

BAB IV

KEBIJAKAN PENANGGUHAN PENARIKAN PASUKAN MILITER AMERIKA SERIKAT DI AFGHANISTAN DAN PENYEBABNYA

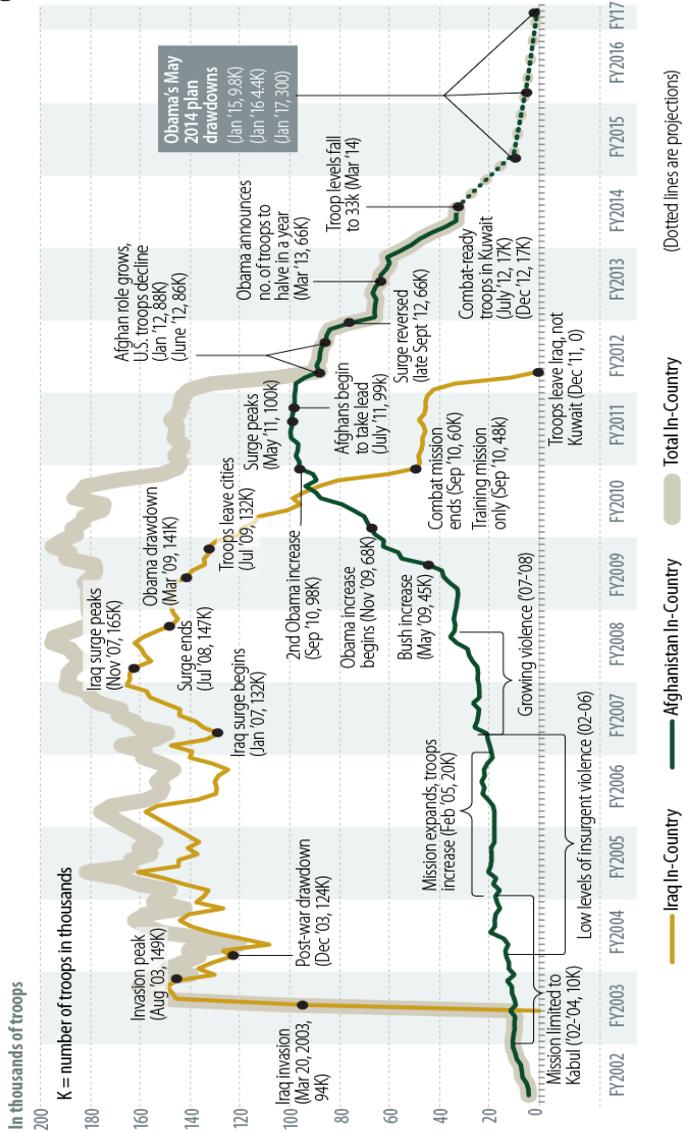
Pada bab ini akan dijelaskan secara teoritik mengenai pokok permasalahan yang diajukan oleh penulis dalam skripsi yang berjudul “Faktor Internasional Sebagai Latar Belakang Kebijakan Amerika Serikat Melakukan Penangguhan Penarikan Pasukan Militer di Afghanistan Tahun 2014-2016”. Secara rinci penulis akan berusaha memberikan eksplanasi untuk menjelaskan alasan dibalik kebijakan Amerika Serikat yang menanggihkan pasukan niliternya di Afghanistan dengan berlandaskan faktor internasional sebagai pemicu terbesar. Pada skripsi ini penulis menggunakan “Teori Kebijakan Politik Luar Negeri” dari William D. Coplin sebagai teori tunggal untuk menjelaskan, menganalisa, serta menjawab terkait kebijakan yang diambil. Teori tersebut akan digunakan sebagai alat pembuktian hipotesa yang sudah terlebih dahulu diajukan pada bab pertama. “Model Kebijakan Politik Luar Negeri” William D. Coplin menjadi landasan penulis dalam menganalisa runtutan dan penyebab Amerika Serikat yang dipimpin Obama sebagai Presiden dan dipengaruhi *policy influencer* dalam menetapkan kebijakan luar negerinya. Dari ketiga konsiderasi yang dikemukakan William D. Coplin, faktor internasional yang menjadi latar belakang Amerika Serikat melakukan penangguhan penarikan pasukan di Afghanistan. Maka dari itu, pada bab ini akan dijelaskan faktor internasional apa yang menjadi latar belakang dari kebijakan Amerika Serikat tersebut.

A. Kebijakan Obama Melakukan Penangguhan Penarikan Pasukan Militer di Afghanistan Tahun 2014-2016

Kebijakan Amerika Serikat dalam pengirim pasukan luar negeri untuk WOT juga masih dilakukan pada masa kepemimpinan presiden Obama berkat warisan dari presiden

Bush sebelumnya. Namun dalam menetapkan kebijakan pengiriman pasukan militer luar negeri ini, presiden Obama memiliki perbedaan mekanisme dari apa yang presiden Bush terapkan, salah satunya adalah merencanakan adanya penarikan pasukan di beberapa negara termasuk Afghanistan. Kebijakan penarikan pasukan militer menjadi fokus kebijakan luar negeri pada era presiden Obama sebagai upaya pemenuhan janji kampanye. Presiden Obama telah berhasil menarik pasukan militernya di Irak, dan kini merencanakan penarikan pasukan militer di Afghanistan pada periodenya. Penarikan pasukan militer di Afghanistan pada era kepemimpinan presiden Bush belum pernah terealisasi sehingga presiden Obama agaknya sedikit lebih optimis untuk dapat melakukan penarikan pasukan walau dilakukan dengan bertahap. Berikut dibawah ini merupakan grafik yang menggambarkan perubahan kebijakan pengiriman pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan dimana presiden Obama memulainya pada tahun 2009.

Gambar 4.1 Penempatan Pasukan Militer Amerika Serikat di Afghanistan Tahun 2002-2017



Sumber : Amy Belasco; 2014; The Cost of Iraq, Afghanistan & Other Global War on Terror Operation Since 9/11; pg: 11.

Sebelum tongkat kepresidenan Amerika Serikat berada di tangan presiden Obama pada tahun 2009, jumlah pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan sempat terlebih dahulu ditambah oleh presiden Bush sebelum mengakhiri masa jabatannya dan digantikan oleh presiden Obama. Maka dari itu, pada kepemimpinan presiden Obama tahun 2009, jumlah tentara yang ditinggalkan di Afghanistan adalah sejumlah 45.000 pasukan militer. Sebelum merumuskan kebijakan penarikan pasukan militer di Afghanistan, ternyata presiden Obama di awal kepemimpinannya sempat menambah pasukan militer dua kali berturut-turut. Ada beberapa gejolak yang dihadapi presiden Obama dalam merumuskan kebijakan pengiriman pasukan militer ke luar negeri, salah satunya mengenai penambahan jumlah pasukan militer di Afghanistan. Terdapat perdebatan antara pihak wakil presiden Biden dan *White House* dengan CIA Leon Panetta mengenai rencana penambahan pasukan militer ke Afghanistan tersebut. Ketika wakil presiden dan *White House* mewaspadai kenaikan jumlah pasukan militer di Afghanistan, CIA Leon Panetta justru menuturkan untuk paling tidak ada penambahan pasukan militer sebanyak 30.000 hingga 40.000 pasukan di Afghanistan. atas perdebatan tersebut, pada akhirnya presiden Obama memutuskan untuk melakukan kebijakan penambahan pasukan militer sebanyak 23.000 pada November 2009 dan 30.000 pasukan militer di tahun berikutnya, September 2010. Jumlah penambahan pasukan militer di Afghanistan tersebut berasal dari alokasi perpindahan pasukan Irak yang sebelumnya sudah ditarik oleh presiden Obama untuk kemudian ditempatkan di Afghanistan. Sehingga dengan penambahan pasukan tersebut, kini jumlah total pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan pada tahun 2010 adalah sebanyak 98.000 pasukan. Dan pasukan militer Amerika Serikat mencapai puncaknya sebanyak 100.000 pada Mei 2011.

Dengan kebijakan yang dilakukan presiden Obama diharapkan mampu mengatasi gejolak perbedaan pendapat sehingga kedepannya dapat memperlancar kebijakan

penarikan pasukan militer di Afghanistan. Keputusan penambahan pasukan militer oleh presiden Obama tidak serta merta didiamkan begitu saja melainkan melakukan evaluasi sehingga dapat merealisasikan rencana penarikan pasukan militer di Afghanistan pada Juli 2011. Rencana penarikan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan akan berlangsung secara bertahap sampai tahun 2014 dimana hanya menyisakan beberapa ribu saja untuk mengamankan kedutaan besar Amerika Serikat di Afghanistan. Sehingga diharapkan selama proses penarikan pasukan tersebut, Afghanistan mampu mengkoordinasi keamanan internalnya sendiri. Tahun 2011 pada bulan Juli, jumlah pasukan militer Amerika Serikat mulai berkurang 10.000 pasukan ditandai dengan kenaikan kontribusi dan kekuatan militer Afghanistan. Sehingga kemudian pada tahun 2012, presiden Obama melakukan dua kali penarikan dengan jumlah masing-masing 11.000 dan 2.000 pasukan pada bulan Januari dan Juni. Presiden Obama terus melakukan penarikan pasukan militer di Afghanistan dengan bertahap seperti ketika menyisakan pasukan menjadi 65.000 di bulan September 2012 dan berkurang separuhnya di tahun-tahun berikutnya menjadi 33.000 pada Maret 2014.

Presiden Obama juga mengumumkan bahwa rencana penarikan akan berlanjut pada akhir tahun 2014 dimana Amerika Serikat akan menyudahi operasi militer terhadap perang di Afghanistan. Setelah melakukan spekulasi terhadap masa depan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan, pada akhir 2014 menuju awal 2015 ada sekitar 9.800 tentara akan tinggal di Afghanistan untuk melakukan pelatihan pasukan keamanan Afghanistan dan melakukan operasi kontra terorisme. Diharapkan, angka tersebut dapat menurun menjadi sekitar 4.400 pada tahun 2016 dan hanya menyisakan beberapa ratus pasukan di tahun 2017. Namun ternyata rencana penarikan pasukan militer Amerika Serikat harus ditangguhkan oleh presiden Obama karena adanya beberapa alasan yang akan dibahas di point selanjutnya mengenai faktor penyebabnya. (Belasco, 2014)

B. Faktor Penyebab Penangguhan Penarikan Pasukan Militer Amerika Serikat Di Afghanistan

Kebijakan Amerika Serikat dalam pengiriman pasukan militer ke Afghanistan untuk WOT bisa berlangsung selama belasan tahun tidak terlepas dari terjalannya hubungan bilateral diantara kedua negara ini, Amerika Serikat dan Afghanistan. Rencana kebijakan penarikan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan juga sempat ingin disetujui oleh presiden Hamid Karzai. Namun pergantian kepemimpinan di Afghanistan juga berimbas pada kebijakan penarikan pasukan militer Amerika Serikat oleh Obama. Ada permintaan dan kesepakatan yang akhirnya dibuat oleh presiden bari Afghanistan tahun 2014 dengan presiden Obama sehingga pasukan militer Amerika Serikat ditangguhkan selama kurang lebih dua tahun kedepan.

1. Krisis Keamanan di Afghanistan dan Munculnya Al-Qaeda & Taliban Baru

Berdasarkan teori William D. Coplin yang digunakan untuk menganalisa kebijakan luar negeri Amerika Serikat terkait penangguhan pasukan militer di Afghanistan karena faktor internasional yang mendorongnya, yakni timbulnya kekuatan oposisi Amerika Serikat pada perang Afghanistan ini yang menguat dari sebelumnya. Kekuatan Taliban dan Al-Qaeda yang meningkat membuat presiden Obama mengurungkan niatnya untuk melakukan penarikan pasukan militer Amerika Serikat sesuai rencana awal pada tahun 2014-2016 tersebut. Posisi Taliban dan Al-Qaeda ini menguat meski pernah mengalami kekalahan atas pasukan militer Amerika Serikat dan NATO yang melancarkan operasi militer di Afghanistan dari akhir tahun 2001. Lebih dari 6 tahun pasca kekalahannya, prediksi yang dibuat Amerika Serikat mengenai jumlah kelompok teroris ini agaknya keliru, bahkan kelompok teroris yang mengatasnamakan jihad ini terus

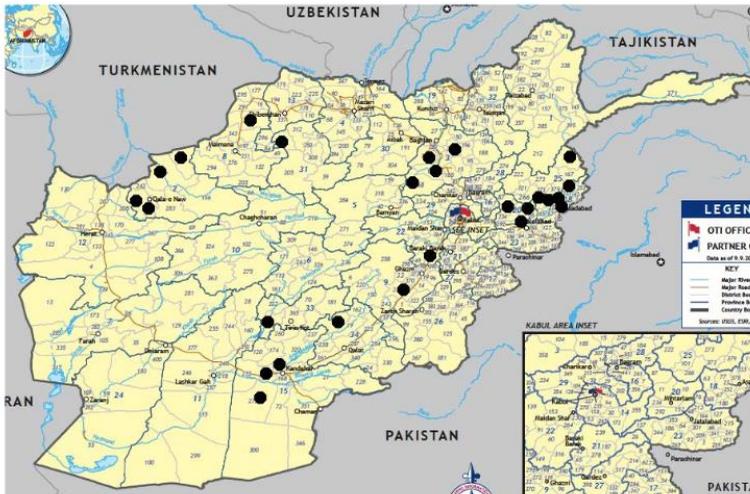
berkembang dan memberikan ancaman hingga tahun 2016.

Jenderal senior Amerika Serikat yang berada di Afghanistan sekitar tahun 2012 mengatakan bahwa laporan yang dibuat oleh intelijen militer Amerika Serikat mengenai Al-Qaeda yang memiliki sekitar 50-100 kelompok tidaklah benar. Dia menambahkan bahwa pasukan militer Amerika Serikat tidak boleh diam saja menanggapi perkembangan Al-Qaeda dan Taliban serta laporan mengenai jumlah anggota mereka harus diperbaharui mengingat jumlah sebenarnya lebih dari yang diketahui Amerika Serikat. Apabila tidak segera ditangani, maka ditakutkan mereka akan berkembang semakin pesat dan akan lebih sulit lagi untuk dikalahkan. Brigadir Jenderal Charles Cleveland selaku juru bicara utama misi NATO di Afghanistan mengatakan kepada *The Washington Post* bahwa ternyata Al-Qaeda memiliki hubungan yang dekat dengan Taliban serta memiliki rencana besar untuk bangkit kembali di Afghanistan. Mayjen Jeff Buchanan, wakil kepala staf misi NATO menegaskan, lebih dari 150 kelompok operasi Al-Qaeda ditemukan di salah satu kamp militer mereka, tempat pasukan militer NATO melakukan operasi militer, yakni distrik Shobarak di Kandahar. Kamp militer yang ditemukan oleh NATO tersebut dilengkapi dengan fasilitas yang mumpuni dengan luas 30 mil persegi, dan termasuk didalamnya banyak persenjataan militer, amunisi, dan perlengkapan lainnya. Jenderal John Campbell selaku komandan operasi tersebut ketika melaporkan kepada pimpinan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan menyatakan bahwa mereka tidak menyangka bahwa Al-Qaeda mencapai 150 kelompok dan memiliki kamp militer yang besar selama kurun 14 tahun peperangan di Afghanistan. Berdasarkan laporan CNN, kamp pelatihan yang dihancurkan dalam operasi panjang oleh pasukan khusus Amerika Serikat dan

pasukan komando Afghanistan tidak serta merta menghentikan langkah Al-Qaeda. Setelah Shorabak, Amerika Serikat dapat memperkirakan jumlah kelompok Al-Qaeda di Afghanistan pada angka 300 kelompok yang meliputi fasilitator perang dan simpatisan pada jaringan mereka.

Jenderal Campbell dan Buchaman telah mengendus terjalinnya hubungan antara Al-Qaeda dengan Taliban sudah sangat lama sebelum Amerika Serikat melancarkan operasi militer pertamanya di Afghanistan. Karena jika ditelaah lebih dalam, Al-Qaeda tidak akan mampu melakukan operasi di 25 dari 34 provinsi di Afghanistan tanpa adanya dukungan dari Taliban yang notabene pernah menguasai Afghanistan atas pemerintahan mereka sendiri.

Gambar 4.2 Peta Penguasaan Wilayah Afghanistan Oleh Taliban 2012



Sumber : *Shadow Justice : How the Taliban Run Their Judiciary, 2012, Antonio Giustozzi, Claudio Franco and Adam Baczek, Integrity Watch Afghanistan, Kololo Poshta, Kabul, Afghanistan.*

Gambar di atas menjadi bukti bahwa kekuatan Taliban baru tidak bisa dipandang sebelah mata dan penguasaan banyak wilayah di Afghanistan tersebut menjadi bukti nyata bahwa bangkitnya Taliban dan Al-Qaeda ini merupakan fakta yang tidak boleh diabaikan oleh pasukan koalisi Amerika Serikat, NATO dan Afghanistan untuk membendung kekuatan dan mengatasi kebangkitan mereka.

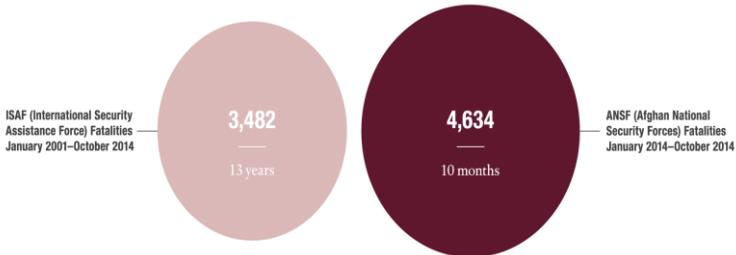
Al-Qaeda dinilai memiliki tingkat kesetiaan kepada pemimpin Taliban, tergambar oleh kesepakatan yang terus dipertahankan dari sebelum meninggalnya Osama Bin Laden untuk melakukan jihad. Dan hubungan diantara keduanya disinyalir mulai

menguat pada tahun 2012 sehingga menghasilkan keresahan di Afghanistan dan pasukan militer Amerika Serikat. Pada tahun 2014 bulan November, dua petugas keamanan Afghanistan ditemukan tewas akibat serangan yang dilancarkan Taliban pada perkampungan warga barat atau dikenal dengan nama kompleks *Green Village* yang merupakan kedua kalinya dalam sepekan. Wakil Menteri Dalam Negeri, Mohammad Ayub Salangi juga melaporkan kepada wartawan BBC bahwa serangan di ibukota Afghanistan, Kabul tersebut dilakukan dengan bom bunuh diri dimana empat pelaku merupakan orang Taliban. Hal tersebut sebagai bukti lain tumbuhnya kekuatan Taliban baru yang berusaha menumbangkan pemerintah Afghanistan terutama dan sebagai salah satu upaya pengusiran kepada pasukan asing di Afghanistan. (Indonesia B. , Taliban Serang Kompleks Warga Asing di Kabul, Empat Tewas, 2014)

Sebelum kejadian pengeboman di atas, terdapat banyak sekali pemberontakan dan aksi teror yang terjadi di Afghanistan. Dapat dipastikan kebangkitan Taliban baru yang juga mendukung kuatnya pasukan Al-Qaeda untuk melakukan beberapa aksi teror jelas mengakibatkan kerugian, terutama terkait dengan jatuhnya ribuan korban.

Diagram 4.3 Perbandingan Jumlah Korban Aksi Teror di Afghanistan.

A Deadly Transition



Source: Brookings Institution, *Washington Post*, iCasualties.org

COUNCIL on
FOREIGN
RELATIONS

Sumber : Council on Foreign Relations, 2015.

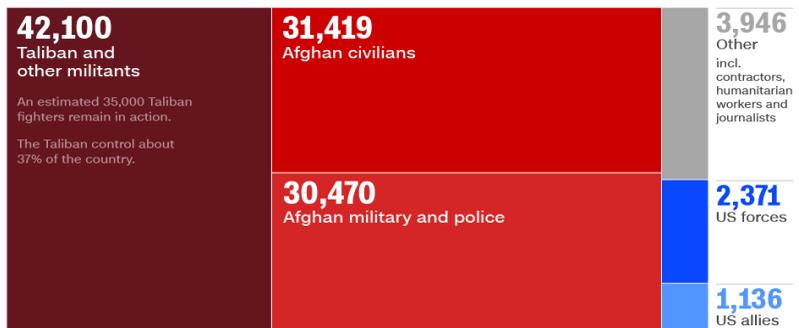
Dari data yang diperoleh antara perbandingan jumlah korban di Afghanistan pada tahun 2009 dan 2014 jelas mengalami peningkatan yang mengindikasikan bahwa Afghanistan mengalami krisis keamanan yang harus segera diatasi. Karena pada tahun 2014, hanya dengan sepuluh bulan penyerangan teror bisa mengalahi jumlah korban selama 13 tahun.

Kemudian pada tahun 2015, militer Amerika Serikat melakukan peningkatan keamanan dan stabilitas di Afghanistan dengan melakukan operasi yang terkonsentrasi di provinsi Kunar dan Nurista dimana Al-Qaeda juga mulai menyebarkan kelompoknya sehingga menyebabkan krisis keamanan di Afghanistan. Barulah pada akhir tahun 2015, Amerika Serikat mendapati bahwa Al-Qaeda sudah menyebar ke hampir wilayah Afghanistan bagian timur dan timur laut. Dalam menanggapi hal tersebut, presiden Obama menginstruksikan bahwa Al-Qaeda tidak boleh ditinggal diamkan begitu saja karena telah mengancam keamanan di Afghanistan, sehingga Obama melakukan penanggulangan pasukan yang awalnya ditarik tahun 2014 untuk akhirnya ditanggunkan sampai awal 2016 untuk menghadapi persebaran Al-Qaeda. (Joscelyn, US

Military Admits Al-Qaeda is Stronger in Afghanistan Than Previously Estimated, 2016)

Berdasarkan data dari tahun 2001 hingga 2016, banyak sekali korban berjatuhan yang menandakan bahwa perang Afghanistan belum selesai bagi Amerika Serikat dan belum mampu memberikan jaminan keamanan bagi warga Afghanistan. Selain pasukan militer Amerika Serikat yang juga menjadi korban, ada beberapa golongan korban lainnya meliputi warga sipil Afghanistan, militer dan polisi Afghanistan, pasukan aliansi Amerika Serikat seperti pasukan NATO, *contractor humanitarian worker*, juga jurnalis yang berada di medan perang. Memang secara kasaran angka, operasi militer di Afghanistan pada awalnya berhasil menumbangkan sejumlah teroris dan militan keras Taliban, namun masih banyak saja korban berjatuhan di medan perang. Hal tersebut menandakan bahwa perlawanan Taliban dan Al-Qaeda masih belum berhenti.

Tabel 4.4 Data Jumlah Korban Perang di Afghanistan



CNN Sources: Watson Institute, Stanford University, SIGAR

Total deaths 2001–2016: **111,442**

Sumber :

<https://edition.cnn.com/2017/08/21/asia/afghanistan-war-explainer/index.html>

Dapat dilihat bahwa jumlah total korban perang Afghanistan mencapai 111.442 korban jiwa yang menandakan bahwa Afghanistan belum aman dari teroris dan kelompok pemberontak. Hal tersebut disamping membahayakan bagi stabilitas Afghanistan tentu akan berimbas pada negara-negara disekitarnya sehingga membuat Amerika Serikat melakukan penanggulangan penarikan pasukan untuk menghadapi kekuatan Taliban dan kelompok militan lainnya.

Ternyata dalam membendung kekuatan Al-Qaeda pasca kekalahan dari pasukan militer Amerika Serikat, mereka melakukan perpindahan ke Pakistan untuk melindungi diri sambil mempersiapkan kekuatan untuk melancarkan serangan balasan. Berdasarkan laporan yang diberikan CNN pada 24 Oktober 2014, pejuang Al-Qaeda telah kembali mengalir ke Afghanistan dari Pakistan utara. Dan Al-Qaeda tidak hanya menargetkan operasi ke Kandahar, tetapi juga mulai merambah ke Helmand. Pada dasarnya pemerintah Pakistan sendiri telah melakukan banyak serangan terhadap Al-Qaeda namun pejabat Pakistan memastikan operasi mereka sudah berpindah ke Helmand karena mengantisipasi serangan operasi militer Pakistan *Zarb-e-Azb* yang dimulai pada Juni 2014. Serangan Pakistan menargetkan kelompok-kelompok jihad Al-Qaeda namun organisasi yang sama dengan Al-Qaeda telah membantu mereka untuk proses perpindahan dan meningkatkan jejaknya di Afghanistan sejak awal 2014 bahkan mendorong kemajuan Taliban sehingga dapat disimpulkan bahwa jaringan teroris ini sudah saling terikat satu sama lainnya. Jadi Amerika Serikat harus segera bertindak dalam menghadapi perubahan kekuatan Al-Qaeda dan Taliban ini di Afghanistan. (Joscelyn, *Al-Qaeda's Kandahar Training Camp Probably the Largest in Afghan War*, 2015)

Kegiatan operasi Al-Qaeda difokuskan pada perencanaan serta memberikan fasilitas terhadap

serangan masa depan yang jelas menjadi ancaman bagi Amerika Serikat dan Afghanistan kedepannya. Organisasi radikal ini memiliki misi dan tujuan yang berkelanjutan di Afghanistan yang terkonsentrasi di wilayah timur dan timur laut. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh *Calhoun : Institutional Archive of the Naval Postgraduate School in California* menilai bahwa kemampuan Taliban untuk menggunakan massa ke medan perang merupakan kekuatan tertinggi karena Taliban memiliki kemampuan dan pengetahuan mengenai perang jauh lebih baik dari pemerintah Afghanistan sendiri. Taliban ini memiliki daya tarik dengan penggunaan sentimen keagamaan, hubungan etnis, tidak menyukai orang asing dalam artian Amerika Serikat & sekutu dan menghardik pemerintah yang dinilai gagal memimpin dan memberikan keamanan kepada warga negara. Oleh sebab itu, besar keinginan Taliban untuk menguasai pemerintahan Afghanistan.

Misi yang dilakukan Taliban melalui kerja sama yang dibangun bersama Al-Qaeda memanfaatkan jumlah masa dan kader untuk melancarkan serangan balasan kepada Amerika Serikat dan Afghanistan. Dengan memanfaatkan kekuatan yang dimiliki, mereka mulai kembali ke medan perang di wilayah-wilayah yang tidak diduga sebelumnya. Oleh karena itu, operasi gabungan militer Amerika Serikat dan Afghanistan mulai menargetkan kembali penyerangan kepada kamp-kamp pelatihan Al-Qaeda di Kandahar pada Oktober 2015 sekaligus menunjukkan tekad perang dan upaya kontra terorisme akan terus dilanjutkan dengan Al-Qaeda ketika mereka menyusun rencana serangan ke arah Barat. (Roggio, 2015)

2. Pengaruh Presiden Afghanistan Kepada Presiden Obama

Hubungan antara Amerika Serikat dengan Afghanistan juga menggambarkan garis hubungan yang terjalin antara kedua presidennya, begitu juga antara

presiden Obama dengan presiden Ashraf Ghani. Kedekatan kedua presiden ini memengaruhi perubahan kebijakan Amerika Serikat yang salah satunya berhubungan dengan posisi pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan untuk proyeksi beberapa tahun ke depan setelah mengalami penanggulangan.

a. Pendekatan Presiden Ashraf Ghani Kepada Presiden Obama

Presiden Ashraf Ghani selaku presiden terpilih secara demokratis oleh rakyat Afghanistan pada tahun 2014 memiliki karakteristik yang berbeda dengan presiden sebelumnya, Hamid Karzai dalam menanggapi keberadaan Amerika Serikat di Afghanistan untuk upaya WOT demi stabilitas keamanan Afghanistan. Ketika pada masa Hamid Karzai cenderung keras dan mengutuk adanya campur tangan pihak Amerika Serikat yang bagi presiden Hamid Karzai terlalu jauh dalam mengambil peran di konflik Afghanistan sehingga yang terjadi adalah peperangan jangka panjang dan menewaskan banyak korban. Sejak awal hubungan yang dibangun presiden Hamid Karzai dengan presiden Obama tidaklah kuat, dan cenderung tegang sejak awal. Presiden Hamid Karzai selalu berusaha untuk membatasi raung gerak penggerebekan dan serangan udara yang dilakukan oleh pasukan asing, bahkan tentara Afghanistan sendiri. Terlebih secara terang-terangan, presiden Hamid Karzai memandang Amerika Serikat dengan penuh kecurigaan sehingga sering menjadikan Amerika Serikat sebagai masalah utama timbulnya instabilitas di Afghanistan, bukan Taliban. Bahkan, pada tahun 2011 sebelum kunjungannya ke *White House*, presiden Karzai menuduh orang Amerika Serikat mencampuri pemilihan presiden sebelumnya dan

mengatakan akan bergabung dengan Taliban. Presiden Karzai bisa dikatakan penuh kecurigaan terhadap Amerika Serikat, berbeda dengan presiden Ashraf Ghani yang lebih terbuka menanggapi kehadiran Amerika Serikat dalam upaya kontra terorisme di Afghanistan. Presiden Ghani jauh lebih substantif ketika berhadapan dengan presiden Obama dalam membahas masa depan Afghanistan. Beliau yang merupakan teknokrat finansial daripada hanya sekedar politisi, pendekatan profesornya terhadap pemerintahan sangatlah meyakinkan dengan rekan sejawatnya dari Amerika. Menurut pendapat pejabat Amerika Serikat, presiden Ghani juga tidak sungkan untuk bersedia menjadi pemimpin masa perang tidak seperti pembatasan serangan yang dilakukan presiden Karzai. Ada nilai tambahan bagi presiden Ghani yang tidak memiliki kesulitan untuk melakukan pendekatan dengan presiden Obama karena tidak ada perbedaan yang begitu signifikan diantara keduanya dalam pola pikir maupun pemetusan kebijakan. Terlebih ternyata presiden Obama dengan presiden Ghani adalah teman kuliah ketika sama-sama mengenyang pendidikan di *Columbia University*. (Rosenberg, 2015)

Dalam melakukan kunjungan kerja ke *White House* untuk bertemu dan menyapa presiden Obama, tujuan yang presiden Ghani tekankan adalah membangun hubungan baru yang lebih produktif antara pemerintah Afghanistan dengan Amerika Serikat setelah lebih dari satu dekade memiliki hubungan yang cukup erat terkait kontra terorisme. Sebelum melakukan kunjungan ke Amerika Serikat, terlebih dahulu presiden Ghani dengan presiden Obama telah melakukan komunikasi intens dengan tiga kali

tautan video yang aman dalam membahas tindak lanjut keberadaan Amerika Serikat di Afghanistan. Namun para pejabat Amerika Serikat merasa bahwa belum ada keputusan akhir atas komunikasi yang dibangun sehingga berujung pada kunjungan presiden Ghani ke *White House*. Agenda yang direncanakan presiden Ghani selama berkunjung cenderung ramah dengan serangkaian pertemuan, makan siang, makan malam, kunjungan wisatawan dengan presiden Obama, diplomat Amerika, anggota kongres bahkan mengadakan wawancara dengan media bersama presiden Obama untuk lebih terbuka kepada masyarakat dunia mengenai hubungan kedua negara ini. Dalam kunjungan presiden Ghani menindaklanjuti kesepakatan *Bilateral Security Agreement* (BSA) yang terlebih dahulu disepakati pada September 2014 dan menekankan permintaan fleksibilitas penarikan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan yang lebih detailnya akan dibahas pada poin berikutnya.

Pada kunjungan kali ini, presiden Obama menekankan poin-poin *Strategic Partnership* antara Amerika Serikat dan Afghanistan. *Pertama*, Amerika Serikat sepakat untuk terus menjaga kerjasama keamanan yang erat. Memang, Afghanistan tetap menjadi tempat yang sangat berbahaya, dan Taliban serta Al-Qaeda masih melancarkan serangan termasuk bom bunuh diri kepada pemukiman masyarakat sipil. Presiden Ghani terus berupaya mengkampanyekan reformasi agar lebih memperkuat pasukan keamanan Afghanistan, termasuk penghormatan terhadap HAM. Dan sebagai bagian dari misi NATO yang juga masih tetap berlangsung, Amerika Serikat ikut berupaya

melatih, memberi saran, dan membantu pasukan keamanan Afghanistan sesuai permintaan presiden Ghani. Operasi terhadap aksi kontra terorisme akan terus dikaji bersama dengan presiden Ghani melalui dialog kemitraan untuk tahun-tahun mendatang. Guna mendukung misi ini, presiden Ghani meminta beberapa fleksibilitas pada jadwal penarikan pasukan militer yang semula direncanakan selesai pada tahun 2014. Berdasarkan kesepakatan dengan Jenderal Campbell di Afghanistan, presiden Obama akan mempertahankan posisi pasukan militer hingga akhir tahun 2016. Fleksibilitas tersebut mencerminkan kemitraan kembali dengan Afghanistan yang mulai terbangun berdasarkan hubungan baik.

Kedua, Amerika Serikat akan terus mendukung proses rekonsiliasi yang dipimpin oleh Afghanistan. Presiden Ghani telah menunjukkan kepemimpinan yang berani untuk mengejar perdamaian Afghanistan dan Amerika Serikat sepakat mengenai keputusan hubungan antara Taliban dengan Al-Qaeda untuk dapat meninggalkan kekerasan dan mematuhi undang-undang yang dibuat Afghanistan termasuk perlindungan perempuan dan kaum minoritas. *Ketiga*, Amerika Serikat mendukung penuh pemerintahan Afghanistan untuk melayani rakyat. Pada intinya, Amerika Serikat dibawah presiden Obama akan terus mendukung perkembangan yang mendasari stabilitas dan perbaikan kehidupan masyarakat Afghanistan. Presiden Obama terkesan dengan reformasi yang diupayakan presiden Ghani untuk mewujudkan Afghanistan yang lebih mandiri, memberdayakan militer Afghanistan. Sementara itu, presiden Ghani menekankan keterlibatan Amerika Serikat

adalah untuk melatih, memberi saran dan membantu militer Afghanistan sebagai kepentingan kolektif kedua negara. Kemitraan yang dibangun presiden Ghani dengan presiden Obama sebagai pondasi yang tidak hanya untuk stabilitas Afghanistan namun juga stabilitas regional dan global. (Secretary, 2015)

Penangguhan penarikan pasukan yang dilakukan presiden Obama hingga tahun 2016 bukan berarti tidak mengupayakan penarikan pasukan dari sana. Normalisasi kehadiran pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan diupayakan berakhir pada tahun 2016. Pada dasarnya presiden Obama hanya memindahkan jangka waktu penarikan pasukan yang awalnya berakhir pada 2014 namun setelah adanya obrolan dan kesepakatan bersama presiden Ghani diundur hingga tahun 2016. Keterlibatan Amerika Serikat selama dua tahun ini digunakan untuk membantu hal-hal logistik, memastikan penggunaan peralatan militer dan keamanan, pemberian pelatihan dan saran masukan strategis telah diberikan secara berkelanjutan. Pada akhir pembicaraan presiden Obama menambahkan bahwa kehadiran Amerika Serikat tidak lain menginginkan orang Afghanistan nantinya mampu memberikan keamanan bagi mereka sendiri melalui bantuan pasukan keamanan Amerika Serikat. Tujuan presiden Obama adalah memastikan bahwa Amerika Serikat merupakan kemitraan yang kuat dalam membantu membangun dan mempertahankan pasukan keamanan Afghanistan yang lebih efektif untuk mengatasi Taliban, Al-Qaeda demi perdamaian dan stabilitas di Afghanistan.

b. Bilateral Security Agreement (BSA) Antara Amerika Serikat Dengan Afghanistan

Perjanjian keamanan dengan Amerika Serikat ini sudah diinisiasi Ashraf Ghani sebagai janji kampanye ketika mencalonkan dirinya menjadi presiden Afghanistan. perjanjian tersebut dikenal dengan *Bilateral Security Agreement* (BSA) atau tindak lanjut dari perjanjian yang telah disepakati sebelumnya yakni *Strategic Partnership Agreement* (SPA) pada tahun 2012. Berdasarkan isi dokumen *Security and Defense Cooperation Agreement Between The Islamic Republic of Afghanistan and The United States of America* halaman pertama pembukaan ialah perjanjian ini disepakati guna mengikat komitmen untuk memperkuat kerjasama strategis jangka panjang dalam ranah kepentingan bersama, meliputi memajukan perdamaian, keamanan dan stabilitas, memperkuat institusi negara, mendukung pembangunan sosial dan ekonomi Afghanistan dalam jangka panjang serta menunjang kerjasama regional. Selain itu, perjanjian ini dibuat guna memperjuangkan keadilan di masa yang akan datang juga memperjuangkan kedaulatan, kemerdekaan, integrasi teritorial dan nasionalisme untuk Afghanistan. Dan yang paling utama adalah tidak lagi menciptakan tempat yang aman bagi para teroris seperti Al-Qaeda dan menyudahi perlawanan Taliban. Dokumen tersebut ditandatangani pada 30 September 2014 oleh kedua pihak negara dimana Afghanistan diwakili oleh Penasehat Keamanan Nasional Afghanistan Mohammed Haneef Atmar, sementara Amerika Serikat diwakili oleh Duta Besar Amerika Serikat untuk Afghanistan James B. Cunningham.

Perjanjian BSA ini sekaligus sebagai simbol perpanjangan masa tinggal pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan selama dua tahun terhitung sejak akhir tahun 2014 sampai 2016. Presiden Obama mengiyakan penundaan penarikan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan selama dua tahun bukan berarti mengubah komitmennya untuk menarik pasukan Amerika Serikat sampai Obama meninggalkan jabatannya sebagai presiden. *The White House* mencium adanya hubungan baru yang tercipta antara presiden Obama dengan presiden Ashraf Ghani dan *Chief Executive* Abdullah Abdullah sebagai alasan presiden Obama menyetujui permintaan penarikan pasukan militer Amerika Serikat secara fleksibel. Ada beberapa hal yang pada akhirnya membuat presiden Obama menerima tawaran presiden Ghani, *pertama* karena belajar dari apa yang terjadi pada Irak setelah pengunduran diri pasukan militer Amerika Serikat dari sana. Negara itu mengalami keruntuhan keamanan tahun 2011 dan berimbas pada pengiriman kembali pasukan militer kesana sebanyak 3.000 pasukan dan pengeluaran dana lagi sebanyak \$ 8,5 juta perhari sehingga analogi presiden Obama adalah mempertahankan pasukan, membantu sebisa mungkin tanpa perlu kembali lagi pasca penarikan pasukan nantinya. *Kedua*, ada niat baik yang ditunjukkan oleh presiden Ashraf Ghani kepada Amerika Serikat untuk memperbaiki hubungan kedua negara ini yang sempat menegang ketika menjelang masa aktif kepresidenan Hamid Karzai, ketika beliau menolak menandatangani kesepakatan yang isinya mengizinkan pasukan Amerika Serikat untuk tinggal di Afghanistan pada waktu itu.

Ketiga, memang ada permintaan khusus presiden Ghani untuk terus mendukung tentara nasional Afghanistan serta mengambil keputusan untuk melakukan penarikan pasukan militer berdasarkan situasi di medan perang, bukan pada jadwal yang telah direncanakan sebelumnya. (Ewing, 2015)

Presiden Ghani mengupayakan perjanjian ini untuk stabilitas dan kesejahteraan rakyat Afghanistan, kawasan, dan dunia. Disisi lain, Duta Besar Cunningham menyatakan bahwa kesepakatan tersebut sebagai bukti komitmen Amerika Serikat dalam menjamin keamanan dan melepaskan Afghanistan dari krisis akibat pemberontak Taliban dan teroris Al-Qaeda. Kongres juga akan mendukung pasukan keamanan Afghanistan yang berkembang dari jumlah 330.000 sampai 352.000 dalam perang melawan Taliban serta sekutunya dan mendanai perkembangan pasukan Afghanistan sebanyak \$ 800 juta selama dua tahun perpanjangan pasukan militer Amerika Serikat. Presiden Ghani sangat berterima kasih kepada presiden Obama dengan berupaya meningkatkan hubungan personal mereka dan meyakinkan presiden Obama bahwa Afghanistan akan memaksimalkan kebijakan penanggulangan penarikan pasukan dan dukungan Amerika Serikat atas komitmen jangka panjang lainnya. Fleksibilitas penarikan pasukan akan digunakan untuk mempercepat reformasi pasukan keamanan Afghanistan yang meliputi tentara, kepolisian, layanan masyarakat sehingga dapat melindungi seluruh rakyat. (Samutra, 2014)

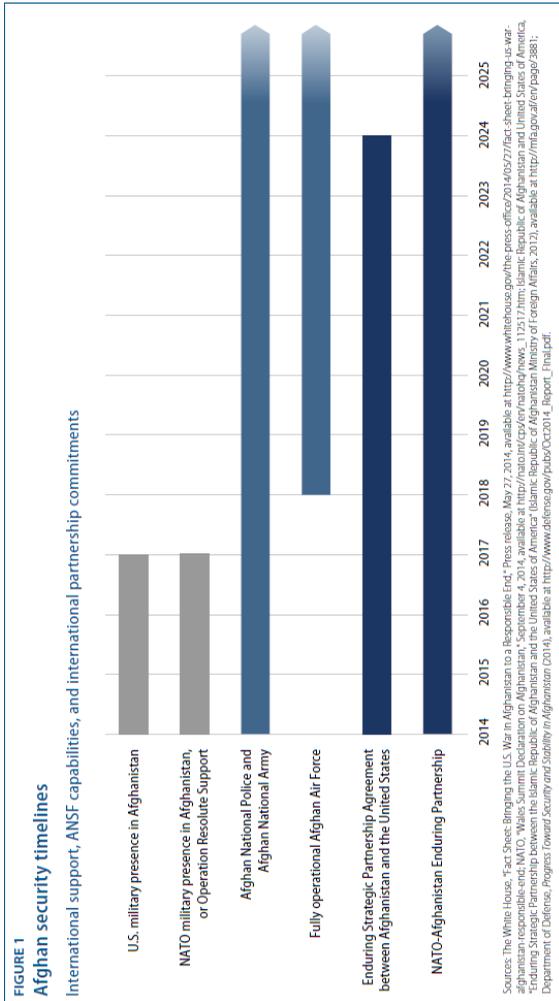
Berdasarkan perjanjian awal, operasi militer Amerika Serikat dan NATO resmi berakhir pada 28 Desember 2014. Namun perjanjian BSA yang disepakati Amerika Serikat dan Afghanistan secara otomatis merubah

kedudukan dan posisi pasukan militer Amerika Serikat dan NATO di Afghanistan. Komitmen keamanan yang dilakukan oleh aliansi ini pasca tahun 2014 terdiri dari tiga komponen pokok. *Pertama*, mengenai kesepakatan status pasukan NATO-Afghanistan yang berisi bahwa Amerika Serikat, NATO dan Afghanistan mengizinkan pasukan asing melakukan aktivitas tertentu saat berada di Afghanistan. menyediakan kerjasama keamanan antara Amerika Serikat dengan kekuatan Afghanistan, termasuk koordinasi penilaian keamanan dan pembagian intelijen, pendanaan jangka panjang yang berkelanjutan. *Kedua*, walau presiden Obama memutuskan melakukan penangguhan penarikan pasukan militer Amerika Serikat, namun tetap mengumumkan pengunduran jadwal penarikan pasukan dari Afghanistan. Pada Januari 2015, menarik pasukan dari lima wilayah utama di Afghanistan sebanyak 9.800 pasukan untuk bergabung dengan pasukan NATO dan menambahnya sebanyak 1.000 sehingga total pada awal Januari 10.800. Tahun berikutnya akan ditarik sekitar 5.000 pasukan dan akan dikonsolidasikan di Kabul dan pangkalan udara Bagram meski dalam tahap pengkajian. Lalu pada tahun 2017, presiden Obama akan menarik keseluruhan pasukan militer di Afghanistan dan hanya menyisahkan untuk bantuan keamanan di kantor kedutaan sebanyak 120 pasukan. *Ketiga*, terkait misi NATO di Afghanistan pada tahun 2015-2016 adalah mendukung pengembangan dan pemeliharaan militer Afghanistan termasuk perencanaan, pemrograman dan proses penganggaran, rekrutmen, pelatihan, pengelolaan dan pengembangan anggota personel. NATO juga berkomitmen untuk memberikan bantuan

finansial dan militer ke Afghanistan dan *Afghan National Security Force* (ANSF) sampai 2017 serta dalam jangka panjang *NATO-Afghanistan Enduring Partnership* akan melanjutkan hubungan NATO dengan lembaga keamanan Afghanistan. (Ariella Viehe, 2015, p. 2)

Presiden Obama dan penasehat keamanan nasionalnya ingin mengingatkan publik Amerika Serikat bahwa keterlibatan kali ini memiliki misi yang bercabang untuk memberi nasehat kepada keamanan Afghanistan disamping operasi kontra terorisme. Sementara itu, pada *timeline* persebaran pasukan yang dibuat Afghanistan, terdapat persebaran pasukan militer Amerika Serikat, pasukan NATO hingga wujud kerjasama yang berlangsung mulai tahun 2014 sampai beberapa tahun kedepan.

Diagram 4.5 *Timeline Keamanan di Afghanistan Tahun 2014-2025*



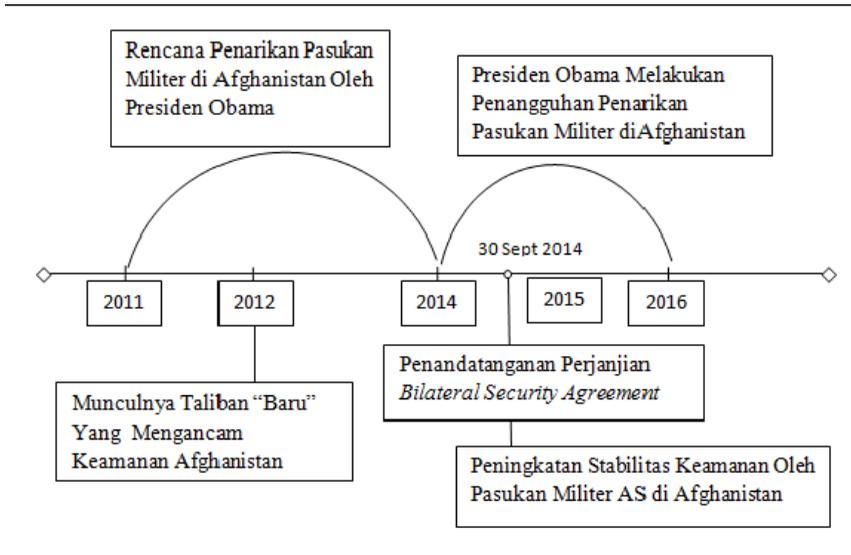
Sumber : *The White House, 2014, Fact Sheet : Bringing the U.S War in Afghanistan to a Responsible End. Dikutip dari Center for American Progress, 17 Maret 2015, pg: 4*

Pada diagram diatas menandakan bahwa presiden Obama benar melakukan penangguhan penarikan pasukan militer selama dua tahun terhitung dari tahun 2014-2016 diikuti oleh aliansi NATO walaupun perjanjian SPA masih diteruskan hingga tahun 2024.

Keterlibatan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan diperpanjang hingga tahun 2016 tetapi proyeksi kerjasama antar negara masih terus dilanjutkan meski nantinya pasukan militer Afghanistan sudah tidak melakukan operasi militer maupun pelatihan pasukan Afghanistan. Hubungan antar dua negara ini masih akan berlanjut mengingat telah disepakatinya perjanjian *Strategic Partnership Agreement* (SPA) dan keputusan presiden Obama melakukan penangguhan pasukan militer Amerika Serikat atas kesepakatan yang dibuat bersama presiden Ashraf Ghani diharapkan menjadi keputusan yang tepat untuk dapat memberikan jaminan keamanan bagi Afghanistan dan negara-negara tetangga Afghanistan.

Dari keseluruhan penjelasan pada bab ini dapat ditarik kesimpulan yang dapat digambarkan pada bagan dibawah ini mengenai keterlibatan Amerika Serikat di Afghanistan pada masa kepemimpinan presiden Obama, mulai dari rencana penarikan pasukan tahun 2011-2014, dilakukannya penangguhan pasukan militer tahun 2014-2016 hingga disepakatinya BSA sebagai landasan penangguhan penarikan pasukan militer Amerika Serikat di Afghanistan.

Gambar 4.6 Bagan Keterlibatan Amerika Serikat di Afghanistan 2011-2016



Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Dari bagan di atas dapat dilihat apabila presiden Obama sejak dilantik menjadi presiden Amerika Serikat sudah merencanakan penarikan pasukan di Afghanistan. Namun pada tahun 2012 agaknya rencana penarikan pasukan militer terpaksa ditangguhkan karena terdapat krisis keamanan di Afghanistan yang dipicu oleh munculnya Taliban baru sebagai pendukung aksi terori Al-Qaeda serta adanya pengaruh dari presiden Ghani kepada presiden Obama. Sehingga pada akhirnya presiden Obama melakukan penangguhan pasukan sampai tahun 2016 dengan melakukan peningkatan keamanan di Afghanistan pada tahun 2015.