DEVIANCE: JURNAL KRIMINOLOGI
Volume 2 Nomor 2 Bulan 2018
Hal: 153-167

Meninjau Kembali "Perpanjangan Tangan" dalam Penanggulangan Terorisme

Leebarty Taskarina
Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
leebarty.taskarina@gmail.com

Abstrak: BNPT merupakan sebuah lembaga non-kementerian yang menanggani kasus terorisme di Indonesia. Penanganan yang dilakukan oleh lembaga ini meliputi pembentukan kebijakan, penyusunan strategi, dan upaya penanggulangan terroriseme di Indonesia. Penelitian menjelaskan permasalahan harian dari dinamika perpanjangan tangan kebijakan BNPT yang diurus oleh masing-masing satuan tugas tiap kedeputian dalam pembagian kerja. Walaupun BNPT merupakan lembaga yang bertanggung jawab mengenai perkembangan terorisme akan tetapi kewenangan yang diberikan kepada lembaga ini ialah mencari informasi terkait tren terorisme, sedangkan untuk pelaksanaan tugas di lapangan BNPT membuat satuan tugas sebagai bentuk "perpanjangan tangan" yang bersifat fungsional. Namun, dinamika "perpanjangan tangan" yang dibentuk melalui satgas yang mewakili instansinya menyebabkan *overlapping* yakni kebijakan yang mengatur rincian tugas antarsatuan tugas dinilai belum sesuai dan masih tumpang tindih yang berakibat berbeda pandangan dan sistem nilai yang ingin dicapai masih "kabur" yang disebabkan egosentrisme satuan kerja asal. Permasalahan pengoperasian satgas menjadi permasalah sehari-hari yang berskala internal namun mempengaruhi kinerja BNPT sebagai lembaga representasi pemerintah dalam penanggulangan terorisme.
Kata Kunci: Birokrasi, Kebijakan , Penanggulangan terorisme, Satuan Tugas

Abstract: *BNPT is a non-ministerial institution that handles terrorism in Indonesia. Handling carried out by this institution includes the formation of policies, the preparation of strategies and, counter terrorist efforts in Indonesia. This research explains the problems of the dynamics of BNPT's policy extension that are handled by each task force for each deputy in the division of labor. Although BNPT is an institution responsible for the development of terrorism, the authority given to this institution is to look for information related to terrorism trends, while for the implementation of duties in the field BNPT creates a task force. However, the task force that represents the institution cause overlapping. Policies that regulate task details between task forces are incompatible and overlapping resulting in different views and value systems to be achieved are still "blurred" due to egocentrism of work units origin. The issue of the task force's operation becomes a daily problem that has an internal scale but affects the performance of the BNPT as a government representative institution to counter terrorism.*
Keyword: *Birocracy, Policy, Counter Terrorism, Task Force*

Pendahuluan

Terorisme begitu lekat di telinga kita, khususnya setelah tragedi Bom Bali Tahun 2002, BNPT yang dibentuk pada 16 Juli 2010 juga tidak lagi menjadi lembaga baru karena dinilai oleh masyarakat menjadi lembaga non-kementerian yang paham betul dengan perkembangan terorisme dan kelompok radikal di Indonesia. Penulis

tertarik dengan pertanyaan dosen pengampu ketika kelompok penulis dengan tema terorisme melakukan presentasi dan beberapa pertanyaan yang muncul untuk diskusi terkait, *siapa yang menjadi eksekutor kebijakan BNPT, baik yang turun ke masyarakat untuk deteksi dini maupun keluarga narapidana teroris bahkan mantan narapidana terorisme*?

Berangkat dari pertanyaan menarik ini, penulis menilai perlu adanya upaya kecil untuk meninjau kembali efektivitas dari pelaksana kebijakan BNPT tersebut. BNPT sebagai lembaga pemerintah non-kementerian yang bertugas menyusun kebijakan, strategi, dan program nasional di bidang penanggulangan terorisme juga memiliki fungsi untuk pengoperasian satuan tugas-satuan tugas yang melaksanakan tugas pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan, dan penyiapan kesiapsiagaan nasional di bidang penanggulangan terorisme (Perpres No. 46 Tahun 2010, Pasal 2 dan 3 (i)). BNPT tidak memiliki perwakilan di daerah secara resmi untuk seluruh bidang penanggulangan terorisme. Satuan tugas yang dibentuk dinilai secara umum bersifat parsial dari masing-masing kedeputian. Satuan tugas yang dibentuk dibawah beberapa direktorat ini tak ayal memberikan dinamika tersendiri dalam pelaksanaan kebijakan BNPT.

Pertanyaan menarik tersebut membawa penulis untuk mengkaji ulang penugasan satgas, dilihat dari efektivitas pencegahan maupun penanggulangan terorisme secara keseluruhan. Signifikansi dalam penulisan ini yakni menggali lebih dalam permasalahan harian dari dinamika perpanjangan tangan kebijakan BNPT. Selain itu, tulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih kecil dengan bentuk tinjauan akademis jika memang akan dilakukan perubahan dan bukan hanya mendasarkan perubahan dari pertimbangan pimpinan belaka.

Metode Penelitian

Dalam masa pra-penulisan, penulis mempertimbangkan obyektivitas dari penulisan ini jika hanya berdasarkan pengalaman dan pengamatan penulis yang bekerja baru dua tahun di lembaga ini. Penulis kemudian berupaya menambah pengamatan dari staf senior lain bahkan salah satu kasatgas wilayah (satgas penindakan) untuk membagi pengalamannya dalam dinamika "perpanjangan tangan" kebijakan BNPT dalam penanggulangan terorisme baik di pusat maupun di daerah.

Kesediaan informan dalam hal ini telah mengetahui maksud dan tujuan penulisan sebagai salah satu tinjauan akademik yang tidak akan dipublikasikan dan menyumbangkan dalam bentuk saran kebijakan yang lebih efektif dan efisien. Informan ini berjumlah empat orang, yakni:

1. Informan I, merupakan staf senior bergerak di bidang administratif pengoperasian Satgas Pencegahan BNPT Dibawah Deputi Pencegahan BNPT
2. Informan II, merupakan staf senior yang terlibat dalam pengoperasian Satgas Deradikalisasi BNPT dibawah Deputi Pencegahan BNPT

3. Informan III, merupakan staf senior yang memiliki keahlian dalam bidang kimia dan terlibat dalam pengoperasian Satgas Kimia, Biologi, Radiologi dan Nuklir (KBRN) BNPT dibawah Deputi Penindakan dan Pembinaan Kemampuan BNPT
4. Informan IV, merupakan perwira polisi yang tergabung dalam Satgas Penindakan sebagai kasatgas wilayah Sulawesi dan Nusa Tenggara dan satuan asalnya Densus 88 AT dibawah Deputi Penindakan dan Pembinaan Kemampuan BNPT.

Alasan penentuan informan ini didasarkan pada "jam terbang" dan pengetahuan serta kemampuan ahli dalam pengoperasian satuan tugas di BNPT. Pengumpulan informasi dilakukan dengan wawancara semi terstruktur. Crow dan Semmens (2006) menjelaskan bahwa wawancara semi struktur dapat digunakan untuk studi pendalaman sebagai perhatian utamanya, dimana hal ini penting untuk mengetahui arti sebenarnya suatu hal tertentu bagi orang lain, atau sebuah harapan untuk mengeksplor proses atau suatu kejadian. Wawancara semi terstruktur mungkin akan sangat bermafaat untuk diterapkan melihat pada suatu fenomena kompleks yang mungkin berkembang dalam periode waktu tertentu.

Secara garis besar, penulis di awal belum memprediksi hasil wawancara ini dan menuliskan beberapa petunjuk wawancara dengan poin besar saja, sehingga bentuk wawancara yang dilakukan diharapkan lebih terbuka dan bebas dengan ide baru jika dilakukan semi terstruktur. Wawancara di antaranya tidak dilakukan langsung tatap muka, namun menggunakan percakapan telepon dan pesan media sosial seperti *Whatsapp* dan *BBM*, selain itu juga melalui email. Hanya satu dari empat informan yang dilakukan dengan tatap muka.

Metode wawancara ini penulis gunakan sebagai data tambahan sebagai bentuk sinkronisasi yang penulis alami dan pernah presentasikan mengenai perbedaan kinerja jika menggunakan "perpanjangan tangan" untuk suatu lembaga pemerintah yang bersifat pelaksana kebijakan termasuk penilaian umum kinerja yang telah dilakukan.

Hasil dan Pembahasan

BNPT sebagai *Focal Point* Penanggulangan Terorisme

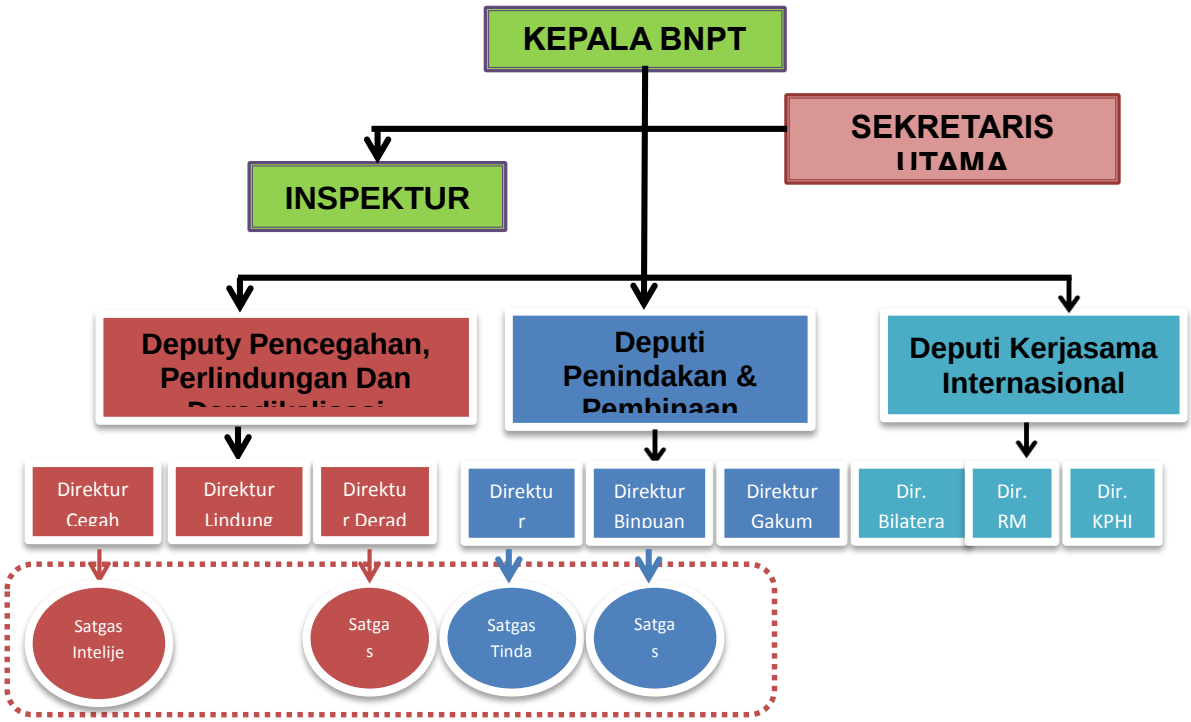
Badan Nasional Penanggulangan Terorisme menjadi lembaga yang dinilai paling bertanggung jawab jika terdapat perkembangan terbaru dari terorisme atau *Islamic State of Iraq and Syiria* (ISIS). Di sisi lain, BNPT sendiri tidak memiliki kewenangan dalam penyelidikan dan penyidikan dalam aspek penegakan hukum. BNPT sesuai Peraturan Presiden No. 46 Tahun 2010 bertindak sebagai lembaga koordinator antar instansi pemerintah terkait pelaksanaan kebijakan di bidang penanggulangan terorisme. BNPT memang memiliki subdirektorat intelijen untuk keperluan penggalangan informan saja, namun BNPT tidak bergerak di lapangan secara langsung. *Lalu siapa?* Itulah yang penulis sebut "perpanjangan tangan".

BNPT membentuk satuan tugas-satuan tugas yang bersifat fungsional. Berikutnya, tulisan ini akan fokus membahas dinamika perpanjangan tangan kebijakan BNPT yang dilaksanakan oleh satgas (lingkar merah dan biru dalam bagan).

Bagian Kedelapan (Ps. 23-25) dalam Perpres 46 Tahun 2010 mengatur secara khusus mengenai Satuan Tugas. Pasal 24 (1) menyebutkan *Satgas mempunyai tugas melaksanakan penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan, deradikalisasi, penindakan dan penyiapan kesiapsiagaan nasional*. Lebih lanjut pada ayat (2), *pelaksanaan tugas penanggulangan terorisme di bidang pencegahan, perlindungan dan deradikalisasi oleh Satgas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Deputi Pencegahan, Perlindungan, dan* Deradikalisasi. *(3) Pelaksanaan tugas penanggulangan terorisme di bidang penindakan dan penyiapan kesiapsiagaan nasional oleh Satgas sebagaimana dimaksud ayat (1) dikoordinasikan oleh Deputi Penindakan dan Pembinaan Kemampuan*. Satgas yang dimaksud dan yang akan dibentuk diatur lebih lanjut pada kebijakan Kepala BNPT.

Dalam hal ini upaya BNPT dalam penanggulangan terorisme, yakni dengan melakukan kordinasi lintas lembaga dan menyiapkan perwakilan anggota masyarakat dalam satuan tugas, seperti masyarakat sipil yang dilatih, Perangkat Daerah, Polri – TNI dan jajarannya, Kejaksaan Agung, Kemenkumham, Kemenag, Kemendikbud dan K/L terkait lainnya untuk bergandeng tangan dan bekerja sama mengurai permasalahan terorisme di Indonesia.

Berikut bagan ilustrasi garis kewenangan satgas yang ada di BNPT.



Satgas sebagai "Perpanjangan Tangan"

Satuan tugas begitu kita sering dengar, akronim dari satgas. Mereka memiliki fungsi untuk melakukan tugas khusus baik dari pemerintahan maupun swasta. Satgas dibentuk agar memberikan solusi dan rekomendasi yang baik pada permasalahan tertentu yang memerlukan keahlian di bidang tertentu juga. Satuan tugas inilah yang menjadi perpanjangan tangan dari sebuah birokrasi. BNPT adalah salah satu instansi yang dalam peraturan memiliki kebijakan untuk membentuk dan mengoperasikan satuan tugas-satuan tugas.

Sebuah penelitian yang dilakukan Johnson (1994) mengenai pendekatan *Task Force* menjelaskan bahwa satgas biasanya digunakan untuk membantu menangani masalah masyarakat, berdasarkan permasalahan sosialnya. Satgas berkembang, berubah dan mengimplementasi kebijakan pada seluruh level pemerintahan dan dengan semua tipe organisasi termasuk publik, swasta dan sektor non-profit. Bennis (1965) dalam tulisannya yang berjudul *Beyond Bereaucracies* dalam Johnshon (1994) bahwa Satgas adalah alternatif dari birokrasi. Anggota Satgas bukan agen bebas, melainkan representasi dari organisasi masing-masing. Satgas juga memiliki sistem penghargaan yang berbeda, mendapatkan izin terlibat dengan batasan waktu, memodifikasi peran hirearki tradisional terutama dalam pengambilan keputusan.

Mengawali untuk memberikan contoh lain satuan tugas yang dibentuk di instansi lain, Badan Narkotika Nasional misalnya, pada awal berdirinya masih menggunakan dan mengandalkan satuan tugas di lapangan (satgas pemberantasan narkoba) dengan pelibatan anggota Korps Brimob Polri yang di BKO (Bawah Kendali Operasi) ke institusi tersebut. Catatan pengamatan penulis, seluruh anggota yang dilibatkan berkantor dan bekerja di dalam institusi tersebut, meski saat itu belum terdapat sistem absen untuk para anggota BKO yang ajeg. Satgas ini kemudian pada 2012 ditiadakan untuk efektivitas kinerja karena pekerjaan yang diemban merupakan tugas rutin dalam pemberantasan narkoba, mengacu pada alasan tersebut diupayakan anggota bko ini ditempatkan dalam penugasannya di BNN sebagai anggota tetap di BNN dan akan kembali ke satuan asal jika memang ada Surat Keputusan Kapolri untuk mengembalikan atau memindahkan mereka. Anggota ini kemudian melekat membantu mengemban tugas dan fungsi BNN di lapangan terutama dalam bidang pemberantasan narkoba.

Sementara itu, satgas yang dibentuk oleh BNPT merupakan perpanjangan tangan dari kebijakan BNPT untuk menjalankan fungsi BNPT secara nasional khususnya. Alternatif pengoperasian satgas dalam sistem kerja di instansi ini merupakan jalan tengah dimana anggota atau jabatan struktural di BNPT sangat terbatas. Kurangnya pejabat dan staf tetap membuat kebijakan ini adalah jalan tengah agar BNPT dapat menjalankan programnnya secara nasional terutama pada wilayah potensi ancaman

terorisme yang tinggi. Hal inilah yang ditengarai menjadi latar belakang adanya poin pengoperasian satgas di dalam Perpres No. 46 Tahun 2010 tersebut.

Anggota satgas di BNPT sendiri memang berasal dari berbagai instansi dan bersifat mewakili instansi atau satuan asalnya, namun ada hal menarik dalam perekrutan anggota satgas ini. Politik *gerbong* layaknya koalisi partai untuk penentuan menteri dalam kabinet presiden, terjadi di lembaga ini. Deputi I di bidang pencegahan, perlindungan dan deradikalisasi adalah seorang mantan anggota Kopassus, dominan anggota satgasnya selain sipil (karena direktur deradikalisasi berasal dari sipil maka satgas deradikalisasi dibawah deputi I diisi didominasi orang sipil) tentu anggota Kopassus dibanding kepolisian, sementara deputi II di bidang penindakan dan pembinaan kemampuan adalah mantan anggota Bareskrim Polri, dimana satgas dibawahnya didominasi anggota Polri dibanding TNI. Berkaitan dengan hal tersebut, Charles Aikin (1949) menjelaskan bahwa jika anggota satgas tidak dipilih semata-mata karena kemampuan mereka dan ketidakberpihakan dalam memberikan pertimbangan dalam membantu menanggung beban kerja dalam komisi, maka akan timbul masalah baru. Berikut merupakan uraian mengenai kebijakan pengoperasian satgas dalam upaya penanggulangan terorisme.

"Perpanjangan Tangan" dalam Penanggulangan Terorisme

Satgas pencegahan dan satgas deradikalisasi merupakan satuan tugas di lingkungan BNPT yang dikoordinasikan oleh deputi bidang pencegahan, perlindungan dan deradikalisasi (deputi I) dan melaksanakan tugas dengan bidang tersebut. Satgas pencegahan sendiri dibagi lagi menjadi beberapa subsatgas yang menaungi bidang kontrapropaganda, pengawasan dan pemberdayaan Forum Koordinasi Penanggulangan Terorisme (FKPT). Ruang lingkup kerja satgas ini berskala nasional (sesuai penjabaran tugas dalam SKEP Kepala BNPT) dan yang bersifat lokal adalah FKPT (untuk deteksi dini). Orang yang direkrut diutamakan yang ahli di bidangnya, sementara FKPT merupakan program kerjasama dengan Kesbangpol Kemdagri dimana para perwakilan perangkat daerah diikutsertakan menjadi anggota FKPT. Untuk kontra-propaganda secara umum memiliki tugas untuk memonitor website, media massa dan brosur yang bersifat radikal dan sarana penyebaran kebencian. Untuk sub pengawasan, memiliki tugas intelijen seperti mengawasi orang dan barang, amunisi bahan peledak dan aliran data terorisme juga wilayah perbatasan. Selain satgas pencegahan, deputi pencegahan, perlindungan dan deradikalisasi juga memiliki satgas deradikalisasi, perekrutan anggota satgas didasarkan pada keahlian dalam menurunkan potensi radikal seseorang atau kelompok orang seperti psikolog atau alim ulama, Satgas ini membagi lingkup kerja yakni di dalam dan luar lapas. Target di dalam lapas yakni napi terorisme di 26 Lapas di Indonesia yang diberikan *assesment* untuk penanaman paham NKRI dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila. Sementara sasaran di luar lapas yakni adalah mantan napi terorisme yang sudah keluar, keluarga napi teror dan

jaringannya. Secara umum anggota satgas ini terdiri dari masyarakat sipil. Semua informasi dari masyarakat terkecil dan upaya pencegahan yang dilakukan satgas pencegahan dan satgas deradikalisasi langsung dilaporkan ke deputi pencegahan, perlindungan dan deradikalisasi.

Satgas Penindakan dan Satgas KBRN merupakan satgas yang berada dibawah deputi penindakan dan pembinaan kemampuan (deputi II). Satgas penindakan dibentuk untuk melakukan kegiatan operasi intelijen di lapangan dengan sasaran seluruh kelompok radikal dan sel dan jaringan baru perekrutan dan simpatisan yang menunjang giat kelompok ini, penggalangan terhadap sejumlah mantan napi teroris atau tetangga atau keluarga terdekat kelompok teroris menjadi sasaran intelijen ini. Satgas ini kemudian melakukan analisis potensi ancaman dan melaporkan pada Direktur Penindakan BNPT selaku Kasatgas yang kemudian akan dilanjutkan sebagai informasi intelijen untuk presiden. Anggota satgas penindakan terdiri dari anggota kepolisian dengan mayoritas Densus 88 AT yang telah terlatih dan ahli dalam bidang intelijen.

Satgas berikutnya yang masih dalam pengawasan deputi penindakan dan pembinaan kemampuan adalah Satgas KBRN (Istilah asing *CBRN- Chemical, Biological, Readiological, Nuclear*). Satgas KBRN yang terbentuk ini merupakan kalangan yang memiliki pengetahuan, kemampuan, dan *skill* teknis sebagai *first responder* KBRN. Berawal dari masih minimnya tenaga ahli di bidang KBRN maka pada tahun 2012, BNPT dan pemerintah Kanada mengadakan kerjasama pelatihan terkait penanggulangan bahaya KBRN. Pelatihan ini dimaksud untuk mendidik f*irst responder* awal di Indonesia yang masih minim. Tindak lanjut dari kerjasama ini adalah dengan diadakannya pelatihan *Instructors First Responder Training Program* – Kanada yang terdiri dari instansi – instansi di Indonesia. Dari Program ini BNPT membentuk Satgas KBRN yang telah memiliki Sertifikat *InstrukturFirst Responder Training Program* (IFRTP) CBRN Canada. Instansi yang telibat dalam Satgas KBRN adalah Kementerian Kesehatan, Badan Pengendalian Tenaga Nuklir, Puslabfor Mabes Polri, Gegana Brimob Polri, Ditzi Nubika, Damkar Prov DKI Jakarta, Paspampres. Sementara untuk payung hukum dari pihak BNPT mengeluarkan SKEP Kepala mengenai pembentukan Satgas KBRN untuk jangka waktu 1 tahun.

Dinamika "Perpanjangan Tangan"

Melihat uraian penjelasan di atas mengenai gambaran umum fungsi dari satuan tugas-satuan tugas sebagai perpanjangan tangan pelaksana fungsi dan kebijakan BNPT dapat kita tarik benang merah bahwa *overlapping* tidak dapat dihindari (lihat tanda yang penulis garis bawahi menandakan bahwa satgas tersebut memiliki sasaran yang sama). Satuan tugas berperan penting untuk menunjang tupoksi BNPT yang tidak memiliki struktur pelaksana dibawahnya, namun kebijakan yang

mengatur rincian tugas antarsatuan tugas dinilai belum sesuai dan masih tumpang tindih.

Pada bagian ini penulis akan mencoba menggambarkan secara deskriptif, pengalaman dan pengamatan dari keempat informan yang membagi pengalaman mereka dalam tugas pengoperasian satgas dari masing-masing satuan tugas yang hanya ada di dua kedeputian di BNPT. Pada dasarnya keempat informan dan penulis merasakan bahwa satuan tugas memiliki peranan paling penting dalam menunjang tugas dan fungsi BNPT terutama yang terjun langsung ke masyarakat baik melakukan upaya pencegahan, pengawasan, operasi intelijen maupun persiapan untuk bom kimia/nuklir. Keberadaan mereka menjadi "tulang punggung" informasi dan data yang kemudian dirumuskan menjadi suatu kebijakan. Namun di sisi lain, seperti yang penulis ungkapkan sebelumnya pada bagian penjabaran tugas perpanjangan tangan, terdapat persamaan tugas, dan tak ayal di lapangan antar satuan tugas tidak mengenali satu sama lain dan bahkan terjadi *overlapping*.

Informan I bertugas di administrasi pengoperasian satgas pencegahan, menyadari ketidakteraturan satgas pencegahan terutama tahun lalu, pola kegiatan pencegahan ke masyarakat daerah masih berantakan dan perlu bimbingan langsung dari BNPT pusat selama kegiatan sementara pejabat struktural dan staf senior yang ada sangat terbatas. Namun informan I menyebutkan sudah ada perbaikan administrasi yang dilakukan satgas tahun ini terutama saling mendukung pekerjaan dari sub satuan tugas lainnya (kontra-propaganda, pengawasan, dan deradikalisasi).

Informan II merupakan staf senior yang memiliki jam terbang tinggi dan terlibat langsung dalam satgas deradikalisasi. Anggota satgas yang telibat didalamnya merupakan konsultan ahli hukum, ekonomi, dan agama. Anggota ini perlu melakukan peredaman dengan para napi teroris yang ada di dalam lapas maupun yang sudah keluar atau keluarga napi teror. Informan II juga mengungkapkan pengalaman dinamika yang paling menonjol dari keberadaan satgas dan sinkronisasi dengan satgas lain yang ada dalam lingkup BNPT. Sasaran target narapidana terorisme seperti "umpan informasi" yang dikejar oleh satuan tugas lainnya, banyak *reward* yang ditawarkan oleh satgas lainnya untuk mendapatkan informasi dari sasaran namun satgas deradikalisasi seringkali menemukan satgas intelijen pencegahan juga turun ke lapas namun hanya memberikan janji palsu pada sasaran deradikalisasi. Meredamkan radikalisasi bukan pekerjaan mudah bagi informan II, ada rasa sakit hati para napi teroris terhadap negara dan Pancasila, sebisa mungkin assesor dalam satgas ini tidak memberikan janji atau imbalan yang tidak dapat mereka penuhi karena assesor mewakili satgas BNPT, yakni wakil pemerintahan, representasi dari NKRI dan Pancasila. Beberapa kali dinamika ini dirasakan oleh satgas deradikalisasi, sehingga terkadang solusi hanya berada pada tingkat pimpinan saja. Perpanjangan tangan ini dirasa informan kedua terkadang

tidak efektif jika informasi yang digali mencampuri sasaran satuan tugas lainnya, yang seharusnya bisa dilakukan dalam wadah atau forum antarsatgas, dan bukan bertemu di lapangan dengan jeda hari dan melakukan hal yang sama dengan sasaran yang sama.

Beralih ke Informan III, yang merupakan staf senior yang memiliki latar belakang teknik kimia dan ikut terlibat dalam pengoperasian satgas KBRN, *share* pengalaman informan ini cenderung tidak memiliki dinamika, dengan alasan satgas ini memiliki keahlian khusus untuk bidang kimia, radiologi, biologi, dan nuklir. Sehingga tidak mencampuri sasaran satgas lain yang ada di BNPT. Fungsi dan peran Satgas KBRN sangat menujang tugas dari direktorat pembinaan kemampuan. Ancaman KBRN merupakan ancaman yang bersifat spesifik dan membutuhkan penanganan khusus. Peran dari Satgas KBRN untuk membagi pengalaman, pengetahuan, serta membaca potensi ancaman yang terkait dengan bahaya KBRN. Hasil dari pelatihan yang dilakukan secara berkala oleh direktorat pembinaan kemampuan dibawah deputi penindakan dan pembinaan kemampuan kemudian disosialisasikan untuk aparat keamanan atau satuan wilayah di daerah yang telah menjalani progran penyiapan kesiapsiagaan nasional.

Informan IV, merupakan perwira polisi yang telah lama bertugas di Densus 88 AT, pengalaman dinamika yang ada dilapangan dengan satgas di lingkungan BNPT juga pernah dialami yakni pemberian bantuan yang dilakukan oleh satgas intelijen pencegahan dan satgas deradikalisasi ternyata tidak memupuskan paham radikal baik pada narapidana terorisme dalam lapas maupun sasaran di luar lapas (keluarga, teman, kerabat, mantan simpatisan, dan narapidana). Peredaman paham radikal yang dilakukan dua satgas tersebut ditengarai untuk dimanfaatkan oleh mantan teroris yang masih memiliki pandangan radikal untuk mengganti ideologi NKRI. Program yang dijalankan satgas pencegahan agar tidak terpengaruh paham radikal salah satunya yakni bantuan keuangan, seperti modal warung untuk usaha dan biaya sehari-hari para istri narapidana teroris, pembelian sawah, sapi, mesin traktor, dsb. Program ini pun didampingi pejabat daerah setempat, kapolsek atau Polisi Binmas (Babinkamtibmas) dan Babinsa (TNI). Informan IV pernah bersinggungan di lapangan ketika melakukan operasi intelijen dan bergabung dengan kelompok jihad di Poso, seseorang yang merupakan bentukan satgas pencegahan melakukan kontra-propaganda dengan cara yang salah dan dinilai merugikan BNPT, pengalaman berikutnya adalah bantuan keuangan yang diberikan satgas deradikalisasi justru dimanfaatkan untuk pembiayaan dana untuk kelompok Santoso di Poso, aliran dana melalui rekening bank terdeteksi, setelah ditelusuri ternyata dana yang diberikan adalah dari satgas pencegahan BNPT.

Ungkapan pengalaman ini masih senada dengan yang penulis amati dimana satgas menjalankan tugasnya secara parsial, bertemunya anggota satgas di ranah yang

sama seharusnya menjadikan BNPT kuat dan bukan terkesan BNPT A, B, dan C. Terlalu banyaknya program dan kurang berjalannya upaya deradikalisasi yang tidak hanya bersifat solusi permasalahan ekternal (bantuan keuangan – tanpa ada upaya internalisasi nilai pancasila dan kedamaian antarumat beragama) tidak memberikan hasil yang ingin dicapai dari program tersebut. Tujuan utama yang ingin dicapai untuk mencegah, meredam dan mengantisipasi paham radikal justru menjadi kontradiktif dengan pengalaman yang dirasakan.

Analisis

Uraian masalah di atas pada dasarnya dimaksudkan untuk mendeskripsikan sebuah fakta sosial untuk ditinjau secara akademis, bukan untuk menunjukkan permasalahan harian yang ada dalam institusi ini dan menonjolkan kemampuan menganalisis. Hal ini penulis lakukan dengan merujuk pada William N. Dunn (2003) yang menjelaskan untuk menganalisis suatu kebijakan, seorang pertama-tama harus mempunyai kepekaan terhadap masalah-masalah kebijakan dan kemungkinan pemecahannnya. Sebelumnya, Dunn (2003) juga menjelaskan mengenai definisi analisis kebijakan yakni *analisis kebijakan tidak diciptakan untuk membangun dan menguji teori-teori deskriptif yang umum...* dan *...analisis kebijakan mengkombinasikan dan mentrasnformasikan substansi dan metode beberapa disiplin, dan lebih jauh lagi menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan untuk mengatasi masalah-masalah publik tertentu*.

Dalam analisis kebijakan, prosedur analisis umum ini telah diberi nama-nama khusus, yaitu (Dunn, 2003):

1. Pemantauan (deskripsi) memungkinkan kita untuk menghasilkan informasi tentang sebab-sebab masa lalu dan akibat dari kebijakan.
2. Peramalan (prediksi) memungkinkan kita untuk menghasilkan informasi tentang konsekuensi yang akan datang dari kebijakan.
3. Evaluasi mencakup produksi informasi tentang nilai atau kegunaan dari kebijakan yang lalu dan yang akan datang..
4. Rekomendasi (preskripsi) memungkinkan untuk menghasilkan informasi tentang serangkaian tindakan yang akan datang akan mendatangkan akibat-akibat bernilai.

Prediksi dan preskripsi berhubungan dengan masa depan, sementara deskripsi dan evaluasi berhubungan dengan masa lalu. Selain keempat prosedur di atas, ada satu prosedur yang tidak dapat dijelaskan dengan cara yang sama yakni *perumusan masalah*. Untuk mengerjakan analisis, harus disadari keberadaan suatu masalah. Rumusan masalah adalah fase di dalam proses pengkajian dimana analis yang dihadapkan pada informasi mengenai mengenai konsekuensi beberapa kebijakan, mengalami suatu "situasi yang menyulitkan", membingungkan, dimana kesulitan

memang tersebar ke seluruh situasi, yang kesemuanya membentuk suatu keutuhan kesatuan masalah.

Berkaitan dengan uraian masalah di atas, penulis mencoba merumuskan masalah untuk mengevaluasi kebijakan tersebut:

1. Satgas melibatkan banyak pihak dan orang yang berasal dari variasi satuan kerja, yang berakibat berbeda pandangan dan sistem nilai yang ingin dicapai masih "kabur". Hal ini disebabkan egosentrisme satker asal, baik dari pemimpin satgas maupun anggota satgas. Ketidaksinkronan kemudian menjadikan permasalahan ini hanya seperti tambal sulam.
2. Satgas yang dilibatkan justru mengerjakan pekerjaan rutin tahunan yang seharusnya dikerjakan staf tetap, sementara satgas menjadi bagian yang terpisah dari staf tetap BNPT.
3. Untuk program rutin dengan melibatkan anggota satgas hanya berjangka ± 1 tahun dan tidak diperpanjang bahkan diganti orang lain, sementara meski program BNPT bersifat tahunan, tetap membutuhkan konsistensi anggota yang terlibat dan keberlanjutan, bahkan pergantian anggota satgas pernah dilakukan kurang dari 1 tahun.
4. Dinamika di lapangan memang dapat dilakukan selama koordinasi berjalan lancar, akan tetapi koordinasi adalah upaya yang begitu menyulitkan meski tak memungkiri dapat dilakukan dengan sifat konsistensi. Hal ini dikarenakan terlalu banyak pihak yang perlu dikoordinasikan untuk penanggulangan terorisme.

Untuk melihat efektivitas satgas ini bekerja sesuai dengan tupoksi dari BNPT, penulis masih merujuk pada Dunn (2003) dimana hasil analisis ini dapat menghasilkan informasi dan argumen masuk akal jika memiliki tiga elemen berikut

1. **Nilai** yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah teratasi. Dari 4 Satgas yang ada di BNPT, keseluruhannya tidak memiliki tolak ukur dalam menanggulangi permasalahan terorisme. Kecenderungan agar program berjalan dan selesai tanpa melihat kualitas nilai di dalamnya tidak tercapai
2. **Fakta** yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan keadaan d imana kinerja antarsatgas kontradiktif dimana bantuan keuangan yang diberikan justru diberikan sebagai dukungan kelompok di Poso. Fakta ini justru membatasi pencapaian nilai dan tujuan awal pembentukan satgas di BNPT. Uraian permasalahan di atas merupakan seluruh fakta yang ada dimana keberadaan pengoperasian satgas tidak saling sinkron.
3. **Tindakan** yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai. Ketidaksinkronan dan inkonsistensi nilai yang mau dihasilkan menunjukan bahwa tindakan dan penerapan yang dilakukan justru memberikan dampak negatif pada BNPT.

Melihat analisis dari tiga elemen di atas, maka pengoperasian satuan tugas di BNPT tentu memerlukan evaluasi, dasar analisis kecil inilah yang kemudian dapat mengarahkan perlunya memperbaiki pola kebijakan yang lama agar ke depan tidak terulang fakta dan penerapan yang memberikan dampak negatif pada institusi ini. Kualitas nilai yang ingin dicapai tidak setara dengan fakta dan tindakan yang dilakukan. Dari hasil penelusuran singkat di atas mengenai kebijakan pengoperasian satgas dan fakta yang ada di lapangan, penulis menilai satgas yang patut dipertahankan adalah satgas KBRN, karena satgas ini bersifat *spesial* dan mengandalkan keahlian tertentu. Satgas KBRN sendiri mengerjakan laporan *bukan rutin*, karena laporan rutin yang mengerjakan adalah staf atau PNS tetap BNPT. Kerja mereka hanya dalam kurun waktu tertentu (2 – 3 bulan saja).
Sementara satgas lain yang dioperasikan oleh BNPT justru mengerjakan hal rutin, ikut melakukan pencairan keuangan layaknya staf tetap, meski untuk kegiatan mereka sendiri. Satgas yang penulis maksud adalah dibentuk karena memiliki kemampuan dan kredibilitas khusus dan mumpuni, segala kebutuhan mereka disuplai oleh instansi, mereka bekerja khusus dalam kurun waktu tertentu bukan mengerjakan program rutin BNPT. Menyusul Satgas KBRN, satgas penindakan yang menaungi tupoksi subdit intelijen dan diisi oleh anggota BKO Densus Polri, menurut hemat penulis masih dapat diteruskan selama tidak berseberangan dengan satgas pencegahan di deputi 1 yang juga melakukan tugas pengawasan. Sementara satgas di deputi 1 cukup fokus pada pencegahan dan deradikalisasi yang bukan hanya bersifat sosialisasi belaka tetapi juga menginternalisasi nilai luhur Pancasila, perdamaian antarumat, suku, kelompok, dan membudayakan anti-kekerasan. Karena program ini begitu penting, dengan terus meningkatkan kualitas dalam menderadikalisasi paham radikal dan ekstrimis, dibanding hanya terkesan mengejar kuantitas, mengejar penyerapan anggaran dan hasil laporan yang terkesan biasa saja. Nilai pencapaian "kabur" dan tidak menjadi tolak ukur utama lagi.

Dari aspek pencegahan, "perpanjangan" tangan dalam penanggulangan terorisme ini sangat membantu jika terkontrol dengan baik dan terpadu. Akan tetapi koordinasi menjadi hal yang sangat mahal apabila disandingakan dengan egosentrisme dan individualitas dari masing-masing satker. Nilai pencegahan yang diharapkan dalam pengoperasian satgas ternyata tidak terwujud. Program sosialisasi, perlindungan bahkan deradikalisasi yang saat ini berjalan ternyata tidak mampu meredamkan paham radikal dan program nasional yang dicanangkan hanya menjadi jargon saja. Sementara hasil yang dicapai masih jauh dari tujuan utama.

Sementara dari aspek penegakan hukum, BNPT tidak memiliki wewenang tersebut, publik sering dibingungkan dengan fungsi intelijen, pengawasan, monitoring dan analisa yang dilakukan BNPT. Fungsi intelijen dimiliki dalam satgas pencegahan dan penindakan (intelijen penindakan dan intelijen pencegahan). Fungsi intelijen

yang tumpang tindih ini juga bukan memegang fungsi untuk penegakan hukum. Intelijen digunakan untuk mengidentifikasi, menganalisa, menafsirkan, dan disajikan untuk kepentingan nasional. Fungsi intelijen bersifat mencegah dan mengenyampingkan egosektoral untuk diteruskan ke ranah penegakan hukum (kepolisian). Menurut penulis tidak perlu dua satgas yang menjalankan fungsi intelijen di dalam satu instansi. Alangkah baiknya jika tupoksi masing-masing satgas tidak tumpang tindih, dan ketika bertemu di lapangan bukan "satgas mana, dipimpin siapa" akan tetapi satgas BNPT dibawah satu pimpinan. Seperti yang dikatakan Aikin (1949) bahwa ketidakberpihakan dalam menentukan anggota satgas menjadi unsur penting yang perlu dipertimbangkan. Sehingga profesionalitas tetap bisa dipertahankan, nilai dan fakta di lapangan tidak berubah.

Di sisi lain, program kegiatan BNPT yang dilakukan untuk upaya penegakan hukum yakni berupa kerjasama antaraparat penegak hukum tidak dilakukan dalam lingkup satgas melainkan satu direktorat tersendiri yakni direktorat penegakan hukum dimana direktorat ini tidak memiliki tugas untuk pengoperasian satgas, mereka hanya menggalang dan mengkoordinatori seluruh aparat penegak hukum yang menangani perkara terorisme dan memantau hasilnya dengan melakukan pertemuan rutin dan BNPT hanya berperan untuk mengawasi penegakan hukum perkara terorisme saja.

Sejumlah permasalahan di atas ditengarai karena keterbatasan peraturan yang membatasi ruang gerak kerja BNPT sebagai suatu lembaga yang langsung dibawah presiden. Wacana perubahan UU No. 15 Tahun 2003 tentang Terorisme akan dilaksanakan dalam waktu dekat dan masuk dalam prolegnas DPR tahun depan dengan memasukan dan mengembangkan peran BNPT. Dengan keterbatasan Perpres No 46 Tahun 2010, tentu hal ini diharapkan dapat menjadi solusi untuk memperluas cakupan tugas BNPT. Penerimaan staf dengan jauh lebih besar sehingga tugas program pencegahan dapat dilakukan oleh staf tetap langsung, sehingga tidak ada perbedaan misi seperti yang dilakukan satgas pencegahan saat ini. Satgas dibentuk hanya untuk menangani masalah tertentu. Anggota satgas terutama yang ada di deputi I dan satgas penindakan jika perlu bisa dimasukan sebagai anggota BKO, penugasan pada BNPT seperti yang dilakukan BNN pada awal berdirinya. Berkantor dan bekerja di BNPT dan tidak memerlukan kantor tersendiri, karena jarak komunikasi dan eksklusivitas cenderung menyebabkan BNPT semakin parsial sepeti yang penulis ungkapkan sebelumnya. Sementara satgas KBRN pada direktorat pembinaan kemampuan dapat diteruskan karena memiliki kurun waktu tertentu dalam melaksanakan latihan atau tugas.

Penutup

Berdasarkan fakta dan analisis singkat di atas, dapat penulis simpulkan bahwa pengoperasian satuan tugas-satuan tugas yang ada di BNPT tidak berjalan efektif dan perlu dilakukan evaluasi ulang, seperti yang telah penulis jelaskan merujuk

pada Dunn (2003) mengenai tiga elemen untuk mengevaluasi dan menganalisis kebijakan sebagai pengukuran umum apakah pengoperasian satgas, sebagai perpanjangan tangan kebijakan BNPT di lapangan berjalan sinkron dan sesuai dengan tujuan dan nilai yang ingin dicapai BNPT. Beberapa poin yang dapat penulis simpulkan sekaligus sarankan, yakni:

1. Beberapa satuan tugas tidak efektif karena menjadi tumpang tindih, akan lebih baik menjadikan anggota satgas bukan terlepas dari struktur BNPT, melainkan melekat dengan BNPT.
2. Penanggulangan terorisme merupakan upaya global semua pihak dan tidak parsial, namun keadaaan yang terjadi memperlihatkan egosektoral masing-masing satgas. Pengendalian krisis dan kesiapsiagaan yang diharapkan akan kacau jika satgas justru tidak saling menunjang satu sama lain
3. Terorisme dapat digolongkan sebagai *accidentally phenomena*, namun bukan berarti mengurangi kesiapsiagaan dan menjalani *given thing* (Perpres No. 46 Tahun 2010) tanpa evaluasi. Percepatan perubahan Undang-undang Terorisme sangat diperlukan, sehingga melebarkan kewenangan BNPT terutama dalam bidang penanggulangan terorisme.

Penulis menyadari bahwa dinamika dan problematika dalam struktuktur organisasi pasti ada dan merupakan hal wajar. Namun upaya ini memperjelas poin evaluasi kebijakan dan bukan dibiarkan dengan menunggu kestabilan datang dengan mengandalkan koordinasi terpadu. Bahwa permasalahan pengoperasian satgas menjadi permasalah sehari-hari yang meski berskala internal namun mempengaruhi kinerja BNPT sebagai lembaga representasi pemerintah dalam penanggulangan terorisme. mengkerdilkan permasalahan internal ini, penulis pikir bukan merupakan pemikiran bijak, karena memulai dari bawah adalah hal yang penting untuk tujuan besar di atas. Tulisan dengan metode ridset kecil memang memiliki banyak kekurangan meski terkesan subyektivitas, namun penulis berupaya untuk mendapatkan pandangan yang berbeda dengan melibatkan para staf senior yang waktu bekerja yang lebih lama dari Penulis dan salah kasatgaswil pada satgas penindakan, sebagai bentuk *share* pengalaman dengan berjalannya waktu dan perkembangan BNPT saat ini mata publik. Harapan penulis jika akan dilakukan tinjauan lebih komprehensif mungkin perlu dilakukan pengukuran statis dan metode *focus group discussion* untuk menambahkan hasil yang lebih lengkap dan rekomendasi yang lebih nyata.

Daftar Pustaka

Aikin, C. (1949). Task Force: Methodology. *Public Administration Review, Wiley on behalf of the American Society for Public Administration*, 9(4), 241-251. Diakses dari http://www.jstor.org/stable/972335

BNPT. (2011). *Himpunan Peraturan tentang Penanggulangan Terorisme*. Jakarta, Indonesia: BNPT.

Crow, I., & Semmens, N. (2006). *Researching Criminology*. Mc Graw Hill, England: Open University Press.

Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (edisi terjemahan cetakan kedua). Yogyakarta, Indonesia: Gadjah Mada University Press.

Johnson, A. K. (1994). Teaching Students The Task Force Approach: A Policy—Practice Course. *Journal of Social Work Education, Taylor & Francis Ltd. on behalf of Council on Social Work Education, 30*(3), 336-347. Diakses dari http://www.jstor.org/stable/23042948

Memo Deputi I Nomor 5 Tahun 2015 perihal Pembentukan Satgas Pencegahan Deputi I.

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme Nomor Per-01/K.BNPT/10/2010 tentang Organisasi dan Tatakerja Badan Nasional Penanggulangan Terorisme. (2017, 13 Maret). Diakses dari http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/arsip/bn/2017/bn397-2017.pdf

Riyanta, S. (2015, 6 Juli). Peran Intelijen Dalam Penanggulangan Terorisme Di Indonesia. *Jurnal Intelijen*. Diakses dari http://jurnalintelijen.net/2015/07/06/peran-intelijen-dalam-penanggulangan-terorisme-di-indonesia/

Surat dari Mabes TNI ditujukan kepada Kabaintelkan Polri, tembusan Kepala BNPT Nomor R/180/III/2015 perihal Dampak Salah Persepsi Pemberian Bantuan dan BNPT kepada Keluarga Korban Mantan Teroris.

Surat Keputusan Kepala BNPT Nomor 14 Tahun 2015 tentang Satuan Tugas Penindakan Terorisme BNPT Selama Tahun 2015.