

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Seperti yang kita ketahui Amerika Serikat merupakan negara yang bisa di sebut sebagai negara yang Super Power, karena sejarahnya yang dapat memenangkan perang dunia kedua mengalahkan Uni Soviet dan serta memperkenalkan ideology Liberal ke dunia internasional. Pasca Perang Dunia Kedua Amerika Serikat mengalami perkembangan ekonomi, politik, teknologi, serta militer yang sangat tinggi dan pesat. Tidak hanya itu, Amerika Serikat pun di sebut sebagai negara Paman Sam ketika perang dunia II berlangsung karena ia dapat menguasai industri dunia serta dapat menjadikan Amerika Serikat sebagai trend setter di dunia (Itsnaini, 2018).

Persaingan dengan Uni Soviet membuat Amerika Serikat membentuk aliansi non-perang besar permanen pertama, Organisasi Perjanjian Atlantik Utara (NATO). Ini juga menyebabkan Amerika Serikat menumbuhkan kehadiran militer dan politiknya di seluruh dunia dalam upaya untuk menahan penyebaran komunisme, yang mengarah ke intervensi di tempat-tempat seperti Vietnam dan Afghanistan dan aliansi dengan negara-negara seperti Arab Saudi, Korea Selatan, dan Timur Tengah (Ellis, 2016).

Berakhirnya Perang Dingin antara Amerika Serikat dengan Rusia juga ikut mengubah arah kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dengan mengedepankan posisi Amerika Serikat sebagai polisi dunia. Timur tengah sendiri menjadi sasaran dalam menerapkan kebijakan luar negeri Amerika Serikat karena mengincar miliaran barel minyak yang berasal dari negara-negara di Timur Tengah. Namun respons negara-negara di Timur Tengah tidak peduli terhadap Amerika Serikat karena dianggap Amerika

Serikat merupakan sekutu dari Israel. Untuk itu, demi menarik perhatian dari negara-negara di Timur Tengah, Amerika berinisiatif untuk membantu menyelesaikan konflik-konflik yang ada disana dengan dukungan kekuatan militer Amerika Serikat yang sangat kuat tersebut. Berbagai konflik tersebut diantaranya Amerika Serikat meluncurkan Operasi Gurun Perisai dan mengerahkan pasukan A.S di Arab Saudi untuk mempertahankan diri dari kemungkinan invasi oleh Irak di bawah kuasa Saddam Hussein atas wilayah kedaulatan Kuwait pada tahun 1991. Tidak hanya itu, pada tahun terakhir masa kepresidenannya Bush melancarkan Operasi Restore Hope, yang melibatkan 25.000 tentara AS, dirancang untuk membantu membendung penyebaran kelaparan yang disebabkan oleh perang saudara Somalia. Ini menunjukkan bahwa Amerika Serikat ikut andil dalam menangani konflik yang ada di wilayah atau negara-negara Timur Tengah. (Tristam, 2019)

Pada 11 September 2001, 19 gerilyawan yang terkait dengan kelompok Islam al Qaeda membajak empat pesawat dan melakukan serangan bunuh diri terhadap sasaran di Amerika Serikat. Salah satu pesawat tersebut diterbangkan atau di tabrakkan ke menara kembar *World Trade Center* (WTC) di New York City. Hampir 3.000 orang terbunuh dalam serangan teroris 9/11, yang memicu inisiatif besar A.S. untuk memerangi terorisme dan menentukan kepresidenan George W. Bush (Editors, 2010). Pada tanggal 13 November 2001, Presiden Amerika Serikat (A.S) George W. Bush menandatangani *Military Order* atau Dekrit Presiden yang menyatakan bahwa Amerika Serikat berhak untuk menahan, memperlakukan dan mengadili orang asing tertentu yang terlibat dalam tindakan terorisme. Dekrit ini dikeluarkan setelah penyerangan terhadap gedung *World Trade Centre* (WTC).

Tragedi ini dibuktikan sebagai tindakan terorisme yang dilakukan oleh organisasi bernama Al-Qaeda yang dipimpin oleh Osama Bin Laden, dan berada dibawah rejim Taliban di Afghanistan. Tragedi yang menimpa Amerika Serikat di tahun 2001 telah mengubah kebijakan luar negeri Amerika Serikat untuk melakukan peperangan terhadap terorisme atau *War On Terrorism* (WOT). *War On Terrorism* (WOT) ialah istilah yang digunakan untuk menggambarkan kampanye kontraterorisme global yang dipimpin Amerika diluncurkan sebagai tanggapan terhadap serangan teroris 11 September 2001. Dalam ruang lingkup, pengeluaran, dan dampaknya pada hubungan internasional, perang melawan terorisme sebanding dengan Perang Dingin, itu dimaksudkan untuk mewakili fase baru dalam hubungan politik global dan telah memiliki konsekuensi penting bagi keamanan, hak asasi manusia, hukum internasional, kerja sama, dan tata kelola (Jackson, 2007). WOT dituangkan dalam National Security Strategy (NSS) tahun 2002. Isi di dalam NSS tersebut berkaitan dengan tekad Amerika Serikat dalam memerangi tindak terorisme dalam bentuk apapun. Amerika Serikat menerapkan WOT dan perlawanan terhadap jaringan teroris di seluruh dunia mulai dari kawasan Amerika Utara dan Selatan, Asia, Afrika, Eropa tanpa terkecuali negara-negara di kawasan Timur Tengah.

Dari semua negara di Timur Tengah, ada dua negara yang disorot terkait tindak terorisme, yakni Irak dan Afghanistan. Namun, Afghanistan muncul sebagai negara yang dinilai menjadi pemantik dari tindakan terorisme di dunia yang diawali banyaknya tindak pemberontakan yang dilakukan rezim Taliban atas pemerintah Afghanistan sendiri. Terlebih dengan perkembangan jaringan Al-Qaeda yang menyebabkan Amerika Serikat perlu turun tangan langsung menyelesaikan konflik disana. Bahkan, peperangan itu menjadi peperangan terlama sepanjang sejarah Amerika Serikat melawan teroris. Tercatat, kurang lebih sebanyak 23.000 pasukan militer Amerika Serikat

diterjunkan di Afghanistan guna menangani konflik dan peperangan melawan teroris yang berkembang pesat disana. Sampai tahun 2004 pada masa kepemimpinan presiden Afghanistan Hamid Karzai yang mulai menjabat pada 7 September 2004, pasukan militer Amerika Serikat yang tersisa di Afghanistan kurang lebih sebanyak 10.000 pasukan karena gugur dalam peperangan melawan Taliban dan Al- Qaeda. Petualangan Amerika Serikat di Afghanistan berlangsung sudah lebih dari delapan tahun semenjak keputusannya menyerbu negara itu.

Penerapan kebijakan yang dilakukan pada masa pemerintahan presiden George W. Bush berbeda dengan penerapan kebijakan yang dilakukan pada masa presiden Barack Obama. Meskipun pasca dilakukan pergantian kepemimpinan dari Bush ke Obama tahun 2009, secara tidak langsung Obama mewarisi berbagai permasalahan yang belum terselesaikan pada masa kepemimpinan sebelumnya, salah satunya yaitu mengenai tindak perlawanan terhadap terorisme. Perubahan arah kebijakan Amerika Serikat dalam bidang militer dan keamanan Internasional masa Obama ditunjukkan lewat panduan implementasi baru yang dirangkum dalam "*Memorandum for the Principals*" oleh *National Security Advisor*. Dalam hal tersebut berisi mengenai strategi yang akan diterapkan di Afghanistan hasil dari rangkuman opsi Afghanistan yang dibahas bersama dengan presiden Obama untuk mengirimkan pasukan tambahan Amerika Serikat yang signifikan di awal tahun 2010 guna menurunkan Taliban dan menetapkan syarat untuk membantu percepatan transisi otoritas Afghanistan yang akan dimulai pada bulan Juli 2011. Selain itu, menekankan tujuan Amerika Serikat di Afghanistan yaitu untuk menolak tempat perlindungan atau dalam bentuk apapun itu bagi Al-Qaeda dan mengatasi pemberontakan Taliban dalam menggulingkan pemerintah Afghanistan. Implementasi baru ini untuk Amerika Serikat bersama dengan mitra internasional dan Afghanistan untuk mengamankan Afghanistan dan

diharapkan mampu mengurangi konflik serta ketegangan yang terjadi disana. (Aldinata, Faktor internasional sebagai latar belakang kebijakan Amerika Serikat dalam penanggulangan Penarikan pasukan Militer di Afghanistan tahun 2014-2016, 2018)

Sampai saat ini sebetulnya tidak ada yang berbeda antara masa kepemimpinan Presiden Barack Obama dan Presiden Trump. Keduanya masih mengandalkan kekuatan militer dan tekanan diplomatik untuk menyingkirkan para militan. Pemerintahan Trump mendesak pasukan Afghanistan untuk mundur dari kawasan terpencil yang saat ini dikuasai Taliban. Mereka diminta lebih fokus untuk mengamankan perkotaan. Kebijakan itu sama seperti yang pernah dilakukan Obama dan Bush. (Wijaya, 2018)

Pada tahun 2017 presiden Amerika Serikat Donald Trump mengumumkan intervensi militer di Afghanistan akan diperpanjang. Keputusannya ini cukup mengejutkan, mengingat sebelumnya Trump menentang kehadiran militer AS di Afghanistan. Dalam pidatonya di Fort Myer, Virginia, Trump mengatakan bahwa ia tengah menyusun strategi baru untuk Afghanistan dan Asia Selatan. Trump mengakui bahwa meningkatkan kehadiran militer AS di Afghanistan bukanlah tujuan awalnya. Presiden AS itu membeberkan tiga alasan yang membuatnya memutuskan memperpanjang intervensi militer AS di Afghanistan dalam perang melawan Taliban. Pertama, demi menghormati tentara AS yang tewas di sana sejak tahun 2001. Kedua, untuk menghilangkan citra Afghanistan sebagai "rumah" bagi kelompok teroris, dan yang ketiga untuk membantu menstabilkan kawasan Asia Selatan (Ferida, 2017).

Trump menyerukan para sekutu untuk mendukung strategi barunya. Dia menginginkan mereka meningkatkan kontribusinya 'sejalan dengan kebijakan Amerika Serikat.

Menteri Pertahanan AS Jim Mattis mengindikasikan bahwa sejumlah sekutu AS telah menyatakan "komitmennya untuk meningkatkan jumlah pasukan mereka". Tapi Trump menolak menjelaskan berapa banyak tentara AS, jika nanti diputuskan, akan ditempatkan di Afghanistan. Namun diperkirakan, dia akan mengirim sekitar 4.000 pasukan ke Afghanistan, sesuai permintaan Jenderal John Nicholson, komandan militer utama AS di Afghanistan (BBC Indonesia, 2017).

Selang setahun, pada tahun 2018 Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Donald Trump membuat keputusan yang menggemparkan kancah Internasional. Selepas memutuskan menarik seluruh pasukan di Suriah, Angkatan Bersenjata Amerika Serikat menyatakan mereka diperintahkan untuk segera memulangkan prajurit yang ditugaskan di Afghanistan. Namun, dikabarkan mereka hanya akan menarik setengah dari jumlah keseluruhan para tentara Negeri Paman Sam di Afghanistan. Perintah untuk menarik pasukan AS di Afghanistan muncul pada saat yang sama ketika Presiden Donald Trump meminta memulangkan seluruh prajurit mereka di Suriah. Mereka diminta menarik sekitar 7000 dari 14 ribu serdadu yang saat ini ditugaskan di Afghanistan melawan Taliban. Sejak menyerbu Afghanistan 17 tahun lalu, ternyata Amerika Serikat masih kesulitan menundukkan Taliban. Pejabat militer Amerika Serikat menyebut kelompok Taliban di Afghanistan belum sepenuhnya kalah. AS mengakui masih banyak hal yang harus dilakukan untuk membawa perdamaian ke negara itu (CNN Indonesia, 2018).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, peneliti memiliki rumusan masalah yaitu "Mengapa Amerika Serikat menarik mundur pasukan militernya dari Afghanistan pada tahun 2018?"

## C. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan rumusan masalah mengapa Amerika Serikat menarik mundur setengah pasukannya di Afghanistan tahun 2018 dapat di jawab menggunakan satu Teori. Karena Teori merupakan acuan dalam menganalisis sebuah kasus atau acuan dalam memandang sebuah kasus. Teori yang di gunakan penulis yaitu:

### **Teori Pilihan Rasional**

Menurut Graham T.Allison, pembuatan keputusan dapat menggunakan teori Pilihan Rasional (*Rational Choice Theory*) yang di katagorikan menjadi 3 model. Yang biasa di sebut “Tiga Model Allison”, yaitu:

#### 1. Model Aktor Rasional

Sebagian analis politik luar negeri memikirkan dan menjelaskan tentang perilaku pemerintah dalam kerangka Model Aktor Rasional atau Model “Klasik”, di dalam mana pilihan kebijakan dilihat sebagai tindakan yang sengaja dari pemerintah-pemerintah yang bersatu yang didasarkan pada sarana logis mencapai tujuan-tujuan tertentu. Model itu mewakili sebuah usaha untuk menghubungkan tindakan dengan perhitungan yang masuk akal (Dougherty, *Contending Theories Of International Relations: a comprehensive survey*, 1990).

#### 2. Model Proses Organisasi

Model Proses Organisasi memandang perilaku pemerintah kurang sebagai sebuah masalah pilihan yang disengaja dan lebih sebagai luaran bebas dari beberapa organisasi besar, yang hanya sebagiannya dikoordinasi oleh para pemimpin pemerintahan. Model Proses Organisasi yang lebih disukai Allison

adalah model dari Herbert Simon, yang lebih didasarkan atas konsep rasionalitas terikat daripada konsep rasionalitas komprehensif, dan bercirikan pemfaktoran atau pemisahan masalah-masalah, yakni memisahkan-memisahkan bagian-bagian masalah ke berbagai satuan organisasi, berjenis “perilaku memuaskan” sebagaimana diuraikan di atas, membatasi pencarian hanya pada alternatif pertama yang bisa diterima, dan penghindaran terhadap ketidakpastian atau resiko melalui pengembangan umpan-balik jangka pendek dan prosedur-prosedur pembetulan. Organisasi-organisasi bertindak memecahkan masalah yang sangat mendesak lebih dulu daripada mengembangkan strategi untuk menghadapi masalah-masalah jangka panjang.

### 3. Model Politik Birokratik

Didasarkan atas Model Proses Organisasi, tetapi sebagai ganti mengansumsikan kendali oleh para pemimpin di atas, Model Politik Birokratik menghipotesakan adanya kompetisi yang intensif antara satuan-satuan pembuat putusan, dan politik luar negeri merupakan hasil tawar-menawar antar komponen sebuah birokrasi. Para pemainnya dipandu bukan oleh rencana induk strategis yang konsisten, melainkan oleh konsepsi tujuan-tujuan nasional, birokratik, dan pribadi yang saling bertentangan. Pada suatu waktu salah satu kelompok mungkin menang atas kelompok-kelompok lain yang memperjuangkan pilihan-pilihan yang berbeda. Meskipun demikian, sering kali kelompok-kelompok lain yang menggunakan arah yang berbeda menghasilkan resultan atau gabungan putusan yang berbeda dengan yang dimaksud oleh seorang individu atau suatu kelompok. Hasilnya bergantung bukan pada justifikasi bagi kebijakan itu atau atas prosedur – prosedur organisasi yang rutin, tetapi pada kekuatan



dan keahlian relatif dari mereka dalam melakukan tawar-menawar (Dougherty, *Contending Theories Of International Relations: a comprehensive survey*, 1990).

Pada penelitian ini penulis menggunakan model yang pertama untuk menganalisa fenomena yang terjadi di Amerika Serikat sehingga menarik mundur pasukan Militernya di Afghanistan, yaitu Model Aktor Rasional.

Model Aktor Rasional ini merupakan pandangan tentang pengambilan keputusan politik luar negeri sebagai proses yang rasional dan menghasilkan *outcome* terbaik untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Berdasarkan model pengambilan keputusan ini negara dianggap sebagai aktor tunggal atau *unitary actor* yang mampu mengidentifikasi masalah, menetapkan tujuan, dan memilih alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut. Negara juga dianggap mampu menganalisis *cost* dan *benefits* setiap pilihan kebijakan sehingga tujuan dapat di dicapai dengan biaya minimal. Model ini juga mengasumsikan pengambil kebijakan tidak akan melakukan tindakan yang merugikan kepentingannya atau kepentingan bersama pada skala yang besar (Ashari, 2015).

Disini, penulis mengembangkan logika pada setiap *cost* dan *benefits* yang mempengaruhi keputusan Amerika Serikat menarik pasukan Militernya dari Afghanistan melalui tabel dibawah:

**Tabel 1. 1 Analisa cost dan benefits yang mempengaruhi keputusan AS menarik pasukan Militer di Afghanistan tahun 2018**

<i>Cost</i>	<i>Benefits</i>
Terorisme di Afghanistan bisa berkembang pesat jika Amerika Serikat menarik pasukan Militernya.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amerika Serikat dapat bernegosiasi dengan kelompok Teroris Taliban sebagai strategi lain selain Perang.</li> <li>2. Amerika Serikat dapat mengefisienkan Biaya Militer di Afghanistan.</li> </ol>

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat *benefits* dari Amerika Serikat itu lebih menguntungkan. Tindakan tegas Amerika Serikat dapat mendorong kelompok teroris Taliban melakukan negoisasi atau diplomasi perdamaian. Bentuk dari negoisasi itu sendiri Taliban akan memberikan imbalan jika AS menarik pasukannya, Taliban akan memastikan bahwa Afghanistan tidak akan pernah lagi di gunakan sebagai pangkalan untuk kelompok-kelompok milisi yang berusaha menyerang AS dan sekutunya (BBC Indonesia, 2019).

Amerika Serikat menyadari penyelesaian konflik Taliban di Afghanistan akan berujung sia-sia jika terus melalui perang dan penambahan pasukan Militer juga tidak akan menyelesaikan perang yang berkepanjangan ini. Amerika Serikat sendiri merasa setelah 17 tahun perang, sudah ribuan pasukan tewas, dan terlampau banyak menghabiskan anggaran, tetapi Amerika Serikat tidak mencapai apa-apa (Walt, 2019).

Di sini kita dapat melihat bahwa keputusan yang di ambil Amerika Serikat berdasarkan keputusan yang rasional karena pilihan yang paling menguntungkan dengan biaya yang paling sedikit dibandingkan adanya penambahan biaya Militer untuk Afghanistan yang sudah menghabiskan banyak biaya tetapi konflik Afghanistan dan kelompok teroris Taliban tidak juga dapat di selesaikan. Hal ini membuat Amerika Serikat mengambil tindakan yang tegas dalam menyikapi permasalahan tersebut.

#### **D. Hipotesa**

Hipotesa penelitian berdasarkan latar belakang dan kerangka pemikiran yang telah dijabarkan bahwa Amerika Serikat menarik pasukan Mileternya dari Afghanistan karena memiliki pilihan rasional bahwa menarik pasukan Militer dari Afghanistan lebih banyak keuntungannya, yaitu:

1. Amerika serikat dapat bernegoisasi dengan kelompok Teroris Taliban sebagai strategi lain selain Perang.
2. Amerika Serikat dapat mengefisienkan Biaya Militer di Afghanistan.

#### **E. Tujuan penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui asal mula kapan pasukan Militer Amerika Serikat turut aktif membantu Afghanistan menghadapi konflik Taliban.
2. Mengetahui pertimbangan apa Amerika Serikat memutuskan untuk menarik pasukan Militer AS dari Afghanistan.
3. Memperkaya kajian Hubungan Internasional mata kuliah Politik Amerika Serikat, Politik Timur Tengah,

Teori-teori Hubungan Internasional, Metodologi Hubungan Internasional, serta Politik Internasional.

## **F. Metode Penelitian**

Pendekatan yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan kualitatif yang menekankan pada teknik library research atau penelitian kepustakaan. Data yang di peroleh data valid yang didapatkan dari media cetak berupa buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan dokumen-dokumen. Selain itu juga didapat dari media internet seperti situs resmi maupun situs berita. Serta di akhir penulis menuliskan kesimpulan yang berupa pernyataan umum.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Penulis dalam penelitian ini akan membatasi jangkauan penelitian yang mana memudahkan penulis untuk fokus dalam meneliti alasan Amerika Serikat menarik pasukan Militer AS di Afghanistan dalam menghadapi konflik Taliban pada tahun 2018. Penulis akan meneliti menggunakan data dari tahun 2001 karena Amerika Serikat mulai intervensi Afghanistan pasca peristiwa WTC sampai 2018 munculnya pertimbangan untuk menarik pasukan Amerika Serikat dari Afghanistan.

## **H. Sistematika Penulisan**

Dalam sebuah penulisan karya ilmiah maka perlu adanya sistematika penulisan. Demikian penulisan akan lebih tersruktur dan terarah, serta mempermudah penulis dalam membuat skripsi kedepannya. Adapun sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari beberapa bab, yang terdiri dari Empat Bab (4 BAB).

Bab I merupakan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab II membahas dinamika hubungan Amerika dan Afghanistan. Mulai dari asal mula hubungan Amerika Serikat dan Afghanistan sehingga mengirimkan pasukan Militer Amerika Serikat ke Afghanistan hingga sampai menarik pasukan Militernya dalam menghadapi konflik Taliban di Afghanistan.

Bab III menjelaskan alasan Amerika Serikat melakukan penarikan pasukan Militer di Afghanistan dengan mempertimbangkan *benefits* yang di dapat Amerika Serikat. Selain itu, penulis juga akan memberikan data-data mengenai berapa biaya Militer yang sudah di keluarkan Amerika Serikat untuk Afghanistan.

Bab IV merupakan bab penutup dan kesimpulan dari keseluruhan bab yang telah dijabarkan sebelumnya. Berisi mengenai ringkasan singkat, rinci dan jelas mengenai penelitian yang disusun penulis.