

RASIONALITAS AMERIKA SERIKAT DALAM PERJANJIAN DAMAI DENGAN TALIBAN PASCA KONFLIK DI AFGANISTAN

Ni Wayan Ayu Suwari¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, A.A. Ayu Intan Parameswari³⁾

^{1,2,3)}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: ayusuwari@gmail.com¹⁾, sukmasushanti@unud.ac.id²⁾, prameswari.intan@gmail.com³⁾

ABSTRACT

The US invasion of Afghanistan was motivated by the unwillingness of the Taliban regime in Afghanistan to hand over Al-Qaeda, which was the perpetrator of the 9/11 attacks, to the US. After 18 years of invasion, the US carried out a reorientation of foreign policy in Afghanistan in the form of a Peace Agreement with the Taliban. This study then attempts to analyze the reasons for the formation of the US peace agreement with the Taliban using the rational actor model and the supporting concept of retrenchment strategy. This study was analyzed using an explanatory-qualitative methodology sourced from secondary data. The result of this study is that the US entered into a peace agreement to stop massive losses due to the invasion in the form of material and troop crises. This can be achieved at the expense of US interests in Afghanistan.

Keywords: *United States of America, Taliban, Peace Agreement, Rationality*

1. PENDAHULUAN

Amerika Serikat mengalami tragedi serangan terorisme terburuk yang dikenal dengan peristiwa 9/11. Penyebab tragedi tersebut adalah serangan Al-Qaeda yang menghancurkan gedung kembar *World Trade Center* (WTC) dan Pentagon (Payani, 2016). Menanggapi serangan tersebut Amerika Serikat kemudian membentuk kebijakan *Global War on Terror*. Kebijakan *Global War on Terror* (GWOT) menjadi legalitas Amerika Serikat menginisiasi gerakan melawan kelompok teror.

Amerika Serikat kemudian memburu kelompok Al-Qaeda dan juga pimpinannya yaitu Osama Bin Laden. Al-Qaeda berlindung di Afganistan dibawah rezim Taliban. Mengetahui hal tersebut, Amerika Serikat menghimbau untuk menyerahkan kelompok Al-Qaeda terhadap Amerika Serikat. Namun permintaan tersebut mendapat penolakan

oleh Taliban. Amerika Serikat dibawah pimpinan Bush kemudian mengeluarkan wacana "*either you are with us, or you are with the terrorist*" (*Council on Foreign Relations*, 2020). Wacana tersebutlah yang mengawali invasi Amerika Serikat di Afganistan untuk memerangi kelompok Taliban.

Amerika Serikat sangat konsisten mengaktualisasikan kapabilitas untuk memerangi kelompok Al-Qaeda maupun Taliban. Hal ini dapat diamati melalui operasi militer yang telah dilaksanakan 18 tahun di Afganistan. Invasi pertama AS adalah operasi *Enduring Freedom Afganistan* (OEF-A) pada 7 Oktober 2001. *Congressional Research Service* (2017) menyatakan bahwa operasi AS ini mendapatkan dukungan oleh sekutunya seperti *Northern Alliance*, pasukan anti-taliban etnis Pashtun. Hasil dari operasi ini adalah Taliban kehilangan kota Mazar e

Sharif pada 9 November 2001, dan pada 9 Desember 2001 Taliban melarikan diri dari Kandahar. Amerika Serikat kemudian mengendalikan wilayah Kandahar dan beberapa wilayah lainnya seperti Taloqan, Bamian, Herat, Kabul dan Jalalabad (*Council on Foreign Relations*, 2020). Operasi militer AS kemudian dilanjutkan dengan operasi Tora Bora pada Desember 2001.

Amerika Serikat melanjutkan operasi militer pada tahun 2003 melalui operasi *Anaconda*. Operasi ini merupakan serangan darat terstruktur dan terbesar yang juga melibatkan sejumlah ANDFS. Jumlah pasukan pada operasi tersebut adalah hampir 2000 tentara Amerika Serikat dan 1000 tentara Afghanistan bertempur melawan 1000 kelompok militan yaitu Taliban dan Al-Qaeda (Katzmen, 2017). Operasi ini dilanjutkan dan dipertahankan melalui operasi *Mountain Lion*.

Tahun 2003 hingga 2005 AS tetap mempertahankan komitmennya dengan melakukan operasi militer lainnya di Afghanistan. Namun pada 2006 Amerika Serikat mengalihkan fokusnya untuk melakukan invasi di Irak. Melemahnya fokus AS dimanfaatkan oleh Taliban untuk mengambil alih kekuasaan di beberapa wilayah Afghanistan bagian Selatan dan Timur. Strategi yang dilakukan Taliban adalah penyerangan di post pemerintah dan militer juga memaksimalkan strategi griliya.

Amerika Serikat yang mengetahui kebangkitan Taliban kemudian meningkatkan kapabilitas militer. Laporan *Council on Foreign Relations* (2020) dengan tulisan "*Timeline U.S War Afghanistan*", melaporkan bahwa pada tahun 2009 total pasukan

Amerika Serikat yang menjadi satuan militer di Afghanistan adalah 68.000 pasukan.

Amerika Serikat kemudian melanjutkan operasi militer melalui *Khanjar Panther's Claw Operation* dengan bantuan pasukan koalisi ISAF-NATO. Serangan tersebut ternyata tidak melemahkan kedudukan Taliban. Taliban memberikan serangan balik melalui *Foladi Jal operation* (Eurotrib, 2009). Operasi kemudian berlanjut sampai tahun 2010 untuk menangkai kebangkitan Taliban melalui *Moshtarak & Kandahar Operation*.

Tahun 2011 kemudian AS mengubah fokusnya dengan memburu pimpinan Al-Qaeda yaitu Osama Bin Laden dengan strategi *Neptune Spear Operation* di wilayah perbatasan Afghanistan-Pakistan. Hasil dari operasi gabungan yang melibatkan pasukan koalisi AS dan CIA adalah berhasil dibunuhnya Osama Bin Laden pada 2 Mei di Abbotabad Pakistan (Hardiyanti, 2018). Tahun 2011 ini merupakan titik kejayaan AS yang mempengaruhi perubahan kebijakan AS selanjutnya di Afghanistan.

Amerika Serikat kemudian mengakhiri misi OEF dan mengembangkan komitmennya melalui *Operation Freedom Sentinel* (OFS). Operasi ini menerapkan misi lanjutan yaitu *counterterrorism* dan juga meningkatkan kualitas ANDFS dengan memberi pelatihan dan bantuan sosial. OFS berlangsung secara resmi dari tahun 2015 hingga 2024 melalui perjanjian *Bilateral Security Agreement* (BSA) (Hardiyanti, 2018).

Kekuatan Taliban ternyata semakin meningkat yang mana tahun 2017 melalui operasi *Mansori* Taliban melakukan penyerangan terhadap pasukan asing dan mengambil alih distrik penting di Afghanistan

(BBC, 2017). Pada saat yang bersamaan pula muncul kelompok ekstrimis lainnya yaitu ISIS di Afghanistan. Afghanistan semakin kacau dengan lahirnya kelompok-kelompok yang mengganggu stabilitas wilayah Afghanistan. Amerika Serikat kemudian melakukan serangan komprehensif pada tahun 2017 dengan menyerang Provinsi Nangarhar Timur.

Pada tahun 2018 secara tiba-tiba AS mengubah pola interaksi dengan kelompok Taliban dengan melakukan negosiasi damai. Proses negosiasi berlangsung secara intensif hingga tercapainya konsensus membentuk perjanjian damai antara AS dengan Taliban pada 29 Februari 2020 di Doha, Qatar (Washingtonpost, 2020). Isu ini menjadi menarik dengan perubahan pola interaksi yang dilakukan AS terhadap Taliban. Berdasarkan pemaparan isu tersebut kemudian penelitian ini berupaya menganalisis alasan AS melakukan perjanjian dengan Taliban pasca terjadinya dinamika konflik selama 18 tahun di Afghanistan.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua literatur sebagai tinjauan pustaka. Literatur pertama yang dapat membantu penelitian ini adalah tulisan Siti Hardiyanti yang berjudul "Kebijakan Militer Pemerintah Amerika Serikat dalam Memerangi Kelompok Taliban di Afghanistan Pada Kepemimpinan Barack Obama Periode 2009-2012". Siti Hardiyanti (2018) menjelaskan bahwa kebijakan militer Amerika Serikat di Afghanistan saat itu menerapkan pendekatan *Smart Power*. Strategi tersebut merupakan langkah tepat untuk mencapai misi utamanya membunuh

Osama Bin Laden, pemimpin Al-Qaeda pada 2 Mei 2011 di Abbotabad, Pakistan.

Siti Hardiyanti (2018) membangun kerangka berpikir bahwa negara menggunakan *high politic* seperti kekuatan militer untuk menangkal berbagai serangan musuh agar terealisasinya kepentingan nasional. Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, Siti Hardiyanti (2018) menjelaskan Amerika Serikat konsisten menerapkan strategi militer dengan membentuk kerja sama dengan pihak Afghanistan dalam bentuk *Bilateral Security Agreement* (BSA). Perjanjian tersebut menginisiasi terbentuknya pangkalan militer dan juga pelatihan pasukan ANDFS. Tujuan yang hendak dicapai adalah pasukan Afghanistan dapat secara perlahan meningkatkan kualitas dan mampu bertanggung jawab menjaga keamanan Afghanistan dari kelompok militan maupun kelompok teror.

Strategi lain yang diupayakan oleh Amerika Serikat adalah mempersuasi kaum muslim bahwa GWOT merupakan gerakan melawan teror bukan kaum muslim. Upaya tersebut mampu menjadi legalitas dalam proses realisasi kebijakan GWOT. AS kemudian mendapatkan kepercayaan publik dengan tujuan yang jelas dan baik.

Penggabungan strategi *hard power* dan *soft power* tersebut mampu mendukung tercapainya kepentingan AS. Amerika Serikat mampu mencapai misi GWOT untuk memerangi kelompok teror dan menjaga stabilitas keamanan serta membuka peluang untuk mencapai kepentingan lainnya. Kepentingan lainnya yang sedang diupayakan oleh Amerika Serikat adalah kepentingan

ekonomi di Kawasan Timur Tengah yang terkenal memiliki geopolitik strategis.

Penelitian ini berkontribusi memberikan gambaran umum penelitian untuk menjelaskan strategi operasi militer yang diupayakan Amerika Serikat untuk menghadapi kelompok ekstrimis maupun kelompok teror. Sehingga nantinya melalui penjabaran operasi militer tersebut penelitian ini mampu menunjukkan reorientasi atau perubahan strategi yang dilakukan AS menghadapi kelompok-kelompok tersebut.

Tulisan Siti Hardiyanti belum cukup berkontribusi untuk menjelaskan alasan Amerika Serikat melakukan perjanjian damai dengan Taliban. Oleh karena itu, penelitian ini kemudian menggunakan literatur kedua dari Agastya Wardhana & Vinsensio M. A. Dugis yang berjudul "Grand Strategy Isolasionisme Selektif: Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat di Era Trump". Literatur ini menjelaskan strategi yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat di era pemerintahan Trump.

Wardhana & Dugis (2019) mendeskripsikan bahwa Amerika Serikat di era sekarang berpotensi mengalami *hegemonic decline*. Hal ini mengakibatkan AS mengubah pola interaksi terhadap negara-negara lain dengan menerapkan strategi *retrenchment* dalam perspektif *Grand Strategy* sehingga menjadi pondasi dalam merealisasikan kebijakan luar negerinya. Wardana dan Dugis (2019) kemudian berargumen bahwa pola kebijakan luar negeri AS saat ini menerapkan pola isolasionisme selektif.

Pola Isolasionisme selektif diamati melalui kebijakan luar negeri yang di ambil

oleh AS seperti menurunkan komitmen internasionalnya dan juga mempersempit kepentingan nasional yang lebih berorientasi pada urusan domestik. Hal ini berkorelasi dengan semangat *Make American Great Again* yang mana menempatkan kepentingan keamanan nasional dan keamanan masyarakat AS diatas kepentingan negara lain. Sehingga apabila terdapat kebijakan yang merugikan atau tidak memberi keuntungan maka AS akan meninjau kembali bahkan melepas komitmen internasionalnya. Seperti kebijakan AS keluar dari *Paris Agreement* dan *Trans Pacific Partnership* (TPP).

Tulisan Wardhana & Dugis (2019) akan berkontribusi dalam penelitian ini untuk menunjukkan reorientasi kebijakan luar negeri yang didasarkan atas penyesuaian kondisi Amerika Serikat yang berpotensi mengalami *hegemonic decline*. Reorientasi kebijakan yang ditunjukkan melalui pola keputusan secara konsisten tersebut akan membantu menjadi legitimasi yang mendasar dari perjanjian perdamaian Amerika Serikat dengan Taliban. Logika berpikir dengan penerapan konsep *retrenchment* akan berkontribusi dalam penelitian ini untuk menjelaskan alasan logis yang diambil sebagai langkah penyesuaian terhadap situasi kompleks dan ancaman *hegemony decline* yang dihadapi oleh Amerika Serikat.

Rational Actor Model

Graham T. Allison (1968) dalam mekanisme model aktor rasional menyatakan bahwa *Decision Maker* bertindak melalui mekanisme sistematis berdasarkan pertimbangan logis dengan tujuan

mengoptimalkan hasil, *Value-Maximizing*. Mekanisme yang sistematis melalui beberapa pemenuhan komponen seperti:

A. Goal and Objectives

Pada tahap ini negara sebagai aktor rasional menentukan tujuan yang hendak dicapai. Tujuan yang dicapai memiliki unsur kepentingan nasional dan juga keamanan nasional.

B. Alternatives

Alternatif merupakan serangkaian tindakan dari probabilitas yang ada. Tindakan yang diambil harus relevan dengan masalah strategis sehingga memberikan spektrum alternatif yang tepat.

C. Consequences

Spektrum alternatif tindakan dari probabilitas yang ada tentu memiliki kalkulasi serta konsekuensi tersendiri. Maka dari itu perlu melihat relevansi konsekuensi untuk mempertimbangkan kelebihan dan kekurangan agar tercapainya tujuan strategis.

D. Choice

Spektrum alternatif yang sudah dikalkulasikan berdasarkan konsekuensi yang ada kemudian dipilih menjadi pilihan nasional yang paling rasional. Pilihan rasional ini dipertimbangkan dengan *value-maximizing*. Aktor rasional kemudian memilih alternatif yang memiliki konsekuensi paling rendah dan keuntungan paling tinggi. (Alisson, 1968:8)

Rational Actor Model merupakan konsep dengan alur berpikir sederhana namun menjadi hal mendasar yang mampu menjelaskan perilaku negara. Hal ini dikarenakan *Rational Actor Model* mampu menggambarkan pola tindakan negara yang senantiasa berdasar kepada kalkulasi untung dan rugi yang bersifat strategis dan sistematis. *Rational Actor Model* sebagai indikator optimalisasi nilai masih relevan digunakan untuk menganalisis fenomena baru dalam pengambilan kebijakan luar negeri. Tidak terkecuali untuk menganalisis pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Kerangka berpikir ini berkontribusi untuk menegaskan bahwa pertimbangan utama yang menjadi rasionalitas AS adalah kalkulasi keuntungan dan kerugian dari pengambilan kebijakan perjanjian damai dengan Taliban.

Retrenchment Strategy

Mcdonald & M. Parent (2011) menyatakan bahwa negara akan mengalami ketidakseimbangan dalam memutuskan kebijakan luar negeri ketika negara dihadapkan pada situasi "*Lippmann gap*". Situasi ini merupakan adanya ketidakseimbangan dalam pemenuhan komitmen luas dengan kapabilitas yang dimiliki. Oleh karena itu, untuk mengatasi situasi yang ada negara harus membentuk strategi yang tepat.

Mcdonald & M. Parent (2011:11) kemudian memberikan kontribusi pemikiran untuk mengatasi "*Lippmann gap*" yang dihadapi oleh negara melalui *retrenchment*. *Retrenchment* didefinisikan sebagai kebijakan untuk mencabut komitmen strategis sebagai

tanggapan atas kondisi kekuasaan yang menurun atau *Hegemonic Decline*. Hal ini bermakna bahwa adanya upaya untuk mengurangi keseluruhan biaya kebijakan luar negeri dengan mendistribusikan kembali sumber daya dari komitmen perifer dan menuju komitmen inti.

Retrenchment Strategy kemudian berkontribusi pada penelitian ini untuk menunjukkan rasionalitas AS dalam perjanjian damai. Poin yang terkandung dalam perjanjian damai menjadi upaya yang dimaksimalkan AS untuk mengatasi *Lippmann Gap* yang diakibatkan oleh ancaman *Hegemonic Decline* AS.

3. METODELOGI PENELITIAN

Metodelogi penelitian ini menggunakan pendekatan eksplanatif-kualitatif. Menurut Neuman (2007:16) metode eksplanatif berupaya untuk menjelaskan alasan yang melatarbelakangi sebuah peristiwa, penyebab, kondisi, serta perilaku di dalamnya. Penelitian ini kemudian menggunakan data sekunder dengan berdasar pada tingkat analisa negara. Data kemudian dianalisis menggunakan metode *Successive Approximation*. Neuman (2007) menyatakan bahwa *Successive Approximation* dimulai dari membentuk rumusan masalah dan membangun hipotesa jawaban. Kemudian memilih kerangka berpikir yang mampu mendukung hipotesa jawaban. Proses dilanjutkan dengan mencari data secara berturut-turut kemudian mengkomparasi kembali dengan kerangka berpikir. Sehingga data yang dikumpulkan dapat diuji keakuratannya.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pasca invasi terpanjang Amerika Serikat di Afganistan yaitu 18 tahun, Amerika Serikat mengubah strategi di Afganistan dengan menghentikan invasi dan mempertegas komitmennya melalui perjanjian damai dengan Taliban. Perjanjian damai dilaksanakan di Qatar, Doha 29 Februari 2020 (Qazi,2020). Adapun poin perjanjian damai AS dengan Taliban membahas terkait 1) Upaya penarikan pasukan AS dan koalisinya secara bertahap, 2) Melakukan upaya gencatan senjata, 3) Negosiasi intra-Afganistan untuk membahas secara komprehensif keamanan Afganistan, 4) Poin terakhir sebagai tujuan yang diharapkan adalah menjadikan Afganistan sebagai wilayah yang aman dari kelompok teror sehingga tidak mengganggu stabilitas keamanan Afganistan, AS dan juga sekutunya (Washingtonpost, 2020).

Langkah yang diambil oleh Amerika Serikat tersebut merupakan hasil dari kerangka berpikir sistematis, objektif dan rasional. Membahas lebih mendalam terkait analisis keputusan perjanjian damai, maka pembahasan akan dimulai dengan kekuatan Taliban sebagai lawan negosiator. Pembahasan akan dilanjutkan dengan memaparkan *trade off* yang dikorbankan oleh AS, pertimbangan yang mempengaruhi keputusan AS, serta keuntungan dan kerugian perjanjian damai dengan Taliban.

4.1 Taliban Kelompok Ekstrimis Terorganisir di Afganistan

Taliban merupakan kelompok ekstrimis yang memiliki daya tahan kuat dan mampu menyeimbangkan kekuatan AS dalam

operasi militer. Hal ini dipengaruhi oleh kemampuan Taliban dalam konsolidasi dan mengatur mekanisme finansial untuk menunjang gerakan perlawanan untuk AS.

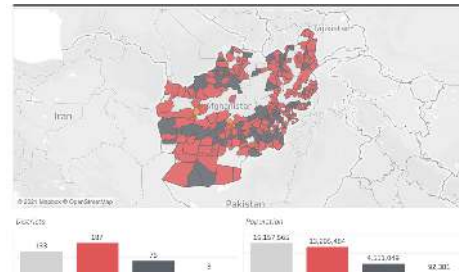
Taliban memanfaatkan keistimewaan Afganistan sebagai salah satu *Golden Crescent*. Wilayah *Golden Crescent* merupakan wilayah penghasil opium terbesar di dunia dan Afganistan adalah satu diantaranya (Ariastuti, 2020; 206). Taliban mengendalikan wilayah yang memiliki potensi ladang opium. Taliban mengembangkan bisnis opium sampai dengan obat bius yang dipercaya digunakan untuk mendukung biaya operasional serangan kepada pasukan asing.

United States Institute of Peace (2009 :5) melaporkan bahwa Taliban telah mendiversifikasi aktivitas mereka dalam bisnis opium di wilayah Afganistan Selatan yang menjadi wilayah kekuasaannya. Berdasarkan data tahun 2008, sekitar 98 persen tanaman opium Afghanistan ditanam di enam provinsi selatan dan barat daya. Wilayah tersebut adalah Farah dengan luas ladang opium 9.101 hektar, Helmand sebagai pusat penghasil ladang opium memiliki luas 80.273 hektar. Wilayah Kandahar juga dikenal sebagai wilayah terluas kedua sebagai penghasil opium di Afganistan dengan luas 20.475 hektar. Wilayah lainnya adalah Nimroz seluas 5.303 hektar, Uruzgan seluas 15.503 hektar, dan Zabul. *United Nations Security Council* (2009) melaporkan bahwa rata-rata tiap tahunnya Taliban mendapat keuntungan yang tinggi dan tahun 2018 Taliban mendapatkan keuntungan sejumlah \$400 miliar.

Laporan *Council on Foreign Relations* (2020) yang berjudul "*Taliban in Afghanistan*"

menyatakan bahwa tahun 2020, Taliban menguasai 18% wilayah di Afganistan. Kendali wilayah dibawah kekuasaan Taliban ini menunjukkan bahwa keberadaannya berpengaruh terhadap stabilnya wilayah Afganistan.

Gambar 4.1 Wilayah Kekuasaan Taliban di Afganistan Tahun 2020



Sumber : *FDD's Long War, 2020*

Keistimewaan Afganistan yang dimanfaatkan oleh Taliban ini menjadikan Taliban kelompok ekstrimis kuat dan tetap memiliki pengaruh dalam politik domestik Afganistan yang tidak stabil.

Kekuatan Taliban sebagai kelompok ekstrimis yang terorganisir di Afganistan erat dipengaruhi oleh kemampuan konsolidasinya. Taliban mendapatkan kepercayaan masyarakat Afganistan setelah pemerintah Afganistan tidak memberikan pelayanan yang baik pada masyarakat. Terjadi ketidakstabilan politik domestik, tidak efektifnya mekanisme pemerintahan dan terjadi korupsi membuat tidak sedikit masyarakat kemudian berada di pihak oposisi pemerintah. Hal tersebut mengakibatkan terdapat dua kubu yang mempengaruhi stabilitas keamanan intra-Afganistan. Kubu pertama adalah pemerintah dan kubu kedua adalah Taliban.

Posisi Taliban yang kuat dan juga penting di Afganistan menjadi alasan Amerika Serikat tidak hanya berupaya mengakhiri invasi. Amerika Serikat kemudian

mempertegas komitmennya dengan membentuk perjanjian damai. Perjanjian damai merupakan upaya Amerika Serikat untuk mengakhiri invasi secara bertanggung jawab dan membentuk konsesus bersama Taliban untuk memenuhi kepentingannya.

4.2 Kepentingan Amerika Serikat dalam Kebijakan *Operation Freedom Sentinel*

Pasca OEF, Amerika Serikat mengubah kebijakannya dengan membentuk *Operation Freedom Sentinel* (OFS). Misi yang dibawa dalam operasi ini adalah melanjutkan realisasi *counterterrorism* dengan jumlah pasukan terbatas dan secara bertahap mempersiapkan ANDFS untuk mampu bertanggung jawab secara komprehensif terkait keamanan wilayah Afganistan.

OFS dilaksanakan berdasarkan *Bilateral Security Agreement* (BSA) yang mana AS diberikan izin membentuk pangkalan militer Bagram, Mazar-e-Sharif, Jalalabad, Gardez Kandahar, Helmand, Herat Shindand dan Kabul (Hardiyanti, 2018: 23). Pangkalan militer tersebut difungsikan untuk melatih ANDFS. Fakta-fakta lainnya adalah pangkalan militer difungsikan untuk menjebatani kepentingan AS dalam eksplorasi cadangan alam dan juga kontrol terhadap kondisi geopolitik Afganistan yang strategis.

Afganistan merupakan salah satu negara yang memiliki cadangan mineral, yang mana keberadaannya menjadi kontestasi penjarahan negara industri seperti Tiongkok dan Rusia. Salah satu cadangan alam yang menjadi keistimewaan Afganistan adalah persebaran litium di kawasan Afganistan. Litium tersebar di tiga kawasan yaitu di

provinsi Ghazni di timur dan provinsi Herat dan Nimroz di barat (VOA, 2017). Apabila dikaitkan dengan persebaran cadangan mineral Afganistan, Amerika Serikat telah menempatkan salah satu pangkalan militer di titik lokasi tersebut yaitu Herat.

Afganistan secara geopolitik memiliki lokasi strategis karena berada diantara negara-negara yang kaya minyak. Oleh karenanya, Afganistan merupakan salah satu jalur distribusi minyak yang akan dibawa ke negara revisionis AS yaitu Tiongkok dan Rusia. Hal tersebut ditegaskan dalam kerja sama *Pipeline Strategy Framework* yang ditandatangani Afganistan di wilayah Islamabad pada 25 April 2008 (Hardiyanti, 2018:33). Amerika Serikat secara tidak langsung memiliki kepentingan untuk mengontrol persebaran minyak yang akan dibawa ke Tiongkok dan Rusia dengan menempatkan pangkalan militer di Kandahar dan juga Herat.

Gambar 4.2 Rute Proyek Pipeline Strategy Framework di Afganistan



Sumber : Intellinews, 2018

Kepentingan ini merupakan *trade off* yang harus dikorbankan AS apabila memutuskan menghentikan invasi dan melakukan penarikan pasukan sesuai dengan poin perjanjian damai dengan Taliban.

4.3 Rasionalitas perjanjian Damai Amerika Serikat dengan Taliban

Analisis diawali dengan mengidentifikasi tujuan dan kepentingan melalui strategi politik Amerika Serikat yang mempengaruhi realisasi kebijakan luar negeri AS di Afganistan. Amerika Serikat menggaungkan retorika “*Make American Great Again*”. Yang mana ditegaskan dalam pidato Trump yaitu:

“My foreign policy will always put the interests of the American people and American security first..... Under a Trump administration, no American citizen will ever again feel that their needs come second to the citizens of a foreign country... we have no choice, we must make America respected again. We must make America truly wealthy again. And we must — we have to and we will make America great again.”(Trump, 2016)

Kutipan pidato tersebut mengindikasikan bahwa kepentingan Amerika Serikat adalah mengutamakan kepentingan nasional dan keamanan masyarakat AS diatas negara lain. Kebijakan luar negeri AS berorientasi kedalam untuk pemenuhan kepentingan domestik. Hal ini yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri AS di Afganistan.

Amerika Serikat mempertimbangkan tujuan tersebut dengan mengambil langkah menghentikan invasi di Afganistan yang dinyatakan menjadi invasi terpanjang dalam sejarah operasi militer Amerika Serikat. Amerika Serikat mengambil langkah menghentikan invasi dan mempertegas dengan melakukan perjanjian damai dengan

Taliban. Keputusan tersebut dipengaruhi oleh pertimbangan internasional dan pertimbangan domestik.

Internasional

Amerika Serikat merupakan negara hegemon yang memiliki kemampuan dalam membentuk aturan-aturan penting karena kapabilitas mumpuni disegala sektor (Schubert, 2003). Sebagai negara hegemon, AS mempertahankan *status quo* dan mengambil peran menjaga stabilitas keamanan dengan menempatkan pasukan, pangkalan militer dan pemberian bantuan kepada sekutu. Namun dalam jangka panjang, upaya mempertahankan *status quo* tersebut menjadi beban yang merugikan AS. Negara lain yang seharusnya memiliki peranan inti menjaga stabilitas keamanan hanya menjadi penonton yang hanya dapat menikmati hasilnya.

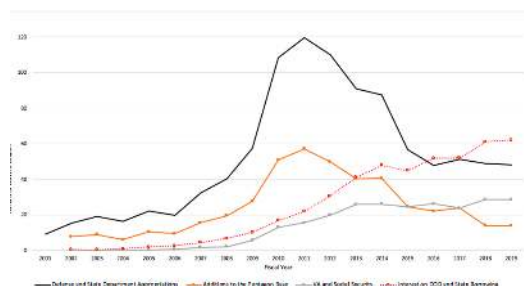
Kedudukan keamanan sebagai isu utama pasca perang dunia II saat ini telah bergeser dengan kemunculan isu ekonomi. Pergeseran isu mempengaruhi performa AS sebagai negara hegemon. Terlebih lagi munculnya negara-negara revisionis seperti Tiongkok dan Rusia yang semakin menunjukkan eksistensinya dan mengancam kedudukan AS sebagai negara hegemon. Wardhana & Dugis (2019) kemudian berargumen bahwa Amerika Serikat mengalami ancaman *hegemonic decline*. Hal ini berkorelasi dengan menurunnya kepercayaan publik apabila bersikukuh melanjutkan invasi di Afganistan. Oleh karena itu, penting bagi AS meninjau kembali kebijakannya di Afganistan dan melakukan reorientasi menghentikan invasi

dan mempertegas dengan melakukan perjanjian damai dengan Taliban.

Domestik

Amerika Serikat telah mengorbankan harga yang mahal selama invasi di Afganistan. Hal tersebut dapat diidentifikasi melalui pengeluaran materi maupun jumlah pasukan gugur saat invasi.

Grafik 4.1 Biaya AS di Afganistan 2001-2019



Sumber: *Brown University, 2019*

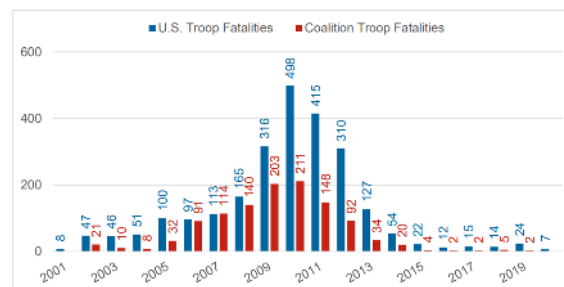
Amerika Serikat mengeluarkan biaya paling tinggi untuk kebijakan operasi militer yang mana dana dikelola oleh *Defense and State Department*. Apabila dikalkulasikan berdasarkan data terlapor oleh Brown University (2019) dana operasi militer sejumlah \$ 999,7 miliar. Penambahan anggaran dasar militer adalah \$ 441,2 miliar. Selanjutnya Amerika Serikat memiliki kepentingan seperti membentuk pangkalan militer, melatih satgas keamanan Afganistan, membantu memulihkan ekonomi Afganistan serta pembayaran hutang untuk pinjaman dana selama perang. Keseluruhan biaya yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat untuk kepentingan tersebut adalah \$ 456,8 miliar. Amerika Serikat juga mengeluarkan biaya yang berlaku dalam jangka panjang untuk apresiasi, perlindungan keamanan dan kesejahteraan veteran yang mana alokasinya mencapai \$ 241,5 miliar. Total dari keseluruhan komponen yang menjadi

kalkulasi biaya Amerika Serikat selama invasi 18 tahun di Afganistan adalah \$ 2 triliun.

Pengeluaran sejumlah \$ 2 triliun selama invasi 18 tahun di Afganistan merupakan nominal yang sangat tinggi. Terlebih lagi invasi didanai oleh hutang. Hal ini tentu akan sangat merugikan pengeluaran dan ekonomi AS jangka panjang untuk pemenuhan membayar hutang. AS akan lebih rasional meninjau kembali kebijakan agar mampu merelokasikan dana untuk kepentingan domestik yang vital. Terlebih lagi keamanan Afganistan merupakan tanggung jawab inta-Afganistan itu sendiri dan bukan menjadi komitmen inti AS.

Pertimbangan lainnya yang menjadi hal signifikan harus diperhatikan adalah penurunan kuantitas pasukan AS. Amerika Serikat telah kehilangan korban pasukan dan apabila dibiarkan dapat berpeluang menjadi krisis pasukan. Penurunan pasukan AS akan mempengaruhi melemahnya *element of power* AS dan bukanlah strategi yang cerdas apabila pasukan dibiarkan gugur di wilayah yang kurang dapat menjanjikan pemenuhan kepentingan AS.

Grafik 4.2 Pasukan AS dan Koalisi Tewas Invasi Afganistan Tahun 2001-2019



Sumber: *Brooking Foreign Policy, 2020*

Amerika Serikat kehilangan sejumlah 2.434 pasukan sejak 2001-2019. Pasukan koalisi Amerika Serikat yang membantu invasi

Afganistan juga telah tewas sebanyak 1.139 pasukan (Broking Foreign Policy, 2020).

Tidak hanya pasukan AS, *Afghanistan National Security Force* (ANSF) pada tahun 2001 sampai Februari 2014 telah mengorbankan 14,000 pasukan. Tahun berikutnya, terhitung 5 tahun saja dari tahun 2014 sampai 2020 jumlah pasukan yang telah dikorbankan adalah 45.000 pasukan. Invasi Amerika Serikat memberikan dampak yang sangat meluas disegala sektor termasuk masyarakat sipil Afganistan. Laporan *Council on Foreign Relations* (2020) yang berjudul “*Taliban in Afghanistan*” menyatakan bahwa korban masyarakat sipil Afganistan lebih dari 43. 000 jiwa.

Pertimbangan internasional dan domestik yang telah dipaparkan diatas menunjukkan bahwa Amerika Serikat dihadapkan pada kondisi *Lippmann Gap*. Menurut Samuel Huntington, “*Lippmann gap*”- *a nod to Walter Lippmann's argument that foreign policy becomes insolvent when a nation loses the equilibrium between its commitments and means*. Kondisi ini menunjukkan ketidakseimbangan antara komitmen dengan kapabilitas dalam pemenuhan komitmen tersebut. Amerika Serikat memiliki penurunan performa untuk melanjutkan invasi dan dengan pertimbangan ekonomi domestik dan melemahnya *element of power* maka AS mengambil langkah *retrenchment* untuk beradaptasi dengan situasi yang ada.

Retrenchment Strategy menurut McDonald & M.Parents (2010) adalah strategi mencabut komitmen strategis sebagai tanggapan atas kondisi *hegemonic decline*. Strategi untuk mengurangi keseluruhan biaya

kebijakan luar negeri dengan mendistribusikan kembali sumber daya dari komitmen perifer ke komitmen inti. Komitmen inti yang saat ini menjadi fokus AS adalah pemenuhan keamanan nasional dan keamanan masyarakat AS diatas kepentingan negara lain.

Amerika Serikat kemudian menerapkan strategi *retrenchment* dalam perjanjian damai. Hal yang menegaskan upaya tersebut adalah penarikan pasukan, penutupan pangkalan militer. Kemudian secara bertahap AS akan memindahkan tanggung jawab kepada aktor inti disebuah wilayah yang disebut dengan *Offshore Balancing* atau *Buckpassing* (Mearsheimer & Waltz, 2016). Strategi tersebut tentu dapat mengurangi pengeluaran AS di Afganistan.

Kebijakan luar negeri diputuskan dengan pertimbangan berdasarkan biaya, manfaat tujuan serta konsekuensi. Perjanjian damai sebagai produk kebijakan luar negeri AS di Afganistan kemudian akan dianalisis berdasarkan kalkulasi keuntungan dan kerugian untuk melihat manfaat dan konsekuensi. Graham T. Allison (1968) dalam mekanisme model aktor rasional menyatakan bahwa *Decision Maker* bertindak melalui mekanisme sistematis berdasarkan pertimbangan logis dengan tujuan mengoptimalkan hasil, *Value-Maximizing*. Berangkat dari kerangka pemikiran tersebut maka penelitian ini akan mengkalkulasikan secara rasional keuntungan dan kerugian dari perjanjian damai.

| RASIONALITAS PERJANJIAN DAMAI | |
|-------------------------------|-------------|
| Keuntungan | Kerugian |
| Menghentikan | Terancamnya |

| | |
|--|--|
| pengeluaran Invasi. Dana dapat direlokasi untuk kepentingan yang lebih menguntungkan atau meredistribusi di wilayah yang lebih menguntungkan | kepentingan AS dalam eksplorasi kekayaan alam di Afganistan |
| Memitigasi ancaman krisis pasukan akibat invasi | Terancamnya kepentingan AS dalam mengontrol geopolitik Afganistan. |

Berdasarkan pemaparan tabel tersebut dapat dianalisis bahwa Amerika Serikat mengorbankan kepentingan jangka pendek untuk menghindari kerugian jangka panjang. Kepentingan jangka pendek berkorelasi terhadap kepentingan OFS yaitu kontrol wilayah Afganistan yang strategis sebagai jalur distribusi minyak. Selain itu *trade off* yang dibayarkan adalah menghentikan eksplorasi wilayah yang memiliki cadangan kekayaan alam menggunakan kekuatan militer.

Perjanjian damai menjadi alternatif dan pilihan rasional dengan menganalisis proses terbentuknya perjanjian damai yang berdasarkan pada kedudukan Taliban sebagai kelompok ekstrimis yang terorganisir di Afganistan. Taliban telah menguasai 18 % distrik di wilayah Afganistan pada tahun 2020. Amerika Serikat kemudian memilih tidak akan mengambil langkah beresiko ketika dihadapkan pada meningkatnya kekuatan Taliban dan situasi AS mengalami *hegemonic decline*.

Kompleksitas antara dilema proses dan kalkulasi berdasarkan pada keuntungan maupun kerugian untuk mencapai optimalisasi hasil menjadi pertimbangan yang

saling berkaitan. Hal tersebut menjadi alasan kuat agar Amerika Serikat merealisasikan perjanjian damai di Afganistan. Oleh karena itu, perjanjian damai merupakan keputusan terbaik sebagai bagian dari *value-maximizing*.

5. KESIMPULAN

Amerika Serikat mengambil langkah menghentikan invasi di Afganistan dan memperkuat komitmennya dengan membentuk perjanjian damai dengan Taliban. Hal tersebut dilakukan berdasarkan kerangka berpikir rasional oleh Graham T. Allison yang mempertimbangkan *value-maximizing* dalam memilih keputusan rasional. Keuntungan yang akan diperoleh Amerika Serikat dalam perjanjian damai adalah menghentikan anggaran militer di Afganistan yang tercatat menjadi pengeluaran yang besar selama invasi 18 tahun di Afganistan. Penghentian anggaran militer di Afganistan kemudian memberikan peluang agar Amerika Serikat meredistribusikan anggaran militer di wilayah lainnya atau merelokasikan anggaran militer untuk kepentingan yang lebih menguntungkan. Kemudian keuntungan yang menjadi pertimbangan lainnya adalah menghentikan krisis pasukan sebagai akibat dari invasi.

Adapun *trade off* yang harus dikorbankan AS adalah mempertimbangkan ulang kepentingan eksplorasi wilayah Afganistan yang memiliki cadangan kekayaan alam. AS juga harus bersedia mengurangi kepentingan untuk mengontrol distribusi minyak yang akan dibawa ke Tiongkok dan juga Rusia. Pada hal ini AS memilih mengorbankan kepentingan jangka pendek untuk mengurangi kerugian jangka panjang.

Amerika Serikat kemudian memilih untuk menghentikan invasi dengan strategi *Retrenchment* untuk mengurangi dampak negatif *Lippmann Gap* akibat *hegemony decline*. Hal yang dilakukan adalah redistribusi beban militer dari Amerika Serikat kepada Afganistan, pemindahan pasukan dan penutupan pangkalan militer.

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Allison, Graham T. (1968). *Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process and Bureaucratic Politics*. California: The Rand Corporation.

MacDonald, P.K. and Parent, J.M., (2018). *Twilight of the Titans: Great Power Decline and Retrenchment*. Cornell University Press.

Mearsheimer, J.J. and Walt, S.M. 2016. "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy". *Foreign Aff.*

Neuman, WL. (2007). *Basics of Social Research Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Education

Situs Online :

BBC. 2017. *Afghan Taliban Announce Spring Offensive*. <<https://www.bbc.com/news/world-asia-39742802>> Diakses 10 Februari 2021.

IntelliNews. 2018. *Taliban pledge protection as construction starts on Afghan part of TAPI pipeline*. <<https://www.intellinews.com/taliban-pledge-protection-as-construction-starts-on-afghan-part-of-tapi-pipeline-137337/>> Diakses 17 Maret 2021

Magnifico.2009. *2 Weeks Later: Operations Khanjar and Panther's Claw*. <<https://www.eurotrib.com/story/2009/>

7/16/02920/9226> Diakses 10 Februari 2021.

Trump, Donald. 2017. "Read Donald Trump's 'America First' Foreign Policy Speech" <<https://time.com/4309786/read-donald-trumps-america-first-foreign-policy-speech/>> Diakses 28 Maret 2021

Qazi, Shereena. (2020). *US, Taliban to sign deal aimed at bringing peace to Afghanistan*. <<https://www.aljazeera.com/news/2020/02/29/us-taliban-to-sign-deal-aimed-at-bringing-peace-to-afghanistan>> Diakses 23 September 2020.

VOA. 2017. *Afghanistan Tries to Win Trump Support With Lithium* <<https://www.voanews.com/east-asia-pacific/afghanistan-tries-win-trump-support-lithium>> Diakses 17 Maret 2021.

Washington. (2020). *U.S.-Taliban peace deal*. <<https://www.washingtonpost.com/context/u-s-taliban-peace-deal/7aab0f58-dd5c-430d-9557-1b6672d889c3/>> Diakses 20 September 2020.

Jurnal/Dokumen/Karya Ilmiah :

Ariastuti, Hilda. 2020. *Keterlibatan Amerika Serikat di kawasan Golden Crescent: Analisis Geopolitik Terhadap Kejahatan Transnasional*. <e-journal.unair.ac.id> Diakses 12 Februari 2021.

Brown University. 2019. *U.S. War Spending in Afghanistan FY 2001-2019* <<https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2019/us-war-spending-afghanistan-2001>> Diakses 16 Februari 2021.

Congressional Research Service. 2020. *Afghanistan: Background and U.S Policy: In Brief*. <<https://www.hsdl.org/?view&did=835296>

- Council on Foreign Relations. (2020). *Timeline U.S War Afganistan* <<https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>> 7 September 2020.
- Gollob, Sam and Michael E. O'Hanlon. (2020). *Tracking variables of reconstruction and security in post-9/11 Afghanistan*. Brooking Foreign Policy, Afghanistan Index
- Hardiyanti,Siti. (2018). *Kebijakan Militer Pemerintah Amerika Serikat Dalam Memerangi Kelompok Taliban di Afghanistan Pada Kepemimpinan Barack Obama Periode 2009-2012*. <<http://www.jim.unsyiah.ac.id/FISIP/article/view/6009>> Diakses 25 September 2020.
- Roggio, Bill and Alexandra Gutowski. 2020. *Mapping Taliban Control in Afghanistan*. *Foundation for Defense of Democracies Long War Journal*. <<https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>> Diakses 16 Februari 2021.
- Katzmen Kenneth and Clayton Thomas. 2017. *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. Congressional Research Service <<https://fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> > 7 Februari 2020.
- Maizland, Lindsay and Zachary Laub. 2020. *The Taliban in Afghanistan*. *Council on Foreign Relations* <<https://www.cfr.org/background/taliban-afghanistan>> Diakses pada 12 Februari 2021.
- Payani, Bayu Purwa Eka. (2016). *Pengaruh Serangan 9/11 terhadap Perkembangan Dinamika Keamanan Internasional*. 3(1). *Andalas Journal of International Studies* <ajis.fisip.unand.ac.id/index.php/ajis/article/view/59> Diakses 23 September 2020.
- Peters, Gretchen. 2009. *How Opium Profits the Taliban*. *United States Institute of Peace*. <<https://www.usip.org/publications/2009/08/how-opium-profits-taliban>> Diakses 16 Februari 2021.
- Schubert. 2003. *Hegemonic Stability Theory: The Rise and Fall of the US-leadership in World Economic Relation*. <<https://www.grin.com/document/22451>> Diakses 21 Mei 2021.
- United Nations Security Council. 2009. *Tenth report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team submitted pursuant to resolution 2255 (2015) concerning the Taliban and other associated individuals and entities constituting a threat to the peace, stability and security of Afghanistan* <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2019_481.pdf> Diakses 16 Februari 2021.
- Wardhana, Agastya dan Vinsensio M.A Dugis. (2019). *Grand Strategy Isolasionisme Selektif: Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat di Era Trump*. <https://www.researchgate.net/publication/340485292_Grand_Strategy_Isolasionisme_Selektif_Kebijakan_Luar_Negeri_Amerika_Serikat_di_Era_Trump> Diakses 5 Oktober 2020.

