahnya stabilitas politik, dan pudarnya rasa nasionalisme pada generasi muda. Oleh karena itu diperlukan sebuah Kebijakan Pembangunan Kekuatan Pertahanan mencakup pembangunan kemampuan nasional. Konsep Optimalisasi Sishankamrata dengan 5 *Pilar Total Defence System* adalah merupakan pembaharuan dan penguatan dari konsep pertahanan nasional dengan menggabungkan konsep Sishankamrata Indonesia dengan konsep *Total Defence System Singapura* yang sesuai dengan cita-cita Negara. Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Kesimpulan dari penelitian ini adalah konsep Optimalisasi Sishankamrata dengan lima Pilar *Total Defence System* memberikan solusi yang solutif dalam langkah awal baru guna mewujudkan negara Indonesia yang Berdaulat dengan cara mengoptimalkan Sistem Pertahanan Nasional Indonesia dalam Kerangka Sishankamrata. Persamaan penelitian jurnal ini dengan penelitian kami adalah membahas tentang Sishankamrata yang mencakup juga *total defence*, namun yang membedakan adalah dalam artikel ini tidak mengkaitkan dengan sistem keamanan nasional.

### **2.2.12 Rekonseptualisasi Meritokrasi Dalam Penempatan Pejabat Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Aplikasi *SSM-Based Action Research* dalam Tiga Level Kelembagaan (Disertasi, Makhдум Priyatno, 2013)**

Disertasi ini menggunakan *Soft Systems Methodology (SSM)-Based Action Research* dalam menganalisis permasalahan birokrasi. Penggunaan SSM untuk menyempurnakan dan meningkatkan analisis sehingga rekonseptualisasi meritokrasi dalam penempatan pejabat untuk birokrasi yang lebih baik dapat dilakukan dengan efektif, efisien, dan sistemik. Tujuh tahap SSM adalah sebuah keniscayaan. Persamaan dengan penelitian kami adalah dalam penggunaan Metode SSM, sementara yang membedakan adalah pada topik pembahasan yakni tentang keamanan nasional.

### **2.2.13 Membangun Tata Kelola Kolaboratif Dalam Rangka Mewujudkan *Human Capital* Di Seskoal (Disertasi: Sulistiyanto, 2019)**

Penelitian dalam disertasi ini tentang *human capital* di Seskoal dengan menggunakan teori tata kelola kolaboratif. *Human capital* menekankan pada pengertian bahwa manusia merupakan salah satu modal utama dalam organisasi dengan nilai dan jumlah yang tidak terhingga, yang dapat dikelola dalam suatu proses, yang pada akhirnya dapat menghasilkan nilai yang lebih bagi organisasi. Tujuan dari penelitian ini adalah: (1) membangun tata kelola kolaboratif; dan (2) mewujudkan *human capital* di Sekolah Staf dan Komando Angkatan Laut (SESKOAL). Kajian ini menggunakan metode kualitatif desain studi kasus dengan pendekatan *Soft Systems Methodology* berbasis Riset Tindakan melalui teknik pengumpulan data berupa wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, studi literatur, observasi dan pengolahan data statistik deskriptif pada seluruh perwira siswa dan tenaga pendidik di SESKOAL. Hasil kajian menunjukkan perlu dilakukan enam transformasi guna membangun tata kelola kolaboratif di SESKOAL. Pada level kebijakan perlu dilakukan satu transformasi, pada level organisasi perlu dilakukan dua transformasi, dan pada level operasional perlu dilakukan tiga transformasi. Novelty dari kajian ini adalah diperlukan mental juara pada pemimpin dengan *political will* yang kuat pada komandan SESKOAL sebagai lembaga pendidikan militer tertinggi di TNI AL yang memiliki perekat yaitu budaya militer “satu rantai komando”. Dengan novelty ini, maka transformasi yang dilakukan

pada tiga level kebijakan dapat membangun tata kelola kolaboratif guna mewujudkan *human capital* di SESKOAL sebagai *Center of Excellence on Maritime Naval Science* di Indonesia, untuk menjadi *World-Class Naval College* yang pada akhirnya turut mendorong TNI Angkatan Laut menjadi *World Class Navy*. Persamaan penelitian Sulistiyanto dengan penelitian ini adalah sama-sama menggunakan pendekatan *Soft System Methodology* dan teori tata kelola kolaboratif Kirk Emerson dan Nabatchi 2015. Perbedaannya adalah pada materi yang dibahas.

Tabel 2.2 Rangkuman Penelitian Terdahulu yang Relevan

Judul Penelitian	Peneliti, Tahun	Temuan	Relevansi
<i>The Evolution Of The Concept Of "National Security" In The Context Of Transformation And Globalizing Factors Of Social Development</i>	Jurnal: Alexander Burian & Olyana Kindibalyk, 2010	Evolusi keamanan nasional. Mulai dari keamanan yang diidentikan dengan keamanan negara, kemudian berkembang menjadi keamanan yang lebih luas yang menyangkut keamanan masyarakat dan sosial. Globalisasi pada dasarnya telah mengubah keadaan keamanan nasional yang dulunya harus diselesaikan dengan kekuatan militer, menjadi mendahulukan penyelesaian melalui sarana politik dan hukum	Penelitian ini membahas tentang perkembangan konsep keamanan nasional yang selaras dengan bahasan peneliti yaitu terkait dengan perubahan konsep dan sistem keamanan nasional
<i>The concept of security</i>	Jurnal: David A. Baldwin, 1997	Konsep keamanan nasional berubah-ubah dari waktu ke waktu, mulai dari keamanan tradisional yang hanya perhatian menghadapi ancaman eksternal dalam bentuk militer, sampai pada menangani keamanan manusia, ekonomi, dan lingkungan, lalu lintas narkoba, epidemi, kejahatan, atau ketidakadilan sosial	Membahas tentang konsep keamanan yang berlaku di dunia internasional
<i>National Security Studies and War Potential of Nations</i>	Jurnal: Steven Weber, 2015	Terjadi perubahan konsep Keamanan mulai dari tahun 1800-pertengahan tahun 1900an yang mana diidentikan dengan keamanan negara, kemudian berlanjut ke era perang dingin dengan terjadi bipolar dua adidaya yang masih cenderung pada mengandalkan kekuatan militer, selanjutnya abad 21 akibat dari globalisasi konsep keamanan lebih dikenal dengan keamanan nasional yang sudah mencakup baik militer maupun ekonomi, sosial, politik dan lingkungan.	Penelitian ini membahas tentang perubahan konsep Keamanan Nasional yang berlaku secara umum di dunia sampai dengan abad 21

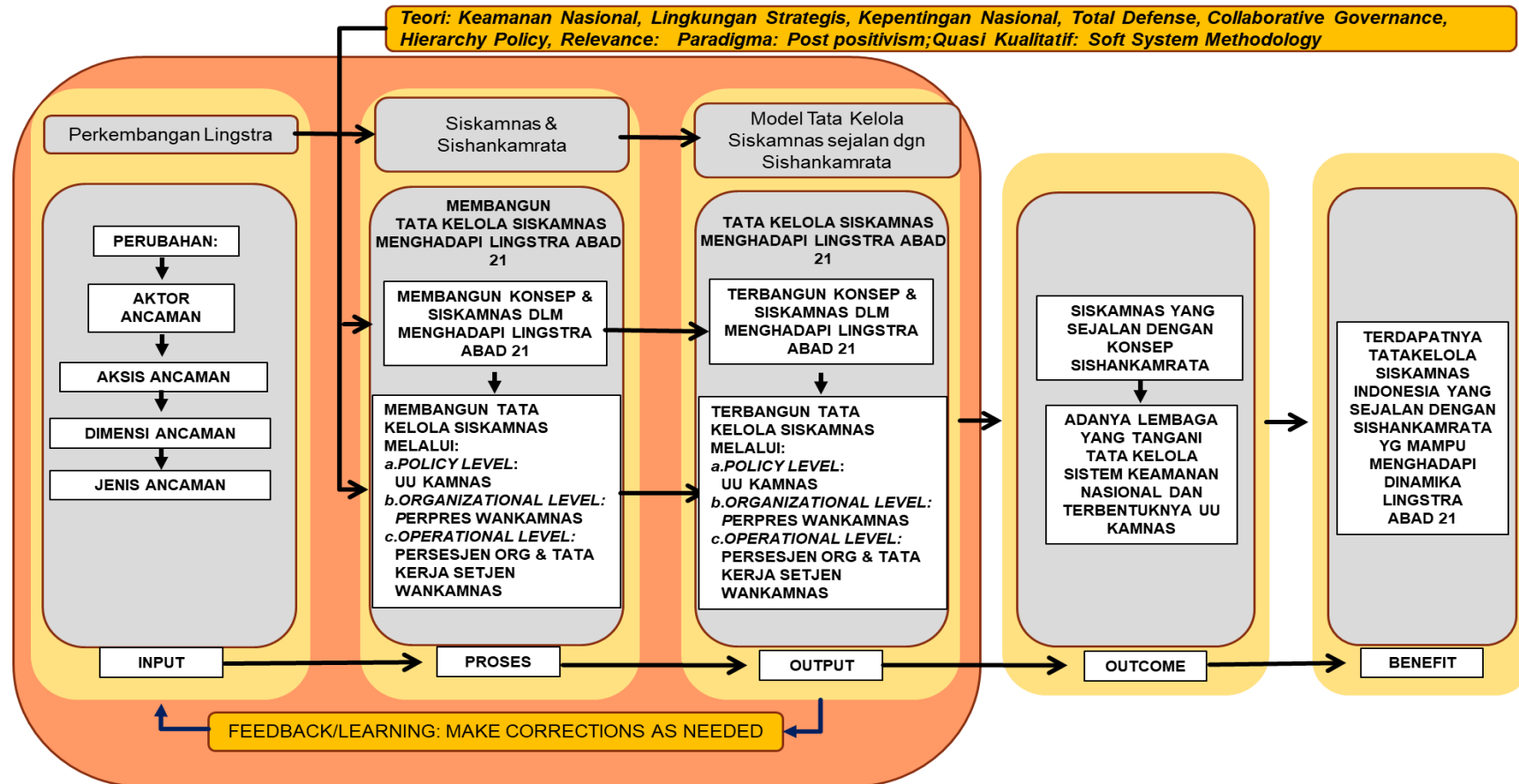
Judul Penelitian	Peneliti, Tahun	Temuan	Relevansi
<i>The Evolution of India's National Security Architecture</i>	Jurnal: P.S. Raghava, 2019	Konsep keamanan nasional India memiliki kelemahan pada sistem manajemennya, sehingga perbaikan pada memastikan koordinasi yang lebih erat antara berbagai struktur keamanan, mereformasi organisasi pertahanan, dan memasukkan pendekatan holistik yang mengakui faktor politik, ekonomi, teknologi, ekologi dan sosiologis sebagai hal yang berdampak pada keamanan nasional.	Penelitian ini membahas terkait dengan sistem keamanan nasional
<i>Governance of the National Security System</i>	Book: Lyn Provost, 2016	Tata kelola sistem keamanan nasional di New Zealand dilaksanakan oleh struktur <i>National Security Committee</i> . Tata kelola keamanan nasional meliputi sisi respon dan strategi.	Membahas tentang tata kelola sistem keamanan nasional
<i>Will the COVID-19 Pandemic Change National Security and Healthcare in the Spectrum of Cardiovascular Disease?</i>	Jurnal: Filip M. Szymanski, MD, PhD, et al, 2020	Artikel ini membahas tentang wabah COVID-19 yang tidak hanya mengancam kesehatan tetapi juga menjadi masalah dan ancaman bagi keamanan nasional karena sudah mewabah pada tataran dunia internasional yang memerlukan kerjasama antar negara.	Konsep keamanan nasional saat ini tidak lagi sekedar terkait dengan ancaman militer saja tetapi juga non militer
<i>Lessons Learned from Prior Attempts at National Security Reform</i>	Jurnal: Drew Cramer & Grant Mullins, (2012)	Undang-undang Keamanan Nasional tahun 1947 menetapkan sistem keamanan nasional Amerika modern, yang terdiri dari Dewan Keamanan Nasional, Departemen Pertahanan, dan Pusat Badan Intelijen. Namun saat ini sistem ini sudah tidak sesuai dengan perkembangan kontemporer sehingga harus mengubah ruang lingkupnya.	Tulisan ini membahas tentang konsep dari sistem keamanan nasional US, serta tata kelolanya yang berkembang sesuai dengan jaman

Judul Penelitian	Peneliti, Tahun	Temuan	Relevansi
Diskursus Sistem Hukum Terhadap Kebijakan Peraturan Kamnas Dalam Era Globalisasi di Indonesia: Dimensi Kam Manusia Terkait Keamanan Politik Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.	Disertasi: Diny Luthfah, 2019	Konsep keamanan nasional di Indonesia perlu ditinjau ulang yang semula dengan hanya sudut pandang negara dan hanya melihat ancaman dari negara lain terhadap kepentingan nasionalnya, berubah dengan memasukan unsur-unsur kemanusiaan sebagai bagian dari kebijakan keamanan nasionalnya.	Penelitian ini merekomendasikan perlunya peninjauan ulang terhadap konsep keamanan nasional yang ada saat ini
Konflik Menyangkut Pembentukan Kewenangan Tentara Nasional Indonesia Dalam Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional. (Studi Kasus: Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional 2004-2014)	Disertasi: Sumantri, 2017	RUU Kamnas yang di inisiaasikan oleh Kementerian Pertahanan (Kemhan) bertujuan mengintegrasikan antar lembaga-lembaga keamanan dan institusi sipil terkait untuk merespon kompleksitas ancaman. Namun <i>Civil Society</i> dan POLRI menolak, karena RUU Kamnas dianggap memberi peluang kepada TNI menjadi aktor dominan seperti Era Orde baru yang mengancam HAM, demokrasi dan mereduksi kewenangan POLRI.	Penelitian ini membahas tentang problematika kepentingan dan konsep keamanan dari berbagai aktor keamanan, sehingga membuat RUU Kamnas belum dapat disepakati
Pentingnya Keberadaan Dewan Keamanan Nasional Dan UU Keamanan Nasional Di Tengah Dinamika Dan Perkembangan Lingstra	(Naskah Akademik Setjen Wantanna, 2019)	Ancaman sudah multidimensi, Indonesia terdiri dari ribuan pulau, keanekaragaman suku, agama, ras dan golongan dan terletak di posisi silang, membuat Indonesia rawan akan perpecahan dan mendapatkan ancaman oleh berbagai kepentingan. Olehkarena itu perlu pengaturan sistem keamanan nasional berupa UU dan Wankamnas.	Naskah ini membahas tentang Sistem Keamanan Nasional Indonesia
Optimalisasi Sishankamrata Melalui Penerapan Lima Pilar <i>Total Defence</i> Sebagai Upaya Mewujudkan Negara Indonesia Yang Berdaulat	Jurnal: Setiyawan et al, 2020	Konsep Optimalisasi Sishankamrata dengan 5 Pilar <i>Total Defence System</i> dapat memberikan solusi yang solutif dalam langkah awal baru guna mewujudkan Indonesia yang berdaulat melalui pengoptimalan sistem pertahanan nasional Indonesia dalam kerangka Sishankamrata.	Membahas tentang Sishankamrata yang di anut oleh negara kita dan <i>Total defence</i> negara Singapura

Judul Penelitian	Peneliti, Tahun	Temuan	Relevansi
Rekonseptualisasi Meritokrasi Dalam Penempatan Pejabat Di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Aplikasi <i>SSM-Based Action Research</i> dalam Tiga Level Kelembagaan	Disertasi, Makhdum Priyatno, 2013	Terjadinya perubahan besar hasil reformasi belum diimbangi dengan perubahan dalam birokrasi. Birokrasi masih berpola seperti sebelum reformasi	Penelitian ini menggunakan <i>Soft System Methodology (SSM)</i>
Membangun Tata Kelola Kolaboratif Dalam Rangka Mewujudkan Human Capital Di SESCOAL	(Disertasi: Sulistiyant, 2019)	Hasil kajian menunjukkan perlu dilakukan enam transformasi guna membangun tata kelola kolaboratif di SESCOAL. Pada level kebijakan perlu dilakukan satu transformasi, pada level organisasi perlu dilakukan dua transformasi, dan pada level operasional perlu dilakukan tiga transformasi. Novelty dari kajian ini adalah diperlukan mental juara pada pemimpin dengan political will yang kuat pada komandan SESCOAL sebagai lembaga pendidikan militer tertinggi di TNI AL yang memiliki perekat yaitu budaya militer "satu rantai komando.	Disertasi ini menggunakan metode analisis SSM dengan teori inti tata kelola kolaboratif dari Kirk Emory dan Nabatchi, 2015

2.3 KERANGKA BERPIKIR

Membangun Tata Kelola Sistem Keamanan Nasional Indonesia Dalam Menghadapi Dinamika Lingstra Abad 21



Gambar 2.10 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir (Gambar 2.10) menunjukkan bahwa faktor dinamika lingkungan strategis terutama terkait dengan aktor, aksis, dimensi dan jenis ancaman menjadi hal yang mempengaruhi dan berdampak pada negara kita sehingga dibutuhkan pembangunan tata kelola sistem keamanan nasional Indonesia dalam menghadapi dinamika lingkungan strategis baik nasional, regional maupun internasional abad 21.

Pemecahan masalah pembangunan tata kelola keamanan nasional Indonesia menggunakan paradigma post positivism dengan desain quasi kualitatif dengan teknik analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif dan *Soft System Methodology* (SSM). Pembahasan harus dimulai dengan merumuskan konsep dan sistem keamanan nasional Indonesia abad 21 yang sesuai dengan karakteristik dan kondisi negara Indonesia baik sekarang maupun untuk yang akan datang dengan teknik analisis data kualitatif. Setelah ditemukannya konsep dan sistem keamanan nasional Indonesia abad 21, dilanjutkan dengan membahas pembangunan tata kelola sistem keamanan nasional pada tiga level kebijakan dengan menggunakan SSM.

Setelah proses selesai diharapkan terbangun model tata kelola sistem keamanan nasional Indonesia dalam menghadapi dinamika abad 21 melalui pembentukan regulasi di 3 level kebijakan.

*Outcome* yang diharapkan adanya lembaga Dewan Keamanan Nasional dan juga Undang-Undang Keamanan Nasional yang sejalan dengan konsep Sishankamrata.

Keuntungan yang diharapkan adalah terdapatnya tata kelola sistem keamanan nasional Indonesia yang sejalan dengan konsep Sishankamrata yang mampu menghadapi dinamika lingkungan strategis abad 21.