

Lokalisasi Norma Human Security melalui Whole of Government dan Whole of Society dalam Kontra-Terrorisme di Indonesia: Studi Implementasi RAN PE 2021-2025

Afnia Sari,¹ Wachid Ridwan²

^{1,2}Universitas Paramadina

Email: afnia.sari1@students.paramadina.ac.id,

wachid.ridwan@paramadina.ac.id

Info Artikel:

Diterima:	Direvisi:	Disetujui:	Diterbitkan:
25 Juni 2026	22 Juli 2026	23 Juli 2026	31 Juli 2026

Abstract : *The emergence of violent extremism as a prominent non-traditional security threat has driven a fundamental shift in security governance, transitioning from state-centric, coercive approaches toward preventive and collaborative models. In Indonesia, this transformation is institutionalized through the National Action Plan on Preventing and Countering Violent Extremism Leading to Terrorism (RAN PE) 2021–2025, which operationalizes Whole-of-Government (WoG) and Whole-of-Society (WoS) approaches. Employing a constructivist perspective, this study examines how global norms of Human Security and Preventing Violent Extremism (PVE) are diffused and localized*



Copyright © (2026) Afnia Sari, Wachid Ridwan. Jurnal Keamanan Nasional. This work is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial 4.0 International License.

into Indonesia's domestic security practices through state–civil society interactions. The study finds that while the RAN PE marks a significant evolution from a predominantly law enforcement-oriented model toward a preventive, community-based governance architecture, implementation remains shaped by enduring state-centric security logics. Civil Society Organizations (CSOs) act as key norm entrepreneurs, strengthening social cohesion, peace education, and community resilience while translating global norms into locally contextualized practices. Consequently, the RAN PE represents both a strategic policy shift and a structural negotiation between state and non-state actors over contemporary security governance. This paper contributes to the P/CVE literature by illustrating how the interplay between WoG and WoS frameworks mediates norm localization, underscoring the critical role of institutionalized state–civil society collaboration for sustainable, preventive security governance.

Keywords : Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE), Human Security, Norm Localization, Whole-of-Society (WoS), RAN PE (National Action Plan)

Abstrak : Ancaman ekstremisme kekerasan telah mengubah lanskap keamanan dari pendekatan represif berpusat pada negara menuju tata kelola preventif dan kolaboratif. Di Indonesia, transformasi ini diwujudkan melalui Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah ke Terorisme (RAN PE) 2021–2025 dengan mengadopsi pendekatan *Whole-of-Government* (WoG) dan *Whole-of-Society* (WoS). Menggunakan perspektif konstruktivisme, studi ini menganalisis bagaimana norma global Human Security dan Preventing Violent Extremism (PVE) terdifusi serta terlokalisasi ke dalam praktik keamanan domestik melalui peran Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Hasil penelitian menunjukkan bahwa RAN PE

melembagakan pergeseran strategi dari sekadar penegakan hukum menuju mekanisme yang inklusif dan berbasis masyarakat. OMS berperan kunci sebagai norm entrepreneurs yang memperkuat ketahanan komunitas, kohesi sosial, dan pendidikan perdamaian. Meskipun demikian, implementasinya masih dipengaruhi logika keamanan berpusat pada negara, sehingga memicu negosiasi berkelanjutan antara aktor negara dan non-negara. Penelitian ini menyimpulkan bahwa sinergi WoG dan WoS menjadi mekanisme vital dalam melokalisasi norma global guna mewujudkan tata kelola keamanan preventif yang berkelanjutan.

Kata Kunci : RAN PE, *Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE)*, *Keamanan Manusia (Human Security)*, *Lokalisasi Norma*, *Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)*

PENDAHULUAN

Pada era Perang Dingin, konsep keamanan dalam studi Hubungan Internasional (HI) didominasi oleh perspektif keamanan tradisional yang berpusat pada negara (*state-centric security*). Perspektif ini memandang keamanan sebagai kemampuan negara untuk mempertahankan kedaulatan, integritas teritorial, dan stabilitas nasional dari ancaman eksternal melalui kekuatan militer dan strategi pertahanan¹. Dalam kerangka tersebut, ancaman keamanan dipahami terutama sebagai konflik antar negara dan rivalitas geopolitik dalam struktur bipolar sistem internasional. Akibatnya, kajian keamanan lebih berfokus pada pertahanan negara dan ancaman militer, sementara keamanan individu serta kerentanan sosial masyarakat belum menjadi perhatian utama dalam studi keamanan internasional².

Berakhirnya Perang Dingin mengubah karakter ancaman keamanan internasional secara signifikan. Menurunnya ancaman perang besar antar negara

¹ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, ed. ke-2 (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991), 102.

² Rahman, "The Concept of National Security in the Period of Cold War and Post-Cold War"; Indah Amaritasari, "Keamanan Nasional dalam Konsep dan Standar Internasional," *Jurnal Keamanan Nasional* 1, no. 2 (2015): 155.

tidak serta-merta menciptakan kondisi internasional yang lebih aman. Sebaliknya, ancaman keamanan non tradisional yang bersifat kompleks dan lintas batas, seperti terorisme, ekstremisme kekerasan, kejahatan transnasional, dan ketidakstabilan sosial, semakin mendominasi dinamika keamanan kontemporer. Berbeda dengan ancaman militer konvensional, ancaman tersebut tidak hanya mengancam negara sebagai entitas politik, tetapi juga secara langsung mempengaruhi keselamatan individu dan ketahanan masyarakat³. Kondisi ini menunjukkan bahwa pendekatan keamanan yang berpusat pada negara tidak lagi sepenuhnya memadai untuk menjelaskan kompleksitas ancaman kontemporer yang semakin multidimensional. Perubahan tersebut kemudian mendorong berkembangnya pemahaman keamanan yang tidak lagi berfokus pada perlindungan negara semata, tetapi juga perlindungan individu dari rasa takut, kekerasan, marginalisasi, dan ketidakamanan sosial⁴.

Perubahan karakter ancaman keamanan tersebut mendorong berkembangnya pendekatan *Human Security* yang menempatkan manusia sebagai fokus utama keamanan. Melalui *Human Development Report* tahun 1994, *United Nations Development Programme* (UNDP) memperkenalkan konsep *Human Security* yang menekankan dua dimensi utama, yaitu *freedom of fear* (bebas dari rasa takut) dan *freedom from want* (bebas dari kebutuhan/ kelaparan)⁵. Berbeda dengan pendekatan keamanan tradisional yang berfokus pada perlindungan negara, *Human Security* menempatkan perlindungan individu dan masyarakat dari berbagai ancaman ekonomi, sosial, politik, dan kekerasan sebagai tujuan utama keamanan. Pergeseran ini memperluas cara pandang keamanan dari pendekatan yang berpusat pada negara (*state-centric*) menuju pendekatan yang lebih

³Indah Amaritasari, "Keamanan Nasional dalam Konsep dan Standar Internasional," *Jurnal Keamanan Nasional* 1, no. 2 (2015): 155.

⁴ Anak Agung Ayu Intan Parameswari dan Ni Wayan Rainy Priadarsini S., "Upaya Strategis Pemerintah Mengatasi Masuknya Teroris Melalui Pelabuhan Gilimanuk Bali," *Jurnal Kajian Bali (Journal of Bali Studies)* 13, no. 2 (2023): 625, <https://doi.org/10.24843/jkb.2023.v13.i02.p12>.

⁵United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), 22.

berorientasi pada manusia (*people-centered*) dan multidimensional. Dalam konteks terorisme dan ekstremisme kekerasan, pendekatan *Human Security* memberikan landasan bagi berkembangnya strategi pencegahan yang menekankan ketahanan masyarakat, inklusi sosial, dan perlindungan komunitas, bukan semata-mata keamanan yang bersifat represif⁶.

Serangan 11 September 2001 di Amerika Serikat menjadi titik balik dalam perkembangan tata kelola kontra terorisme global. Setelah peristiwa tersebut, banyak negara memperkuat pendekatan kontra terorisme yang berorientasi pada keamanan negara melalui operasi militer, penegakan hukum, kerjasama intelijen, dan pengawasan keamanan untuk memberantas terorisme (Jackson, 2005). Meskipun pendekatan tersebut melemahkan sejumlah jaringan terorisme, berbagai penelitian menunjukkan bahwa strategi yang bersifat koersif dan *state-centric* belum mampu mengatasi faktor sosial, politik, ekonomi dan ideologis yang mendorong munculnya ekstremisme kekerasan⁷. Bahkan, pendekatan yang terlalu menekankan aspek represif berpotensi memperkuat marginalisasi, menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap negara, dan memicu proses radikalisasi lebih lanjut. Kesadaran atas keterbatasan tersebut mendorong berkembangnya pendekatan yang lebih preventif dengan menekankan ketahanan masyarakat, inklusi sosial, dan kolaborasi berbagai aktor sebagai bagian dari strategi pencegahan ekstremisme kekerasan.

Perkembangan pendekatan preventif dalam kontra terorisme mendorong berkembangnya konsep *Preventing Violent Extremism* (PVE), yang menekankan pentingnya mencegah ekstremisme kekerasan melalui pendekatan non koersif dan berbasis masyarakat⁸. Berbeda dengan pendekatan kontra-terorisme konvensional yang berfokus pada respons keamanan dan penindakan, PVE menempatkan faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya sebagai bagian

⁶Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security* 26, no. 2 (2001): 90, <https://doi.org/10.1162/016228801753191141>.

Francesco Ragazzi, "Countering Terrorism and Radicalisation: Securitising Social Policy?" *Critical Studies on Terrorism* 10, no. 2 (2017): 168, <https://doi.org/10.1080/17539153.2016.1236875>.

⁷Fink and Hearne, *Beyond Terrorism: Deradicalization and Disengagement from Violent Extremism*; Sedgwick, "The Concept of Radicalization as a Source of Confusion."

⁸United Nations, "Plan of Action to Prevent Violent Extremism."

integral dari upaya pencegahan ekstremisme kekerasan⁹. Seiring perkembangannya, pendekatan ini semakin menekankan kolaborasi lintas aktor melalui pendekatan *Whole of Government* (WoG) dan *Whole of Society* (WoS) yang melibatkan pemerintah, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), komunitas lokal, dan berbagai aktor non-negara lainnya¹⁰. Dengan demikian, pencegahan ekstremisme kekerasan tidak lagi dipahami semata sebagai tanggung jawab negara, tetapi sebagai bagian dari tata kelola keamanan yang bersifat kolaboratif, partisipatif, dan preventif yang melibatkan pemerintah, OMS, dan berbagai aktor non-negara lainnya.

Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan ekstremisme kekerasan di Indonesia menunjukkan bahwa pola ancaman keamanan semakin kompleks dan multidimensional¹¹. Munculnya radikalisme berbasis digital, penyebaran propaganda melalui media sosial, serta keterlibatan perempuan dan anak dalam jaringan ekstremisme menunjukkan bahwa ancaman tersebut tidak lagi dapat dipahami hanya melalui perspektif keamanan tradisional. Perubahan karakter ancaman tersebut mendorong pemerintah Indonesia mentransformasikan pendekatan kontra-terorisme dari strategi yang dominan represif menuju pendekatan yang lebih preventif dan kolaboratif. Pemerintah menginstitutionalisasi transformasi tersebut melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme yang Mengarah pada Terorisme (RAN PE) 2021-2025 (BNPT 2021).

Melalui pendekatan WoG dan WoS, RAN PE mengintegrasikan koordinasi lintas kementerian dan lembaga dengan keterlibatan OMS serta

⁹ UNDP, "Preventing Violent Extremism Through Promoting Inclusive Development, Tolerance and Respect for Diversity."

¹⁰ OSCE, *Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism*.

¹¹ Institute for Policy Analysis of Conflict, *The Crackdown on Islamist "Radicals" in Indonesia*, IPAC Report No. 71 (Jakarta: Institute for Policy Analysis of Conflict, 2021); Jamhari dan Testriono, "The Roots of Indonesia's Resilience Against Violent Extremism," *Studia Islamika* 28, no. 3 (2021): 517–45, <https://doi.org/10.36712/sdi.v28i3.23956>."

berbagai aktor non-negara dalam pencegahan ekstremisme kekerasan. Dalam implementasinya, OMS tidak hanya menjalankan berbagai program pencegahan, tetapi juga sebagai mitra strategis pemerintah dalam memperkuat ketahanan masyarakat melalui berbagai inisiatif berbasis komunitas¹².

Implementasi RAN PE merepresentasikan pergeseran praktik keamanan di Indonesia, dari pendekatan kontra-terorisme yang berorientasi pada penegakan hukum menuju tata kelola keamanan yang lebih preventif dan partisipatif¹³. Namun, perubahan tersebut tidak cukup dipahami hanya sebagai perubahan kebijakan atau penguatan koordinasi kelembagaan. Perspektif konstruktivisme memberikan penjelasan mengenai bagaimana norma, gagasan, dan interaksi antar aktor membentuk praktik keamanan¹⁴. Dalam konteks RAN PE, norma global mengenai *Human Security* dan PVE tidak diadopsi secara pasif, tetapi mengalami proses adaptasi dan lokalisasi sesuai dengan konteks domestik Indonesia¹⁵. Dengan demikian, keterlibatan OMS dalam implementasi RAN PE tidak hanya memperluas partisipasi aktor non-negara dalam tata kelola keamanan, tetapi juga berkontribusi terhadap proses lokalisasi norma *Human Security* dan PVE ke dalam praktik keamanan domestik Indonesia.

Penelitian mengenai kontra-terorisme di Indonesia umumnya berkembang dalam tiga kecenderungan. Kelompok pertama berfokus pada

¹² Indah Amaritasari, "Peran Strategi Pemolisian Masyarakat dalam Pencegahan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme," *Jurnal Abdi Bhara* 2, no. 1 (2023); M. H. Dja'Far dan F. Nisa, *Wahid Foundation dan Advokasi Kebijakan Pencegahan Ekstremisme Kekerasan di Indonesia* (Jakarta: Wahid Foundation, 2021); Wahid Foundation, "Intoleransi Masih Tinggi, Wahid Foundation Gandeng Media dan Kesbangpol Jateng Gerakkan Sekolah Damai," Wahid Foundation, 2022, <https://wahidfoundation.org/news/detail/Intoleransi-Masih-Tinggi-Wahid-Foundation-Gandeng-Media-dan-Kesbangpol-Jateng-Gerakkan-Sekolah-Damai>; Wahid Foundation, "RAN PE," Wahid Foundation, 2021, <https://wahidfoundation.org/program/ran-pe>; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), *Laporan Pelaksanaan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme (RAN PE) Tahun 2024* (Jakarta: BNPT, 2024).

¹³ Perpres No. 7 Tahun 2021.

¹⁴ Wendt, *Social Theory of International Politics*.

¹⁵ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization* 58, no. 2 (2004): 240, <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>.

pendekatan keamanan negara, penegakan hukum, dan deradikalisasi dalam penanggulangan terorisme. Kelompok kedua mengkaji implementasi RAN PE, terutama dari aspek kebijakan, koordinasi kelembagaan, dan tata kelola program. Sementara itu, kelompok ketiga menyoroti kontribusi OMS dalam berbagai inisiatif pencegahan ekstremisme kekerasan di tingkat komunitas. Meskipun memberikan pemahaman yang penting, ketiga kelompok penelitian tersebut masih cenderung membahas aspek-aspek tersebut secara terpisah sehingga belum menjelaskan bagaimana norma global *Human Security* dan *Preventing Violent Extremism* (PVE) dilokalisasi ke dalam praktik keamanan domestik melalui interaksi antara pemerintah dan OMS dalam implementasi RAN PE.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, artikel ini menggunakan perspektif konstruktivisme untuk menganalisis implementasi RAN PE sebagai proses difusi dan lokalisasi norma global ke dalam tata kelola keamanan Indonesia. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya menjelaskan transformasi pendekatan kontra-terorisme dari yang semula berorientasi pada penegakan hukum menuju tata kelola yang lebih preventif dan kolaboratif, tetapi juga menunjukkan bagaimana interaksi antara pendekatan WoG dan WoS, dan OMS berkontribusi terhadap lokalisasi norma *Human Security* dan PVE dalam praktik keamanan domestik seperti membangun jaringan sosial yang kuat di tingkat lokal untuk mendukung individu dan kelompok yang rentan terhadap radikalisi. Program-program yang mempromosikan integrasi sosial dan dialog antarbudaya dapat membantu mengurangi ketegangan dan mencegah ekstremisme. Temuan ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai tata kelola keamanan dan implementasi P/CVE, khususnya dalam konteks negara berkembang.

Kebaruan Penelitian (*Research Gap*)

Meskipun berbagai penelitian telah mengulas penegakan hukum, dinamika radikalisi, serta peran OMS secara terpisah, masih terdapat celah akademis mengenai bagaimana interaksi struktural WoG dan WoS dalam implementasi RAN PE 2021–2025 secara nyata bekerja sebagai mekanisme institusional dalam melokalisasi norma global *Human Security* dan PVE. Penelitian ini mengisi ruang kosong tersebut dengan menganalisis secara

konstruktivistis peran kolaboratif antara BNPT dan OMS (seperti Wahid Foundation dan WGWC) dalam mentransformasi tata kelola keamanan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui analisis dokumen untuk menganalisis implementasi Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme yang Mengarah pada Terorisme (RAN PE) 2021-2025 sebagai praktik transformasi tata kelola keamanan di Indonesia. Unit analisis penelitian adalah implementasi RAN PE yang dipahami sebagai proses institusionalisasi pendekatan WoG dan WoS dalam pencegahan ekstremisme kekerasan¹⁶. Perspektif konstruktivisme digunakan untuk menganalisis bagaimana normal global mengenai *Human Security* dan PVE mengalami proses difusi, adaptasi, dan lokalisasi ke dalam praktik keamanan domestik Indonesia.

Data penelitian diperoleh dari analisa dokumen terhadap sumber akademik dan dokumen kebijakan yang relevan dengan implementasi RAN PE di Indonesia. Korpus data meliputi dokumen kebijakan utama, seperti Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang RAN PE, dokumen implementasi RAN PE, pedoman pelaksanaan RAN PE dan RAD PE, laporan BNPT, serta publikasi OMS yang terlibat dalam pencegahan ekstremisme kekerasan di Indonesia. Analisis juga didukung oleh artikel jurnal, laporan penelitian, *policy brief*, dan dokumen organisasi internasional yang membahas *Human Security*, PVE, konstruktivisme, WoG, WoS, serta lokalisasi norma. Dokumen-dokumen tersebut terpilih karena merepresentasikan kerangka kebijakan, implementasi program, dan perspektif para aktor yang terlibat dalam implementasi RAN PE, sehingga memungkinkan penelusuran mengenai bagaimana norma *Human Security* dan PVE diterjemahkan ke dalam kebijakan, diimplementasikan oleh berbagai aktor, dan diadaptasi dalam konteks Indonesia.

Selanjutnya, analisis dokumen dilakukan melalui pengodean tematik untuk mengidentifikasi tema-tema yang berkaitan dengan *Human Security*, PVE,

¹⁶ Glenn A. Bowen, "Document Analysis as a Qualitative Research Method," *Qualitative Research Journal* 9, no. 2 (2009): 27–40, <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.

WoG, WoS, OMS, serta proses difusi dan lokalisasi norma. Analisis diarahkan untuk menelusuri bagaimana norma global *Human Security* dan PVE diterjemahkan ke dalam kebijakan nasional, diadaptasi dalam desain kelembagaan, serta diimplementasikan melalui kolaborasi antara pemerintah dan OMS dalam pelaksanaan RAN PE periode 2021-2025. Dalam perspektif konstruktivisme, proses lokalisasi diidentifikasi melalui adopsi norma global ke dalam regulasi nasional, perubahan peran aktor, penguatan mekanisme kolaboratif, serta penerjemahan norma tersebut ke dalam praktik keamanan domestik. Oleh karena itu, dokumen dipahami tidak hanya sebagai sumber informasi, tetapi juga sebagai representasi norma, gagasan, dan praktik keamanan yang berkembang dalam konteks sosial dan politik Indonesia.

TINJAUAN LITERATUR

Kajian mengenai penanggulangan terorisme dan ekstremisme berbasis kekerasan (*Preventing and Countering Violent Extremism / P/CVE*) dalam tata kelola keamanan nasional terus mengalami perkembangan teoretis dan empiris yang pesat.¹⁷ Untuk membangun argumentasi yang seirama dengan bagian Pembahasan, Tinjauan Pustaka ini memetakan literatur ke dalam tiga pilar konseptual utama: (1) pergeseran paradigma dari *state-centric security* menuju *human security*, (2) perspektif konstruktivisme dan mekanisme lokalisasi norma, serta (3) pelebagaan pendekatan *Whole of Government* (WoG) dan *Whole of Society* (WoS).¹⁸

Pergeseran Paradigma dari *State-Centric Security* menuju *Human Security*

Dalam studi Keamanan Internasional klasik, konsepsi keamanan secara tradisional didominasi oleh pendekatan realis yang berpusat pada negara (*state-*

¹⁷ M. Aslam, "The Critical Role of Civil Society Organizations (CSO) in Combating Terrorism," dalam Routledge eBooks (London: Informa, 2021), <https://doi.org/10.4324/9781003150145-3>.

¹⁸ Indah Amaritasari, "Upaya Lokalisasi Pencegahan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme oleh BNPT," Abdi Bhara 3, no. 1 (2024): 20–27, <https://doi.org/10.31599/av1vdx31>.

centric security).¹⁹ Pendekatan ini menempatkan kedaulatan teritorial dan kekuatan militer sebagai pilar utama dalam menghadapi ancaman antardua negara (*interstate*).²⁰ Namun, dinamika keamanan pasca-Perang Dingin memicu redeskripsi ancaman yang kian kompleks dan non-tradisional, di mana aktor non-negara serta ideologi ekstremis menasar ketahanan domestik dan keselamatan individu.²¹ Tata kelola keamanan kontemporer menuntut keseimbangan antara penanganan ancaman tradisional dan non-tradisional.²²

Sebagai respons atas keterbatasan paradigma tradisional, United Nations Development Programme (UNDP) memperkenalkan konsep *Human Security* yang menggeser fokus keamanan dari kedaulatan negara (*national security*) menjadi perlindungan manusia (*people-centered*) melalui dua dimensi dasar, yakni *freedom from fear* dan *freedom from want*.²³ Studi-studi menunjukkan bahwa pendekatan represif dan koersif yang berlebihan (*hard approach*) dalam kontra-terorisme sering kali gagal menyelesaikan akar masalah—seperti marjinalisasi sosial, intoleransi, dan ketidakadilan—bahkan berisiko memperparah radikalisasi serta merusak kepercayaan publik terhadap otoritas negara.²⁴ Oleh karena itu, *Human Security* menjadi dasar normatif penting bagi timbulnya strategi *Preventing Violent*

¹⁹ Stephen M. Walt, “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991): 211–39, <https://doi.org/10.2307/2600471>.

²⁰ Azrul Azlan Abd Rahman, “The Concept of National Security in the Period of Cold War and Post-Cold War,” *Journal of Law and Sustainable Development* 11, no. 5 (2023), <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i5.766>.

²¹ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, ed. ke-2 (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991), 102.

²² Arfan Mahmood, Muhammad Tahir, dan Maryam Arshad Tarar, “Security in the Transforming World: Balancing Traditional and Non-Traditional Threats,” *Social Science Review Archives* 3, no. 3 (2025): 2646–51, <https://doi.org/10.70670/sra.v3i3.1589>.

²³ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press, 1994), 22.

²⁴ R. Jackson, *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism* (Manchester: Manchester University Press, 2005), <https://doi.org/10.7228/mup/9780719071218>; Francesco Ragazzi, “Countering Terrorism and Radicalisation: Securitising Social Policy?” *Critical Studies on Terrorism* 10, no. 2 (2017): 163–79, <https://doi.org/10.1080/17539153.2016.1236875>.

Extremism (PVE) yang mengedepankan pencegahan dini, penguatan kohesi sosial, dan pemberdayaan komunitas rentan.²⁵

Konstruktivisme, Difusi, dan Lokalisasi Norma PVE

Pengadopsian norma *Human Security* dan PVE oleh negara tidak dapat dijelaskan hanya melalui kalkulasi rasional utilitarian. Perspektif konstruktivisme berargumen bahwa struktur internasional dibentuk oleh gagasan, identitas, dan pemaknaan bersama (*intersubjective understanding*).²⁶ Kekuatan ide memainkan peran penting dalam mereinterpretasi konsep keamanan dalam Hubungan Internasional, di mana norma-norma global membentuk cara negara mendefinisikan ancaman dan merumuskan respons kebijakan yang dianggap sah secara sosial.²⁷

Namun demikian, norma global tidak diserap secara pasif oleh struktur domestik. Mengacu pada teori *norm localization* dari Amitav Acharya, aktor-aktor lokal bertindak sebagai *norm entrepreneurs* yang aktif mengadaptasi, menyesuaikan, dan mereinterpretasi norma internasional agar selaras dengan nilai-nilai budaya, tradisi keagamaan, serta sistem hukum nasional (*cognitive prior*).²⁸ Dalam kajian P/CVE di tingkat internasional maupun regional, arena kontra-terorisme transnasional selalu melibatkan proses perakitan ulang (*assemblage*) norma.²⁹

²⁵ United Nations Development Programme (UNDP), *Preventing Violent Extremism through Promoting Inclusive Development, Tolerance and Respect for Diversity* (New York: UNDP, 2016).

²⁶ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 110; Jeffrey T. Checkel, "The Constructivist Turn in International Relations Theory," *World Politics* 50, no. 2 (1998): 324–48, <https://doi.org/10.1017/S0043887100008133>.

²⁷ Nawid Aria, "The Power of Ideas: A Constructivist Reinterpretation of Security in International Relations," *Journal of Social Sciences & Humanities* 2, no. 3 (2025): 18–36, <https://doi.org/10.62810/jssh.v2i3.120>.

²⁸ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization* 58, no. 2 (2004): 239–75, <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>.

²⁹ Edoardo Baldaro dan Silvia D'Amato, "Transnational Counterterrorism Assemblages: The Case of Preventing and Countering Violent Extremism in Mali," *Territory*,

Dalam konteks Indonesia, BNPT dan pemangku kepentingan nasional melakukan lokalisasi norma pencegahan ekstremisme dengan menyelaraskannya bersama kearifan lokal, nilai Pancasila, serta moderasi beragama.³⁰

Pelembagaan *Whole of Government* (WoG) dan *Whole of Society* (WoS)

Evolusi tata kelola keamanan melahirkan perlunya 机制/mekanisme kolaboratif lintas sektor. Pendekatan *Whole of Government* (WoG) mendorong koordinasi horizontal dan vertikal antarkementerian/lembaga guna mengeliminasi ego sektoral dalam merespons isu multidimensi.³¹ Sementara itu, pendekatan *Whole of Society* (WoS) memperluas keterlibatan ke ranah non-negara, meliputi Organisasi Masyarakat Sipil (OMS), lembaga keagamaan, akademisi, media, hingga sektor swasta.³²

Studi empiris mengenai praktik P/CVE di Indonesia mencatat bahwa keterlibatan OMS bukan sekadar pelengkap, melainkan elemen krusial. Cara Indonesia menafsirkan pendekatan WoS tercermin dari peran aktif OMS dalam menjangkau komunitas akar rumput secara lebih fleksibel dan akseptabel dibanding aparat keamanan formal.³³ Organisasi kemasyarakatan Islam dan mantan narapidana terorisme (*ex-convicts*) memainkan peran strategis dalam dialog interaktif, disruptsi naratif radikal, dan reunifikasi sosial.³⁴ Lebih lanjut,

Politics, Governance 12, no. 4 (2023): 519–36,
<https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2268651>.

³⁰ Indah Amaritasari, “Upaya Lokalisasi Pencegahan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme oleh BNPT,” *Abdi Bhara* 3, no. 1 (2024): 20–27, <https://doi.org/10.31599/av1vdx31>.

³¹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism* (Vienna: OSCE, 2020).

³² Cameron Sumpter dan Yuslikha K. Wardhani, *Hopes and Hurdles for Indonesia’s National Action Plan to Prevent Violent Extremism* (Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2022), <https://doi.org/10.37805/pn2022.2.sea>.

³³ Chaula Rininta Anindya, *An Indonesian Way of P/CVE and Interpreting the Whole-of-Society Approach: Lessons from Civil Society Organisations* (London: Routledge, 2025), <https://doi.org/10.4324/9781003518655-7>.

³⁴ Wachid Ridwan, “The Dynamics of Islamic Mass Organisations in Preventing Violent Extremism,” dalam *Countering Violent and Hateful Extremism in Indonesia*, ed. Afnia Sari, Wachid Ridwan

kehadiran Perpres No. 7 Tahun 2021 tentang RAN PE berhasil menginstitutionalkan sinergi WoG dan WoS.³⁵ Kendati demikian, integrasi ini tetap diwarnai negosiasi berkelanjutan antara logika keamanan negara (*state security*) yang mengedepankan kontrol formal dengan pendekatan *Human Security* yang memprioritaskan pemenuhan hak asasi dan inklusivitas warga negara.³⁶

PEMBAHASAN

Pergeseran Paradigma Keamanan

Perkembangan kebijakan pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan di Indonesia menunjukkan adanya pergeseran paradigma dalam tata kelola keamanan. Sebelum diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan (RAN PE), respons terhadap terorisme didominasi oleh pendekatan *state-centric* yang menempatkan penegakan hukum, operasi keamanan, dan kapasitas intelijen sebagai instrumen utama. Pendekatan tersebut terbukti efektif dalam menurunkan kapasitas operasional jaringan teroris, namun belum sepenuhnya mampu menjawab faktor-faktor yang berkontribusi terhadap munculnya ekstremisme berbasis kekerasan, seperti eksklusi sosial, intoleransi,

Muhammad Wildan (Singapore: Springer, 2022), 180–200; Muhammad Wildan, “Countering Violent Extremism in Indonesia: The Role of Former Terrorists and Civil Society Organisations,” dalam *Countering Violent and Hateful Extremism in Indonesia*, ed. Muhammad Wildan (Singapore: Springer, 2022), 150–79.

³⁵ International NGO Forum on Indonesian Development (INFID), *Menampak Dampak, Meneruskan Kebijakan: Laporan Penelitian Capaian dan Keberlanjutan Kebijakan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme 2020–2024 (RAN PE)* (Jakarta: INFID, 2023).

³⁶ Arun Kundnani dan Ben Hayes, *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies: Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society* (Amsterdam: Transnational Institute, 2018), 30.

ketimpangan, politik identitas, serta penyebaran ideologi ekstrem melalui ruang digital³⁷.

Perubahan orientasi tersebut tercermin dalam substansi RAN PE yang memperluas pendekatan penanggulangan terorisme dari sekedar respons keamanan menuju strategi pencegahan yang melibatkan berbagai aktor pemerintah maupun non-pemerintah. RAN PE menempatkan upaya pencegahan, kesiapsiagaan, perlindungan, rehabilitasi, serta kemitraan multipihak sebagai bagian integral dari kebijakan nasional. Selain memperkuat koordinasi antar kementerian dan pemerintah daerah melalui pendekatan *Whole of Government*, RAN PE juga secara eksplisit membuka ruang partisipasi OMS, lembaga pendidikan, organisasi keagamaan, media, akademisi, dan sektor swasta melalui pendekatan *WoS*³⁸. Dengan demikian, keamanan tidak lagi dipahami sebagai tanggung jawab eksklusif aparat keamanan, tetapi sebagai tanggung jawab kolektif yang memerlukan kolaborasi berbagai aktor dalam membangun ketahanan masyarakat.

Pergeseran tersebut menunjukkan masuknya norma global PVE ke dalam kebijakan nasional Indonesia. Sejalan dengan *United Nations Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, pendekatan PVE menekankan pentingnya kondisi yang kondusif terhadap berkembangnya ekstremisme melalui pendidikan, pemberdayaan masyarakat, penguatan kohesi sosial, perlindungan kelompok rentan, serta peningkatan partisipasi perempuan dan pemuda³⁹. Namun demikian, implementasi RAN PE menunjukkan bahwa Indonesia tidak mengadopsi norma tersebut secara langsung. Sebaliknya, norma PVE diadaptasi ke dalam konteks domestik lintas pemangku kepentingan yang telah berkembang dalam praktik tata kelola Indonesia⁴⁰.

³⁷ Jones, *ISIS in Indonesia*; Mietzner and Muhtadi, "Explaining the 2016 Islamist Mobilisation in Indonesia: Religious Intolerance, Militant Groups and the Politics of Accommodation"; United Nations, "Plan of Action to Prevent Violent Extremism."

³⁸ Perpres No. 7 Tahun 2021; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*.

³⁹ United Nations, "Plan of Action to Prevent Violent Extremism."

⁴⁰ Wulandari, "Analysis of The Indonesian Government Initiative of The National Action Plan on Counter Violent Extremism That Lead to Terrorism"; Indah Amaritasari, Afnia Sari, Wachid Ridwan

Dari perspektif konstruktivisme, perubahan tersebut menunjukkan bahwa transformasi tata kelola keamanan tidak hanya dipengaruhi oleh perubahan ancaman, tetapi juga oleh perubahan cara negara mendefinisikan ancaman serta menentukan respons yang dianggap tepat. Norma internasional mengenai *Human Security* dan PVE menyediakan kerangka normatif baru mengenai pentingnya pendekatan preventif, tetapi makna dan implementasinya dibentuk kembali melalui interaksi antara organisasi internasional, pemerintah, dan aktor domestik⁴¹. Dengan kata lain, implementasi RAN PE tidak merepresentasikan adopsi langsung norma internasional, melainkan proses adaptasi yang menghasilkan bentuk tata kelola keamanan yang sesuai dengan konteks politik, kelembagaan, dan sosial Indonesia.

Transformasi tersebut sekaligus memperlihatkan adanya proses negosiasi antara negara dan aktor non-negara dalam implementasi kebijakan. Di satu sisi, BNPT tetap mempertahankan perannya sebagai *lead agency* yang mengkoordinasikan implementasi RAN PE melalui mekanisme lintas kementerian dan lembaga. Di sisi lain, efektivitas pendekatan preventif bergantung pada keterlibatan OMS yang memiliki legitimasi sosial, akses kepada komunitas, serta kapasitas untuk menerjemahkan agenda PVE ke dalam program yang sesuai dengan kebutuhan lokal. BNPT membentuk Gugus Tugas Pemuka Agama atau Ulama untuk memberikan edukasi, kuliah umum, dialog kebangsaan, dan meredam penyebaran paham radikalisme yang sering kali memicu kekerasan atau intoleransi atas nama agama. Dengan demikian, implementasi RAN PE menunjukkan bahwa perubahan paradigma keamanan di Indonesia tidak menggantikan pendekatan *state security*, melainkan mengintegrasikannya dengan prinsip-prinsip *Human Security* melalui tata kelola yang lebih kolaboratif. Analisis mengenai proses negosiasi tersebut menjadi

“Upaya Lokalisasi Pencegahan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme oleh BNPT,” *Abdi Bhara* 3, no. 1 (2024): 22, <https://doi.org/10.31599/av1vdx31>.

⁴¹ Finnemore and Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”; Newman, “Human Security and Constructivism”; Acharya, *How Ideas Spread*, vol. 58.

landasan untuk memahami bagaimana norma global PVE selanjutnya mengalami proses difusi dan lokalisasi dalam implementasi RAN PE⁴².

Meskipun RAN PE memperluas partisipasi aktor non-negara melalui pendekatan *Whole of Society*, implementasi kebijakan tersebut tidak sepenuhnya menggeser karakter *state-centric* dalam tata kelola keamanan Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 tetap menempatkan BNPT sebagai *lead agency* yang bertanggung jawab atas koordinasi, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan RAN PE, sementara pelibatan OMS berlangsung dalam kerangka koordinasi yang ditetapkan oleh negara⁴³. Laporan Implementasi RAN PE Tahun 2023 dan 2024 juga menunjukkan bahwa kolaborasi multipihak berkembang melalui mekanisme Sekretariat Bersama, forum koordinasi lintas kementerian/lembaga, serta kemitraan dengan OMS melalui Forum Kemitraan Nasional dan Kelompok Kerja Tematis⁴⁴. Dengan demikian, transformasi tata kelola keamanan dalam RAN PE lebih tepat dipahami sebagai proses negosiasi antara logika keamanan negara dengan pendekatan *Human Security*, bukan sebagai pergeseran penuh dari satu paradigma ke paradigma lainnya.

Difusi dan Lokalisasi Norma PVE

Implementasi RAN PE menunjukkan bahwa pendekatan PVE di Indonesia merupakan hasil interaksi antara perkembangan norma internasional dan kebutuhan kebijakan domestik. Setelah Perserikatan Bangsa-Bangsa mengesahkan *United Nations Plan of Action to Prevent Extremism* pada tahun 2015, pendekatan terhadap ekstremisme berbasis kekerasan bergeser dari respons yang bersifat represif menuju strategi yang lebih preventif. Pendekatan tersebut menekankan pentingnya pemberdayaan masyarakat, pendidikan, penguatan kohesi sosial, perlindungan kelompok rentan, serta kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat sipil sebagai bagian pencegahan jangka panjang⁴⁵. Arah kebijakan

⁴² Acharya, *How Ideas Spread*, vol. 58; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*; Sumpter and Wardhani, *Hopes and Hurdles for Indonesia's National Action Plan to Prevent Violent Extremism*.

⁴³ Perpres No. 7 Tahun 2021.

⁴⁴ Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

⁴⁵ United Nations, "Plan of Action to Prevent Violent Extremism."

tersebut kemudian tercermin dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 yang menempatkan pencegahan sebagai salah satu pilar utama penanggulangan ekstremisme berbasis kekerasan di Indonesia⁴⁶.

Namun demikian, implementasi RAN PE tidak menunjukkan bahwa Indonesia mengadopsi norma PVE secara langsung. Berbagai ketentuan dalam RAN PE memperlihatkan bahwa norma tersebut disesuaikan dengan sistem pemerintah, kerangka hukum, serta kondisi sosial Indonesia. Pendekatan yang digunakan tidak hanya mengacu pada agenda PVE global, tetapi juga mengintegrasikan nilai-nilai nasional seperti Pancasila, moderasi beragama, toleransi, dan penguatan ketahanan masyarakat. Dengan demikian, norma internasional menjadi salah satu referensi dalam penyusunan kebijakan, tetapi isi dan mekanisme implementasinya dibentuk dengan kebutuhan domestik⁴⁷.

Bukti lokalisasi tersebut juga dipengaruhi oleh aktor non-negara. Dalam implementasi RAN PE, OMS tidak hanya berperan sebagai pelaksana kegiatan, tetapi juga sebagai penerjemah norma internasional ke dalam konteks lokal. Wahid Foundation (WF), misalnya, mengembangkan program yang menghubungkan agenda PVE dengan penguatan toleransi, pendidikan perdamaian, dan pemberdayaan masyarakat.⁴⁸ Sementara itu, AMAN Indonesia bersama jaringan Working Group on Women and P/CVE (WGWC) mendorong integrasi perspektif gender dan perlindungan kelompok rentan dalam berbagai program pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan. Kedua organisasi tersebut menunjukkan bahwa implementasi PVE di Indonesia berkembang melalui pendekatan yang lebih kontekstual daripada sekedar mengadopsi model internasional⁴⁹.

⁴⁶ Perpres No. 7 Tahun 2021.

⁴⁷ Acharya, *How Ideas Spread*, vol. 58; Perpres No. 7 Tahun 2021.

⁴⁸ Wahid Foundation, "Wahid Foundation."

⁴⁹ Dja'Far and Nisa, *Wahid Foundation dan Advokasi Kebijakan Pencegahan Ekstremisme Kekerasan di Indonesia*; Kholifah and Masudi, *WGWC: Membumikan Gender Dalam Kerja Pencegahan Ekstremisme Kekerasan*.

Dari perspektif konstruktivisme, bukti tersebut menunjukkan bahwa difusi norma tidak berhenti pada proses adopsi kebijakan. Norma internasional mengalami negosiasi, reinterpretasi, dan penyesuaian sebelum memperoleh legitimasi dalam konteks domestik. Dalam konteks Indonesia, negara tetap memegang kendali melalui BNPT sebagai *lead agency*. Namun, efektivitas implementasi sangat bergantung pada kemampuan pemerintah membangun kolaborasi dengan OMS dan aktor lokal. Kondisi ini memperlihatkan bahwa implementasi RAN PE merupakan proses lokalisasi norma sebagaimana dijelaskan oleh Acharya (2004), di mana aktor domestik tidak menerima norma internasional secara pasif, tetapi menyesuakannya dengan struktur kelembagaan, nilai sosial, dan kebutuhan nasional⁵⁰.

Implementasi RAN PE sebagai Institusionalisasi Pendekatan WoG dan WoS

Implementasi RAN PE menunjukkan bahwa proses lokalisasi norma PVE di Indonesia tidak berhenti pada penyusunan kebijakan nasional, tetapi berlanjut pada pembentukan mekanisme kelembagaan yang mendukung implementasinya. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2021 menetapkan RAN PE sebagai kerangka koordinasi nasional yang melibatkan kementerian dan lembaga, pemerintah daerah, OMS, akademisi, media, serta mitra pembangunan dalam upaya pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan. Melalui kerangka tersebut, pendekatan preventif diintegrasikan ke dalam tata kelola keamanan nasional sehingga tidak lagi dipandang sebagai tanggung jawab lembaga keamanan semata⁵¹.

BNPT tetap menjadi aktor utama dalam tata kelola tersebut sebagai *lead agency*. Selain menyusun kebijakan nasional, BNPT bertugas mengoordinasikan implementasi RAN PE, memfasilitasi kerja sama lintas kementerian dan lembaga, melakukan pemantauan dan evaluasi, serta menyusun laporan pelaksanaan secara nasional. Posisi ini menunjukkan bahwa pendekatan WoG tidak mengurangi peran negara, tetapi memperkuat fungsi koordinasi agar

⁵⁰ Acharya, *How Ideas Spread*, vol. 58; Finnemore and Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change."

⁵¹ Perpres No. 7 Tahun 2021.

berbagai program pencegahan yang sebelumnya berjalan secara sektoral dapat dilaksanakan secara lebih terpadu⁵².

Implementasi WoG terlihat dari keterlibatan berbagai kementerian dan lembaga sesuai dengan mandat masing-masing. Laporan Implementasi RAN PE Tahun 2023 dan 2024 menunjukkan penguatan koordinasi melalui penyusunan rencana aksi, mekanisme pelaporan, Sekretariat Bersama, serta dukungan terhadap penyusunan Rencana Aksi Daerah Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme (RAD PE). Mekanisme tersebut memperlihatkan bahwa pencegahan ekstremisme telah berkembang menjadi agenda lintas sektor yang mencakup pendidikan, sosial, keagamaan, pemberdayaan perempuan, komunikasi publik, dan pemerintahan daerah⁵³.

Pada saat yang sama, implementasi RAN PE juga menginstitutionalisasi pendekatan WoS. Laporan implementasi menunjukkan bahwa OMS, organisasi keagamaan, perguruan tinggi, media, komunitas lokal, dan mitra pembangunan dilibatkan dalam berbagai kegiatan, seperti pendidikan perdamaian, penguatan ketahanan masyarakat, literasi digital, pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta pengembangan kapasitas pemerintah daerah. Pelibatan tersebut memperluas basis implementasi kebijakan karena pencegahan ekstremisme tidak hanya bergantung pada kapasitas pemerintah, tetapi juga pada legitimasi sosial dan kedekatan aktor non-negara dengan masyarakat⁵⁴.

Meskipun demikian, perluasan partisipasi masyarakat sipil tidak menghilangkan karakter *state-centric* dalam tata kelola keamanan Indonesia. Seluruh proses implementasi tetap berada dalam kerangka koordinasi yang

⁵² Perpres No. 7 Tahun 2021; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

⁵³ Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*.

⁵⁴ Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

ditetapkan oleh BNPT sebagai *lead agency*. OMS memperoleh ruang untuk berkontribusi melalui kemitraan, tetapi prioritas, koordinasi, dan mekanisme pelaporan tetap mengikuti struktur kelembagaan RAN PE. Dengan demikian, hubungan antara negara dan masyarakat sipil lebih tepat dipahami sebagai kemitraan yang dinegosiasikan daripada pengalihan kewenangan dari negara kepada aktor non-negara⁵⁵.

Dari perspektif konstruktivisme, hal ini menunjukkan bahwa lokalisasi norma tidak hanya menghasilkan perubahan pada substansi kebijakan, tetapi juga pada pola tata kelola keamanan. Negara tetap mempertahankan otoritas dalam mengoordinasikan implementasi RAN PE, sementara aktor non-negara diberi ruang untuk berkontribusi sesuai kapasitas dan kedekatannya dengan masyarakat. Dengan demikian, implementasi RAN PE mencerminkan bentuk tata kelola keamanan yang menggabungkan kapasitas koordinatif negara dengan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari strategi pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan⁵⁶. Pada perspektif yang berbeda, dapat dikatakan bahwa konstruktivisme mungkin memberikan gambaran yang terlalu optimis mengenai lokalisasi norma dalam kebijakan keamanan. Meskipun ada kenyataan bahwa negara tetap memiliki otoritas dalam mengoordinasikan pelaksanaan RAN PE, sehingga bisa jadi dominasi negara justru menghambat partisipasi aktor non-negara. Dalam beberapa kasus, negara mungkin lebih memilih untuk mempertahankan kontrol penuh atas kebijakan keamanan dan mengabaikan kontribusi masyarakat, yang dapat menyebabkan kerentanan di antara warga. Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan keseimbangan antara otoritas negara dan partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan keamanan yang inklusif.

WF dan AMAN Indonesia sebagai *Norm Entrepreneur*

Implementasi WoS dalam RAN PE memperluas ruang partisipasi OMS dalam pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan. Namun, peran OMS tidak

⁵⁵ Perpres No. 7 Tahun 2021; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

⁵⁶ Acharya, *How Ideas Spread*, vol. 58; Finnemore and Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change."

terbatas pada pelaksanaan program di tingkat komunitas saja. Laporan Implementasi RAN PE Tahun 2023 dan 2024 menunjukkan bahwa OMS juga berkontribusi dalam penyusunan kebijakan, penguatan kapasitas, pengembangan jejaring multipihak, serta penyebarluasan praktik baik di tingkat nasional dan daerah⁵⁷. Hal ini menunjukkan bahwa OMS berperan sebagai aktor yang membantu menerjemahkan tujuan RAN PE ke dalam praktik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam perspektif konstruktivisme, peran tersebut dapat dipahami sebagai *norm entrepreneur*. Finnemore dan Sikkink (1998) menjelaskan bahwa *norm entrepreneur* tidak hanya memperkenalkan norma baru, tetapi juga membangun penerimaan sosial terhadap norma tersebut melalui advokasi, persuasi, dan praktik kelembagaan. Dalam konteks Indonesia, proses tersebut tidak berlangsung melalui adopsi norma internasional secara langsung. Sebaliknya, norma PVE diterjemahkan dan disesuaikan dengan nilai sosial, budaya, dan kelembagaan nasional sebagaimana dijelaskan dalam konsep *norm localization* (Acharya, 2004). Peran tersebut terlihat dalam praktik yang dikembangkan oleh Wahid Foundation (WF) dan AMAN Indonesia selama implementasi RAN PE.

WF berkontribusi dengan mengembangkan pendekatan pencegahan yang menghubungkan agenda PVE dengan penguatan toleransi, pendidikan perdamaian, dan ketahanan masyarakat. Program seperti Desa Damai dan Sekolah Damai tidak menggunakan pendekatan keamanan yang bersifat represif, tetapi menempatkan masyarakat sebagai aktor utama dalam membangun ketahanan terhadap ekstremisme. Selain melaksanakan program di tingkat komunitas, WF juga aktif dalam penguatan kapasitas, dialog multipihak, serta memberikan masukan terhadap implementasi RAN PE melalui berbagai forum koordinasi dan kemitraan. Pendekatan tersebut menunjukkan bahwa norma

⁵⁷ Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

PVE diterjemahkan menjadi praktik yang lebih dekat dengan kebutuhan masyarakat Indonesia daripada sekedar mengadopsi model internasional⁵⁸.

AMAN Indonesia bersama jaringan Working Group on Women and P/CVE (WGWC) menunjukkan pola lokalisasi yang berbeda. Mereka mengintegrasikan perspektif gender ke dalam implementasi PVE dengan menempatkan perempuan bukan hanya kelompok yang perlu dilindungi, tetapi juga sebagai aktor yang berperan dalam membangun ketahanan keluarga dan komunitas. Melalui pelatihan, penguatan kapasitas, advokasi, dan pengembangan jejaring perempuan, AMAN Indonesia bersama jaringan WGWC memperluas pemahaman mengenai pencegahan ekstremisme sehingga tidak hanya berorientasi pada aspek keamanan, tetapi juga pada perlindungan kelompok rentan, pemberdayaan sosial termasuk perempuan dan pemuda, serta penguatan kohesi masyarakat. Pendekatan tersebut memperlihatkan bagaimana norma global PVE disesuaikan dengan kebutuhan dan dinamika sosial di tingkat lokal.⁵⁹

Kedua organisasi tersebut menunjukkan bahwa lokalisasi norma tidak hanya bergantung pada kebijakan negara, tetapi juga pada kemampuan aktor lokal untuk menyesuaikan norma internasional dengan konteks masyarakat Indonesia. WF menekankan penguatan toleransi, pendidikan perdamaian, dan resiliensi komunitas, sedangkan AMAN Indonesia mengembangkan pendekatan

⁵⁸ Dja'Far and Nisa, *Wahid Foundation dan Advokasi Kebijakan Pencegahan Ekstremisme Kekerasan di Indonesia*; Wahid Foundation, "Intoleransi Masih Tinggi, Wahid Foundation Gandeng Media Dan Kesbangpol Jateng Gerakkan Sekolah Damai"; Wahid Foundation, "RAN PE"; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

⁵⁹ Zuhri et al., *Civil Society and Gender Mainstreaming: Case Study of the Working Group on Women and Preventing/Countering Violent Extremism (WGWC) Program*; True and Eddyono, "Preventing Violent Extremism – What Has Gender Got to Do With It?"; True and Eddyono, *PREVENTING VIOLENT EXTREMISM: GENDER PERSPECTIVES AND WOMEN'S ROLES*; Kholifah and Masudi, *WGWC: Membumikan Gender Dalam Kerja Pencegahan Ekstremisme Kekerasan*; Venny et al., *Perempuan Perdamaian: Adopsi Resolusi 1325 Di Indonesia*; Mustaspa and Affianty, "Agensi Perempuan Dalam Implementasi Resolusi PBB 1325 Tentang WPS Pada RAD Pencegahan Ekstremisme Di Banten (2021-2023)"; Kholifah and Masudi, *WGWC: Membumikan Gender Dalam Kerja Pencegahan Ekstremisme Kekerasan*; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2023*; Badan Nasional Penanggulangan Terorisme, *Laporan RAN PE 2024*.

berbasis gender dan pemberdayaan perempuan. Meskipun memiliki fokus yang berbeda, keduanya memperlihatkan pola yang sama, yaitu menerjemahkan norma PVE menjadi praktik yang lebih kontekstual, inklusif, dan dapat diterima oleh masyarakat. Dengan demikian, OMS tidak hanya berfungsi sebagai mitra pelaksana pemerintah, tetapi juga sebagai aktor yang membentuk makna dan praktik implementasi PVE di Indonesia.

Kenyataan tersebut mendukung argumen Acharya (2004) bahwa keberhasilan difusi norma sangat ditentukan oleh proses lokalisasi yang dilakukan oleh aktor domestik. Dalam implementasi RAN PE, negara menyediakan kerangka kebijakan dan mekanisme koordinasi melalui pendekatan WoG, sedangkan WF dan AMAN Indonesia memperkuat implementasi melalui inovasi program, advokasi, dan pemberdayaan masyarakat dalam kerangka WoS. Dengan demikian, implementasi RAN PE menunjukkan bahwa transformasi tata kelola keamanan di Indonesia tidak hanya merupakan hasil perubahan kebijakan negara, tetapi juga hasil interaksi antara negara dan OMS dalam membangun pendekatan pencegahan yang lebih sesuai dengan konteks nasional⁶⁰.

PENUTUP

Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme (RAN PE) 2021-2025 tidak hanya merepresentasikan perubahan kebijakan penanggulangan terorisme di Indonesia, tetapi juga mencerminkan transformasi tata kelola keamanan menuju pendekatan yang lebih kolaboratif. Pergeseran tersebut terlihat melalui penerapan WoG yang memperkuat koordinasi lintas kementerian dan lembaga di bawah kepemimpinan BNPT, serta WoS yang membuka ruang partisipasi bagi OMS, akademisi, organisasi keagamaan, media, dan komunitas dalam upaya

⁶⁰ Acharya, *How Ideas Spread*, vol. 58; Finnemore and Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change."

pencegahan ekstremisme berbasis kekerasan. Dengan demikian, RAN PE menunjukkan bahwa pencegahan tidak lagi dipahami semata sebagai isu penegakan hukum, tetapi sebagai tanggung jawab bersama yang mengintegrasikan dimensi keamanan, sosial, dan pembangunan.

Penelitian ini juga memberikan gambaran bahwa implementasi RAN PE merupakan proses lokalisasi norma, bukan sekedar adopsi kebijakan internasional. Norma *Human Security* dan PVE diterjemahkan ke dalam konteks Indonesia melalui penyesuaian terhadap nilai nasional, struktur kelembagaan, dan kebutuhan masyarakat. Dalam proses tersebut, negara tetap mempertahankan perannya sebagai coordinator melalui BNPT, sementara OMS, khususnya WF dan AMAN Indonesia, berperan sebagai *norm entrepreneur* yang menerjemahkan norma global ke dalam program yang sesuai dengan konteks lokal. Temuan ini menunjukkan bahwa lokalisasi norma berlangsung melalui interaksi dan negosiasi antara negara dan aktor non-negara, bukan melalui penerimaan norma internasional secara pasif.

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan perspektif konstruktivisme, khususnya konsep *norm localization* yang dikemukakan oleh Acharya (2004). Temuan penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan difusi norma tidak hanya ditentukan oleh adopsi kebijakan oleh negara, tetapi juga oleh kemampuan aktor domestik untuk menafsirkan, menyesuaikan, dan mengimplementasikan norma tersebut sesuai dengan konteks lokal. Dengan demikian, studi ini memperlihatkan bahwa OMS bukan hanya berfungsi sebagai pelaksana program, tetapi juga sebagai aktor yang membentuk makna, legitimasi, dan praktik norma keamanan dalam konteks negara berkembang.

Dari sisi kebijakan, keberlanjutan RAN PE pasca-2025 memerlukan penguatan institusional terhadap pendekatan WoG dan WoS. BNPT perlu terus memperkuat fungsi koordinasi, sistem pemantauan dan evaluasi, serta integrasi RAN PE ke dalam perencanaan dan penganggaran kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Pada saat yang sama, pelibatan OMS perlu diarahkan sebagai kemitraan yang setara dan berkelanjutan, bukan sekedar pelaksana program jangka pendek. Penguatan kapasitas, mekanisme konsultasi yang lebih sistematis, serta dukungan terhadap inovasi berbasis komunitas menjadi penting agar pendekatan preventif tetap berkembang tanpa mengurangi independensi

masyarakat sipil atau menggeser fungsi sosialnya menjadi semata-mata instrument keamanan negara.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan pendekatan analisis dokumen dan berfokus pada implementasi RAN PE pada tingkat nasional. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya dapat mengembangkan studi komparatif mengenai implementasi RAN PE di berbagai daerah, mengeksplorasi dinamika kemitraan antara pemerintah dan OMS melalui penelitian lapangan, atau menganalisis implementasi RAN PE 2.0 tahun 2025-2029 untuk menilai keberlanjutan proses lokalisasi norma dan efektivitas pendekatan WoG dan WoS dalam jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Acharya, Amitav. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58, no. 2 (2004): 239–75. <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>.
- Amaritasari, Indah. "Upaya Lokalisasi Pencegahan Ekstremisme Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme oleh BNPT." *Abdi Bhara* 3, no. 1 (2024): 20–27. <https://doi.org/10.31599/av1vdx31>.
- Anindya, Chaula Rininta. *An Indonesian Way of P/CVE and Interpreting the Whole-of-Society Approach: Lessons from Civil Society Organisations*. London: Routledge, 2025. <https://doi.org/10.4324/9781003518655-7>.
- Aria, Nawid. "The Power of Ideas: A Constructivist Reinterpretation of Security in International Relations." *Journal of Social Sciences & Humanities* 2, no. 3 (2025): 18–36. <https://doi.org/10.62810/jssh.v2i3.120>.
- Aslam, M. "The Critical Role of Civil Society Organizations (CSO) in Combating Terrorism." In *Routledge eBooks*. London: Informa, 2021. <https://doi.org/10.4324/9781003150145-3>.

- Baldaro, Edoardo, and Silvia D'Amato. "Transnational Counterterrorism Assemblages: The Case of Preventing and Countering Violent Extremism in Mali." *Territory, Politics, Governance* 12, no. 4 (2023): 519–36. <https://doi.org/10.1080/21622671.2023.2268651>.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991.
- Checkel, Jeffrey T. "The Constructivist Turn in International Relations Theory." *World Politics* 50, no. 2 (1998): 324–48. <https://doi.org/10.1017/S0043887100008133>.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- International NGO Forum on Indonesian Development (INFID). *Menampak Dampak, Meneruskan Kebijakan: Laporan Penelitian Capaian dan Keberlanjutan Kebijakan Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanggulangan Ekstremisme Berbasis Kekerasan yang Mengarah pada Terorisme 2020–2024 (RAN PE)*. Jakarta: INFID, 2023.
- Jackson, R. *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*. Manchester: Manchester University Press, 2005. <https://doi.org/10.7228/mup/9780719071218>.
- Kundnani, Arun, and Ben Hayes. *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies: Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*. Amsterdam: Transnational Institute, 2018.
- Mahmood, Arfan, Muhammad Tahir, and Maryam Arshad Tarar. "Security in the Transforming World: Balancing Traditional and Non-Traditional Threats." *Social Science Review Archives* 3, no. 3 (2025): 2646–51. <https://doi.org/10.70670/sra.v3i3.1589>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Understanding Referral Mechanisms in Preventing and Countering Violent Extremism*.

- and Radicalization That Lead to Terrorism. Vienna: OSCE, 2020. <https://www.osce.org/secretariat/418274>.
- Ragazzi, Francesco. "Countering Terrorism and Radicalisation: Securitising Social Policy?" *Critical Studies on Terrorism* 10, no. 2 (2017): 163–79. <https://doi.org/10.1080/17539153.2016.1236875>.
- Rahman, Azrul Azlan Abd. "The Concept of National Security in the Period of Cold War and Post-Cold War." *Journal of Law and Sustainable Development* 11, no. 5 (2023). <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i5.766>.
- Ridwan, Wachid. "The Dynamics of Islamic Mass Organisations in Preventing Violent Extremism." In *Countering Violent and Hateful Extremism in Indonesia*, edited by Muhammad Wildan, 180–200. Singapore: Springer, 2022. https://doi.org/10.1007/978-981-16-2032-4_10.
- Sedgwick, Mark. "The Concept of Radicalization as a Source of Confusion." *Terrorism and Political Violence* 22, no. 4 (2010): 479–94. <https://doi.org/10.1080/09546553.2010.491009>.
- Sumpter, Cameron, and Yuslikha K. Wardhani. *Hopes and Hurdles for Indonesia's National Action Plan to Prevent Violent Extremism*. Singapore: ISEAS – Yusof Ishak Institute, 2022. <https://doi.org/10.37805/pn2022.2.sea>.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.
- . *Preventing Violent Extremism through Promoting Inclusive Development, Tolerance and Respect for Diversity*. New York: UNDP, 2016. <https://www.undp.org/publications/preventing-violent-extremism-through-promoting-inclusive-development-tolerance-and-respect-diversity>.
- Walt, Stephen M. "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991): 211–39. <https://doi.org/10.2307/2600471>.

- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Wildan, Muhammad. "Countering Violent Extremism in Indonesia: The Role of Former Terrorists and Civil Society Organisations." In *Countering Violent and Hateful Extremism in Indonesia*, edited by Muhammad Wildan, 150–79. Singapore: Springer, 2022.
https://doi.org/10.1007/978-981-16-2032-4_9

