

Strategi Kolaboratif Pentahelix Dalam Pembinaan Eks Narapidana Terorisme Untuk Penguatan Ketahanan Nasional di Kota Probolinggo

Rizky Eko Setyo Purnomo^{1*}, Alfi Haris Wanto², Rita Parmawati³

¹Sekolah Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Indonesia

²Fakultas Ilmu Adimistrasi, Universitas Brawijaya, Indonesia

³Sekolah Pascasarjana, Universitas Brawijaya, Indonesia

*Korespondensi email: rizkyekoub@gmail.com

Dikirim:12-01-2025.Direvisi:31-1-2025, Diterima: 12-01-2026

ABSTRACT

The phenomenon re-radicalization of former terrorism convicts poses a serious threat to Indonesia's national resilience, particularly in the ideological and social dimensions. The post-release phase is a critical stage for prevention, especially in non-conflict areas. However, local rehabilitation efforts face challenges due to weak cross-actor collaboration and the absence of institutionalized governance. This study analyzes local rehabilitation strategies by focusing on inter-actor collaboration within the Pentahelix framework. A qualitative case study was conducted in Probolinggo City using interviews, observation, and document analysis. Data were analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña, supported by SWOT analysis. The findings indicate that rehabilitation remains dominated by state actors and lacks collaborative institutionalization. While community-based approaches contribute to short-term social stability, they face structural limitations. This study proposes a Pentahelix-based collaborative rehabilitation model to strengthen national resilience at the local level.

Keywords: *National Resilience; Re-radicalization; Former Terrorism Convicts; Rehabilitation Strategy; Pentahelix.*

ABSTRAK

Fenomena re-radikalisasi eks narapidana terorisme merupakan ancaman serius bagi ketahanan nasional Indonesia, khususnya pada dimensi ideologi dan sosial. Fase pasca pembebasan menjadi tahap krusial dalam upaya pencegahan, terutama di wilayah non-konflik. Namun, pembinaan di tingkat lokal masih menghadapi tantangan berupa lemahnya kolaborasi lintas aktor dan belum terlembaganya tata kelola pembinaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis strategi pembinaan eks narapidana terorisme di tingkat lokal dengan menitikberatkan pada pola kolaborasi antaraktor dalam pendekatan Pentahelix. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus di Kota Probolinggo. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan studi dokumentasi, serta dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña dengan dukungan analisis SWOT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembinaan masih didominasi aktor negara dan belum terlembaga secara kolaboratif. Pendekatan berbasis komunitas berkontribusi pada stabilitas sosial jangka pendek, namun memiliki keterbatasan struktural. Penelitian ini mengusulkan model pembinaan kolaboratif berbasis Pentahelix untuk memperkuat ketahanan nasional di tingkat lokal.

Kata Kunci: *Ketahanan Nasional; Re-Radikalisasi; Eks Narapidana Terorisme; Strategi Pembinaan; Pentahelix.*

PENGANTAR

Fenomena terorisme dan ekstremisme kekerasan masih menjadi tantangan serius bagi ketahanan nasional Indonesia, terutama pada dimensi ideologi, sosial, dan keamanan. Meskipun intensitas aksi teror secara nasional menunjukkan tren fluktuatif, ancaman laten berupa re-radikalisasi eks narapidana terorisme pasca pembebasan tetap menjadi perhatian strategis negara. Sejumlah studi menunjukkan bahwa fase pasca pembedaan merupakan periode paling rentan dalam siklus deradikalisasi, karena eks narapidana terorisme menghadapi tekanan multidimensional berupa stigma sosial, keterbatasan akses ekonomi, serta lemahnya dukungan sosial (Horgan, 2014; Schmid, 2016; Cherney, 2018). Ketika pembinaan pada fase ini tidak dikelola secara komprehensif, risiko re-radikalisasi dapat meningkat akibat tekanan sosial, stigma masyarakat, keterasingan ekonomi, serta konflik identitas yang belum terselesaikan (Kruglanski et al., 2019).

Dalam satu dekade terakhir, pendekatan deradikalisasi mengalami pergeseran paradigma dari dominasi pendekatan keamanan (*hard approach*) menuju pendekatan yang lebih lunak dan multidimensional (*soft approach*). Pemerintah Indonesia mengadopsi strategi yang mengombinasikan penegakan hukum dengan pembinaan ideologis, sosial, dan ekonomi melalui berbagai kebijakan nasional yang dikoordinasikan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Kerangka kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018, Peraturan Presiden tentang BNPT, serta Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme (RAN-PE). Kebijakan ini menegaskan bahwa deradikalisasi tidak hanya dimaknai sebagai proses koreksi ideologi,

tetapi juga sebagai upaya rehabilitasi dan reintegrasi sosial yang berkelanjutan (BNPT, 2022).

Dalam konteks kebijakan nasional, pemerintah Indonesia telah mengembangkan berbagai instrumen deradikalisasi yang dikoordinasikan oleh Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT). Kebijakan ini menekankan pendekatan komprehensif yang mencakup aspek ideologis, psikososial, dan kesejahteraan sosial. Namun, sejumlah penelitian mutakhir menegaskan bahwa efektivitas kebijakan deradikalisasi sangat ditentukan oleh kemampuan adaptasi di tingkat lokal, mengingat perbedaan karakter sosial, tingkat ancaman, serta konfigurasi aktor di setiap daerah (Neumann, 2017; Cherney & Murphy, 2017; Williams et al., 2020).

Beberapa studi mencatat bahwa tingkat partisipasi eks narapidana terorisme dalam program deradikalisasi relatif rendah, dan sebagian bahkan kembali melakukan aksi kekerasan. Indrawan dan Aji (2019) mencatat bahwa hanya 325 dari 630 eks narapidana terorisme yang bersedia mengikuti program deradikalisasi secara formal, dengan setidaknya tiga di antaranya kembali melakukan aksi teror. Sementara Dwiyo dan Susilowatie (2023) mencatat dari 1.036 narapidana terorisme, setidaknya 116 kembali terlibat dalam aktivitas ekstremisme pasca-pembebasan. Kondisi ini mencerminkan lemahnya intervensi sosial dan ketidakterlibatan multipihak dalam mendukung proses reintegrasi (Indrawan & Aji, 2019; Dwiyo & Susilowatie, 2023). Hal tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan hanya pada penegakan hukum, tetapi juga efektivitas strategi pembinaan dan reintegrasi sosial bagi eks narapidana terorisme.

Sejalan dengan kerangka tersebut, model Pentahelix yang melibatkan pemerintah,

akademisi, dunia usaha, media, dan masyarakat sipil mulai dipandang sebagai pendekatan strategis dalam memperkuat kebijakan deradikalisasi di tingkat lokal. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa pelibatan aktor non-negara mampu meningkatkan legitimasi kebijakan serta mempercepat proses reintegrasi sosial eks narapidana terorisme (Hikam, 2016; Riyanta et al., 2021; Taufiqurrahman & Nugroho, 2022). Bryson et al. (2015) menegaskan bahwa kolaborasi lintas sektor yang efektif memerlukan kejelasan peran, mekanisme koordinasi yang terstruktur, serta kepemimpinan fasilitatif yang mampu menjembatani perbedaan kepentingan antaraktor.

Meskipun demikian, sebagian besar penelitian terdahulu masih berfokus pada wilayah dengan intensitas konflik dan terorisme yang tinggi, seperti daerah pasca konflik atau wilayah dengan sejarah panjang aktivitas jaringan ekstremis. Kajian yang secara spesifik menganalisis pembinaan eks narapidana terorisme di daerah non konflik relatif masih terbatas. Selain itu, penelitian yang mengintegrasikan pendekatan Pentahelix dengan dinamika lokal serta inisiatif akar rumput yang muncul dari eks narapidana terorisme sendiri belum banyak dikembangkan secara sistematis (Bjørge & Horgan, 2009; Moento et al., 2023). Kondisi ini menunjukkan adanya *scientific gap* terkait bagaimana strategi pembinaan kolaboratif dijalankan dan diadaptasi pada konteks lokal yang tidak memiliki sejarah konflik terbuka. Dalam kerangka ketahanan nasional, peran intelijen dalam mengevaluasi program deradikalisasi menjadi krusial untuk mengidentifikasi risiko re-radikalisasi eks narapidana terorisme dan memperkuat ketahanan wilayah (Irawan & Priyanto, 2024).

Kota Probolinggo menjadi konteks empiris yang relevan untuk mengisi celah keilmuan tersebut. Sebagai daerah yang relatif jarang mengalami peristiwa terorisme, Kota Probolinggo menghadapi tantangan pembinaan eks narapidana terorisme yang berbeda, terutama dalam hal keterbatasan sumber daya, koordinasi antaraktor, dan minimnya pengalaman kelembagaan. Di sisi lain, munculnya inisiatif akar rumput berupa pembentukan wadah komunitas oleh eks narapidana terorisme menunjukkan adanya potensi pengembangan model pembinaan berbasis komunitas yang lebih inklusif dan kontekstual. Fenomena ini memperlihatkan bahwa proses deradikalisasi tidak selalu harus digerakkan secara eksklusif oleh negara, tetapi juga dapat tumbuh secara organik dari bawah apabila didukung oleh kerangka kebijakan yang kondusif (Hikam, 2016).

Di Jawa Timur, terdapat sekitar 183 eks narapidana terorisme yang tersebar di beberapa daerah. Sementara itu, di wilayah Kota Probolinggo terdapat sebanyak 6 orang. Kota Probolinggo menjadi konteks empiris yang relevan untuk mengisi celah keilmuan tersebut. Sebagai daerah yang relatif jarang mengalami peristiwa terorisme, namun Kota Probolinggo menghadapi tantangan pembinaan eks narapidana terorisme yang berbeda, terutama dalam hal keterbatasan sumber daya, koordinasi antaraktor, dan minimnya pengalaman kelembagaan. Dari 6 orang eks narapidana terorisme yang berdomisili di wilayah ini, 4 orang menunjukkan sikap kooperatif, muncul inisiatif eks narapidana terorisme berupa pembentukan Yayasan SAMUDRA sebagai wadah pemberdayaan masyarakat dan bentuk inisiatif akar rumput untuk menyuarakan perdamaian dan deradikalisasi dalam rangka pecegahan

radikalisme. Fenomena ini memperlihatkan bahwa proses deradikalisasi tidak selalu harus digerakkan secara eksklusif oleh negara, tetapi juga dapat tumbuh secara organik dari bawah apabila didukung oleh kerangka kebijakan yang kondusif (Hikam, 2016).

Sementara itu, 2 eks narapidana terorisme lainnya menunjukkan sikap resistif dan menolak berinteraksi, serta terindikasi masih memiliki keterkaitan dengan jaringan ekstremis. Kasus ini mengilustrasikan bahwa keberhasilan deradikalisasi sangat bergantung pada kemauan individu untuk menjalani reintegrasi secara penuh, sebagaimana dikemukakan oleh Horgan (2009), dan lemahnya reintegrasi sosial dapat memperbesar peluang re-radikalisasi (Widya, 2020).

Kajian akademik dalam sepuluh tahun terakhir juga memperlihatkan meningkatnya perhatian terhadap pendekatan kolaboratif dalam penanganan ekstremisme dan terorisme. Pendekatan *collaborative governance* menekankan pentingnya keterlibatan aktor negara dan non-negara secara setara dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, khususnya pada isu-isu kompleks yang tidak dapat diselesaikan oleh satu aktor tunggal (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). Dalam konteks deradikalisasi, pendekatan ini relevan karena persoalan re-radikalisasi tidak hanya berkaitan dengan dimensi keamanan, tetapi juga menyentuh aspek sosial, ekonomi, budaya, dan psikologis yang saling berkaitan.

Berangkat dari kondisi tersebut, penelitian ini menawarkan pendekatan inovatif dengan menempatkan pembinaan eks narapidana terorisme sebagai proses kolaboratif lintas aktor yang terstruktur melalui perspektif Pentahelix. Penelitian ini tidak hanya memotret peran aktor negara sebagai pemegang otoritas

kebijakan, tetapi juga menelaah keterlibatan aktor non-negara serta dinamika internal eks narapidana terorisme sebagai subjek aktif dalam proses reintegrasi sosial. Pendekatan ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai bagaimana kebijakan deradikalisasi dapat dirancang dan diimplementasikan secara adaptif, berkelanjutan, serta responsif terhadap kebutuhan lokal.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis model pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo serta mengevaluasi efektivitas kolaborasi antaraktor melalui pendekatan Pentahelix. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian mengenai *collaborative governance* dan deradikalisasi dalam konteks keamanan non-tradisional di tingkat lokal. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dan pemangku kepentingan terkait dalam merumuskan kebijakan pembinaan eks narapidana terorisme yang lebih adaptif, terintegrasi, dan berorientasi pada pencegahan jangka panjang. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan studi dokumentasi, dengan keabsahan data diuji melalui triangulasi sumber dan metode sebelum dilakukan analisis data secara sistematis.

PEMBAHASAN

Model Pembinaan Eks Narapidana Terorisme di Tingkat Lokal

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa strategi pembinaan eks narapidana terorisme di tingkat lokal tidak dapat dipahami semata-mata sebagai perpanjangan kebijakan

deradikalisasi nasional, melainkan sebagai proses adaptif yang sangat dipengaruhi oleh konteks sosial, aktor lokal, dan dinamika wilayah. Ancaman berbasis individu seperti lone wolf menunjukkan bahwa ketahanan wilayah harus beradaptasi terhadap pola yang sulit diprediksi (Jafar, Sudirman & Rifawan, 2024). Pada level implementasi, pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo berlangsung dalam spektrum pendekatan yang relatif moderat dan tidak konfrontatif, seiring dengan karakteristik wilayah yang tergolong non-konflik dan memiliki intensitas ancaman terorisme yang rendah. Kondisi ini membentuk pola pembinaan yang lebih menekankan aspek reintegrasi sosial, pengawasan sosial berbasis komunitas, serta komunikasi informal antaraktor dibandingkan pendekatan koersif. Kajian awal terhadap jaringan terorisme menunjukkan bahwa ancaman internal juga berdampak terhadap keamanan lokal, yang kemudian memengaruhi strategi pembinaan pasca pembebasan (Purwawidada, 2014). Dalam konteks ini, fase pasca pemidanaan menjadi titik krusial karena kegagalan reintegrasi sosial berpotensi memperlemah ketahanan wilayah.

Temuan ini memperkuat pandangan bahwa fase pasca pembebasan merupakan tahapan krusial dalam siklus deradikalisasi, sebagaimana ditegaskan oleh Horgan (2014) yang menyebut periode ini sebagai critical disengagement phase. Pada fase tersebut, eks narapidana terorisme berada dalam posisi rentan akibat keterbatasan akses ekonomi, stigma sosial, serta lemahnya jejaring sosial yang mendukung proses reintegrasi. Penelitian ini menemukan bahwa strategi pembinaan di tingkat lokal cenderung berupaya meminimalkan kerentanan tersebut melalui pendekatan persuasif dan relasional, terutama

dengan melibatkan aparat kewilayahan, tokoh masyarakat, dan unsur keluarga sebagai aktor pendukung utama.

Dalam konteks wilayah non-konflik seperti Kota Probolinggo, pembinaan eks narapidana terorisme cenderung diarahkan pada upaya menjaga stabilitas sosial dan mencegah keterasingan sosial, bukan pada intervensi ideologis formal yang bersifat koersif. Namun demikian, penelitian ini juga menemukan bahwa strategi pembinaan yang bersifat kontekstual tersebut memiliki keterbatasan struktural. Tidak adanya standar operasional prosedur (SOP) khusus di tingkat daerah menyebabkan pembinaan eks narapidana terorisme sangat bergantung pada inisiatif personal aktor-aktor tertentu. Kondisi ini berpotensi menciptakan ketimpangan dalam intensitas dan kualitas pembinaan antarindividu eks narapidana terorisme. Temuan ini tidak sepenuhnya sejalan dengan pendekatan yang dikemukakan oleh Neumann (2017), yang menekankan pentingnya integrasi antara kebijakan nasional dan mekanisme implementasi lokal agar strategi pencegahan ekstremisme berjalan konsisten dan berkelanjutan.

Dari perspektif collaborative governance, strategi pembinaan eks narapidana terorisme di tingkat lokal menunjukkan pola kolaborasi yang bersifat informal dan belum terlembaga secara formal dan kuat. Meskipun melibatkan berbagai aktor, seperti pemerintah daerah, aparat keamanan, tokoh agama, dan unsur masyarakat sipil, kolaborasi tersebut belum sepenuhnya memenuhi karakteristik collaborative governance regime sebagaimana dirumuskan oleh Ansell dan Gash (2008) serta Emerson dan Nabatchi (2015). Kolaborasi yang terbangun lebih bersifat koordinatif dan reaktif, belum didukung oleh mekanisme

bersama dalam perencanaan, pengambilan keputusan, dan evaluasi pembinaan secara sistematis.

Temuan penelitian ini sejalan dengan Bryson et al. (2015) yang menyatakan bahwa kolaborasi lintas sektor sering kali menghadapi hambatan pada tahap institusionalisasi, terutama ketika isu yang ditangani dianggap sensitif dan berisiko tinggi. Dalam konteks pembinaan eks narapidana terorisme, sensitivitas isu keamanan menyebabkan sebagian aktor cenderung berhati-hati dan membatasi keterlibatan secara terbuka. Akibatnya, kolaborasi yang terjadi lebih menitikberatkan pada pertukaran informasi dan pengawasan sosial dibandingkan pengembangan program pembinaan bersama yang terintegrasi.

Di sisi lain, temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa pendekatan lokal yang relatif lunak justru berkontribusi pada terciptanya stabilitas sosial jangka pendek. Keterlibatan tokoh masyarakat dan pendekatan kekeluargaan membantu menurunkan resistensi sosial terhadap eks narapidana terorisme serta mencegah munculnya konflik horizontal. Temuan ini sejalan dengan pandangan Hikam (2016) yang menekankan pentingnya peran masyarakat sipil dalam menciptakan ruang sosial yang inklusif bagi eks narapidana terorisme sebagai bagian dari strategi deradikalisasi berbasis komunitas.

Dengan demikian, model strategi pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo saat ini berada dalam kondisi “setengah matang”, di satu sisi terdapat potensi transformasi sosial yang cukup besar, namun di sisi lain terdapat kekurangan struktural dan kelembagaan yang mencegah pembinaan berjalan optimal. Juga dipahami terdapat dua kebutuhan utama, yaitu

kebutuhan menjaga stabilitas keamanan dan kebutuhan membangun reintegrasi sosial yang berkelanjutan. Model pembinaan yang bersifat kontekstual dan adaptif memiliki keunggulan dalam menjaga harmoni sosial, namun masih memerlukan penguatan dari sisi desain kolaborasi dan kelembagaan agar tidak bergantung pada relasi personal semata. Tanpa intervensi kolaboratif yang terencana, efektifitas pembinaan bergantung pada inisiatif informal dan hubungan personal antaraktor. Padahal, pendekatan yang lebih sistematis sangat dibutuhkan untuk meminimalisasi risiko re-radikalisasi terutama pada dua eks narapidana terorisme kategori merah yang masih menunjukkan resistensi.

Jika dianalisis melalui perspektif manajemen strategis (David, 2020), maka strategi pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo belum memenuhi prinsip-prinsip formulasi yang berbasis kebutuhan, implementasi yang terkoordinasi, dan evaluasi berkelanjutan. Tanpa kepemimpinan yang kuat, dukungan sumber daya yang memadai, serta koordinasi kelembagaan yang terstruktur, strategi pembinaan cenderung berjalan sporadis dan tidak berkelanjutan. Temuan ini menegaskan pentingnya pengembangan model pembinaan berbasis kolaborasi yang lebih terstruktur dan inklusif sebagai fondasi ketahanan daerah terhadap potensi re-radikalisasi.

Kolaborasi Antar Aktor dalam Pendekatan Pentahelix

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa kolaborasi antar aktor dalam pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo belum sepenuhnya mencerminkan implementasi pendekatan Pentahelix secara utuh. Meskipun secara konseptual

pendekatan Pentahelix menekankan sinergi antara pemerintah, akademisi, dunia usaha, media, dan komunitas masyarakat, praktik di lapangan masih didominasi oleh aktor negara, khususnya aparat keamanan dan pemerintah daerah. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain kebijakan kolaboratif dan realitas implementasi di tingkat lokal. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa kolaborasi lintas sektor pada isu publik yang sensitif sering kali berhenti pada level koordinasi, dan belum berkembang menjadi tata kelola kolaboratif yang terlembaga (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015).

Temuan penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Purwanto (2013) dan Sugirman & Supono (2009) yang menyatakan bahwa dalam isu keamanan non-tradisional, seperti terorisme dan ekstremisme, peran negara cenderung lebih dominan dibandingkan aktor non-negara. Dominasi ini umumnya dipicu oleh sensitivitas isu, keterbatasan akses informasi, serta kekhawatiran terhadap risiko keamanan. Namun demikian, penelitian ini juga menunjukkan bahwa dominasi aktor negara yang berlebihan justru berpotensi membatasi ruang partisipasi aktor lain yang seharusnya berkontribusi dalam proses deradikalisasi secara lebih komprehensif.

Dalam konteks Kota Probolinggo, unsur pemerintah dan keamanan seperti BNPT melalui Fasilitator Daerah (Fasda), Bakesbangpol, BIN, Densus 88, Polres, dan Kodim merupakan aktor yang paling aktif terlibat dalam pembinaan eks narapidana terorisme. Kolaborasi antar unsur ini berjalan relatif intens, terutama dalam bentuk pertukaran informasi, pemantauan, serta pendampingan sosial dasar. Namun, kolaborasi tersebut belum

terlembagakan secara formal dalam suatu forum khusus yang berfungsi sebagai pusat koordinasi lintas sektor. Akibatnya, koordinasi yang terjadi bersifat ad hoc dan bergantung pada relasi personal antar aktor. Temuan ini sejalan dengan pandangan Schmid (2016) dan Neumann (2017) yang menegaskan bahwa dalam konteks pencegahan ekstremisme, negara cenderung mempertahankan kontrol dominan, khususnya pada fase pasca pembedaan, guna meminimalkan risiko keamanan jangka pendek.

Temuan ini tidak sepenuhnya sejalan dengan konsep Pentahelix yang dikemukakan oleh Carayannis dan Campbell (2010), yang menekankan pentingnya keterlibatan seimbang antara aktor negara dan non-negara dalam menciptakan inovasi kebijakan publik. Dalam pendekatan Pentahelix, aktor non-negara tidak hanya berperan sebagai pelengkap, tetapi sebagai mitra strategis yang memiliki kontribusi substansial dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Namun, penelitian ini menemukan bahwa peran akademisi, pelaku usaha, dan media di Kota Probolinggo masih bersifat marginal dan belum terintegrasi dalam desain pembinaan eks narapidana terorisme.

Keterlibatan akademisi misalnya, belum diarahkan pada fungsi riset kebijakan, evaluasi program, atau pengembangan model pembinaan berbasis bukti (evidence-based policy). Padahal, literatur kebijakan publik menekankan bahwa keterlibatan akademisi berperan penting dalam mendorong kebijakan berbasis bukti (evidence-based policy), terutama pada isu kompleks yang sarat risiko sosial dan politik (Nutley et al., 2013; Head, 2016). Sementara itu, sebagaimana dikemukakan oleh Bryson et al. (2015), keterlibatan akademisi dalam kolaborasi lintas

sektor berperan penting dalam meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan memperkuat legitimasi kebijakan publik. Minimnya peran akademisi dalam pembinaan eks narapidana terorisme di tingkat lokal berimplikasi pada terbatasnya mekanisme evaluasi yang sistematis dan berkelanjutan.

Demikian pula dengan peran dunia usaha yang masih terbatas pada bantuan insidental dan belum terintegrasi dalam skema pemberdayaan ekonomi jangka panjang. Temuan penelitian ini sejalan dengan hasil studi Riyanta et al. (2021) yang menunjukkan bahwa pelibatan dunia usaha melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) dapat menjadi instrumen efektif dalam mendukung reintegrasi sosial eks narapidana terorisme. Studi internasional menunjukkan bahwa pemberdayaan ekonomi melalui kemitraan sektor swasta memiliki korelasi signifikan dengan penurunan risiko re-radikalisasi, khususnya pada eks pelaku terorisme yang menghadapi tekanan ekonomi pasca-pembebasan (Cherney, 2018; Williams et al., 2020). Namun, di Kota Probolinggo, potensi ini belum dimanfaatkan secara optimal karena tidak adanya kerangka kebijakan daerah yang mendorong keterlibatan dunia usaha secara sistematis.

Sementara itu, peran media lokal dalam pendekatan Pentahelix juga belum dioptimalkan. Media cenderung berfungsi sebagai penyampai informasi kegiatan seremonial, bukan sebagai aktor strategis dalam membangun narasi damai dan mengurangi stigma terhadap eks narapidana terorisme. Dalam perspektif framing media, narasi yang dibangun media memiliki peran strategis dalam membentuk persepsi publik terhadap eks pelaku terorisme, baik sebagai ancaman berkelanjutan maupun sebagai

subjek reintegrasi sosial (Entman, 2010; Cherney & Murphy, 2017).

Dari sisi komunitas masyarakat, penelitian ini menemukan adanya partisipasi yang relatif lebih adaptif, terutama melalui tokoh agama dan organisasi sosial keagamaan. Keterlibatan mereka berperan penting dalam membangun kepercayaan sosial dan menciptakan ruang dialog yang lebih inklusif. Temuan ini sejalan dengan pandangan Hikam (2016) yang menekankan bahwa deradikalisasi akan lebih efektif apabila masyarakat sipil dilibatkan sebagai aktor utama dalam membangun kembali makna ideologis yang moderat dan kontekstual.

Secara keseluruhan, kolaborasi antar aktor dalam pendekatan Pentahelix di Kota Probolinggo masih berada pada tahap awal dan belum berkembang menjadi model kolaborasi yang terlembaga. Dominasi aktor negara, keterbatasan peran aktor non-negara, serta absennya mekanisme kolaboratif yang berkelanjutan menjadi tantangan utama dalam implementasi pendekatan ini. Oleh karena itu, penguatan desain kolaborasi Pentahelix yang lebih inklusif dan terstruktur menjadi prasyarat penting untuk meningkatkan efektivitas pembinaan eks narapidana terorisme di tingkat lokal.

Model Strategi Pembinaan Kolaboratif Berbasis Pentahelix Dalam Pencegahan Re-radikalisasi

Berdasarkan temuan empiris dan analisis teoretik, penelitian ini mengusulkan suatu model pembinaan kolaboratif berbasis pendekatan Pentahelix sebagai strategi pencegahan re-radikalisasi eks narapidana terorisme di tingkat lokal. Model ini bisa dikembangkan sebagai respons atas keterbatasan pendekatan sektoral yang masih

dominan, serta belum terlembagakannya kolaborasi lintas aktor dalam pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo.

Temuan penelitian ini tidak sepenuhnya sejalan dengan pendekatan deradikalisasi konvensional yang menempatkan negara sebagai aktor tunggal dan dominan. Sebaliknya, penelitian ini memperkuat pandangan bahwa pencegahan re-radikalisasi merupakan persoalan multidimensional yang menuntut keterlibatan aktor lintas sektor secara berkelanjutan, sebagaimana dikemukakan oleh Horgan (2014) dan Schmid (2016). Dalam konteks ini, pendekatan Pentahelix dipandang relevan karena mampu mengintegrasikan dimensi keamanan, sosial, ekonomi, ideologis, dan kultural dalam satu kerangka kebijakan yang komprehensif. Model pembinaan kolaboratif yang diusulkan dalam penelitian ini dibangun atas prinsip collaborative governance, yang menekankan kesetaraan peran, kejelasan fungsi, serta mekanisme pengambilan keputusan bersama antaraktor (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). Berbeda dengan praktik kolaborasi yang bersifat ad hoc, model ini menempatkan kolaborasi sebagai tata kelola yang terstruktur dan berkelanjutan, sehingga tidak bergantung pada relasi personal atau inisiatif sesaat.

Secara operasional, model ini mengintegrasikan peran lima unsur Pentahelix. Pemerintah pusat dan daerah, khususnya BNPT, Fasilitator Daerah, dan Bakesbangpol, berfungsi sebagai pemegang otoritas kebijakan dan fasilitator kelembagaan. Peran ini mencakup penyusunan regulasi daerah, penyediaan anggaran, serta pembentukan forum koordinasi lintas sektor yang permanen. Temuan ini sejalan dengan Bryson et al. (2015) yang menegaskan pentingnya kepemimpinan

fasilitatif dalam mendorong efektivitas kolaborasi lintas sektor.

Akademisi dalam model ini diposisikan sebagai aktor strategis yang bertanggung jawab pada penguatan basis pengetahuan dan evaluasi kebijakan. Keterlibatan akademisi diarahkan pada penyusunan indikator keberhasilan pembinaan, evaluasi program secara periodik, serta pengembangan model intervensi berbasis bukti (evidence-based intervention). Peran ini sejalan dengan pandangan Nutley et al. (2013) dan Head (2016) yang menekankan bahwa kebijakan publik pada isu kompleks harus ditopang oleh pengetahuan ilmiah yang sistematis dan kontekstual.

Dunia usaha memiliki peran penting dalam mendukung keberlanjutan reintegrasi sosial melalui pemberdayaan ekonomi eks narapidana terorisme. Model ini mendorong pelibatan sektor swasta melalui program kemitraan usaha, pelatihan keterampilan, dan optimalisasi skema tanggung jawab sosial perusahaan (CSR). Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Cherney (2018) dan Williams et al. (2020) yang menunjukkan bahwa stabilitas ekonomi merupakan faktor kunci dalam menurunkan risiko re-radikalisasi.

Media dalam model pembinaan kolaboratif ini tidak hanya berfungsi sebagai penyampai informasi, tetapi sebagai aktor strategis dalam membangun narasi damai dan mengurangi stigma sosial terhadap eks narapidana terorisme. Pendekatan ini sejalan dengan teori framing media yang dikemukakan oleh Entman (2010), yang menyatakan bahwa konstruksi realitas oleh media memiliki pengaruh signifikan terhadap persepsi publik dan penerimaan sosial.

Sementara itu, komunitas masyarakat sipil, termasuk tokoh agama, organisasi keagamaan, dan inisiatif akar rumput seperti

Yayasan SAMUDRA, diposisikan sebagai aktor kunci dalam membangun kepercayaan sosial dan internalisasi nilai-nilai moderasi. Temuan ini sejalan dengan Hikam (2016) yang menegaskan bahwa deradikalisasi berbasis komunitas lebih efektif dalam membangun perubahan ideologis yang berkelanjutan dibandingkan pendekatan koersif semata.

Model pembinaan kolaboratif ini dioperasionalkan dalam tiga skala implementasi, yaitu skala mikro, meso, dan makro. Pada skala mikro, pembinaan difokuskan pada tingkat komunitas dan keluarga melalui pendampingan psikososial, penguatan relasi sosial, dan pemberdayaan ekonomi berbasis lokal. Skala meso mencakup pembentukan forum kolaboratif daerah yang berfungsi sebagai ruang koordinasi lintas aktor, perumusan program bersama, serta monitoring dan evaluasi berkelanjutan. Sementara itu, skala makro menempatkan pemerintah pusat sebagai penyedia kerangka regulasi nasional, standar operasional prosedur, serta dukungan anggaran yang adaptif terhadap kebutuhan daerah.

Dalam penelitian ini, analisis SWOT digunakan untuk memetakan faktor-faktor internal dan eksternal yang memengaruhi keberlanjutan model pembinaan kolaboratif berbasis Pentahelix, sehingga dapat memperkuat argumentasi kebijakan yang bersifat adaptif dan kontekstual. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan David dan David (2020) yang menempatkan SWOT sebagai perangkat strategis dalam perumusan arah kebijakan, bukan sebagai alat analisis tunggal yang berdiri sendiri.

Berdasarkan temuan lapangan, kekuatan utama (strengths) dalam pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo terletak pada adanya komitmen sebagian besar

eks narapidana terorisme untuk berintegrasi secara sosial, dukungan aktor negara di tingkat daerah, serta munculnya inisiatif akar rumput seperti Yayasan SAMUDRA. Namun demikian, sejumlah kelemahan (weaknesses) masih terlihat, terutama pada belum terlembagakannya kolaborasi lintas sektor, keterbatasan dukungan anggaran, serta minimnya keterlibatan aktor non-negara dalam skema pembinaan yang berorientasi jangka panjang.

Dari sisi eksternal, peluang (opportunities) muncul melalui keberadaan kebijakan deradikalisasi nasional yang dapat diadaptasi di tingkat lokal, potensi pelibatan dunia usaha melalui program tanggung jawab sosial perusahaan, serta dukungan tokoh agama moderat dalam memperkuat proses reintegrasi sosial. Sebaliknya, ancaman (threats) masih dihadapkan pada kuatnya stigma sosial terhadap eks narapidana terorisme, risiko isolasi sosial dan ekonomi, serta potensi pengaruh jaringan ekstremis yang masih aktif.

Temuan penelitian ini memperkuat argumen bahwa efektivitas pembinaan eks narapidana terorisme tidak hanya ditentukan oleh kekuatan kebijakan nasional, tetapi oleh kemampuan daerah dalam mengadaptasi kebijakan tersebut ke dalam konteks lokal. Dengan demikian, model pembinaan kolaboratif berbasis Pentahelix yang diusulkan dalam penelitian ini berkontribusi pada pengembangan pendekatan deradikalisasi yang lebih inklusif, adaptif, dan berkelanjutan.

Namun demikian, penelitian ini juga mengidentifikasi sejumlah risiko dalam implementasi model tersebut, antara lain resistensi masyarakat, keterbatasan anggaran daerah, serta potensi tumpang tindih kewenangan antaraktor. Oleh karena itu, diperlukan strategi mitigasi berupa penguatan

Tabel 1.
SWOT Pembinaan Eks Napiter di Kota Probolinggo

Aspek	Internal	Eksternal
Positif	<i>Strengths:</i> Komitmen 4 dari 6 eks narapidana terorisme; adanya Yayasan SAMUDRA; dukungan Fasda BNPT	<i>Opportunities:</i> Kebijakan deradikalisasi nasional; dukungan tokoh agama lokal; potensi CSR usaha; peran media
Negatif	<i>Weaknesses:</i> Koordinasi sektoral; keterbatasan anggaran; tidak ada forum tetap	<i>Threats:</i> Stigma masyarakat; potensi re-radikalisasi; ketahanan ekonomi; jaringan ekstremis masih aktif

Sumber: Diolah Peneliti (2025)

peran Bakesbangpol sebagai koordinator lintas sektor, sosialisasi publik yang berkelanjutan, serta pelembagaan peran media dan akademisi dalam proses pembinaan. Tanpa penguatan tersebut, model kolaboratif berisiko kembali terjebak dalam praktik koordinasi sektoral yang tidak menghasilkan dampak transformatif.

SIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pembinaan eks narapidana terorisme di tingkat lokal tidak dapat dipahami semata-mata sebagai implementasi kebijakan deradikalisasi nasional yang bersifat top-down, melainkan sebagai proses adaptif yang sangat dipengaruhi oleh konteks sosial, aktor lokal, dan karakteristik wilayah. Dalam konteks Kota Probolinggo yang tergolong wilayah non-konflik dengan intensitas ancaman terorisme relatif rendah, strategi pembinaan cenderung menekankan pendekatan moderat, persuasif, dan relasional, dengan fokus pada reintegrasi sosial dan pencegahan re-radikalisasi secara preventif.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun terdapat komitmen yang relatif kuat dari sebagian besar eks narapidana terorisme untuk berintegrasi kembali ke masyarakat, efektivitas pembinaan masih dibatasi oleh lemahnya desain kelembagaan dan belum terlembagakannya kolaborasi lintas sektor. Pembinaan yang berjalan saat ini lebih banyak bergantung pada inisiatif informal dan relasi personal antaraktor, sehingga berpotensi

menciptakan ketimpangan dalam kualitas dan keberlanjutan program pembinaan.

Dari perspektif *collaborative governance*, pembinaan eks narapidana terorisme di Kota Probolinggo belum sepenuhnya membentuk *collaborative governance regime* yang utuh. Kolaborasi antaraktor masih berada pada level koordinasi dan pertukaran informasi, belum berkembang menjadi tata kelola kolaboratif yang ditopang oleh mekanisme perencanaan bersama, pembagian peran yang jelas, serta evaluasi yang sistematis. Dominasi aktor negara, khususnya aparat keamanan, meskipun berkontribusi pada stabilitas jangka pendek, pada saat yang sama membatasi ruang partisipasi aktor non-negara yang seharusnya berperan strategis dalam proses deradikalisasi berbasis komunitas.

Pendekatan Pentahelix yang diusulkan dalam penelitian ini menawarkan kerangka strategis untuk menjembatani kesenjangan tersebut. Dengan mengintegrasikan peran pemerintah, akademisi, dunia usaha, media, dan komunitas masyarakat sipil, model pembinaan kolaboratif berbasis Pentahelix berpotensi memperkuat keberlanjutan reintegrasi sosial dan menurunkan risiko re-radikalisasi secara lebih komprehensif. Analisis SWOT yang digunakan sebagai alat bantu reflektif menunjukkan bahwa kekuatan dan peluang pembinaan di tingkat lokal cukup signifikan, namun masih dihadapkan pada ancaman berupa stigma sosial, keterbatasan

ekonomi, serta potensi pengaruh jaringan ekstremis yang belum sepenuhnya terputus.

Secara teoretik, penelitian ini berkontribusi pada pengayaan kajian deradikalisasi dengan menegaskan pentingnya pendekatan kolaboratif dan kontekstual dalam pembinaan eks narapidana terorisme, khususnya di wilayah non-konflik. Secara praktis, temuan ini menegaskan bahwa ketahanan daerah terhadap ancaman ekstremisme tidak hanya ditentukan oleh kekuatan kebijakan nasional, tetapi oleh kemampuan pemerintah daerah dan aktor lokal dalam mengadaptasi kebijakan tersebut ke dalam desain kolaborasi yang inklusif dan berkelanjutan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, direkomendasikan beberapa langkah strategis sebagai berikut:

Pertama, pendekatan pembinaan perlu diperluas dari dominasi keamanan ke model rehabilitasi dan reintegrasi sosial, dilakukan secara partisipatif dengan mempertimbangkan aspek psikososial, ideologis, ekonomi, dan hukum. Indikator ini penting sebagai dasar evaluasi dan perbaikan strategi.

Kedua, Pemerintah daerah perlu membentuk forum kolaboratif resmi atau gugus tugas khusus pembinaan eks narapidana terorisme yang melibatkan seluruh unsur Pentahelix. Forum ini berfungsi sebagai pusat koordinasi, perencanaan program bersama, serta evaluasi berkelanjutan agar pembinaan tidak bergantung pada relasi personal atau inisiatif ad hoc.

Ketiga, Bakesbangpol dan Fasda BNPT dapat diberi mandat sebagai fasilitator netral yang menjembatani kepentingan antaraktor serta merancang roadmap pembinaan berbasis kebutuhan lokal. Peran ini penting untuk menjembatani kepentingan keamanan

dan pendekatan sosial, serta memastikan kesinambungan pembinaan pasca pembebasan.

Keempat, Akademisi perlu dilibatkan secara sistematis dalam penyusunan indikator keberhasilan, monitoring, dan evaluasi program pembinaan. Pendekatan berbasis bukti (*evidence-based policy*) diperlukan untuk memastikan bahwa strategi pembinaan benar-benar berdampak pada penurunan risiko re-radikalisasi.

Pertama, Pemerintah daerah perlu mendorong keterlibatan dunia usaha dalam skema pemberdayaan ekonomi eks narapidana terorisme melalui program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR) yang terstruktur dan berkelanjutan, bukan sekadar bantuan insidental.

Kedua, media lokal perlu dilibatkan sebagai aktor strategis dalam membangun narasi damai dan mengurangi stigma sosial terhadap eks narapidana terorisme. Strategi komunikasi publik yang inklusif akan membantu menciptakan lingkungan sosial yang lebih kondusif bagi reintegrasi.

Ketiga, model komunitas seperti Yayasan SAMUDRA perlu difasilitasi, baik melalui dukungan regulatif, pendanaan, maupun jejaring kerja sama dengan OPD dan sektor swasta. Penguatan yayasan dapat menjadi contoh model komunitas yang berfungsi sebagai aktor pemulihan sosial dari dalam untuk kedepannya bisa direplikasi di daerah lain.

Keempat, Penelitian lanjutan perlu dilakukan untuk mengukur efektivitas model kolaboratif ini dalam jangka menengah dan panjang, serta untuk mengembangkan indikator keberhasilan pembinaan eks narapidana terorisme berbasis partisipasi dan keberdayaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- BNPT. (2020). *Rencana Aksi Nasional Pencegahan Ekstremisme (RAN-PE)*. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.
- BNPT. (2021). *Pedoman Pembinaan Pasca Pemidanaan Narapidana Terorisme*. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. J. (2010). Triple helix, quadruple helix and quintuple helix. *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development*, 1(1), 41–69.
- Cherney, A. (2018). Evaluating interventions to disengage extremist offenders. *Journal of Deradicalization*, 17, 1–36.
- Cherney, A., & Murphy, K. (2017). Being a “suspect community” in a post-9/11 world. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 50(4), 480–496.
- David, F. R., & David, F. R. (2020). *Strategic Management: Concepts and Cases*. (17th ed.). Pearson Education.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Entman, R. M. (2010). Media framing biases and political power. *Journalism*, 11(4), 389–408.
- Head, B. W. (2016). Toward more “evidence-informed” policy making?. *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.
- Hikam, A. S. (2016). Deradikalisasi: Peran masyarakat sipil Indonesia. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 22(1), 1–18.
- Horgan, J. (2014). *The Psychology of Terrorism*. (2nd ed.). Routledge.
- Kruglanski, A. W., Bélanger, J. J., & Gunaratna, R. (2019). *The Three Pillars of Radicalization. Political Psychology*, 40(S1), 173–192.
- Moento, P., Tjilen, A., & Tambaip, B. (2023). Model kolaboratif pembinaan eks narapidana terorisme berbasis lokal. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 29(2), 189–210.
- Neumann, P. R. (2017). Countering violent extremism and radicalisation. *International Affairs*, 93(1), 1–15.
- Nutley, S., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2013). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Policy Press.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.
- Purwanto, E. A. (2013). Intelijen daerah dan sistem deteksi dini konflik. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 19(3), 145–160.
- Purwawidada, F. (2014). Jaringan terorisme dan ancaman terhadap ketahanan wilayah. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 20(2), 87–102.
- Riyanta, S., Widodo, P., & Suryanto. (2021). Peran CSR dalam reintegrasi sosial eks narapidana terorisme. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 25(1), 45–60.
- Schmid, A. P. (2016). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation. *International Centre for Counter-Terrorism*.

Sugirman, & Supono. (2009). Intelijen keamanan dan pencegahan terorisme. *Jurnal Ilmu Keamanan*, 3(1), 23–38.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme.

Williams, M. J., Horgan, J. G., & Evans, W. P. (2020). Evaluation of deradicalization programs. *Studies in Conflict & Terrorism*, 43(3), 1–24.