

**MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PEMBIMBINGAN
KLIEN PEMASYARAKATAN TINDAK PIDANA TERORISME
(Studi Kasus di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surakarta)**

Disusun Oleh:

NAMA : SIGIT BUDIYANTO

NPM : 1907000009

PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA



**POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A**

**PROGRAM DOKTOR TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
(2023)**

DISERTASI

MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM PEMBIMBINGAN KLIEN PEMASYARAKATAN TINDAK PIDANA TERORISME (Studi Kasus di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surakarta)

Disusun Oleh:

NAMA : SIGIT BUDIYANTO
NPM : 1907000009
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
**PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
NEGARA**

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar Doktor
Terapan Administrasi Pembangunan Negara (Dr.Tr)



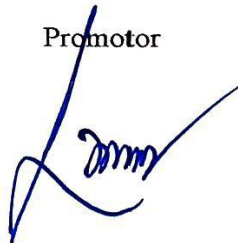
**PROGRAM DOKTOR TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
(2023)**

LEMBAR PERSETUJUAN

Nama : Sigit Budiyanto
NPM : 1907000009
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi : *MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMBIMBINGAN KLIEN PEMASYARAKATAN TINDAK PIDANA TERORISME (Studi Kasus di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surakarta)*
Judul Disertasi : *COLLABORATIVE GOVERNANCE MODEL ON THE GUIDENCE OF TERRORISM RELATED CASES PAROLEE (Case Studi in Surakarta Parole Office)*

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan Tim Promotor Disertasi

Promotor



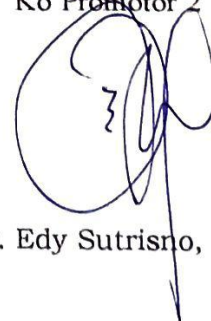
(Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA.)

Ko Promotor 1



(Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, MA.)

Ko Promotor 2



(Dr. Edy Sutrisno, M.Si.)

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Sigit Budiyanto
NPM : 1907000009
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara
Judul Disertasi : MODEL *COLLABORATIVE GOVERNANCE* DALAM
(Bahasa PEMBIMBINGAN KLIEN PEMASYARAKATAN
Indonesia) TINDAK PIDANA TERORISME (Studi Kasus di Balai
Pemasyarakatan Kelas I Surakarta)
Judul Disertasi : *COLLABORATIVE GOVERNANCE MODEL*
(Bahasa Inggris) *ON THE GUIDANCE OF TERRORISM*
RELATED CASES PAROLEE (Case Studi in
Surakarta Parole Office)

Telah mempertahankan Disertasi di hadapan penguji
Disertasi Program Studi Administrasi Pembangunan Negara
Program Doktor Terapan
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA,
pada:

Hari : Jumat
Tanggal : 13 Oktober 2023
Pukul : 14.00

TELAH DINYATAKAN LULUS PENGUJI DISERTASI:

Ketua Sidang : Prof. Dr. R. Luki Karunia, SE.Ak.
MA.CA.CACP
Sekretaris : Dr. Najmi Kamariah, SE., M.Si.
Anggota 1 : Dr. Mala Sondang Silitonga, MA.
Anggota 2 : Dr. Drs. Hasanudin, Bc.IP.,SH.,MM.
Promotor : Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA. :
Ko Promotor 1 : Dr. Tri Widodo Wahyu Utomo, SH, :
MA.
Ko Promotor 2 : Dr. Edy Sutrisno, M.Si. :



Pernyataan Orisinalitas

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Sigit Budiyanto
NPM : 1907000009
Jurusan : Administrasi Publik
Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Disertasi yang telah saya buat ini dengan judul **Model Collaborative Governance dalam Pembimbingan Klien Pemasyarakatan Tindak Pidana Terorisme (Studi Kasus Di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surakarta)** merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila dikemudian hari penulisan Disertasi ini merupakan hasil plagiat atau penjiplakan terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia menerima sanksi berdasarkan aturan atau ketentuan yang berlaku di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak dipaksakan.

Jakarta, 15 Desember 2022

Penulis,



(Sigit Budiyanto)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil 'Alamin. Atas segala kemurahan, rahmat dan hidayah Allah Swt., sehingga Disertasi yang berjudul “Model Collaborative Governance dalam Pembimbingan Klien Tindak Pidana Terorisme (Studi Kasus di Bapas Kelas I Surakarta)” ini bisa terselesaikan dengan baik. Inspirasi penulisan Disertasi berangkat dari fenomena terorisme yang dihadapi dunia, termasuk Indonesia. Berbagai upaya diupayakan untuk mencegah dan menanggulangi terorisme. Masyarakat, melalui Balai Masyarakat yang antara lain memiliki fungsi untuk melakukan pembimbingan terhadap Klien tindak pidana terorisme (Klien antara lain adalah narapidana yang mendapatkan pembebasan bersyarat). Bapas dengan dukungan *stakeholder* terkait melalui mekanisme kolaborasi bisa berkontribusi dalam countering violent extremism (CVE). Oleh karena itu penting untuk memastikan agar kolaborasi tersebut berjalan dengan optimal. Temuan penelitian dalam tulisan ini sangat diharapkan berkontribusi dalam optimalisasi kolaborasi Bapas dengan *stakeholder* dalam pembimbingan klien tindak pidana terorisme.

Proses penyelesaian Disertasi ini tidak terlepas bantuan dari berbagai pihak. Penulis ucapkan terima kasih atas segala kesempatan, motivasi, bimbingan, arahan dan bantuan pemikiran yang konstruktif dari berbagai pihak, antara lain:

1. Ibunda yang selalu mendoakan dan memotivasi penulis untuk senantiasa mengedepankan kejujuran dan untuk melakukan yang terbaik; almarhum Ayahanda yang mengajarkan kesederhanaan dan kerja keras.
2. Direktorat Jenderal Masyarakat, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang telah memfasilitasi dalam mewujudkan impian untuk mengenyam pendidikan S-3.
3. Prof. Dr. Nurliah Nurdin, MA, selaku Promotor, yang secara rutin menelpon memberikan motivasi dan menanyakan perkembangan tulisan. Dr. Tri Widodo Utomo, SH, MA, selaku Ko-Promotor I, yang sejak awal menekankan untuk Menyusun Disertasi “yang benar”. Dr. Edy Sutrisno, M.Si, selaku Ko-Promotor II, yang selalu mengedepankan nilai terapan dari tulisan ini.
4. Prof. Dr. R. Luki Karunia, SE.Ak.MA.CA.CACP, Dr. Najmi Kamariah, SE., M.Si, Dr. Mala Sihombing Silitonga, MA, Dr. Drs. Hasanudin, Bc.IP.,SH.,MM, atas masukan dan kritik membangun sejak proposal hingga menjadi tulisan ilmiah ini.
5. Semua dosen Pascasarjana Politeknik STIA LAN Jakarta yang telah berkontribusi dalam dunia akademis khususnya bagi penulis.
6. Semua karyawan dan staf civitas akademika Pascasarjana Politeknik STIA LAN Jakarta yang selalu ramah dalam melayani dan memfasilitasi kebutuhan sehingga terselesainya disertasi ini.
7. Teristimewa buat Istri tercinta, Ria Rositasari yang selalu bertanya “kok gak belajar”, kalau Penulis tidak memegang laptop atau buku. Tersayang Ananda Bintang Ramadhan dan Sabrina Adella yang selalu memberikan energi untuk selalu semangat beraktivitas positif.
8. *Big family* Kerja Sama dan evaluasi, atas dukungan semangat, pemikiran, tenaga, dan waktu yang sangat berarti dalam proses penyusunan Disertasi.
9. Teman-teman seperjuangan di Pascasarjana Politeknik STIA LAN, Dr. Tr. Agun Gunandjar Sudarsa, Dr. Tr. Erna Irawati, Dr. Tr. Ahmad Muam, Rika Apriyanti, Nanank Syamsudin, Irwan Rahmat Gumilar, Ohan Suryana, Tri Hidayatno, Multi Eka Rahadian, Eka Gandara; yang telah berbagi suka, semangat, dan ilmu.
10. Pihak-pihak yang tidak disebutkan satu persatu, ikut memberikan dukungan dan bantuan selama menjalani perkuliahan di Politeknik STIA LAN Jakarta. Semoga Allah membalas segala kebaikan dengan pahala yang berlipat ganda. Aamiin.

Penulis mohon maaf atas ketidaksempurnaan Disertasi yang hadir di tengah pembaca, akhirnya kepada Allah jualah penulis memohon hidayah dan inayah, dengan harapan Disertasi ini berkontribusi dalam pengembangan pemasyarakatan, khususnya kontribusi pemasyarakatan dalam penanggulangan terorisme.

Jakarta, Oktober 2023

Penulis

ABSTRAK

MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE DALAM PEMBIMBINGAN KLIEN PEMASYARAKATAN TINDAK PIDANA TERORISME (Studi Kasus di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surakarta)

Disertasi ini membahas Model Collaborative Governance Dalam Pembimbingan Klien Pemasyarakatan Tindak Pidana Terorisme dengan Studi kasus di Balai Pemasyarakatan Kelas I Surakarta. Terorisme merupakan sebuah permasalahan internasional yang didefinisikan sebagai tindakan pidana yang dimaksudkan untuk memprovokasi dan memberikan teror secara terbuka yang dilakukan oleh sekumpulan orang tertentu atau untuk tujuan politik tertentu. Diperlukan kolaborasi berbagai aktor untuk menangani terorisme. Bapas sebagai bagian dari pemasyarakatan memiliki fungsi untuk membimbing para klien teroris agar dapat berintegrasi kembali dengan masyarakat. Kolaborasi pembimbingan klien tindak pidana teroris yang dilaksanakan Bapas dengan stakeholder belum berjalan optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa akar masalah yang menyebabkan tidak optimalnya kolaborasi pembimbingan klien tindak pidana terorisme, dan model *collaborative governance* yang tepat dalam pembimbingan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif, dimana responden utamanya adalah Petugas Bapas Kelas I Surakarta dan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, serta mitra yang berkolaborasi dengan Bapas Kelas I Surakarta. Dari hasil penelitian penulis menemukan bahwa 1). *Collaborative Governance* pembimbingan klien tindak pidana terorisme di Bapas Kelas I Surakarta belum berjalan optimal disebabkan oleh beberapa faktor dianalisa menggunakan empat dimensi yakni *Starting Condition, Collaborative Process, Facilitative Leadership, Institutional Design dan Outcome*, berdasarkan model *collaborative governance* Ansell and Gash (2007). 2) Sedangkan untuk mengoptimalkan kolaborasi pembimbingan klien teroris, peneliti menemukan model *collaborative governance* yang berbasis pada pengembangan model *collaborative governance* Ansell and Gash (2007). Model ini antara lain menawarkan kolaborasi pembimbingan yang dilaksanakan secara integratif yang dilaksanakan oleh multiaktor yang relevan, termasuk klien pemasyarakatan sendiri, didukung komunikasi multiarah oleh seluruh aktor yang berkolaborasi.

Kata kunci: *collaborative governance*, pembimbingan klien pemasyarakatan, terorisme

ABSTRACT

COLLABORATIVE GOVERNANCE MODEL ON THE GUIDANCE OF TERRORISM RELATED CASES PAROLEE (Case Study in Surakarta Parole Office)

This dissertation discusses the collaborative governance model on the guidance of terrorism-related cases Parolee, case study in the Surakarta parole office. Terrorism is an international issue that is defined as a criminal act intended to openly provoke and deliver terror committed by a certain group of people or for certain political purposes. Collaboration between various actors is needed to deal with terrorism. Parole Office as part of the Correctional has a function to guide terrorist parolee so they can reintegrate into society. The collaboration in guidance of terrorism-related cases parole carried out by the Parole Office with stakeholders has not run optimally. This study aims to analyse the root cause of it and also the appropriate collaborative governance model on the client's guidance. This study uses a qualitative method with a descriptive approach, where the main respondents are the officers Surakarta Parole Office and Directorate General of Corrections, and also stakeholders who collaborate with Surakarta Parole Office. Based on the results of the data analysis, the author found that 1). Collaborative governance in the guidance of terrorism-related cases parolee at the Surakarta Parole Office has not run optimally due to several factors, based on 4 dimensions of the collaborative governance model of Ansell and Gash (2007) namely Starting Condition, Collaborative Process, Facilitative Leadership, Institutional Design, and Outcome. 2) Meanwhile, to optimize collaboration in guidance terrorist parolee, the author found a collaborative governance model based on the development of Ansel and Gass collaborative governance model. This model, among others, offers collaborative guidance that is carried out in an integrative manner by relevant multi-actors, included the client themselves, supported with multidirectional communication by all actors in the collaboration.

Keywords: collaborative governance, correctional parolee guidance, terrorism

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL	I
LEMBAR PERSETUJUANKESALAHAN! BOOKMARK TIDAK DITENTUKAN.	
LEMBAR PENGESAHAN DISERTASIKESALAHAN! BOOKMARK TIDAK DITENTUKAN.	
PERNYATAAN ORISINALITAS	IV
KATA PENGANTAR	V
ABSTRAK	VII
ABSTRACT	VIII
DAFTAR ISI	IX
DAFTAR TABEL	XI
DAFTAR GAMBAR	XII
DAFTAR LAMPIRAN	XIII
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. IDENTIFIKASI MASALAH	19
C. RUMUSAN PERMASALAHAN	19
D. TUJUAN PENELITIAN	20
E. BATASAN MASALAH.....	20
F. MANFAAT PENELITIAN.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	22
A. PENELITIAN TERDAHULU	22
B. TINJAUAN KEBIJAKAN DAN LITERATUR	33
1. <i>Konsep Administrasi Publik</i>	33
2. <i>Governance</i>	36
3. <i>Collaborative governance</i>	41
4. <i>Pembimbingan Klien Pemasyarakatan.</i>	53
5. <i>Kolaborasi dalam Pembimbingan Klien.</i>	61
C. DEFINISI KONSEP DAN DEFINISI OPERASIONAL.....	63
D. KERANGKA BERPIKIR	66
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	67
A. METODE PENELITIAN	67
B. TEKNIK PENGUMPULAN DATA	68
C. TEKNIK PENGOLAHAN DAN ANALISIS DATA.....	69
D. PROSEDUR VALIDASI MODEL	74
E. INSTRUMEN PENELITIAN	75

BAB IV HASIL PENELITIAN	78
A. GAMBARAN UMUM	78
1. <i>Profil Bapas Kelas I Surakarta</i>	78
2. <i>Deskripsi Para Aktor yang Terlibat dalam Kolaborasi Pembimbingan Klien Pemasarakatan Tindak Pidana Terorisme</i>	83
B. FAKTOR-FAKTOR MENDASAR PENYEBAB TIDAK OPTIMALNYA COLLABORATIVE GOVERNANCE PEMBIMBINGAN KLIEN TINDAK PIDANA TERORISME DI BAPAS KELAS I SURAKARTA	97
C. PENGEMBANGAN MODEL COLLABORATIVE GOVERNANCE.....	160
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	184
A. KESIMPULAN	184
B. SARAN	188
DAFTAR PUSTAKA	193
LAMPIRAN.....	199

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Daftar peristiwa teror di Indonesia tahun 2000 s.d. 2020	2
Tabel 1.2 Data Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemasarakatan.....	5
Tabel 1.3 Jumlah Warga Binaan	8
Tabel 1.4 Jumlah Klien Teroris pada Balai Pemasarakatan.....	10
Tabel 1.5 Jumlah Klien Teroris Bapas Surakarta tahun 2017 s.d 2020	11
Tabel 1.6 Beban Kerja Ideal PK dalam Satu Bulan	12
Tabel 1.7 Daftar Mitra Kerja Sama Bapas Surakarta.....	13
Tabel 1.8 Daftar Mitra Kerja Direktorat Jenderal Pemasarakatan	14
Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu	30
Tabel 2.2 Definisi Konsep	64
Tabel 3.1 Posisi dan Jumlah Informan	73
Tabel 4.1 Program Pembimbingan Klien Atas Nama HB	96
Tabel 4.2 Program Pembimbingan	114

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Matrix Power versus Interest Grids (Crosby dan Bryson, 005).....	42
Gambar 2. 2 Model collaborative governance (Ansell & Gash, 2007)	51
Gambar 2. 3 Kerangka Berfikir Collaboratif Governance Pembimbingan Klien Teroris	66
Gambar 4. 1 Struktur Organisasi Bapas Kelas I Surakarta	78
Gambar 4.2 Laporan Statistik Bapas Kelas I Surakarta.....	81
Gambar 4. 3 Grafik Pernyataan “PK Menjadi Poros Komunikasi”	106
Gambar 4. 4 Diagram Jawaban Responden Facilitative Leadership	133
Gambar 4. 5 Diagram Jawaban Responden Facilitative Leadership	134
Gambar 4. 6 Diagram Jawaban Responden Facilitative Leadership	135
Gambar 4. 7 Grafik Pernyataan Pelibatan Klien dalam Pembimbingan.....	146
Gambar 4. 8 Grafik Pernyataan “Kebebasan Klien Berdiskusi”	146
Gambar 4. 9 Grafik Pernyataan “Membangun Komitmen Klien Dalam Pembimbingan”	147
Gambar 4. 10 Keterbatasan dan Tantangan dalam Mencapai Tujuan Kerja Sama	154
Gambar 4. 11 Masukan Responden terhadap Outcomes	159
Gambar 4. 12 Collaborative Governance Pembimbingan Klien Bapas Kelas I Surakarta Saat ini	160
Gambar 4. 13 Model Collaborative governance Pembimbingan Klien Teroris	168
Gambar 4. 14 Model Collaborative governance dalam Pembimbingan Klien	172
Gambar 4. 15 Peta Stakeholder dalam Pembimbingan Klien Tindak Pidana Terorisme	178
Gambar 4. 16 Peta Peran Stakeholder dalam Pembimbingan Fulan	182

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Transkrip Pengambilan Data	201
Lampiran 2. Validasi Model	212

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang

Terorisme didefinisikan sebagai tindak pidana yang dimaksudkan untuk memprovokasi dan memberikan teror secara terbuka yang dilakukan oleh sekumpulan orang tertentu atau untuk tujuan politik tertentu yang dilatarbelakangi oleh pertimbangan politik, filosofis, ideologis, rasial, etnis, agama atau sifat lain yang tidak bisa dibenarkan (*United Nations General Assembly*, 2005). Terorisme menjadi masalah internasional, terutama setelah terjadi serangan atas gedung World Trade Centre di kota New York, Amerika Serikat, yang terjadi pada 11 September tahun 2001. Kejadian tersebut berkembang menjadi permasalahan dunia akibat kebijakan yang dikeluarkan untuk melawan terorisme, dimana ini dikenal sebagai perang global melawan terorisme (Wuryandari, 2014).

Istilah terorisme sendiri telah ada sejak lama dan menjadi agenda dalam kongres PBB ke-10 dalam upaya mencegah terjadinya kejahatan dan perlakuan bagi pelanggar hukum yang dilaksanakan di Wina, tanggal 10 hingga 17 April 2000. Meski istilah terorisme sudah ada sejak lama, namun respon Amerika Serikat atas tragedi 9/11 mendorong dunia internasional untuk memberikan respon serupa atas terorisme yang terjadi setelahnya.

Apa yang dialami dan dirasakan dunia internasional juga terjadi di Indonesia. Indonesia juga menderita kerugian baik secara material maupun immaterial antara lain akibat berbagai serangan teror yang pernah terjadi di Indonesia. Berdasarkan laporan Global Terrorism Index Tahun 2020, Indonesia berada di peringkat ke-37 dari daftar negara paling terdampak terorisme. Ini termasuk kategori sedang. Namun demikian tidak tertutup kemungkinan peringkat ini meningkat. Berikut adalah berbagai serangan teror yang terjadi di Indonesia selama 20 tahun sejak tahun 2000 hingga tahun 2020:

Tabel 1.1
Daftar peristiwa teror di Indonesia tahun 2000 s.d. 2020

No	Tanggal	Peristiwa
1	1 Agustus 2000	Bom Kediaman Duta Besar Filipina di Jakarta
2	27 Agustus 2000	Bom Kedutaan Besar Malaysia di Jakarta
3	13 September 2000	Bom Lantai Parkir Gedung Pasar Bursa Jakarta
4	24 Desember 2000	Bom gereja-gereja Jakarta
5	22 Juli 2001	Bom Gereja Santa Ana Bom
6	1 Agustus 2021	Bom meledak di Atrium Plasa, Senen, Jakarta
7	23 September 2001	Bom Attrium Senen
8	12 Oktober 2001	Bom KFC Makassar
9	6 November 2001	Bom Sekolah Australia (AIS) Jakarta
10	1 Januari 2002	Bom Rumah Makan Bulungan
11	12 Oktober 2002	Bom Bali 1
12	05 Desember 2002	Bom McDonald di Makassar, Sulawesi
13	03 Februari 2003	Bom di Wisma Bhayangkara
14	27 April 2003	Bom di Bandara Soeta
15	05 Agustus 2003	Bom Hotel JW Marriott di Jakarta
16	10 Januari 2004	Bom di Kafe Sampodo Palopo, Sulawesi
17	09 September 2004	Bom di Kedutaan Besar Australia, Jakarta
18	13 November 2004	Bom Kantor Polisi Kendari, Sulawesi
19	12 Desember 2004	Bom di Gereja Imanuel Palu, Sulawesi Tengah
20	21 Maret 2005	Bom di Ambon
21	28 Mei 2005	Bom di Pasar Tentena Sulawesi
22	08 Juni 2005	Bom di Pamulang, Tangerang, Jawa Barat
23	01 Oktober 2005	Bom Jimbaran dan Kuta, Bali (BomBali 2)
24	31 Desember 2005	Bom Pasar Palu, Sulawesi
25	17 Juli 2009	Bom Hotel JW Marriott, Ritz-Carlton, Jakarta
26	15 Maret 2009	Penembakan anggota polisi di Polsek Prembun, Kebumen, Jawa Tengah
27	10 April 2009	Penembakan dua anggota Polisi, di Pos Polisi Kentengrejo, Jawa Tengah
28	15 Maret 2009	Bom buku dikirim kepada aktivis Jaringan Islam Liberal, di Utan Kayu, Gories Mere di Badan Narkotika Nasional, serta Yapto Suryosumarno di Ciganjur Jakarta Selatan, dan juga Ahmad Dhani di Jakarta Selatan
29	15 April 2009	Bom bunuh diri di Masjid Polresta Cirebon
30	19 Agustus 2012	Granat meledak di Pospam Gladak, Solo. hanya menimbulkan kerusakan kursi.
31	3 Juni 2013	Bom bunuh diri meledak di depan Masjid Markas Polresta Poso. Korban jiwa hanya pelaku yang tubuhnya meledak.
32	20 Agustus 2015	Tembak menembak terjadi di Poso antara kelompok teroris Mujahidin Indonesia Timur melawan Detasemen Khusus 88 bersama TNI.
33	14 Januari 2016	Bom Thamrin

34	5 Juli 2016	Bom bunuh diri di Markas Kepolisian Resor Kota Surakarta
35	13 Mei 2018	Bom tiga Gereja di Surabaya
36	10 Oktober 2019	Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan diserang (ditusuk) menggunakan padasaaat kunjungan dinas di Pandeglang, Banten. Pelaku terpapar ajaran radikal ISIS.
37	27 November 2020	Keluarga meninggal dibunuh oleh orang yang tidak dikenal di Palopo, Sulawesi Tengah. Pelaku merupakan kelompok teroris

Sumber: Subdit Pembinaan Kepribadian, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan

Tabel 1.1 menyajikan data terorisme yang terjadi di Indonesia dari tahun 2000 hingga 2020. Terdapat beberapa faktor penyebab terjadinya terorisme. Nurjanah (2013) mengungkapkan bahwa berbagai kesenjangan sosial, ekonomi dan politik adalah kondisi yang bisa mengakibatkan deprivasi relatif atau perasaan diperlakukan tidak adil, dimana ini bisa menjadi bahan bagi pihak-pihak tertentu untuk memprovokasi gerakan radikalisme. Selain itu Nurjanah juga mengungkapkan bahwa pihak-pihak tertentu menjadikan ajaran dakwah dalam agama, yaitu menjunjung kebenaran dan menjauhi kesalahan, dan juga jihad, sebagai bahan pembenar dalam mendukung gerakan radikalisme.

Untuk mengatasi terorisme, sejumlah instrumen dan regulasi internasional disusun untuk mendorong para *stakeholder* untuk dijadikan sebagai dasar dalam membangun kolaborasi. Resolusi Dewan Keamanan PBB 2178 tahun 2014 mendorong negara anggota untuk melibatkan masyarakat dan aktor non-pemerintah. Pelibatan masyarakat dan aktor non-pemerintah berkaitan dengan pengembangan strategi untuk melawan munculnya kekerasan ekstrem yang dapat menghasut tindakan terorisme. Strategi yang dimaksud juga ditujukan untuk mengatasi kondisi yang memungkinkan terjadinya penyebaran kekerasan ekstrim yang memungkinkan terjadinya terorisme. Selain itu, termasuk juga untuk mengantisipasi terjadinya pengulangan tindak pidana terorisme. Kegiatan melibatkan masyarakat yang dimaksud termasuk dengan memberdayakan pemuda, keluarga, wanita, pimpinan agama, budaya dan pendidikan, dan semua kelompok masyarakat sipil terkait lainnya dan mengadopsi pendekatan yang telah disesuaikan untuk melawan perekrutan

kekerasan ekstrem dan meningkatkan inklusi dan kohesi sosial.

The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy melalui resolusi 60/288 tahun 2006 mengajak negara anggota untuk lebih mendorong lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat sipil untuk terlibat, dalam meningkatkan upaya untuk mengimplementasikan strategi penanggulangan terorisme (United Nations, 1996). Tanggung jawab untuk mencegah pelanggaran ekstremis, menangani pelaku ekstremis, dan mengintegrasikan mereka ke dalam masyarakat bukan hanya tanggung jawab pemasyarakatan, atau aparat penegak hukum lain, tetapi juga berbagai lembaga dan organisasi (Council Of Europe, 2016). *United Nations Office on Drugs and Crime* juga menekankan pentingnya pertemuan resmi antar lembaga yang berkolaborasi. Kolaborasi dalam menangani terpidana tindak pidana terorisme sangat relevan dengan semangat global dalam memerangi, menanggulangi, dan mencegah terorisme. Ini akan memastikan bahwa para mitra bekerja sama untuk berbagi informasi yang relevan dan menerapkan ketentuan untuk mengelola risiko atau masalah yang belum terselesaikan (UNODC, 2019).

Terorisme yang terjadi berbanding lurus dengan banyaknya upaya pemerintah untuk menanganinya. Kejahatan terorisme diproses berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan sistem peradilan yang ada. Pemasyarakatan adalah bagian dari komponen utama dalam proses peradilan pidana. Pemasyarakatan memiliki berbagai tantangan dalam mengelola warga binaan pemasyarakatan, antara lain warga binaan dengan kasus-kasus tertentu seperti korupsi, narkoba dan terorisme. Masing-masing memiliki tantangan dan strategi yang berbeda. Penulis mengangkat penelitian tentang terorisme karena dampaknya sangat luas, bukan hanya bagi Indonesia tapi juga dunia sebagaimana diuraikan di atas. Selain itu terorisme sebagai ancaman yang serius bukan hanya bagi perdamaian dan keamanan, tapi juga memberikan dampak terhadap perkembangan ekonomi, sosial, dan hukum.

Pemasyarakatan memiliki fungsi dalam penyelenggaraan penegakan hukum dalam bidang penanganan tahanan dan warga binaan. Warga binaan terdiri dari narapidana, anak

binaan, dan juga klien. Narapidana adalah seseorang yang tengah menjalani sanksi hukum berupa hilang kemerdekaan di dalam lembaga pemasyarakatan. Anak yang tengah menjalani pembinaan di dalam lembaga pembinaan khusus anak, dimana rentang usianya telah mencapai 14 (empat belas) tahun, tetapi belum 18 (delapan belas) tahun inilah yang disebut Anak Binaan. Sedangkan Klien Pemasyarakatan yang untuk selanjutnya disebut sebagai Klien adalah seseorang yang berada dalam bimbingan yang dilaksanakan oleh Balai Pemasyarakatan (Bapas).

Tahanan dan warga binaan tersebar di seluruh Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemasyarakatan di Indonesia. Jumlah UPT Pemasyarakatan yang ada di Indonesia dapat diketahui sebagai berikut:

Tabel 1.2
Data Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemasyarakatan

No	Jenis UPT	Jumlah
1	Rumah Tahanan Negara (Rutan)	165
2	Lembaga Pemasyarakatan (Lapas)	294
3	Lembaga Pemasyarakatan Perempuan (LPP)	33
4	Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA)	33
5	Balai Pemasyarakatan (Bapas)	90
6	Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan)	64
	Total	679

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan per 28 Maret 2021

UPT Pemasyarakatan berada di bawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang memiliki mandat untuk melaksanakan tugas di bidang pemasyarakatan di wilayahnya masing-masing. Pada tabel 1.2 dapat dilihat bahwa terdapat 679 Unit Pelaksana Teknis Pemasyarakatan yang terdiri dari Rutan, Lapas, LPP, LPKA, Bapas dan Rupbasan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Total keseluruhan tahanan dan warga binaan Pemasyarakatan yang ada di dalam UPT Pemasyarakatan di semua wilayah Indonesia dapat diketahui sebagaimana tabel berikut:

Tabel 1.3
Jumlah Tahanan dan Warga Binaan

No	Jenis Warga Binaan	Jumlah
1	Tahanan	49.273
2	Narapidana	205.507
3	Anak	1.824
4	Klien	59.065
Total		315.669

Sumber: Sistem Database Pemasyarakatan per 28 Maret 2021

Tabel 1.3 memberikan informasi bahwa jumlah warga binaan yang menjadi tanggung jawab pemasyarakatan sebanyak 315.669 yang terdiri dari 49.273 tahanan, 205.507 narapidana, 1.824 Anak, dan 59.065 Klien. Dari jumlah tersebut, terdapat 475 tahanan dan narapidana teroris, serta 144 klien teroris.

Penelitian ini fokus pada pembimbingan klien teroris yang merupakan lingkup tugas dan fungsi Bapas, di mana Bapas memiliki peran yang sangat strategis dalam membimbing para klien teroris agar dapat berintegrasi kembali dengan masyarakat. Berbeda dengan Narapidana yang menjalankan pidana di dalam tembok Lembaga Pemasyarakatan, klien menjalani pidananya di tengah masyarakat di bawah bimbingan Bapas. Pembimbingan sendiri merupakan upaya yang dilakukan untuk memberikan tuntunan bagi klien pemasyarakatan, agar yang bersangkutan dapat meningkatkan kualitas dirinya dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Selain itu juga upaya yang ditujukan untuk meningkatkan intelektual, sikap dan perilaku, profesionalitas, dan juga dalam hal kesehatan baik jasmani dan maupun rohani.

Kegiatan pembimbingan terhadap klien diawali dengan melakukan penilaian. Penilaian awal terhadap klien dilakukan dengan mempelajari seluruh dokumen terkait klien, wawancara dengan klien, mengunjungi keluarga klien yang bersangkutan, dan upaya lain untuk mendapatkan data dan informasi latar belakang klien, termasuk jaringan teroris dan tindak pidana terorisme yang pernah dilakukan. Kegiatan ini bertujuan untuk untuk menilai

dan memberikan rekomendasi pembimbingan yang tepat sesuai kebutuhan klien.

Pembimbingan diklasifikasikan menjadi dua yaitu pembimbingan kepribadian dan juga pembimbingan kemandirian. Kegiatan pembimbingan kepribadian antara lain berupa konseling, penyuluhan hukum, pelatihan mengelola konflik, ceramah dan dialog keagamaan, dan kelompok belajar (kejar paket a, b, dan c); olah raga, dan ceramah kesehatan. Sedangkan kegiatan pembimbingan kemandirian terdiri dari pelatihan keterampilan dan pelatihan kewirausahaan. Jenis, intensitas, dan frekuensi kegiatan pembimbingan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing klien.

Pembimbingan bagi klien teroris juga dilaksanakan dalam rangka *countering violent extremism* (CVE), khususnya dalam mencegah terjadinya pengulangan tindak pidana terorisme. Klien pemasyarakatan yang baru saja menyelesaikan masa pidananya di Lapas dituntut untuk menyesuaikan dengan masyarakat. Salah satu tantangan yang mereka hadapi adalah adanya stigma negatif, bahkan penolakan dari masyarakat terhadap dirinya. Selain stigma dan penolakan dari masyarakat, klien teroris juga diharuskan memikirkan kebutuhan ekonomi mereka. Dalam tahap ini mereka sangat rentan untuk berinteraksi bahkan bergabung dengan orang-orang atau kelompok yang berhubungan dengan terorisme.

Pembimbingan Klien Pemasyarakatan tindak pidana terorisme perlu dilakukan secara kolaboratif antara Bapas dengan *stakeholder* terkait, yaitu instansi pemerintah lain, lembaga swadaya masyarakat, badan usaha, dan individu. *Stakeholder* dapat berperan aktif dalam kegiatan pembimbingan sesuai dengan kapasitas *stakeholder* dan sesuai dengan kesepakatan dengan Bapas. Kolaborasi *stakeholder* yang efektif merupakan kunci dalam upaya reintegrasi. Kolaborasi yang telah terjalin tersebut akan memberikan jalan bagi lembaga terkait untuk merencanakan pembinaan bagi warga binaan jauh hari sebelum warga binaan yang bersangkutan bebas (sumpter et al., 2019). Dalam kajiannya, Siebert menyatakan bahwa masyarakat mampu melakukan upaya penanggulangan terorisme

melalui ide-ide alternatif dan menyuarakan pendapat yang berbeda tanpa menggunakan kekerasan (Siebert, n.d.).

Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) yang merupakan lembaga koordinator pelaksanaan program deradikalisasi bagi pelaku terorisme di Indonesia menuangkan konsep pentingnya koordinasi antar lembaga sebagai salah satu misi program deradikalisasi. Hal tersebut tertuang dalam cetak biru deradikalisasi yang dikeluarkan oleh BNPT, yaitu memperkuat koordinasi kelembagaan pemerintah dan membangun sinergi dengan seluruh pemangku kebijakan dan kepentingan dalam perencanaan dan implementasi program deradikalisasi. Selain itu, juga memperkuat peran komponen masyarakat dalam mendukung program deradikalisasi melalui pendekatan agama, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 31 Tahun 1999 mengenai Pembinaan dan Pembimbingan Warga binaan Pemasarakatan adalah salah satu peraturan yang memberikan penjelasan mengenai pentingnya kerja sama dalam pembinaan narapidana di lembaga pemasarakatan. Pasal 4 dalam peraturan terkait, menyatakan bahwa Menteri berwenang menjalin dengan lembaga pemerintah, badan-badan yang berbasis kemasyarakatan, atau individu, dengan catatan kegiatan kerja sama tersebut sejalan dengan pelaksanaan sistem pemasarakatan. Selain itu, Peraturan Pemerintah No. 57/ 1999 juga memberi kesempatan bagi pemerintah, badan kemasyarakatan, dan individu untuk berperan dalam pembinaan warga binaan melalui kerja sama yang kolaboratif. Dalam hal ini, Bapas sebagai salah satu UPT Pemasarakatan berupaya menjalankan regulasi tersebut dengan menjalin kerja sama dalam pelaksanaan pembimbingan Klien.

Kerja sama yang dibangun oleh Bapas dipandang penting mengingat pembimbingan yang dilakukan oleh Bapas harus komprehensif dan melibatkan berbagai keahlian. Permasalahan terorisme terkait erat dengan beberapa permasalahan lain, antara lain

ekonomi, politik, hukum dan psikologi yang ada di dalam kehidupan masyarakat (Mulyawan, 2022). Keterlibatan berbagai bidang dalam permasalahan terorisme mengharuskan penggunaan pendekatan yang melibatkan berbagai unsur dan berbagai aktor atau *stakeholder* dalam melakukan pembimbingan kepada klien tindak pidana terorisme.

Mengingat pentingnya kerja sama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Bapas, khususnya dalam mendukung keberhasilan CVE, penelitian ini membahas dan menitikberatkan pada *collaborative governance* dalam pelaksanaan pembimbingan Klien tindak pidana terorisme. Secara konseptual, studi *collaborative governance* menonjolkan karakteristik kerja sama tiga aktor pilar yaitu pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat. Pemilihan konsep *collaborative governance* dalam penelitian ini karena adanya kecocokan substansi antara konsep dengan prinsip pembimbingan yang dilakukan bersama-sama antara pembimbing, yang dibimbing, dan masyarakat.

Salah satu contoh kisah sukses implementasi *collaborative governance* adalah kolaborasi antara pemerintah, pemuka agama, tokoh agama untuk menciptakan kerukunan antar umat beragama di Kabupaten Sidoarjo. Mustofa, A. (2022) mengungkapkan bahwa gesekan antar umat beragama dapat diselesaikan melalui mekanisme *collaborative governance* dengan mengedepankan komunikasi dalam budaya pertemanan, yaitu silaturahmi. Contoh lain keberhasilan *collaborative governance* dalam pemecahan permasalahan yang ada di masyarakat adalah keberhasilan dalam kolaborasi seorang hakim, seorang petugas Bapas, seorang psikoterapis, dan seorang analis data dalam mengurangi separuh tingkat penahanan remaja (dan memangkas biaya) di satu daerah di New Mexico (Miles, 2011). Pendekatan tata kelola kolaboratif juga berhasil diterapkan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam membangun Kampung Lama Maspati. Proses tata kelola kolaboratif dikembangkan bersama oleh Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Surabaya Kota, PT. Pelindo dan masyarakat Kampung Lama Maspati menciptakan iklim saling percaya dalam

membangun Kampung Lama Maspati sebagai ikon pariwisata di Kota Surabaya. Di sisi lain, pembangunan kampung lama berhasil mendongkrak perekonomian warga sekitar (Devie, dkk, 2020).

Namun demikian *collaborative governance* juga bisa saja tidak berjalan dengan baik apabila terdapat permasalahan di dalamnya. Hal ini sebagaimana terjadi dalam jaringan tata kelola kolaboratif pada Program komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) dalam upaya pencegahan HIV/AIDS yang dilaksanakan di Kabupaten Subang yang pada prakteknya belum berjalan optimal. Hal ini disebabkan antara lain karena *face to face dialog* yang merupakan komunikasi langsung antar aktor yang berkolaborasi belum sepenuhnya terjalin.

Berdasarkan hal tersebut, peneliti mengeksplorasi *collaborative governance* dalam pembimbingan klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme. Dalam hal ini, Bapas berkolaborasi dengan berbagai pihak, baik instansi lain, kelompok masyarakat, maupun perorangan untuk mencapai tujuan dari program tersebut. Pemilihan Bapas Surakarta sebagai lokasi penelitian didasarkan pada alasan Bapas Surakarta memiliki jumlah klien teroris terbanyak dibandingkan dengan jumlah klien teroris yang ada di Bapas lain dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.4
Jumlah Klien Teroris pada Balai Pemasyarakatan

No	Nama Bapas	Jumlah Klien Teroris
1.	Bapas Surakarta	39
2.	Bapas Semarang	25
3.	Bapas Aceh	16
4.	Bapas Purwokerto	11
5.	Bapas Malang	10
6.	Bapas Palu	8
7.	Bapas Medan	7
8.	Bapas Bandung	6
9.	Bapas Bogor	4
10.	Bapas Klaten	3
11.	Bapas Surabaya	3
12.	Bapas Ambon	3
13.	Bapas Jaktim	2
14.	Bapas Aceh	2

15.	Bapas Luwuk	1
16.	Bapas Bali	1
17.	Bapas Bojonegoro	1
18.	Bapas Cirebon	1
19.	Bapas Makassar	1
Total		144

Sumber: Sub Direktorat Pengawasan (11 April 2021)

Dari 99 Bapas yang ada di Indonesia, 19 diantaranya memiliki klien tindak pidana terorisme. Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa Bapas Surakarta memiliki klien teroris terbanyak dibandingkan dengan Bapas lainnya. Selain karena memiliki klien teroris terbanyak, alasan pemilihan Bapas Surakarta sebagai lokasi penelitian dikarenakan di Bapas Surakarta terdapat klien teroris yang mengulangi tindak pidana lagi.

Bapas Surakarta memiliki tanggung jawab untuk melakukan pembimbingan terhadap 811 klien, dimana 41 diantaranya klien teroris. Tanggung jawab pembimbingan Bapas Surakarta dapat dilihat melalui tabel 5 yang menunjukkan data data Jumlah Klien Teroris Bapas Surakarta mengalami kenaikan dari tahun 2017 sampai dengan 2020. Klien ini tersebar di wilayah hukum Bapas Surakarta, yaitu Kabupaten Sragen, Boyolali, Karanganyar, Boyolali, dan Kota Surakarta sendiri.

Tabel 1.5
Jumlah Klien Teroris Bapas Surakarta tahun 2017 s.d 2020

Tahun	Jumlah Klien
2017	28 klien
2018	30 klien
2019	33 klien
2020	36 klien
2021	39 klien

Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi Direktorat TI dan Kerja Sama, Maret 2021.

Tabel 1.5 menunjukkan data Jumlah Klien Teroris Bapas Surakarta yang mengalami kenaikan dari tahun 2017 s.d 2020. Klien ini tersebar di wilayah hukum Bapas Surakarta, yaitu Kota Surakarta, Kabupaten Karanganyar, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Boyolali.

Dalam melaksanakan kegiatan bimbingan, Bapas Surakarta didukung 30 Pembimbing

Kemasyarakatan (PK), yang terdiri dari 1 PK Madya, 12 PK Muda, 12 PK Pertama, dan 5 APK Mahir. PK merupakan petugas pemasyarakatan yang memiliki tugas dalam pembimbingan terhadap Klien yang ada di Bapas. PK tidak hanya melaksanakan pembimbingan, tapi juga melaksanakan pendampingan, pengawasan dan Litmas. Selain itu PK juga sebagai ujung tombak dalam membangun kerja sama dengan para mitra untuk mendukung keberhasilan kegiatan pembimbingan.

Dalam melaksanakan tugasnya, PK memiliki beban kerja yang telah ditentukan.

Berikut beban kerja ideal PK dalam satu bulan:

Tabel 1.6
Beban Kerja Ideal PK dalam Satu Bulan

No	Tugas dan Fungsi	Bobot Hari Kerja	Jumlah Layanan Klien	Hari Kerja yang Dibutuhkan
1	Pembimbingan	1 hari kerja	3	3 hari kerja
2	Pendampingan	1 hari kerja	3	3 hari kerja
3	Pengawasan	1 hari kerja	3	3 hari kerja
4	Litmas	3 hari kerja	3	9 hari kerja
5	Kegiatan lainnya	2 hari kerja	-	2 hari kerja
Jumlah			12	20 hari kerja

Sumber: Permenkumham No. 7 Tahun 2017

Tabel di atas menegaskan bahwa berdasarkan jumlah hari kerja, standarnya dalam sebulan PK mampu menangani 12 layanan klien. Melihat data jumlah PK dibandingkan dengan beban tugasnya, maka Bapas Surakarta idealnya paling tidak memiliki 46 orang PK.

Selain itu beberapa PK di Bapas Surakarta juga tidak memiliki kompetensi dan keterampilan yang memadai untuk melakukan pembimbingan bagi Klien. Seperti bimbingan keterampilan pertukangan yang dibutuhkan oleh klien. Selain terbatas pada kompetensi dari PK, sarana dan prasarana pendukung yang dimiliki Bapas untuk melakukan pembimbingan bagi klien kurang memadai. Sebagai contoh adalah kelas untuk pelatihan dan bengkel kerja. Berdasarkan alasan tersebut, Bapas Surakarta memerlukan kerja sama dengan pihak lain untuk melaksanakan kegiatan pembimbingan klien.

Selain karena kurangnya sumber daya Bapas Surakarta, kerja sama dengan *stakeholder* juga diperlukan karena dalam proses reintegrasi sosial, perlu keterlibatan interaksi dengan masyarakat. Keterlibatan masyarakat berguna agar klien dapat mulai berinteraksi secara langsung dengan masyarakat dan membiasakan mereka dengan budaya dan perkembangan sosial di masyarakat. Masyarakat dalam pembimbingan klien, merupakan salah satu pilar kegiatan pembimbingan. Ketiga pilar tersebut adalah Petugas Pemasarakatan, masyarakat, dan warga binaan sendiri.

Kegiatan pembimbingan bagi klien di Bapas Surakarta melibatkan *stakeholder* terkait, antara lain lembaga pemerintah lain, pihak swasta, dan lembaga swadaya masyarakat. Berikut daftar mitra yang mendukung Bapas Surakarta dalam pembimbingan klien teroris:

Tabel 1.7
Daftar Mitra Kerja Sama Bapas Surakarta

No	Nama Mitra	Program
1.	BNPT	Deradikalisasi, kewirausahaan
2.	Kementerian Sosial	Dukungan sosial
3.	Pemerintah Kota Surakarta: - Dinas Sosial - Dinas Dukcapil - Kesbangpol	- Dukungan sosial - Administrasi kependudukan - Wawasan kebangsaan
4.	Detasemen Khusus 88 AT, Polri	- Pengawasan - Kewirausahaan
5.	Polresta Surakarta	- Fasilitasi Bimbingan - Pengawasan
6.	Kodim Surakarta	- Fasilitasi Bimbingan - Pengawasan
7.	Balai Latihan Kerja Kota Surakarta	Pelatihan Keterampilan
8.	Yayasan Prasasti Perdamaian	- Deradikalisasi, - Peningkatan kapasitas PK, - Kewirausahaan
9.	Search For Common Ground	Conflict Management Training dan Peningkatan Kapasitas PK
10.	Center for Detention Studies	Peningkatan kapasitas PK
11.	Harmoni	Peningkatan kapasitas PK
12.	Praktisi Peternak Solo Raya	Pelatihan peternakan
13.	Yayasan Gema Salam	- Deradikalisasi - <i>disengagement</i>

14.	Bengkel Las Wijaya Steel	Pelatihan bengkel las
15.	Pegadaian	Kewirausahaan
16.	Rumah BUMN	Kemandirian
17.	Lembaga Daulat Bangsa	Disengagementm Program melalui kegiatan literasi
18.	Pemerintah Desa	Dukungan sosial kultural
19.	Keluarga	Dukungan sosial kultral
20.	Klien Pemasarakatan	Partisipasi program pembimbingan

Sumber: Laporan Monitoring dan Evaluasi Direktorat Teknologi Informasi dan Kerja Sama bulan Maret 2022

Mitra yang tertera dalam tabel di atas mendukung Bapas Surakarta dalam pembimbingan klien pemasarakatan yang ada pada Bapas Surakarta dan sesuai dengan kapasitas yang dimiliki oleh para mitra tersebut.

Kerja sama yang dibangun Bapas Surakarta juga mendapatkan dukungan oleh kantor pusat. Direktorat Jenderal Pemasarakatan telah berkolaborasi dengan *stakeholder*, baik dengan kementerian/Lembaga lain maupun pihak swasta, baik lembaga dalam negeri maupun luar negeri. Berdasarkan data yang ada di Sistem Informasi Kerja Sama Pemasarakatan (SIKAP), terdapat 76 *stakeholder* yang membuat perjanjian kerja sama dan aktif mendukung pembuatan dan pelaksanaan kebijakan Direktorat Jenderal Pemasarakatan. Dari data tersebut terdapat 13 *stakeholder* yang berkolaborasi dengan Direktorat Jenderal Pemasarakatan dalam pembinaan dan pembimbingan warga binaan tindak pidana terorisme, dengan bidang kerja sama sebagai berikut:

Tabel 1.8
Daftar Mitra Kerja Direktorat Jenderal Pemasarakatan

No	<i>Stakeholder</i>	Asal	Aktivitas
1.	Badan Nasional Penanggulangan Terorisme	Pemerintah, Dalam Negeri	Penanggulangan Terorisme
2.	Kementerian Agama	Pemerintah, Dalam Negeri	Peningkatan Kapasitas Petugas Pemasarakatan di bidang Keagamaan
3.	Detasemen 88, Polri	Pemerintah, Dalam Negeri	Penyelenggaraan Tugas dan Fungsi Penegak Hukum

4.	Search for Common Ground	LSM, Luar Negeri	Peningkatan Kapasitas Pengelolaan Warga Binaan Risiko Tinggi
5.	Yayasan Prasasti Perdamaian	LSM, Dalam Negeri	Pembinaan dan Pembimbingan WARGA BINAAN Kasus Terorisme
6.	Center for Detention Studies	LSM, Dalam Negeri	Penguatan Pemasarakatan
7.	United Nation Office on Drug and Crime	Lembaga PBB	Program Pidana Kriminal untuk Indonesia
8.	International Crime Investigation Training Assistance Program, Department of Justice, USA	Pemerintah, Luar Negeri	Pengembangan Kapasitas Pengelolaan Napi Risiko Tinggi
9.	Global Center on Cooperative Security	LSM, Luar Negeri	Pengelolaan Warga Binaan Tindak Pidana Terorisme
10.	United Nations Interregional Crime and Justice research Institute	Lembaga PBB	Manajemen narapidana teroris
11.	Aliansi Indonesia Damai	LSM, Dalam Negeri	Pembinaan Kepribadian bagi Warga Binaan Tindak Pidana Terorisme dengan perspektif Korban
12.	Universitas Indonesia	Perguruan Tinggi	Pembinaan Kepribadian bagi Warga binaan Pemasarakatan
13.	Civil Society Against Violent Extremism	LSM, Dalam Negeri	Dukungan Penanganan Klien Kasus Terorisme

Sumber : Sistem Informasi Kerja Sama Pemasarakatan

Bentuk kegiatan kerja sama yang telah dibangun oleh Direktorat Jenderal Pemasarakatan antara lain berupa penyusunan regulasi, pedoman pelaksanaan tugas, modul pelatihan, peningkatan kapasitas petugas, dan pelaksanaan program intervensi bagi warga binaan. Program tersebut diimplementasikan di UPT Pemasarakatan yang menangani warga binaan tindak pidana terorisme, termasuk Bapas Surakarta.

Melihat kerja sama yang telah dilaksanakan tersebut, Bapas Surakarta berupaya untuk melaksanakan praktek *collaborative governance* dalam tugas dan fungsi sehari-hari. Meier

(2011) menyampaikan bahwa *collaborative governance* merupakan keadaan atau situasi dimana pemerintah menunaikan tujuan negara dengan cara kolaborasi yang dilaksanakan antar organisasi maupun perorangan. Sedangkan Ansell dan Gash (2007) menekankan enam kriteria *collaborative governance*, yaitu (1) forum diprakarsai oleh instansi pemerintah, pihak yang terlibat termasuk aktor nonpemerintah, (2) para pihak terlibat langsung dalam pembuatan keputusan dan tidak hanya berupa konsultasi dengan instansi pemerintah, (3) forum secara dikelola secara formal dan terjadi pertemuan, (4) forum yang memiliki tujuan untuk menyepakati keputusan, dan (5) fokus kolaborasi adalah terkait kebijakan publik.

Dalam mengadakan dan menyusun perjanjian kerja sama, Bapas Surakarta mengundang mitra, melakukan penjajakan kerja sama, dan menyepakati kegiatan kerja sama dengan masing-masing mitra. Tujuan kesepakatan tersebut untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Bapas. Kesepakatan tersebut kemudian dituangkan ke dalam naskah perjanjian kerja sama. Untuk memastikan keberhasilan kerja sama, Bapas dan mitra melaksanakan monitoring dan evaluasi secara rutin.

Monitoring dan evaluasi juga diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan sebagai instansi Pembina. Berdasarkan dokumen hasil monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada Bapas Kelas I Surakarta, terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan *collaborative governance* di Bapas Surakarta, antara lain terdapat beberapa mitra yang bekerja sama dengan Bapas melaksanakan kegiatan di area yang sama sehingga terjadi tumpang tindih (*overlapping*). Salah satu contoh adalah seorang klien tindak pidana terorisme telah mendapatkan pembimbingan kewirausahaan berupa modal usaha dari satu mitra Bapas, tapi Klien tersebut juga mendapatkan materi pembimbingan yang sama oleh mitra Bapas yang lain.

Dari hasil monitoring juga diketahui bahwa komitmen klien untuk mengikuti program pembimbingan rendah. Hal ini ditandai dengan adanya catatan bahwa Bapas Surakarta

mengalami kendala untuk menghadirkan klien secara konsisten. Klien hadir tidak sesuai jadwal yang telah ditentukan. Ada berbagai alasan yang diberikan oleh Klien, alasan yang sering disampaikan adalah karena klien ada kesibukan mencari nafkah, sehingga untuk kegiatan pembimbingan, PK seringkali menyesuaikan dengan waktu klien.

Selain itu, berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi, di Bapas Surakarta masih ditemukan adanya kerja sama yang tidak berkelanjutan. Hal ini disebabkan oleh beberapa alasan yang berbeda. Alasan pertama karena permasalahan anggaran atau dana yang dimiliki oleh mitra Bapas, sehingga tidak memungkinkan melanjutkan kerja sama. Alasan kedua karena adanya perubahan kebijakan di internal mitra Bapas, sehingga fokus kegiatan mitra dialihkan ke area yang lain atau berganti kerja sama dengan pihak lain. Tidak berlanjutnya kerja sama ini mempengaruhi *output* maupun *outcome* kerja sama.

Permasalahan lain yang dihadapi oleh Bapas Surakarta dalam pembimbingan Klien tindak pidana terorisme adalah beban tugas PK lebih besar dari kapasitasnya. PK tidak hanya menangani klien dengan tindak pidana terorisme, tapi juga kasus-kasus lain. Selain itu, pemahaman PK dan petugas Bapas yang masih beragam. Ada yang PK dan Petugas Bapas yang memiliki pemahaman yang sangat memadai, ada pula yang pemahaman tentang kerja sama masih rendah. Hal ini masih ditambah dengan terbatasnya anggaran untuk melakukan pembimbingan bagi klien tindak pidana terorisme.

Temuan lain dari monitoring dan evaluasi di Bapas Kelas I Surakarta adalah belum adanya keseragaman ukuran keberhasilan kerja sama. Kerja sama yang dibangun Bapas dengan mitra satu dengan mitra lainnya memiliki cara yang berbeda dalam mengukur keberhasilan pembimbingan bagi klien teroris. Ada kerja sama yang mengukur dari terlaksananya setiap kegiatan yang disepakati, ada pula yang mengukur dari manfaat atas setiap kegiatan yang telah dilaksanakan. Dari situ dapat dilihat ada yang hanya mengukur *output* saja, ada pula yang mengukur hingga *outcome*.

Selain itu, Iyus Yusuf dalam penelitiannya yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Pembimbingan Klien Pemasarakatan di Balai Pemasarakatan (Bapas) Kelas I Bandung Iyus Yusuf Bapas Kelas I Bandung menemukan bahwa diperlukan disusunnya model bimbingan peruntukannya khusus bagi klien terorisme. Hingga saat ini pembimbingan klien teroris di Bapas didasarkan pada pedoman pembimbingan klien pada umumnya, belum berdasarkan model bimbingan khusus bagi klien teroris.

Permasalahan tersebut mengakibatkan *collaborative governance* Pembimbingan Klien tindak pidana terorisme belum berjalan secara optimal. Hal ini berpotensi meningkatkan terjadinya pengulangan tindak pidana oleh klien tindak pidana terorisme. Banyak implikasi yang dapat ditimbulkan apabila pengulangan tindak pidana meningkat, antara lain meresahkan masyarakat, mengganggu keamanan nasional, dan mempengaruhi program CVE nasional maupun internasional. Untuk itu perlu adanya strategi untuk mengoptimalkan *collaborative governance* pembimbingan Klien tindak pidana terorisme.

Atas dasar penjelasan tersebut di atas, peneliti melihat bahwa penelitian ini penting dilakukan untuk mengurai permasalahan tersebut. Bahwa penguatan upaya pembimbingan klien terorisme penting karena isu terorisme menjadi perhatian dunia. Indonesia termasuk negara yang memiliki komitmen tinggi melaksanakan program CVE. Program pembebasan bersyarat, di mana bapas sebagai ujung tombak pelaksanaan kegiatan ini, merupakan salah satu program penting dalam CVE. *Collaborative governance* pembimbingan klien pemasarakatan tindak pidana terorisme menjadi penting untuk mendukung keberhasilan CVE. Selain itu penelitian *collaborative governance* dalam bidang ini juga masih sangat terbatas. Penelitian ini penting untuk dilakukan sehingga pengembangan model *collaborative governance* yang ada masih sangat terbuka. Selain itu penelitian ini juga menjadi salah satu bahan pertimbangan penyusunan kebijakan dan referensi dalam pelaksanaan kolaborasi pembimbingan Klien pemasarakatan tindak pidana terorisme.

B. Identifikasi Masalah

Dari uraian dalam latar belakang tersebut, dapat diidentifikasi permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Tumpang tindih kerja sama antar mitra Bapas. Hal ini terjadi dikarenakan terdapat mitra-mitra yang bekerja sama dengan Bapas melaksanakan kegiatan di area yang sama.
2. Komitmen Klien untuk melaksanakan program pembimbingan masih rendah, ditandai dengan tidak konsistennya Klien menghadiri kegiatan pembimbingan. Salah satu alasan yang disampaikan klien adalah karena kesibukan mencari nafkah.
3. Kerja sama yang belum berkelanjutan. Salah satu alasan terjadinya hal ini adalah permasalahan anggaran atau dana yang dimiliki oleh mitra Bapas atau adanya perubahan kebijakan, sehingga tidak memungkinkan melanjutkan kerja sama.
4. Kapasitas Pembimbing Kemasyarakatan tidak sebanding dengan tugas dan fungsi. Pemahaman PK dan petugas Bapas yang masih beragam. Terdapat PK yang memiliki pemahaman yang sangat memadai, ada pula yang pemahaman tentang kerja sama masih rendah.
5. Belum adanya panduan ukuran keberhasilan dari kolaborasi pembimbingan Klien tindak pidana terorisme. Ukuran keberhasilan masih beragam tergantung kesepakatan dengan mitra.

C. Rumusan Permasalahan

Berdasar pada identifikasi permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa akar masalah yang menyebabkan *collaborative governance* pembimbingan Klien Pemasarakatan tindak pidana terorisme di Bapas Kelas I Surakarta tidak optimal?

2. Bagaimana model *collaborative governance* pembimbingan klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme yang efektif?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis akar masalah yang menyebabkan tidak optimalnya *collaborative governance* pembimbingan klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme.
2. Untuk menyusun model *collaborative governance* pembimbingan klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme yang efektif.

E. Batasan Masalah

Penelitian ini fokus pada identifikasi dan analisis akar masalah yang menyebabkan tidak optimalnya *collaborative governance* pembimbingan Klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme. Identifikasi akar masalah penyebab tidak optimalnya *collaborative governance* dilakukan pada fase warga binaan mendapatkan program pembebasan bersyarat dan mendapatkan program pembimbingan oleh balai pemasyarakatan. Fase ini dipilih karena warga binaan tindak pidana terorisme mulai berbaur dengan masyarakat dan implementasi dari *collaborative governance* dilaksanakan.

Berdasarkan identifikasi dan analisis terhadap akar masalah penyebab tidak optimalnya *collaborative governance* pembimbingan Klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme tersebut, peneliti menyusun model *collaborative governance* pembimbingan Klien pemasyarakatan tindak pidana terorisme. Penelitian ini dilaksanakan pada Bapas Kelas I Surakarta dalam kurun waktu dari tahun 2020 sampai dengan 2022.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian yang dilakukan ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoretis:

Hasil dari penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran, khususnya dalam pengembangan *collaborative governance* pengelolaan pemasyarakatan.

2. Secara praktis:

- a. Meningkatkan kinerja pemasyarakatan, khususnya dalam manajemen pemasyarakatan melalui pengembangan *collaborative governance* di lingkungan pemasyarakatan.
- b. Meningkatkan keberhasilan proses reintegrasi sosial klien melalui pemberdayaan *stakeholder* terkait melalui mekanisme *collaborative governance*.
- c. Mendukung keberhasilan program *countering violent extremism* baik nasional maupun global melalui pelaksanaan *collaborative governance* pembimbingan klien tindak pidana terorisme yang lebih optimal.