

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Terorisme merupakan ancaman nyata terhadap keamanan manusia baik pada tataran global, regional, maupun nasional. Hampir dua dekade belakangan ini, aksi terorisme yang dikaitkan dengan kelompok radikal Islamist terus terjadi di berbagai belahan dunia. Sebut saja serangan teroris di *World Trade Center* (9/11/2001), kereta bawah tanah Inggris (7/7/2005), hotel Mumbai India (26/11/2008), Kedubes AS di Kenya (7/8/1998), bom Bali I (12/10/2002), bom Bali II (1/10/2005), Hotel JW Mariot (5/8/2003), Kedubes Australia di Jakarta (9/9/2004), Hotel Ritz Carlton (17/7/2009), Masjid Polresta Cirebon (15/4/2011), Gereja Kepunton di Surakarta (25/11/2011), Pos Polisi Jalan Thamrin Jakarta (14/1/2016), dan Polres Manahan Solo (5/7/2016).

Studi maupun kajian tentang terorisme menyebutkan bahwa penyebab individu maupun kelompok menggunakan aksi teror untuk mencapai tujuannya sangat beragam dan kompleks. Belum ada studi yang dapat memastikan bahwa penyebab terjadinya radikalisasi terorisme adalah agama. Stigma teroris adalah penganut Islam Fundamentalis perlu penelitian dan kajian multidisipliner yang mendalam, mengingat beragamnya alasan penyebab terorisme. Beberapa penelitian menyebutkan bahwa konteks ketidakadilan sosial, politik, ekonomi, dan hukum menjadi driver terjadinya radikalisasi terorisme. Marks dan Gorka menyebutkan bahwa pemicu radikalisasi terorisme karena “*social, poticcal, and economc grivances*” (Marks, Gorka, & Sharp, 2010). Nonyelum dan Ayres menyebutkan bahwa pemicu radikalisasi terorisme adalah ketidakadilan (Nonyelum & Ayres, 2019). Bruce menyatakan bahwa kebijakan AS di

Timur Tengah telah memicu kebencian sehingga mereka melakukan perlawanan dengan caranya sendiri (Bruce, 2002). Sedangkan Khan dan Azam menyebutkan bahwa mereka adalah kelompok fundamentalis Muslim yang percaya pengorbanan jiwa raganya untuk membela agama mendapat balasan surga pada kehidupan setelah kematiannya. Status ekonomi dan pendidikan tidak memengaruhi keterlibatan mereka dalam jaringan terorisme (Khan & Azam, 2008).

Persoalan adanya persepsi rasa ketidakadilan ini juga terjadi di Indonesia, JT (klien terorisme yang terlibat Bom Bali 1) menyatakan bahwa dirinya merasa diperlakukan tidak adil oleh penguasa. Akses-akses ekonomi dikuasai oleh kelompok minoritas non Muslim sehingga Islam terpinggirkan. Kemaksiatan di mana-mana dibiarkan bahkan dilindungi oleh penguasa (JT, Wawancara, Nopember 2014). Kebencian terhadap penguasa itulah yang mendorong dirinya melawan dan bergabung pada kelompok teroris bom Bali Satu. Hal serupa disampaikan SF, alias BS (SF, Wawancara, Nopember 2014).

Berbagai serangan teroris tersebut di atas baik langsung maupun tidak langsung dipersepsikan terkait dengan gerakan Islam radikal, walaupun sesungguhnya sangatlah kompleks dan beragam penyebab individu ataupun kelompok, bahkan sebuah organisasi itu mengadopsi kekerasan berupa aksi teror untuk mencapai tujuannya. Aksi-aksi teror dalam dua dekade ini paling tidak dipengaruhi oleh tiga hal yaitu: *“ideological politicization associated with Islamist jihadism; religious extremism associated with Salafism; and radicalization associated with grievances arising from Western military interventions in Muslim-majority countries”*(Rane, 2019). Radikalisme merupakan faham maupun pemikiran yang ingin melakukan perubahan yang mendasar berdasarkan ideology yang diyakininya maupun pemahaman realitas yang dimengertinya. Pandangan tersebut diimplementasikan dalam bentuk tindakan atau perilaku baik yang bersifat persuasi maupun kekerasan seperti aksi-aksi terorisme yang terjadi selama ini, bahkan tidak jarang dengan melakukan tindakan bunuh diri (Golose,

2009:38). Sementara itu, mengenai ideologi radikal yang mengadopsi kekerasan dalam memperjuangkan keyakinan ataupun tujuan yang ingin dicapainya ada yang berakar pada fanatisme kepercayaan atau agama yang dianut dan dipahaminya secara keliru ataupun keluar dari arus utama (Zen, 2012:205).

Schmid and Price menyatakan bahwa untuk mengurai masalah penyebab aksi terorisme tidak bisa hanya dianalisis dari sisi individual atau mikro, tetapi perlu dilihat pula di level meso atau organisasi dan makro yang lebih luas atau internasional. Sementara itu, Webber menyatakan bahwa deradikalisasi teroris merupakan cara yang penting dalam memerangi atau mengatasi terorisme, walaupun hingga kini belum diketahui secara pasti efektivitas dari deradikalisasi dalam perang melawan terorisme (Webber et al., 2018). Pendapat senada disampaikan oleh Rabassa bahwa efektivitas deradikalisasi sulit ditentukan karena terbatasnya literatur atau penelitian tentang hal tersebut, namun demikian dia berpendapat bahwa deradikalisasi perlu dilakukan, karena jika mereka bisa benar benar meninggalkan ideologi radikalnya maka secara otomatis mereka tidak akan melakukan aksi-aksi teror (Rabassa, 2011)

Deradikalisasi merupakan sebuah konsep yang telah berkembang dan dilaksanakan di berbagai negara. Contohnya adalah program deradikalisasi di negara-negara Timur Tengah yaitu model dialog teologis di Yaman, PRAC di Arab Saudi, deradikalisasi kelompok ala Mesir, dan Aljazair. Begitu pula dilakukan di Asia Tenggara yakni di Singapura, Malaysia, dan Indonesia. Sementara untuk kawasan Eropa dikembangkan di Inggris, Belanda, dan Denmark (Angel Rabasa, Pettyjohn, Ghez, & Boucek, 2011).

Di Indonesia, deradikalisasi terhadap teroris merupakan program nasional penanggulangan terorisme melalui pendekatan lunak baik dalam penjara maupun luar penjara. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) tugas dan tanggung jawabnya melaksanakan deradikalisasi melalui pembinaan narapidana terorisme di dalam Lapas. Sementara itu, Balai Pemasyarakatan

(Bapas) memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan deradikalisasi melalui bimbingan klien terorisme di luar Lapas (HP, Wawancara, 14 Desember, 2014).

Hingga saat ini, konsep deradikalisasi masih diperdebatkan efektivitasnya oleh kalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat. John Horgan—peneliti dan pakar terorisme dari AS—menyatakan, “... *that deradicalization may not be a realistic objective and the goal of terrorist rehabilitation programs should be of disengagement*” (Agel Rabasa, Pettyjohn, & Jeremy J. Ghez, 2011:xii). Menurutny, dari hasil wawancara terhadap beberapa lusin mantan teroris, ternyata tidak satupun dari mereka yang benar-benar terderadikalisasi. Yang terjadi adalah putusnya hubungan mereka dari kelompoknya dan ditinggalkannya tindak kekerasan yang sebelumnya dilakukan.

Rabassa menyatakan bahwa deradikalisasi merupakan sebuah proses yang kompleks dan sulit sehingga menimbulkan pandangan skeptis, tetapi dibutuhkan untuk mencegah terorisme (Rabassa, 2011).

*Deradicalization, in fact, may be particularly difficult for Islamist extremists because they are motivated by an ideology that is rooted in a major world religion.....as religious obligations. Nevertheless, deradicalization may be necessary to permanently defuse the threat posed by these individuals. If a militant disengages solely for instrumental reasons, when the circumstances change, the militant may once again take up arms. Conversely, when deradicalization accompanies disengagement, it creates further barriers to recidivism*

Menurut Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Suhardi Alius mengatakan bahwa hampir setengah dari narapidana terorisme di Indonesia menolak untuk berpartisipasi dalam program deradikalisasi. Data yang dilansir BNPT menunjukkan saat ini terdapat 242 narapidana terorisme yang menjalani hukuman di 72 Lapas yang tersebar di Indonesia. Sebanyak 478 mantan teroris dan jaringannya di 17 provinsi telah mengikuti program deradikalisasi. Mereka saat ini aktif mempromosikan program deradikalisasi BNPT di seluruh Indonesia (Suadi, n.d.).

BNPT mengklasifikasikan mereka ke dalam empat level atau tingkatan radikalisme. Level satu adalah napi yang menolak bertemu dengan pejabat kontraterorisme dan menjalani program deradikalisasi—dianggap sebagai narapidana terorisme paling berbahaya. Napi tingkat pertama ini berjumlah 50 orang. Pada level dua ada 63 narapidana. Mereka bersedia untuk bertemu dengan pejabat kontraterorisme, namun menolak terlibat program deradikalisasi. Pada level tiga terdapat 85 narapidana terorisme, yang terlibat dalam program deradikalisasi tetapi enggan untuk mengajak sesama tahanan. Sementara itu, 35 narapidana berada di level empat, dimana mereka bersedia untuk bertemu dengan pejabat kontra terorisme dan terlibat dalam program deradikalisasi

Permasalahan muncul ketika narapidana tersebut selesai menjalani masa hukuman. Mereka berpotensi melakukan kembali aksi teror atau setidaknya merekrut jaringan-jaringan baru. Contohnya pelaku teror Santoso yang tertangkap pada tahun 2007 dan dijatuhi hukuman sembilan bulan. Setelah keluar dari Lapas, Santoso justru menjadi pemimpin Mujahidin Indonesia Timur (MIT). Dari jumlah narapidana terorisme tersebut, pada tahun 2013—2016 sebanyak 91 orang narapidana terorisme telah bebas. Pada tahun 2017—2020 akan bebas 99 orang narapidana terorisme; dan pada periode 2021—2026 akan bebas sebanyak 31 orang (Hamka, 2013).

Bebasnya para narapidana terorisme tersebut merupakan tantangan keamanan dan kerawanan sosial karena tidak semua narapidana terorisme yang telah menjalani pembinaan di Lapas steril dari paham radikal terorisme dan mampu mandiri untuk menjalani kehidupannya bersama masyarakat. Yayasan Prasasti Perdamaian mengungkapkan bahwa sampai dengan tahun 2014 sebanyak 30 mantan narapidana terorisme menjadi residivis setelah mereka dibebaskan dari Lapas, baik dalam status bebas bersyarat ataupun bebas murni (Andrie, 2011).

Aksi residivisme ini menunjukkan terjadinya proses re-radikalisasi atau belum efektifnya deradikalisasi saat masih di dalam Lapas dan saat sudah dibebaskan dari Lapas baik

bersyarat maupun murni. Situasi ini menunjukkan betapa pentingnya pelaksanaan deradikalisasi di Bapas melalui bimbingan klien terorisme guna menciptakan ruang reintegrasi sosial dan mendorong klien terorisme tersebut untuk kembali ke masyarakat.

Menurut UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, sebutan bagi Warga Binaan Kemasyarakatan atau Narapidana yang menjalani bimbingan di Balai Pemasyarakatan adalah Klien Pemasyarakatan. Untuk mencegah kerancuan istilah, dalam penelitian ini digunakan istilah (1) Klien Pemasyarakatan untuk seluruh narapidana bimbingan Bapas dan (2) Klien Terorisme untuk narapidana terorisme bimbingan Bapas.

Bimbingan narapidana terorisme atau klien terorisme menghadapi keadaan yang sangat rumit sebab Pembimbing Kemasyarakatan (PK) Bapas pada dasarnya tengah menghadapi seorang individu yang hampir menikmati masa kebebasannya. Terdapat situasi dimana resistensi, perasaan tidak diterima, stigmatisasi, dan berbagai hambatan, baik secara personal maupun sosial pada klien terorisme yang menjalani masa Pembebasan Bersyarat (PB) (Undang-Undang No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan, 1995).

Aktivitas membimbing klien terorisme memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus terkait dengan kebutuhan dasar serta pendekatan-pendekatan tertentu yang bisa diterima oleh klien terorisme tersebut. Hasil observasi pendahuluan peneliti pada Agustus 2014 di Bapas Surakarta, didapatkan temuan-temuan menarik, antara lain: kompetensi Pembimbing Kemasyarakatan (PK) untuk membimbing klien terorisme tidak memadai, anggaran untuk bimbingan klien terorisme tidak tersedia, fasilitas pendukung seperti ruang konsultasi atau konseling, dukungan transportasi, dan balai pelatihan tidak tersedia di Bapas Surakarta. Keterbatasan ini diikuti oleh persoalan teknis seperti: alamat klien yang kurang jelas, keadaan topografi menuju alamat klien yang cukup sulit, dan klien yang tidak kooperatif dalam melaksanakan kewajibannya untuk mengikuti bimbingan di Bapas Surakarta.

Selain hal tersebut di atas, klien terorisme menghadapi kondisi sosial yang sulit setelah mereka bebas dari Lembaga Pemasyarakatan. Bahkan, menurut beberapa klien terorisme, kehidupan di luar Lapas lebih sulit daripada kehidupan di dalam Lapas (JT, Wawancara. 12 Desember, 2014). Hal ini disebabkan kesulitan beradaptasi, membuka jaringan kerja, mencari atau menciptakan pekerjaan, hambatan permodalan, dan sebagainya. Kendala ini semakin sulit diatasi di tengah kondisi masyarakat yang apatis dan cenderung melekatkan stigma kepada klien terorisme (TA, Wawancara, 25 Oktober 2014). Sementara itu, Pemerintah belum memberikan perhatian yang memadai untuk mengoptimalkan program bimbingan klien terorisme sehingga semakin menyulitkan pembimbingannya.

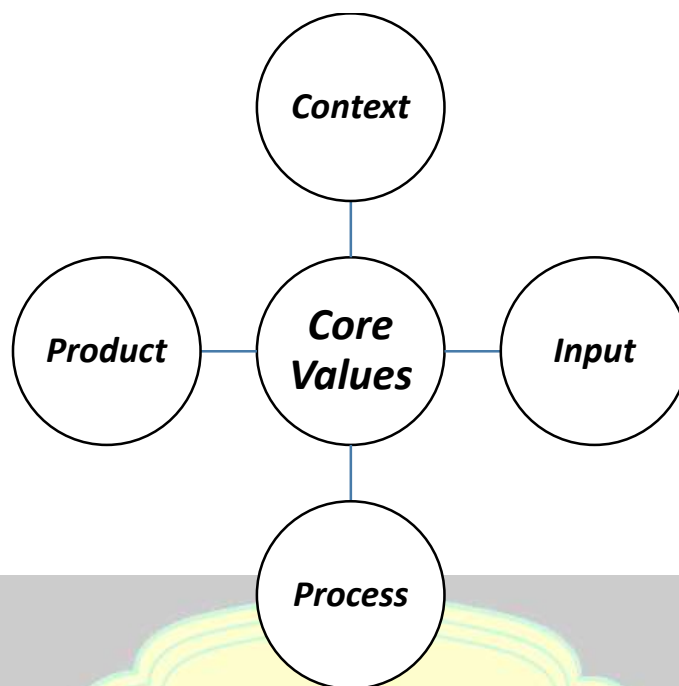
Berdasar uraian tersebut, bahwa Bapas Surakarta sebagai institusi Pemerintah yang bertanggung jawab dalam membimbing klien terorisme setelah mereka lepas dari Lapas mengalami berbagai keterbatasan atau kendala seperti: kompetensi sumber daya manusia, anggaran tidak tersedia, fasilitas sangat terbatas, dan sarana prasarananya yang kurang mendukung sehingga hasil program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta belum sesuai harapan atau dipertanyakan efektivitasnya. Jika mereka tidak mendapatkan perhatian yang memadai berupa bimbingan yang sesuai dengan kebutuhan klien terorisme itu sendiri maka potensi mereka untuk kembali kepada kelompoknya dan terlibat dalam jaringan terorisme sangat dimungkinkan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengevaluasi seberapa efektifkah program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta.

Hasil penelusuran literatur mendapatkan beberapa penelitian dengan topik deradikalisasi narapidana terorisme, namun fokus dan lokusnya berbeda dengan penelitian ini. Seluruh literatur yang membahas program deradikalisasi ataupun pencegahan radikalisme terorisme berikut ini tidak menjelaskan alat ukur yang dipakai untuk menentukan efektivitas dari program deradikalisasi itu sendiri. Hampir seluruh penilaian baik dinyatakan berhasil ataupun tidak berdasarkan judgement dari pelaksana program maupun ekspert. Belum ada

kesepakatan alat ukur untuk menilai efektivitas program. Ada yang menggunakan tingkat residivisme sebagai alat ukurnya, sementara bergabungnya kembali seorang teroris ke dalam jaringan lamanya disebabkan oleh banyak factor. Berikut ini adalah beberapa penelitian terkait deradikalisasi yang dilakukan di berbagai Negara, terutama di nagara-nagara yang penduduknya mayoritas beragama Islam. Penilaian berikut ini Christopher Boucek berjudul *Saudi Arabia's "Soft" Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation and Aftercare* (Boucek, 2008). Penelitian Amanda S. Johnson berjudul *Assesing the Effectiveness of Deradicalization Programs on Islamist Extrimist* (Amanda, 2009). Penelitian berjudul *Pembinaan Narapidana Tindak Pidana Terorisme di Indonesia (Sebuah Studi Kasus di LP Kelas I Cipinang, LP Kelas I Batu, dan LP Kelas I Sukamiskin)* yang ditulis oleh Rahmad Mintardja (Mintardja, n.d.). Artkel jurnal berjudul *Deradicalization Program in Indonesian Prisons: Reformation on the Corectional Institution* yang ditulis oleh Milda Istiqomah (Istiqomah, 2011), dan masih banyak lagi yaitu: (Hwang, 2018), (Horgan & Altier, 2012), (Hearne & Laiq, 2010), (John & Braddock, 2010), dan (Simcox, 2015).

Ada beberapa model dalam mengevaluasi efektivitas sebuah, program, maupun kegiatan antara lain model: kesenjangan (Malcom Provus Joan, Robert, & Price, n.d.), bebas tujuan (Scriven dalam Anh, 2018), berorientasi pada tujuan (Tyler dalam Marsh, 1978), Countenance (Stake dalam Dewantara, 2017) dan Context, Input, Process, Product, CIPP (Stufflebeam dalam Aziz, Mahmood, & Rehman, 2018). Pada penelitian ini, penulis memilih model CIPP sebagai alat evaluasi program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta. Model ini diharapkan dapat digunakan untuk melakukan penilaian secara lebih komprehensif karena lebih menyeluruh—meliputi *context, input, process, dan product* dari program bimbingan klien terorisme di Balai Pemasyarakatan Surakarta. Berikut (lihat Gambar 1) model CIPP sebagai kerangka yang dipilih dalam mengevaluasi program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta.





Gambar 1: Model Evaluasi CIPP  
(Stufflebeam & Shrinkfield, 1987)

Obyek penelitian berupa program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta dipilih dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, program bimbingan klien terorisme merupakan rangkaian ataupun bagian dari deradikalisasi teroris sebagai program strategis Pemerintah Indonesia untuk mencegah berkembangnya terorisme. *Kedua*, Bapas Surakarta sebagai bagian dari sistem pemasyarakatan di Indonesia memiliki peran penting dalam membimbing para klien terorisme setelah mereka keluar dari Lapas dan kembali ke masyarakat. *Ketiga*, Bapas Surakarta menangani klien terorisme yang cukup banyak. *Keempat*, berdasarkan studi literatur, penulis belum menemukan penelitian yang fokus pada evaluasi program bimbingan klien terorisme. Oleh karena itu, penting untuk diteliti dan hal ini merupakan sebuah kebaruan.

## B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka focus penelitian ini adalah evaluasi program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta dalam periode tahun

2009—2015. Mengingat model evaluasi CIPP yang digunakan sebagai kerangka penelitian, maka aspek-aspek atau dimensi-dimensi yang dievaluasi adalah *context, input, process, and product*) sebagai berikut:

1. Evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi konteks terdiri dari: a. visi dan misi, b. tujuan, dan c. sasaran program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;
2. Evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi input terdiri dari: a. strategi, b. rencana program, dan c. kesiapan sumber daya program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;
3. Evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi proses terdiri dari: a. pelaksanaan program, b. mekanisme, c. kerja sama, d. kepemimpinan, e. control dan evaluasi program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;
4. Evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi hasil/produk terdiri dari: a. kepribadian, dan b. kemandirian dari target program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;

### **C. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian**

Belum efektifnya bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta merupakan permasalahan penting penelitian ini. Permasalahan tersebut dapat dirumuskan ke dalam pertanyaan utama penelitian: seberapa efektifkah program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta? Untuk mengukur efektivitas program tersebut maka perlu dilakukan tindakan evaluasi terhadap program tersebut. Rumusan masalah tersebut dikembangkan kedalam pertanyaan penelitian berikut.

1. Bagaimanakah evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi konteks terdiri dari: a. visi dan misi, b. tujuan, dan c sasaran program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;
2. Bagaimanakah evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi input terdiri dari: a. strategi, b. rencana program, dan c. kesiapan sumber daya program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;
3. Bagaimanakah evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi proses terdiri dari: a. pelaksanaan bimbingan, b. mekanisme kerja, c. kerja sama , d. kepemimpinan, e. control dan evaluasi program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;
4. Bagaimanakah evaluasi program bimbingan klien terorisme pada dimensi hasil/produk terdiri dari: a. kepribadian, dan b. kemandirian dari target program bimbingan klien terorisme di Bapas Surakarta tahun 2009—2015;

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan berguna bagi para ilmuwan dan praktisi dalam pengembangan teori maupun imlementasi kebijakan penanggulangan terorisme. Demikian juga penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan dalam dua aspek teoretis dan praktis.

##### **1. Kegunaan Teoretis**

Kegunaan teoretis penelitian ini adalah untuk memperkaya literatur tentang manajemen sumber daya manusia dalam kajian terorisme, khususnya bimbingan klien terorisme di sebuah Balai Pemasarakatan.

## 2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis penelitian yakni memberikan masukan konstruktif sebagai solusi bagi Pemerintah, khususnya Balai Pemasarakatan dalam melakukan tugas membimbing para klien terorisme agar mereka tidak kembali menjadi teroris ataupun memengaruhi orang lain untuk menjadi teroris. Para napi terorisme menyadari kesalahannya sehingga tidak mengulangi perbuatan melanggar hukum, mampu berintegrasi dengan masyarakat, serta mandiri dan mampu berkarya bagi diri, keluarga, bangsa, dan negara.

## E. Keterbaruan Penelitian

1. Dari studi literatur tentang deradikalisasi, penulis belum menemukan penelitian yang mengukur efektivitas program bimbingan klien terorisme di Balai Pemasarakatan.
2. Penggunaan model evaluasi CIPP merupakan *state of the craft* dalam mengukur efektivitas deradikalisasi yang lebih komprehensif yang sampai saat ini belum penulis temukan dari kajian literatur.

