

Terorisme dan Demokrasi: Masalah Global, Solusi Lokal

Gabriel Lele *

Abstract

Terrorism has become a real challenge to democracy. Despite all the costs it brings, however, measures to handle terrorism until the very recent times are less effective. Defensive measures are sometimes oversupplied while more aggressive ones are undersupplied. Both measures fail to reveal the very essential question of terrorism. Therefore, there needs to be an alternative way of looking at terrorism. Here, terrorism can be captured as an institutional problem at both national and international level. In this stance, terrorism can be put into democracy discourse where democracy is assumed to provide both incentive and constraint to terrorism. In such framework, democratic consolidation is urgently accomplished for terrorism to be eliminated from the society. Such measure is much more reliable and sustainable as it attacks the central question of terrorism in three areas concomitantly: institutional, behavioral, and performance aspects. Once these three aspects are realized, democracy will be the only game in town which consequently can eliminate terrorism.

Kata-kata Kunci:

terorisme; demokrasi; konsolidasi demokrasi

* *Gabriel Lele* adalah Staf pengajar FISIPOL UGM. Saat ini sedang menyelesaikan program doktoral pada *the Asia Pacific School of Economics and Government (APSEG), Australian National University, Canberra.*

Pengantar

Memasuki awal abad ke-21, dunia internasional kembali dipusingkan oleh kian merebaknya fenomena terorisme, domestik maupun transnasional, yang dalam modus, strategi, maupun pilihan targetnya telah mengalami proses metamorfosis yang sangat spektakuler. Negara seadidaya AS pun dibuat tak berkutik oleh serentetan serangan teroris radikal pada 11 september 2001, atau yang lebih dikenal dengan 9/11. Peristiwa itu menandai gelombang baru dalam dunia terorisme, baik dalam pola aksi serangan maupun reaksi yang diambil untuk mengatasinya. Bahkan, sebagian analis menggambarkan peristiwa monumental tersebut sebagai tonggak baru dalam sejarah pergerakan terorisme transnasional (Rosendorff dan Sandler, 2005). Dikatakan demikian karena, *pertama*, kualitas serangan, korban masyarakat sipil yang mencapai hampir 3000 jiwa, serta kerugian finansial yang ditimbulkannya yang mencapai US\$ 80-90 milyar adalah catatan kelabu yang sama sekali tidak pernah dibayangkan dalam sejarah pergerakan terorisme sebelumnya.

Kedua, peristiwa tersebut juga mengingatkan masyarakat modern bahwa terorisme dapat terjadi kapan dan di mana saja serta menyerang siapa saja. Dengan kata lain, praktek teror menjadi sumber kerentanan baru dalam tata dunia baru yang sedang coba dikembangkan di atas nilai-nilai demokrasi, tidak saja untuk menimbulkan ketakutan tetapi juga merusakkan dan kerugian riil yang semakin sulit ditangkal dan diprediksi.

Ketiga, bagi beberapa negara, mengikuti jejak AS, peristiwa tersebut memicu pergulatan domestik baru dalam politik anggaran nasional ketika komitmen terhadap pemberantasan terorisme harus ditindaklanjuti dengan peningkatan anggaran dalam skala besar. Demikian halnya dengan penataan ulang perangkat teknologi militer-intelijen serta anansemennan kelembagaan yang menjadi payung strukturalnya.

Keempat, 9/11 juga menandai pergeseran modus aksi terorisme dari strategi konvensional semisal penyanderaan atau pembajakan ke strategi yang lebih spektakuler guna mendapatkan publisitas yang semakin luas sekaligus menebarkan teror yang juga kian tanpa batas. Poin terakhir ini sangat penting guna memberikan tekanan politik

kepada pemerintah negara yang dijadikan target sekaligus mensosialisasikan apa yang menjadi agenda utama para teroris. Dengan menggunakan target sipil (*non-combatant target*), mereka berharap agar apa yang mereka perjuangkan dan inginkan benar-benar didengarkan dan dipenuhi oleh masyarakat internasional secara keseluruhan. Tidak heran jika taktik serangan bunuh diri menjadi semakin populer. Pape (2003) mencatat bahwa strategi ini jauh lebih ampuh bagi perjuangan agenda para teroris –terdapat rata-rata 13 jiwa melayang akibat serangan bunuh diri dibandingkan dengan kurang dari satu jiwa untuk strategi serangan lainnya.

Tidak puas dengan serangan tersebut, kelompok teroris yang dimotori al-Qaeda kembali menebar teror dan korban. Spanyol dan Inggris menjadi dua negara yang tak luput dari gempuran terorisme. Demikian halnya Indonesia. Terhitung sejak tahun 2002 lalu, tidak kurang dari 4 serangan mematikan telah dilancarkan para teroris dengan total kerugian jiwa dan material yang sekian besar.

Tulisan singkat ini akan mendiskusikan beberapa strategi yang telah diambil selama ini dalam menangani terorisme transnasional. Dalam penilaian penulis, strategi penanganan terorisme yang diterapkan selama ini tidak saja kurang efektif, tetapi justru cenderung melanggengkan aksi-aksi terorisme itu sendiri. Penyebab utamanya adalah karena kegagalan dalam mendiagnosis akar pemicu terorisme secara tepat sehingga langkah kebijakan yang diambil pun cenderung parsial, emosional, dan salah arah. Karenanya, diperlukan perubahan cara pandang dalam melihat terorisme sebagaimana akan diuraikan berturut-turut dalam 3 bagian berikut ini.

Kegagalan Strategi

Pasca tragedi 9/11, adalah Pemerintah AS yang tampil sebagai garda terdepan dalam memerangi terorisme transnasional. Dalam pidatonya pada *Joint Session of Congress and the American People* pada tanggal 20 september 2001, seminggu setelah tragedi 9/11, Presiden George W. Bush menyatakan dengan sangat tegas bahwa terorisme tidak sekedar membunuh warga sipil yang tak berdosa, tetapi juga merupakan ancaman paling serius terhadap demokrasi. Bush secara eksplisit mengundang warga Amerika serta dunia internasional secara umum untuk bersama-sama melancarkan '*War againts Terrorism*' sebagai

bagian integral dari perjuangan untuk menegakkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi yang menjadi komitmen bersama menuju Tata Dunia Baru pasca-Perang Dingin. Doktrin inilah yang akhirnya dijadikan landasan untuk melakukan invasi ke Afganistan dan Irak, dua negara yang dituding menjadi sarang para teroris kakap terutama jaringan al-Qaeda, yang berakhir dengan kejatuhan rezim despotis di kedua negara tersebut. Baginya, perang terhadap terorisme akan dimulai dengan perang melawan al-Qaeda dan perang tersebut akan terus dilanjutkan hingga semua kelompok teroris dalam berbagai skala dan jangkauan operasi di dunia ditemukan, dihentikan, dan atau dihancurkan.

Doktrin perang terhadap terorisme versi Bush ini patut diberi perhatian khusus karena dua hal. *Pertama*, dengan mengatakan bahwa perang terhadap terorisme akan terus dilancarkan sambil menekankan bahwa terorisme adalah musuh utama demokrasi, Bush sebenarnya sedang mempertontonkan kontradiksi pilihan kebijakan yang sangat menggelikan. Sebagaimana menjadi kegalauan kaum *pacifist* dan *just war* (Bellamy, 2005), apakah mungkin menegakkan perdamaian dan demokrasi dengan cara-cara yang tidak demokratis dan sarat kekerasan? Tidakkah cara yang dikampanyekan Bush untuk memerangi terorisme adalah sangat kontras dengan nilai demokrasi dan perdamaian yang sesungguhnya? *Kedua*, kegagalan logika pertama ini berkaitan juga dengan kecenderungan umum dalam strategi penanganan terorisme selama ini ketika pertanyaan tentang 'mengapa terorisme' menjadi tidak penting dibandingkan dengan 'siapa pelaku terorisme'. Dalam bahasa awam, kecenderungan ini telah menyeret terorisme ke ranah personal-emosional tanpa secara sistematis mendiagnosis lalu mencari jalan keluar bagi akar penyebab muncul dan berkembangnya terorisme.

Kegagalan logika berpikir tersebut memiliki implikasi yang luas. Yang paling dirisaukan pada level global adalah sosialisasi negatif bahwa terorisme merupakan aksi kaum radikal Islam melawan negara-negara Barat yang (kebetulan) Kristen. Dengan kata lain, terorisme merupakan nama lain dari perang antaragama (c.q. Kristen atau Sekularisme versus Islam). Kerancuan ini begitu kuat gaungnya sehingga di negara-negara Islam termasuk Indonesia, sentimen anti Barat (AS) kembali merebak dalam masyarakat. Aksi teroris terhadap segala yang berbau Barat (AS) pun terus berkembang. Empat serangan bom para teroris

yang dilancarkan di Indonesia (tragedi Bali I, J.W. Marriott, Kedutaan Besar Australia, dan Bali II) dapat diletakkan dalam kerangka berpikir yang sama. Sayangnya, alih-alih menghancurkan obyek-obyek yang berbau barat (AS), serangan-serangan tersebut malah merenggut korban warga sipil Indonesia yang tidak saja mayoritas Islam, tetapi juga sama sekali tidak tahu menahu perkara politik internasional. Kondisi yang sama juga terjadi di Afganistan dan Irak. Perang terhadap terorisme yang disponsori AS pada akhirnya menjadi aksi saling membunuh di antara warga di kedua negara tersebut.

Implikasi lain dari kerancuan cara berpikir sebagaimana diungkapkan tadi adalah pilihan strategi kebijakan yang diambil untuk memerangi terorisme. Jauh sebelum peristiwa 9/11, hampir semua negara menerapkan strategi defensif dalam menanggulangi problem terorisme. Ini antara lain ditempuh dengan meningkatkan standar keamanan di berbagai obyek vital dengan menggunakan berbagai perangkat teknologi canggih semisal instalasi *metal detector*, memperketat standar pengamanan dan keamanan di obyek-obyek vital yang rentan terhadap serangan para teroris, termasuk dengan mengamankan wilayah perbatasan untuk membatasi ruang gerak terorisme transnasional.

Pilihan strategi tersebut mengalami perombakan radikal pasca-tragedi 9/11. Dimotori oleh AS, hampir semua negara berupaya meningkatkan langkah-langkah penanggulangan terorisme secara lebih agresif. Strategi atau pendekatan defensif ditinggalkan dan digantikan dengan pendekatan yang lebih bersifat preemptif-proaktif. Pendekatan ini ditandai oleh serangan secara intensif terhadap kantong-kantong terorisme transnasional maupun domestik termasuk kamp-kamp yang dipakai sebagai basis latihannya, melakukan infiltrasi ke dalam organisasi teroris untuk kemudian menghancurkannya, membekukkan aset-aset kelompok teroris, meningkatkan kinerja intelijen, dan sebagainya.

Dalam penilaian Arce dan Sandler (2005), kedua pendekatan tersebut memiliki kelemahan inheren, yang disebutnya sebagai masalah eksternalitas. Pendekatan defensif secara tidak langsung telah mendorong para teroris untuk mengalihkan sasaran aksinya kepada obyek atau negara yang relatif lemah pertahanannya. Misalnya, ketika para teroris merasa sulit untuk melakukan aksinya di AS, maka mereka akan mencari sasaran lain di luar AS di mana kepentingan vital AS

turut dipertaruhkan. Atau, untuk domestik, ketika standar keamanan untuk hotel-hotel berbintang diperketat, maka para teroris akan mengalihkan serangannya ke obyek publik lain yang relatif lemah pengamanannya sebagaimana terjadi di tanah air akhir-akhir ini. Dengan kata lain, alih-alih memberantas terorisme, pendekatan defensif malah semakin menambah ketakutan publik karena masih begitu banyaknya obyek dan wilayah yang tidak terkawal secara baik. Kedua penulis di atas menyebut pendekatan defensif mengandung di dalamnya *external cost* yang harus ditanggung oleh pihak-pihak yang relatif lebih lemah, termasuk mereka yang sama sekali tidak memiliki kepentingan apa-apa dengan terorisme tetapi akhirnya dipilih sebagai sasaran terorisme karena letaknya yang strategis secara politis. Dapat pula dikatakan bahwa peningkatan standar keamanan oleh satu pihak di suatu wilayah telah menjadikan pihak lain yang relatif lemah rentan sebagai sasaran baru. Dengan logika yang demikian, setiap negara berusaha memperkuat diri dan mengamankan wilayah dan masyarakatnya dari kemungkinan dijadikan target serangan teroris yang akhirnya, pada tingkat tertentu, akan menyebabkan terjadinya fenomena *oversupplied counter-terrorism measures*. Muncul inefisiensi dalam skala besar tanpa disertai peningkatan efektivitas sebagaimana diharapkan bersama.

Sementara itu, pendekatan preemptif-proaktif juga mengidap kelemahan yang kurang lebih sama. Penggunaan pendekatan ini tidak luput dari fenomena *free-rider*. Ketika melancarkan serangan besar-besaran ke Afganishtan dan Irak yang dianggap mendukung atau melindungi para teroris, AS misalnya, harus mengeluarkan biaya dalam jumlah besar dengan hanya didukung oleh sedikit negara. Sebaliknya, dapat dipastikan bahwa keberhasilan AS dalam serangan tersebut telah sedikit mengurangi ancaman teroris yang dinikmati oleh semua negara di dunia. Dengan kata lain, pendekatan preemptif-proaktif membawa bersamanya *external benefit* yang dinikmati semua pihak. Dengan akibat yang demikian, pendekatan ini menjadi kurang diminati, kecuali oleh pihak atau negara yang secara finansial, intelijen, dan militer mampu melakukannya. Dengan kata lain, di saat hampir semua negara menyadari kelemahan pendekatan defensif dan seharusnya mulai beralih ke strategi proaktif, pendekatan terakhir ini ternyata kurang efektif lantaran biaya yang begitu besar yang harus dikeluarkan. Lagipula, negara-negara yang mau menerapkan pendekatan terakhir

ini harus berpikir dua kali karena keterlibatan mereka akan mengundang kelompok teroris untuk semakin mengkonsentrasikan serangannya pada kepentingan negara-negara yang terlibat. Dengan kata lain, keterlibatan suatu negara dalam strategi proaktif akan menjadikan negara tersebut dengan segala kepentingannya rentan terhadap serangan teroris, baik di tingkat lokal maupun internasional. Ini bisa menjelaskan mengapa kelompok al-Qaeda dan Jamaah Islamiyah (JI) cabang Asia selalu melancarkan serangan terhadap sasaran yang lekat dengan kepentingan AS dan Australia. Dua negara inilah yang paling getol melancarkan serangan terbuka dan spionase terhadap kantong-kantong terorisme di wilayah Asia sambil terus memperketat pengamanan teritori dan kepentingan domestiknya. Dengan pertimbangan yang demikian, pendekatan ini cenderung bersifat *undersupplied*.

Jika kedua pendekatan tersebut sama kurang efektifnya dalam membendung apalagi mengeliminasi aksi terorisme, apa yang seharusnya dilakukan? Adakah pilihan strategi lain yang jauh lebih ampuh dalam memerangi terorisme? Jangan-jangan, kedua strategi tersebut di atas kurang efektif karena kekeliruan dalam mendiagnosis akar penyebab terorisme!

Kecurigaan yang terakhir ini bukan tanpa alasan. Para penstudi kebijakan publik mengenal *adagium* lama yang menyatakan bahwa identifikasi permasalahan secara tepat sama halnya dengan telah terselesaikannya sebagian dari permasalahan tersebut. Inilah inti permasalahannya! Diagnosis sistematis terhadap sebab-sebab dilakukannya aksi teror dalam skala yang menakutkan sama sekali tidak dilakukan. Kalaupun ada upaya ke arah tersebut, diagnosis selalu dilakukan secara unilateral. Artinya, sebab-sebab terorisme selalu ditelusuri secara tertutup oleh mereka yang secara langsung menjadi target serangan para teroris tanpa memperhitungkan argumentasi para teroris itu sendiri. Atau sebagaimana disebutkan sebelumnya, diagnosis terhadap siapa teroris itu jauh lebih menyedot perhatian ketimbang mempertanyakan mengapa terorisme ada. Dalam logika yang demikian, langkah-langkah untuk memerangi terorisme pun diputuskan secara unilateral dan cenderung personal. Dengan logika berpikir yang demikian pula, terorisme diinterpretasikan sebagai suatu fenomena politik dan militer *an sich* yang penanganannya pun murni

dilakukan dengan pendekatan militer-intelijen. Cara pandang alternatif bukan saja tidak penting, tetapi tidak relevan sebagaimana diamini penganut realisme (Bellamy, 2005:276).

Berangkat dari beberapa kelemahan strategi penanganan terorisme sebagaimana diuraikan di atas, maka diperlukan pendekatan lain yang jauh lebih menjawab tantangan dan substansi persoalan terorisme. Langkah ke arah tersebut antara lain dapat dimulai dengan diagnosis yang jujur terhadap apa sebenarnya yang menjadi akar dari lahir dan berkembangnya terorisme. Salah satu bentuk terobosan dimaksud dapat dilihat dari karya sejumlah pengamat dan penstudi terorisme yang mencoba menjelajah dunia terorisme melalui perspektif institusional. Dengan kata lain, kelompok ini melihat bahwa terorisme merupakan problem institusional, baik pada skala domestik maupun internasional sebagaimana akan diuraikan berikut ini.

Terorisme sebagai Problem Institusional

Dalam literatur terorisme, terdapat sejumlah karya yang mencoba mengidentifikasi akar penyebab terorisme. Dalam pelacakan penulis, dekade 1990-an menjadi tonggak penting yang ditandai oleh pergeseran cara pandang terhadap terorisme. Jika sebelumnya, terorisme dilihat sebagai masalah keamanan yang harus didekati dengan piranti-piranti militer-keamanan, sejak dekade 1990-an sejumlah penulis mulai merintis kajian akademik untuk meletakkan problem terorisme dalam bingkai institusional. Karya-karya yang paling menonjol dan patut diberi perhatian dari gelombang pemikiran baru ini adalah mereka yang mengkaji hubungan antara terorisme (terutama terorisme transnasional) dengan demokrasi (lihat misalnya Schmid, 1992; Eubank dan Weinberg, 1994; 1998; 2001; Eyerman, 1998; Ross, 1993; Sandler, 1995; Li dan Schaub, 2004).

Walaupun cukup provokatif dan menjanjikan, beberapa karya yang termasuk dalam gelombang baru tersebut belum menemui kata final untuk menjawab pertanyaan sentral yang menjadi pusat perhatian mereka: apakah demokrasi mampu menangkal terorisme atau malah sebaliknya mempromosikannya?

Kelompok pertama berargumen bahwa demokrasi justru mendorong lahir dan berkembangnya demokrasi. Eubank dan

Weinberg (1994), misalnya, ketika mengkaji hubungan antara tipe rezim – otoriter atau demokratis – dengan terorisme menemukan bahwa aksi terorisme jauh lebih sering menimpa masyarakat yang demokratis ketimbang masyarakat yang dipimpin oleh rezim otoriter. Dalam karya lainnya (Eubank dan Weinberg, 1998), mereka juga menemukan bahwa negara-negara yang mengalami proses transisi menuju demokrasi cenderung lebih sering mengalami serangan teroris. Demikian pula dalam karya lanjutannya (Eubank dan Weinberg, 2001), ditemukan bahwa terorisme lebih sering menimpa negara-negara demokratis yang sudah mapan dan sekalipun dilakukan di negara lain, korban serangan tersebut sebagian besar berasal dari negara-negara demokratis dimaksud. Kecenderungan yang sama juga ditemukan oleh Li dan Schaub (2004).

Justifikasi terhadap beberapa temuan di atas tidaklah sulit ditemukan. Secara umum, negara-negara demokratis memberikan relatif lebih banyak kebebasan untuk berpendapat, bertindak, dan berorganisasi bagi warga negaranya. Di samping itu, sistem yang demokratis memungkinkan terorganisasinya kepentingan-kepentingan parokial yang secara langsung mengurangi biaya untuk melakukan aktivitas-aktivitas terorisme. Dalam sistem yang demikian, juga terdapat kepastian hukum di mana hukum benar-benar ditegakkan secara imparial dan adil bahkan bagi mereka yang secara terang-terangan membahayakan keselamatan dan kepentingan warga negara lain.

Cara berpikir linear seperti ini dapat saja menyesatkan ketika implikasi kebijakannya diperhitungkan. Jika demokrasi justru memberikan insentif bagi lahir dan berkembangnya terorisme, apakah sistem yang non-demokratis atau otoriter harus dijadikan rujukan alternatif? Dengan kata lain, haruskah suatu masyarakat dipimpin oleh rezim yang otoriter untuk mencegah lahir dan berkembangnya terorisme? Jawaban atas pertanyaan ini menjadi sangat penting dan harus ditemukan secara hati-hati karena langsung berkaitan dengan kepentingan sistemik institusional yang sangat vital bagi seluruh warga negara.

Sementara itu, kelompok kedua berpendapat bahwa demokrasi mampu menjadi kendali yang efektif bagi lahir dan berkembangnya terorisme. Sistem yang demokratis menjamin adanya akses minimum

yang sama bagi semua warga negara untuk menyalurkan kepentingannya. Dalam tatanan demokratis yang lebih mapan, nilai-nilai prinsipil demokrasi seperti persamaan, saling menghargai, keadilan, transparansi, penghargaan terhadap HAM dan sebagainya benar-benar ditegakkan sehingga perbedaan atau konflik kepentingan tidak menutup pintu bagi dialog vertikal maupun horisontal yang terbuka dan partisipatif. Dengan kata lain, mekanisme penyelesaian perbedaan dan konflik yang demokratis telah menjadi kontrol yang efektif bagi munculnya impuls destruktif untuk menggunakan cara-cara resolusi konflik dan perjuangan kepentingan yang tidak saja tidak demokratis tetapi bertentangan dengannya. Sistem yang demikian juga menjamin adanya hukuman maksimal bagi warga negara yang mencoba melanggarnya. Dengan demikian, sistem pemerintahan yang demokratis menyediakan disinsentif bagi lahir dan berkembangnya terorisme dalam segala bentuk dan manifestasinya. Oleh karenanya, Eyerman (1998) menemukan bahwa negara-negara demokratis yang sudah stabil mengalami insiden terorisme yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan negara-negara non-demokratis dan negara-negara demokratis yang relatif baru mengalami insiden terorisme yang relatif jauh lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara mapan lainnya.

Pendapat yang kedua ini selaras dengan proposisi *democratic peace* yang dikenal selama ini. Proposisi besarnya adalah bahwa negara-negara demokratis tidak akan terlibat dalam perang dengan sesama negara demokratis (Widmaier, 2005). Yang relevan dengan ulasan ini adalah penjelasannya. Demokrasi dikatakan identik dengan perdamaian karena, *pertama*, secara kultural, nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar demokrasi adalah anti perang, konflik, kekerasan, dan sebagainya. Demokrasi dibangun dengan dasar persamaan, kebebasan, HAM, keadilan, transparansi, dan sebagainya. Nilai-nilai tersebut dianut dan diinternalisasi oleh sebagian besar warga negara sehingga mereka secara inheren anti terhadap perang atau cara-cara kekerasan lainnya. *Kedua*, secara struktural-institusional, mekanisme kerja demokrasi juga dibangun atas dasar penegakan hukum, saling menghargai termasuk menghargai perbedaan, konsensus, dan sebagainya yang semuanya dijamin dengan UU. Nilai-nilai demokrasi dasar yang sudah dianut dan diinternalisasi oleh masyarakat selanjutnya dilembagakan secara formal sehingga sangat *legitimate* dan otoritatif untuk diterapkan dalam

proses pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Penggunaan mekanisme tersebut dalam mengelola dan menyelesaikan berbagai persoalan bangsa akan menciptakan perdamaian. Dengan sendirinya, terorisme adalah musuh perdamaian, dan karenanya, demokrasi.

Temuan yang lebih spesifik tentang *nexus* antara demokrasi dan terorisme diungkapkan oleh Li (2005). Penelitian lintas negaranya antara lain menemukan bahwa, *pertama*, tingkat partisipasi demokrasi yang luas berkorelasi secara negatif dan signifikan dengan jumlah insiden terorisme. Keterlibatan para pemilih secara sukarela dalam berbagai momen dan media demokrasi pada masyarakat yang demokratis telah secara signifikan mengurangi insiden terorisme pada masyarakat tersebut.

Kedua, hampir selaras dengan poin pertama, Li menemukan bahwa sistem elektoral yang dipilih suatu negara juga memberikan pengaruh terhadap banyak sedikitnya insiden terorisme. Hal ini karena sistem elektoral menentukan bagaimana pemilihan umum dilakukan, bagaimana hasil pemilu tersebut dikonversi menjadi jumlah kursi yang diperoleh suatu partai, serta bagaimana jumlah kursi tersebut nantinya diisi oleh para legislator riil. Lebih dari itu, sistem pemilu menentukan representasi kepentingan publik dalam mesin politik pemerintahan. Negara-negara yang menganut sistem representasi proporsional serta sistem yang tidak demokratis mengalami insiden terorisme yang jauh lebih sedikit dibandingkan dengan negara-negara yang menganut sistem pemilihan majoritarian atau campuran (Li, 2005:291). Ini sejalan dengan argumen lainnya dalam literatur demokrasi bahwa sistem pemerintahan *non-majoritarian* atau sistem yang mampu secara maksimal mengakomodasi berbagai kepentingan di dalamnya akan mampu mencegah munculnya berbagai bentuk konflik, termasuk terorisme. Namun sistem yang demikian tidak bisa bekerja secara efektif ketika konflik sudah terlanjur muncul (lihat dalam Lijphart, 1977; Weaver dan Rockman, 1993:303).

Ketiga, hambatan pemerintahan yang diukur dari kemampuan bekerjanya sistem *checks and balances* sebaliknya memiliki korelasi positif dengan insiden terorisme. Negara-negara dengan sistem saling kontrol yang ketat seperti dijumpai pada negara-negara yang menganut sistem presidensial bikameral (seperti AS) ataupun sistem parlementer

yang umumnya terdiri dari banyak partai di parlemen. Penjelasan detail tentang ini dapat dilacak dalam literatur baru tentang pemegang veto (*veto players*). Semakin banyak para pemegang veto di dalam suatu sistem, maka semakin potensial sistem tersebut untuk mengalami masalah kebijakan, baik kemampuannya untuk merumuskan kebijakan baru secara cepat (*policy decisiveness*) maupun untuk mempertahankan konsistensinya dalam jangka panjang (*policy resoluteness*) (Tsebelis, 2002). Sistem yang demikian umumnya ditandai oleh *policy deadlock* atau bahkan konflik antara eksekutif dan legislatif yang dalam batas-batas tertentu tidak saja menyebabkan ketidakpastian pemerintahan tetapi juga dapat berakhir dengan instabilitas dan pergantian rezim. Frustrasi publik adalah akibat umum lainnya. Dengan demikian, kegagalan pemerintah untuk memberikan respon kebijakan yang cepat atas berbagai tuntutan publik sekaligus berusaha mengatasi masalah luar biasa ketika masalah tersebut muncul akan memberikan insentif tambahan bagi lahir dan berkembangnya terorisme di negara tersebut. Sebaliknya, sistem yang otoriter di mana sang penguasa menjadi satu-satunya pemegang veto akan membuat para teroris berpikir ulang sebelum melancarkan aksinya di negara dimaksud. Dua argumen ini bisa menjelaskan mengapa terorisme sangat jarang di bawah rezim otoriter Suharto dan sebaliknya, begitu marak di bawah rezim multipartai pasca Suharto.

Konklusi keempat sekaligus yang sangat menarik adalah bahwa ketika dikombinasikan dengan kapabilitas pemerintahan, negara-negara demokratis dengan kapabilitas pemerintahan yang tinggi cenderung mengalami insiden terorisme yang juga relatif lebih tinggi (Li, 2005:287). Ini disebabkan karena walaupun negara-negara tersebut memiliki lebih banyak sumberdaya untuk membendung terorisme, mereka menjadi sasaran penting yang menarik bagi para teroris. Serangan terhadap negara-negara tersebut akan mendapatkan liputan media yang lebih banyak, dan karenanya publisitas internasional, dan dampak yang ditimbulkannya pun jauh lebih besar dibandingkan dengan serangan yang dilakukan terhadap negara-negara kecil. Temuan ini memberikan tantangan riil bagi pilihan kebijakan proaktif maupun defensif sebagaimana diuraikan sebelumnya. Dengan kata lain, upaya memperkuat diri secara militer hanya akan menjadikan negara tersebut makin menarik untuk dijadikan sasaran serangan para teroris.

Dua kelompok temuan kontradiktif di atas sekaligus kembali mengundang perhatian untuk secara cermat memahami *nexus* antara terorisme dan demokrasi. Dirumuskan secara berbeda, pertanyaan yang perlu diajukan dan dicari jawabannya secara hati-hati adalah apakah demokrasi menjadi solusi atas terorisme atau justru akar penyebabnya. Sekadar jawaban afirmatif maupun negatif tidaklah memadai. Dalam penjelajahan penulis, argumen pertama –yaitu bahwa demokrasi justru mempromosikan terorisme– terlalu tergesa-gesa dan sangat dangkal. Dalam pandangan mereka, demokrasi cenderung dipersepsikan secara prosedural, dan karenanya, mengabaikan konsepsi demokrasi yang jauh lebih substantif. Karenanya, ketidakmampuan demokrasi dalam menangkal terorisme –atau malah justru mempromosikannya– tidak boleh disikapi dengan pilihan pada sistem yang tidak demokratis atau otoriter. Demokrasi, dengan demikian, harus terus diperjuangkan dan diperdalam maknanya hingga akhirnya menjadi akar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam artian ini, konsolidasi demokrasi menjadi sangat penting untuk diwujudkannyatakan sebagaimana akan diuraikan berikut ini.

Konsolidasi Demokrasi

Sebagai sebuah konsep, konsolidasi demokrasi dapat dipahami sebagai suatu upaya yang komprehensif dan sistematis untuk menjadikan demokrasi sebagai *'the only game in town'* (Linz and Stephan, 1996:5). Konsolidasi demokrasi tidak hanya berkaitan dengan proses institusionalisasi politik di mana penegakan hukum, akuntabilitas publik, partisipasi demokratis serta pilar-pilar demokrasi lainnya dijamin secara hukum. Lebih dari itu, kondolidasi demokrasi berkaitan dengan upaya untuk menjadikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar demokrasi diterima, diinternalisasi, serta diterapkan secara sosial (Diamond, 1997; 1999). Ini berarti bahwa konsolidasi demokrasi tidak hanya mencakup pembenahan aspek hukum dan politik, tetapi juga harus disertai transformasi sosial kultural (Shin dan Wells, 2005:89). Dalam artian ini, konsolidasi demokrasi merupakan proses pematangan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang lebih menekankan pada aspek legal dan politik. Dia memungkinkan prinsip-prinsip dan praktek demokrasi *'acceptable, preferable, and desirable'* bagi publik yang pada akhirnya mampu menciptakan loyalitas publik terhadap rezim demokratis (Linz, 1978; Shin dan Wells, 2005:99).

Pada dimensi yang lebih fungsional-operasional, konsolidasi demokrasi idealnya harus mencakup tiga aspek sekaligus, yakni: aspek institusional, perilaku, dan kinerja (Diamond, 1997; Johnson, 1999). Pada aspek institusional, konsolidasi demokrasi diarahkan untuk memperkuat sekaligus memastikan bahwa institusi-institusi politik (baik sistem administrasi pemerintahan, lembaga-lembaga pemerintah, organisasi politik, sistem peradilan, kelompok penekan dan kelompok kepentingan, dan sebagainya berikut semua bentuk aturan main yang ada di dalamnya) dapat bekerja secara efektif dan selaras dengan kepentingan publik. Dalam artian ini, konsolidasi demokrasi berupaya mendorong bekerjanya tata pemerintahan (*governance*) yang ada dengan turut memperhatikan sendi-sendi sosio-kultural, ekonomi, serta historis di dalamnya. Konsolidasi demokrasi pada aspek ini sejalan dengan premis institusionalisme yang menyatakan bahwa institusi-aturan main, standar prosedur, norma perilaku, nilai, dan sebagainya-memainkan peran sentral dalam kehidupan politik dengan memberikan batasan-batasan sekaligus kemungkinan atau peluang tentang apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan para aktor politik di dalamnya (Frey, 1997:29; Keman, 1997:15; Heritier, 1996:37; Sharpf, 1989:152). Untuk kebanyakan negara, konsolidasi demokrasi pada aspek ini paling umum dapat dilihat dalam bentuk demokrasi elektoral.

Pada aspek berikutnya, yakni aspek perilaku, konsolidasi demokrasi diarahkan untuk mengembangkan kultur politik yang demokratis sebagai referensi satu-satunya para elit maupun publik secara keseluruhan. Pada tingkat ini, konsolidasi demokrasi akan memastikan bahwa prinsip-prinsip demokrasi akan dipakai sebagai tuntunan dalam berbagai sendi kehidupan. Dengan kata lain, konsolidasi demokrasi pada tingkat ini berupaya menjadikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai demokrasi sebagai bagian integral dari norma, keyakinan, serta sikap masyarakat sehari-hari (Diamond, 1999). Prioritas utama adalah bagaimana membangun kepercayaan sekaligus ketergantungan publik terhadap institusi yang demokratis, saling percaya di antara sesama warga negara dan antara warga negara dengan pemerintah, partisipasi demokratis yang semakin luas, serta toleransi sebagai bagian dari budaya massa.

Akhirnya, pada aspek kinerja, konsolidasi demokrasi berupaya membangun dukungan publik terhadap rezim yang ada dengan menyediakan pelayanan publik, mempromosikan kebebasan sipil,

melaksanakan pemilu yang adil dan terbuka, menjamin hak-hak kelompok minoritas, mengentaskan kemiskinan, meningkatkan pembangunan ekonomi, dan sebagainya. Singkatnya, pada tingkat ini, konsolidasi demokrasi bergerak secara praktis untuk memberikan bukti kongkret bahwa demokrasi adalah benar-benar didasarkan pada prinsip dari, oleh dan untuk rakyat. Adanya bukti yang kongkret yang langsung bersentuhan dengan kebutuhan masyarakat ini akan dengan sendirinya meningkatkan dukungan publik, menjaga legitimasi rezim, serta menjamin terjaganya stabilitas sosial dan keamanan. Pada aspek inilah, demokrasi secara umum mengalami kendala konsolidasi. Bahkan rezim yang otoriter pun bisa berkinerja jauh lebih memuaskan ketimbang rezim demokratis.

Kelemahan umum selama ini adalah bahwa seringkali proses konsolidasi demokrasi berhenti pada aspek pertama, sementara aspek kedua dan terutama ketiga cenderung diabaikan. Akibatnya sangat fatal. Terorisme muncul dan berkembang dari kultur dan struktur ketidakberdayaan, kemiskinan, kebodohan, tuna toleransi, dan sebagainya di samping faktor-faktor struktural pada level makro lainnya. Dengan demikian, walaupun demokrasi sudah menjamin adanya kepastian hukum misalnya, namun dia tidak cukup ampuh dalam mengatasi terorisme manakala perilaku, nilai serta norma yang dianut masyarakat masih bertentangan dengannya. Apalagi jika kinerja rezim yang demokratis secara institusional tidak cukup menjamin perbaikan kesejahteraan. Kondisi seperti ini secara tidak langsung mendorong masyarakat untuk berpaling dari demokrasi menuju sistem lainnya yang lebih mampu menjawab kebutuhan mereka, kendati sistem yang demikian sangat jauh dari idealisme demokrasi. Oleh karenanya, ketiga aspek konsolidasi demokrasi tersebut di atas harus diperjuangkan secara bersamaan tanpa mengabaikan salah satu aspek atau yang lainnya. Jika ketiganya dapat diperjuangkan dan dicapai secara paralel, maka demokrasi akan menjadi kontrol yang efektif terhadap lahir dan berkembangnya terorisme. Konsolidasi demokrasi dalam rangka menghadapi terorisme tidak saja lebih *reliable*, tetapi juga jauh lebih *sustainable* dibandingkan dengan intervensi intelijen dan militer yang cenderung parsial, situasional, dan terkadang personal.

Undangan untuk melakukan konsolidasi demokrasi dalam konteks penanganan terorisme pada ketiga aspek ini sangat urgen untuk

konteks Asia secara umum dan Indonesia secara khusus. Penelitian Shin dan Wells (2005) menyimpulkan bahwa di kawasan ini, walaupun telah terjadi proses demokratisasi secara besar-besaran, namun demokrasi belum menjadi *'the only game in town'*. Hanya Jepang, Korea dan Taiwan yang bisa dikategorikan sudah mengalami konsolidasi demokrasi yang ditandai oleh transformasi perilaku dan budaya dari otoritarianisme menuju demokrasi. Untuk negara-negara lainnya, walaupun demokrasi telah menjadi pilihan sistem pemerintahan untuk menggantikan otoritarianisme, namun norma, nilai, dan proses kehidupan berbangsa dan bernegara yang dijalankan sebagian masih mencerminkan kebiasaan dan pola pikir otoritarianisme. Tidaklah mengherankan jika dalam sistem yang demikian, terorisme dan strategi perjuangan kepentingan lainnya yang bertentangan dengan prinsip dan nilai-nilai dasar demokrasi masih sering ditemukan, bahkan masih diminati oleh sebagian warga negaranya.

Catatan Penutup

Terorisme memiliki sifat yang unik. Sebagai sebuah aksi kekerasan yang mengandung motivasi politik, terorisme dilakukan oleh aktor di luar negara yang secara intensional diarahkan untuk menebarkan ketakutan di kalangan masyarakat luas dengan menjadikan warga dan obyek sipil sebagai sasaran aksinya (Bellamy, 2005:283-284). Dengan keunikan yang demikian, maka strategi untuk menanganinya pun harus dirancang secara matang. Karena karakternya yang unik itu pulalah maka pendekatan dalam penanganan terorisme harus dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh warga masyarakat. Menangani terorisme dengan pendekatan konvensional yang didominasi oleh aplikasi teknologi militer-intelijen tidak saja terbukti kurang efektif tetapi sebagian justru kontraproduktif. Konsolidasi demokrasi dianggap jauh lebih efektif ketimbang menggelar aksi-aksi militer-intelijen karena langsung berkaitan dengan pelaku maupun korban terorisme, yakni masyarakat itu sendiri. Konsolidasi demokrasi yang dilakukan secara serempak pada ketiga aspek yang telah dipaparkan di atas akan menjadikan prinsip dan nilai-nilai dasar demokrasi sebagai referensi masyarakat dalam kesehariannya sekaligus menjauhkan mereka dari impuls-impuls destruktif dan kekerasan semacam terorisme. Jika secara domestik proses konsolidasi demokrasi bisa dilaksanakan dan dicapai

oleh masing-masing negara, maka terorisme sebagai ancaman global terhadap keamanan secara sempit dan demokrasi secara luas tidak saja gagal menemukan ruang geraknya, tetapi akan ditolak oleh masyarakat dunia sebagai strategi perjuangan kepentingan yang tidak demokratis, dan karenanya, tidak beradab. Dalam sistem yang demikian, persoalan aksi kolektif yang sering muncul selama ini tidak perlu muncul lagi karena terorisme sudah menjadi musuh bersama yang secara gigih diperangi oleh semua kalangan.*****

Daftar Pustaka

- Arce, Daniel G., dan Todd Sandler. (2005). 'Counterterrorism: a Game-Theoretic Analysis'. *Journal of Conflict Resolution*. Vol.49, No.2:183-200
- Bellamy, Alex J. (2005). 'Is the War on Terror Just?'. *International Relations*. Vol.19, No.3:275-296.
- Diamond, Larry. (1997). 'Consolidating Democracy in the Americas'. *The Annals of the American Academy*. Vol.550:12-41.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Eubank, William (1998). 'Terrorism and Democracy: What Recent Events Disclose?'. *Terrorism and Political Violence*. Vol.10, No.1:108-118.
- Eubank, Wiliam, (2001). 'Terrorism and Democracy: Perpetrators and Victims'. *Terrorism and Political Violence*. Vol.13, No.1:155-164.
- Eubank, William., dan Leonard Weinberg. (1994). 'Does Democracy Encourage Terrorism?'. *Terrorism and Political Violence*. Vol.6, No.4:417-443.

- Eyerman, Joe. (1998). 'Terrorism and Democratic States: Soft Target or Accessible Systems?'. *International Interactions*. Vol.24, No.2:151-170.
- Frey, B.S. (1997). 'Institutions: the Economic Perspective'. Dalam B. Steunenberg dan F. van Vught (eds). *Political Institutions and Public Policy: Perspective on European Decision-Making*. Dordrecht : Kluwer Academic: 29-44.
- Heritier, A.. (1996). 'Institutions, interests and political choice'. Dalam R. Csada, A. Heritier, dan H. Keman (eds). *Institutions and Political Choice: On the Limit of Rationality*. Amsterdam: VU University: 27-42.
- Johnson, M. (1999). 'Corruption and democratic consolidation'. <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/princeton.pdf> .
- Keman, H. (1997). 'Approaches to the Analysis of Institutions'. Dalam B. Steunenberg dan F. van Vught (eds). *Political Institutions and Public Policy: Perspective on European Decision-making*. Dordrecht: Kluwer Academic:1-28.
- Li, Quan, (2005). 'Does Democracy Promote or Reduce Transnational Terrorist Incidents?'. *Journal of Conflict Resolution*. Vol.49, No.2:278-297.
- Li, Quan, dan Drew Schaub. (2004). 'Economic Globalization and Transnational Terrorist Incidents: a Pooled Time Series Analysis'. *Journal of Conflict Resolution*. Vol.48, No.2:230-258.
- Lijphart, Arendt. (1977). *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*. New Heaven: Yale University Press.
- Linz, J.J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibrium*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Linz J. Juan dan Alfred Stephan. (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. The John Hopkins University Press: Baltimore.

- Pape, Robert, A.. (2003). 'The Strategic Logic of Suicide Terrorism'. *American Political Science Review*. Vol.97, No.3:343-361.
- Rosendorff, B. Peter, dan Todd Sandler. (2005). 'The Political Economy of Transnational Terrorism'. *Journal of Conflict Resolution*. Vol.49, No.2:171-182.
- Ross, Jeffrey Ian. (1993). 'Structural Causes of Oppositional Political Terrorism: Towards a Causal Model'. *Journal of Peace Research*. Vol.30, No.3:317-329.
- Sandler, Todd. (1995). 'On the Relationship between Democracy and Terrorism'. *Terrorism and Political Violence*. Vol.12, No.2:97-122.
- Scharpf, F.W. (1989). 'Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices'. *Journal of Theoretical Politics*. Vol.1, No.2:149-176.
- Schmid, Alex P. (1992). 'Terrorism and Democracy'. *Terrorism and Political Violence*. Vol.4, No.4:14-25.
- Shin, Doh Chull, dan Jason Wells. (2005). 'Is Democracy the Only Game in Town?: Challenge and Change in East Asia'. *Journal of Democracy*. Vol.16, No.2:88-101.
- Tsebelis, George, (2001). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Weaver, R.K., dan B.A. Rockman. (eds) (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Widmaier, Wesley W. (2005). 'The Democratic Peace is What States Make of It: A Constructivist Analysis of the US-Indian 'Near-Miss' in the 1971 South Asian Crisis'. *European Journal of International Relations*. Vol.11, No.3:431-455.