

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Skripsi ini akan membahas tentang keputusan Amerika Serikat pemerintahan Donald Trump menjalin perdamaian dengan Taliban. Sejak adanya persaingan antara Amerika Serikat dan Uni Soviet di Perang Dingin, terjadi perebutan kekuasaan di wilayah Afghanistan (Profil Negara Amerika Serikat (United States of Amerika), t.thn.). Keterlibatan Amerika Serikat pada pemerintahan Afghanistan dimulai ketika Uni Soviet mencoba menanamkan paham komunis nya di Afghanistan. Amerika Serikat dengan kebijakannya memutuskan mendukung kelompok Taliban, kelompok lokal Afghanistan, untuk menghilangkan pengaruh Komunis di Afghanistan. Pada tahun 1996-2001, Taliban dengan didukung Amerika Serikat mencapai puncak kejayaannya (Cauley, 2002). Dibuktikan dengan berdirinya pemerintahan sah Afghanistan yang dipimpin oleh Kelompok Taliban. Pemimpin Afghanistan bernama Mohammed Omar yang berasal dari Partai Politik Taliban. Taliban menguasai sekitar 75% wilayah Afghanistan.

Semasa pemerintahan Taliban, Amerika Serikat menganggap Taliban menerapkan beberapa hal yang bertentangan dengan prinsip Amerika. Pertama, metode Islam yang ekstrem termasuk didalamnya kebebasan beragama yang dibatasi. Kedua, banyak praktek yang melanggar Hak Asasi Manusia. Ketiga, Taliban juga mengakui eksistensi AlQaeda yang dipimpin Osama bin Laden. Dimana Al Qaeda merupakan kelompok inisiator serangan *World Trade Center* (WTC) pada tahun 2001. Kejadian tersebut dikenal dengan peristiwa *Nine Eleven* (9/11). Peristiwa tersebut merupakan sebuah serangan yang dilancarkan dengan membajak empat pesawat sipil Amerika Serikat dan mengakibatkan hancurnya gedung *World Trade Center* (WTC). Berdasarkan hasil investigasi yang dilakukan pemerintah AS, Osama Bin Laden ditetapkan sebagai seseorang yang bertanggung jawab atas serangan tersebut. AS

meminta Mullah Omar, pemimpin Taliban, untuk menyerahkan Osama bin Laden, tetapi pemimpin Taliban tersebut menolak.

Amerika Serikat menganggap penolakan tersebut sebagai pengkhianatan Taliban kepada Amerika. Akibat dari kejadian tersebut, Amerika Serikat menerapkan kebijakan untuk melawan terorisme yang disebut *Global War on Terrorism* (GWOT) atau dikenal dengan *Counter Terrorism* (CT). GWOT atau CT dideklarasikan oleh Presiden George W Bush sebagai kesepakatan pemerintah dalam melawan segala bentuk teroris islam internasional (Milia, 2015).

Kebijakan Amerika Serikat mengenai *War on Terrorism* dituangkan ke sebuah dokumen bernama *National Security Strategy* (NSS). NSS berisi mengenai langkah AS dalam memerangi terorisme di seluruh dunia termasuk Afghanistan. Presiden Bush dan Donald Rumsfeld (Sekretaris Pertahanan AS), sepakat untuk membantu aliansi utara Afghanistan dan pasukan anti-Taliban dengan niat menggulingkan pemerintahan Taliban sebagai langkah nyata dari kebijakan AS tersebut. Langkah ini dinamakan "*Operation Enduring Freedom*" (OEF) yang dimulai pada tanggal 7 Oktober 2001, sebulan setelah peristiwa 9/11 (Borunda, 2016).

Amerika memulai "pertempuran besar" di Afghanistan yang menghancurkan bangunan, dan menimbulkan banyak korban jiwa dengan dalih memerangi teroris yang ada di Afghanistan. Pada 25 November mengirimkan pasukan Task Force 58 (TF-58). Dalam waktu beberapa minggu, Amerika Serikat berhasil menguasai sebagian wilayah di Afghanistan. Pemerintahan Taliban berhasil dijatuhkan dan digantikan oleh Burhanuddin Rabbani. Kemudian, Hamid Karzai ditunjuk sebagai Presiden Afghanistan akhir 2001 dan pada 2004 terpilih lagi secara demokratis. Sejak saat itu AS mendukung pemerintahan yang sah Afghanistan. Bersama dengan pemerintahan sah Afghanistan, AS melawan Taliban sebagai bentuk kebijakan *War on Terrorism*.

Pada tahun 2002, pasukan AS dan Aliansi Utara serta Anti-Taliban melakukan "Operasi Anaconda". "Pertempuran Besar" Amerika Serikat ini secara resmi dideklarasikan

berakhir pada 1 Mei 2003. Pada tahun 2003, Amerika mengirimkan tentaranya sejumlah lebih dari 10.000 pasukan, kemudian Bush menambahkan pasukan yang diturunkan ke Afghanistan sekitar 50.000 tentara AS.

Kekerasan terus terjadi sejak deklarasi berakhirnya pertempuran besar. Serangan udara maupun darat terus dilakukan AS ke wilayah Afghanistan. Ketika Barack Obama terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat pada tahun 2009, ia mengumumkan strategi baru dalam melawan terorisme di Afghanistan. AS akan mengirimkan 17.000 pasukan AS ke Afghanistan pada Januari dan pada Maret ditambahkan 4.000 pasukan. Sehingga Pentagon memiliki 30.000 pasukan di Afghanistan. Amerika Serikat bersama dengan negara NATO telah mengirimkan pasukan militernya sebanyak 65.000 tentara sejak 2001. Akhir 2009, Obama mengirimkan 30.000 pasukan militernya ke Afghanistan. Sehingga pada tahun 2010 tentara AS di Afghanistan mencapai lebih dari 100.000 (Hidayat, 2020).

Pada masa pemerintahan Obama lah Amerika Serikat mengumumkan akan menarik sebagian besar pasukannya tahun 2016 dan disisakan 9.800 tentara AS untuk melatih pasukan Afghanistan. Namun pada tahun 2017, awal pemerintahan Presiden Donald Trump AS menjatuhkan bom nuklir di Provinsi Nangarhar, Afghanistan. Pengeboman tersebut menyoroti kemunculan ISIS di Afghanistan. Trump memutuskan untuk mengirimkan beberapa ribu tentara AS kembali ke medan perang (Council on Foreign Relations, 2020). Trump mengatakan bahwa kebijakan Obama untuk menarik mundur pasukan hanya memberikan peluang bagi teroris untuk menghancurkan AS dan dunia internasional.

Hubungan AS dengan Afghanistan berbeda dengan hubungan AS dengan Taliban. AS berupaya agar Afghanistan terbebas dari sarang terorisme terkhusus Al-Qaeda. Selama keterlibatan militernya dalam Perang Afghanistan, AS telah kehilangan tentara militernya sebanyak 2.400 jiwa, dan lebih dari 20.000 tentara militer AS terluka. Militer AS yang menjadi korban di Afghanistan memuncak pada pada 2010 dan turun

tajam setelah 2015, ketika pasukan Afghanistan mengambil tanggung jawab penuh untuk operasi tempur melawan Taliban (U.S. Departement of State, 2019). Karena sebelumnya, tentara Amerika Serikat lah yang dikerahkan dalam perang melawan Taliban. Pengeluaran Militer Amerika Serikat merupakan yang terbesar di dunia ini, yaitu sebesar US\$ 596,02 miliar pada tahun 2015.

Perang tersebut memberikan ketakutan pada rakyat Afghanistan, anak-anak Afghanistan mengalami trauma akibat perang 20 tahun yang tidak kunjung usai. Walaupun kasus Perang Afghanistan ini sudah dibawa kedalam pembahasan PBB dan melalui berbagai cara untuk mendamaikan kedua negara yang terlibat namun tidak menemukan titik terang. Pembicaraan damai dimulai oleh AS pada akhir 2018. Awal 2019 bulan Februari, utusan khusus AS Zalmay Khazilad dan pejabat tinggi Taliban Mullah Abdul Ghani telah melakukan negosiasi untuk perjanjian damai tersebut. Namun, akhir 2019 Presiden Trump mengatakan pada sebuah laman media sosial resminya bahwa membatalkan pertemuan dengan Taliban dan Afghanistan di Camp David. Setelah berbagai dinamika yang ada, situasi perang yang tidak kunjung usai yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan Afghanistan memberikan keputusan akhir damai diantara keduanya.

Perjanjian damai antara Afghanistan dan Amerika Serikat yang secara tiba-tiba ini menimbulkan banyak spekulasi mengenai kepentingan masing-masing pihak. Padahal perdamaian atau proses negosiasi antara keduanya telah diupayakan sejak lama oleh beberapa negara dan bahkan organisasi perdaamaian dunia, PBB. Keputusan yang mengejutkan ini kemudian disaksikan oleh beberapa negara dunia termasuk Indonesia. Perjanjian tersebut memiliki beberapa poin penting yang berisikan kepentingan masing-masing pihak yang disepakati oleh semua pihak. Perjanjian damai yang ditanda tangani pada 29 Februari 2020 ini telah menciptakan rasa optimisme namun hati-hati di beberapa pihak.

Ketertarikan penulis ialah dimulai dengan serangan WTC yang secara mengejutkan terjadi di negara adidaya dan

pemenang Perang Dunia II, perang 20 tahun yang tidak kunjung mencapai titik terang, dan berlanjut hingga keputusan damai ini terjadi. Pembahasan dalam skripsi ini akan menjadi lingkaran dimana didalamnya terdapat Amerika Serikat, Taliban, dan Afghanistan. Keputusan Amerika Serikat yang terbilang sangat kontras dengan kebijakan luar negeri ataupun domestiknya yang melawan terorisme menjadikan hal yang menarik perhatian penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai alasan keputusan yang dibuat Amerika tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Dilihat dari latar belakang yang ada, penulis membuat rumusan masalah mengapa Amerika Serikat menyepakati perjanjian damai dengan Taliban di Afghanistan pada masa pemerintahan Donald Trump?

## **C. Kerangka Teori**

Untuk menjawab rumusan masalah dalam skripsi ini penulis menggunakan Teori Pengambilan Keputusan Kebijakan Luar Negeri William D. Coplin. Pengambilan keputusan atau *Decision Making* didefinisikan sebagai sebuah proses administrasi untuk menentukan sebuah arah atau tujuan serta penyelesaian masalah. Menurut Kamus Besar Ilmu Pengetahuan *Decision Making* atau pengambilan keputusan merupakan pemilihan sebuah kebijakan dan keputusan yang memiliki kriteria tertentu sebagai dasar pemilihannya (Dagun, 2006). Pengambilan keputusan didefinisikan sebagai hasil dari proses pemilihan suatu alternatif tindakan. Pengambilan keputusan kebijakan luar negeri suatu negara merupakan bentuk tindakan yang dilakukan negara dan aktor di dalamnya untuk mencapai kepentingan nasional.

Dalam karya tulis ini, penulis mengambil teori Pengambilan Keputusan Kebijakan Luar Negeri menurut William D. Coplin. Dalam bukunya yang berjudul *Introduction of International Politics: A Theoretical Overview* untuk menentukan arah kebijakan suatu negara, terdapat tiga faktor yang harus diperhatikan yaitu: Kondisi Politik Dalam Negeri,

Kapabilitas Ekonomi dan Militer, dan Konteks Internasional (Coplin, 1971).

a. Kondisi Politik Domestik

Kondisi politik dalam negeri memberikan pengaruh besar terhadap kebijakan luar negeri yang diambil suatu negara. Menurut Coplin, keputusan kebijakan luar negeri merupakan hasil hubungan antar pengambil keputusan dan aktor dalam negeri dengan kondisi-kondisi tertentu. Pengambil keputusan bertinteraksi dengan aktor-aktor politik dalam negeri yang kemudian mempengaruhi proses pengambilan keputusan luar negeri. Aktor politik dalam negeri menurut Coplin disebut *Policy Influencers* dan hubungan atau interaksi antara pengambil keputusan dan *policy influencers* disebut *Policy Influence System* (Coplin, 1971).

Situasi politik seperti masa pemilihan presiden dan gejolak protes dari masyarakat tentang isu tertentu juga mempengaruhi proses pengambilan keputusan luar negeri. Badan eksekutif negara seperti Presiden dan Perdana Menteri merupakan aktor yang dominan dalam proses pengambilan keputusan luar negeri. Di beberapa negara termasuk Amerika Serikat, Presiden disebut sebagai pengambil keputusan. *Policy Influencer* terdiri dari birokrat, partai politik, kelompok kepentingan, dan media massa. Mereka memberikan tuntutan atas suatu kebijakan yang akan diambil oleh Pengambil Keputusan. Ketika tuntutan mereka didengar dan dimasukkan kedalam rumusan kebijakan negara maka *policy influencers* juga akan memberikan dukungan.

Dalam menganalisa keputusan kebijakan Amerika Serikat menyepakati perjanjian damai dengan Taliban, dapat melihat kondisi politik dalam negeri dimana tahun 2020 merupakan tahun politik AS karena akan dilaksanakan Pemilihan Presiden. Donald Trump yang merupakan Presiden AS mencalonkan diri sebagai kandidat Presiden selanjutnya dari Partai Republik. Trump merupakan pengambil keputusan yang berinteraksi dengan *policy influencer* Partai Politik. Partai Politik berfungsi sebagai penyalur aspirasi dari masyarakat dan membawa sebuah tuntutan. Krisis kepercayaan terhadap Trump

pada periode sebelumnya diyakini penulis sebagai kondisi politik yang mempengaruhi keputusan luar negeri AS. Trump ingin menciptakan citra positif dengan mengakhiri perang panjang hampir 20 tahun Amerika Serikat dan Taliban. Sikap Trump ini demi mendapatkan dukungan dari rakyat Amerika Serikat.

b. Kapabilitas Ekonomi dan Militer

Kekuatan ekonomi dan militer suatu negara merupakan hal yang saling berkaitan. Kapabilitas ekonomi akan mempengaruhi kekuatan militer suatu negara, begitupun sebaliknya kemampuan militer suatu negara mempengaruhi perekonomian negara. Menurut Coplin (Coplin, 1971), pengambil keputusan harus memahami kekuatan dan kelemahan kondisi ekonomi dan militer negara. Karena, ekonomi dan militer suatu negara merupakan salahsatu kapabilitas yang dibutuhkan dalam mencapai kepentingan nasionalnya.

Dalam bukunya, Coplin menyebutkan bahwa kapabilitas ekonomi suatu negara ditentukan oleh dua hal yaitu: “(1) *Capacity to produce good and services*; (2) *Relative independence from international trade and finance*.” Untuk menilai kemampuan militer dapat dilihat dari faktor berikut: “(1) *Capacity to use military force*; (2) *Degree of dependence on foreign source*; (3) *Internal instability and military capability*” (Coplin, 1971).

Menganalisis kondisi Amerika Serikat maka penulis berfokus kepada faktor kapasitas untuk menggunakan kekuatan militer. Disebutkan bahwa terdapat tiga kriteria dari faktor tersebut yaitu: “(1) *Number of men*; (2) *Degree of training*; (3) *Nature of the military equipment*”. Amerika Serikat telah mengeluarkan banyak anggaran militer pada perang di Afghanistan khususnya dalam melawan kelompok Taliban. Selain menguras kas Washington, perang selama 20 tahun tersebut telah menewaskan ribuan tentara AS dan keluarga yang ditinggalkan semakin banyak.

c. Konteks Internasional

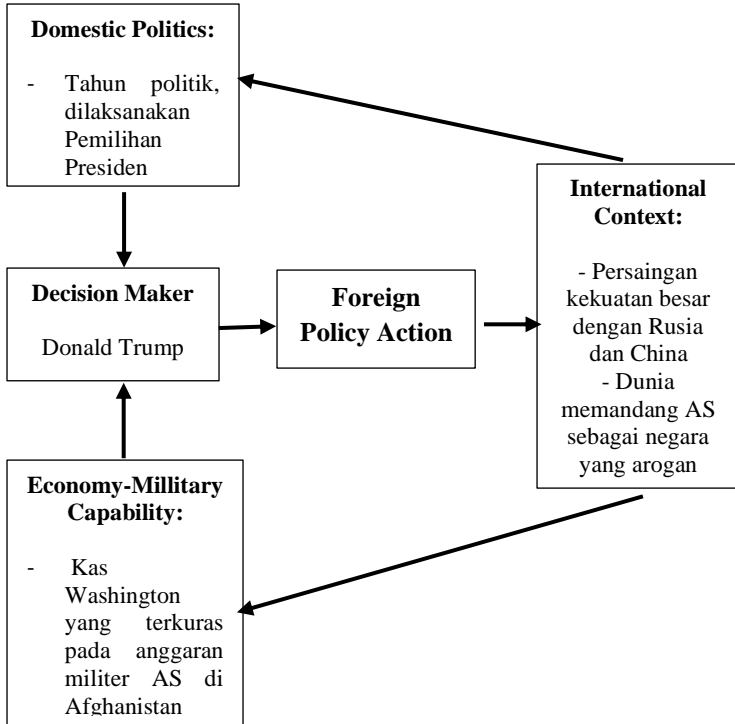
Konteks internasional menurut model *Foreign Policy Decision Making* William D. Coplin ialah menjelaskan mengapa suatu negara menentukan perilakunya terhadap negara lain. Kondisi dimana situasi internasional mempengaruhi keputusan yang diambil suatu negara. Dalam menganalisis dampak konteks internasional terhadap kebijakan luar negeri suatu negara, terdapat tiga elemen yaitu: *geographic*, *economic*, dan *political* (Coplin, 1971).

Berdasarkan tiga elemen tersebut, penulis dapat menganalisis konteks internasional yang mempengaruhi suatu negara dalam mengambil kebijakan luar negeri. Perjanjian damai antara AS dan Taliban ini melibatkan dua entitas yaitu Barat dan Islam. Hal tersebut merupakan analisis dari faktor geografi. Barat mereprestasikan Amerika Serikat dan Islam merepresntasikan Taliban dan Afghanistan.

Penulis menggunakan teori ini untuk menganalisis alasan keputusan kebijakan luar negeri yang diambil oleh Amerika Serikat. Berikut bagan model Pengambilan Keputusan William D. Coplin dan pengaplikasiannya dalam kasus Amerika Serikat berdamai dengan Taliban.



*Bagan 1.1 Model Decision Making William D. Coplin*



#### **D. Argumen Penelitian (Hipotesa)**

Dari rumusan masalah dan merujuk pada kerangka teori yang telah diuraikan tersebut penelitian ini menarik hipotesa Amerika Serikat memutuskan untuk berdamai dengan Taliban disebabkan karena dua alasan yaitu:

1. *Economy-Military Capability*: Penghematan anggaran militer Amerika Serikat yang sudah dikeluarkan sejak awal Perang Afghanistan terjadi;
2. *Domestic Politics*: Trump sebagai aktor pengambil keputusan, ingin membuat citra positif dan meningkatkan elektabilitas pada kampanye Pemilihan Presiden Amerika Serikat tahun 2020;

3. *International Context*: Amerika Serikat ingin menciptakan wajah baru Amerika Serikat yang bersahabat dan tidak menggunakan kekerasan kepada dunia tetapi tetap dipandang sebagai negara yang hebat

#### **E. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini ialah dengan metode penelitian kualitatif yang berfokus pada alasan dibalik keputusan damai Amerika Serikat dengan Taliban. Metode penelitian kualitatif merupakan metode penelitian dengan menggunakan proses pengumpulan dan pengolahan data dimana peneliti menggunakan analisis data sekunder melalui literatur berupa buku, jurnal, dokumen pemerintah, dan berita ataupun sumber dan media lainnya. Metode Kualitatif menurut Dr. J.R. Raco merupakan pengumpulan data berupa teks atau kata yang kemudian di analisis dan dijabarkan kembali oleh peneliti dalam hal ini penulis. Penjabaran tersebut disertai dengan penelitian-penelitian ilmuwan lain yang sudah dibuat sebelumnya. Hasil dari penelitian kualitatif dituangkan dalam laporan tertulis (J.R.Raco, ME., M.Sc., 2010).

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Dengan luasnya permasalahan yang ada dan untuk menjaga keefektivan skripsi ini, maka penulis membatasi jangkauan penelitian yaitu dengan memfokuskan pada alasan dibalik keputusan Amerika Serikat menyepakati perjanjian damai setelah 18 tahun berkonflik dengan kelompok Taliban pada Perang Afghanistan.

Cangkupan bahasan juga akan meliputi seputar Perang Afghanistan, Kebijakan, Anggaran Militer, dan Kondisi Ekonomi-Politik Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Trump, serta Kelompok Taliban sebagai pihak yang berseteru.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk menghasilkan sebuah skripsi yang baik, terstruktur, dan sistematis maka penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

- BAB I menjelaskan tentang latar belakang masalah dalam kesepakatan damai antara Amerika Serikat - Taliban, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, metode penelitian, jangkauan penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II menjelaskan tentang kronologi keterlibatan dan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada Perang Afghanistan hingga perjanjian damai disepakati
- BAB III menjelaskan tentang alasan Amerika Serikat berdamai dengan Taliban pada masa Pemerintahan Donald Trump
- BAB IV berisi kesimpulan yang memuat rangkuman dari bab-bab sebelumnya.