

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO) merupakan organisasi internasional yang menitikberatkan pada keamanan dan stabilitas negara anggotanya di kawasan Atlantik Utara. Aliansi militer ini dibentuk setelah akhir Perang Dunia II, di mana struktur politik internasional terbagi menjadi dua, yaitu Blok Barat dan Blok Timur. Keduanya sama-sama memperebutkan wilayah di seluruh dunia dan memperluas pengaruhnya dalam Perang Dingin.

Berdirinya NATO diawali oleh penandatanganan *Treaty of Brussels* pada 17 Maret 1948 oleh Belgia, Belanda, Luxembourg, Prancis, dan Inggris. Langkah ini dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan keamanan antara negara anggota, sekaligus usaha untuk menahan laju pengaruh komunisme yang disebarluaskan Uni Soviet. Pada 4 April 1949, kelima negara Eropa Barat bersama Amerika Serikat, Kanada, Portugal, Italia, Norwegia, Denmark, dan Islandia menandatangani *North Atlantic Treaty* di Washington, D.C.

Selama empat dekade, NATO membangun dan mempertahankan aliansi dengan negara-negara Eropa terhadap ekspansi Pakta Warsawa, aliansi militer yang dibentuk Uni Soviet dan negara-negara satelitnya. Ketika Pakta Warsawa beserta negara induknya runtuh pada tahun 1991, eksistensi NATO menjadi perbincangan banyak pihak. NATO menjadi tidak relevan mengingat Uni Soviet yang menjadi alasan keberadaan NATO sudah tidak lagi ada. Perubahan yang terjadi dalam struktur internasional rupanya menjadikan NATO tetap eksis, di mana isu keamanan pasca Perang Dingin didominasi

oleh konflik dalam negeri—baik karena alasan etnis maupun agama.<sup>1</sup>

Keterlibatan dalam resolusi konflik di negara-negara Balkan menunjukkan upaya NATO dalam mengadopsi kebijakan keamanan barunya pasca Perang Dingin. Pada tahun 1995, NATO berhasil membawa Serbia dan Bosnia ke dalam meja perundingan di Dayton, AS. Selama tiga tahun, perang yang terjadi antara kedua belah pihak telah menyebabkan jatuhnya korban jiwa yang tidak sedikit. Dalam konflik ini ditemukan adanya pelanggaran hukum humaniter internasional yang dilakukan secara masif oleh militer Serbia, termasuk pembantaian terhadap 8.000 penduduk etnis Muslim Bosnia di kamp pengungsian di Srebrenica. Meski sempat melancarkan *Operation Sky Monitor* dan *Operation Deny Flight*, kedua kampanye tersebut tidak berhasil menekan militer Serbia hingga pada 30 Agustus 1995, dua hari setelah peristiwa pengeboman pasar Markale, NATO melancarkan *Operation Deliberate Force*. Selama dua minggu NATO menerbangkan 3.515 penerbangan dengan menyasar 338 target individual dan menjatuhkan 1.026 bom berbagai jenis.<sup>2</sup>

Dalam kasus lain, keterlibatan NATO pasca Perang Dingin dapat dilihat dalam Perang Kosovo. Dilatarbelakangi oleh keinginan penduduk etnis Albania untuk mendirikan negara Republik Kosovo, peristiwa tersebut berubah menjadi konflik bersenjata ketika presiden Serbia Slobodan Milosevic berupaya mengatasi permasalahan tersebut dengan melakukan pembersihan etnis terhadap penduduk etnis Albania. Sebagai respons atas kejadian tersebut, pada 24 Maret 1999 NATO

---

<sup>1</sup> Shannon L. Blanton dan Charles W. Kegley. (2015). *World Politics: Trend and Transformation, 2016-2017 Edition*, Boston: Cengage Learning, p. 295

<sup>2</sup> GlobalSecurity.org. *Operation Deliberate Force*, dikutip dari [https://www.globalsecurity.org/military/ops/deliberate\\_force.htm](https://www.globalsecurity.org/military/ops/deliberate_force.htm) (diakses pada 1 Desember 2017)

melancarkan serangan udara dengan nama sandi *Operation Allied Force*.

Operasi ini menjadi terkenal karena berbagai kontroversi yang menyertainya. *Pertama*, NATO tidak memiliki dukungan dari Dewan Keamanan PBB. *Kedua*, operasi ini menimbulkan insiden internasional ketika sebuah bom yang diluncurkan oleh pesawat NATO justru mengenai kedutaan besar Tiongkok dan menewaskan 3 jurnalis warga negara Tiongkok. *Ketiga*, serangan udara yang dilancarkan NATO kerap kali mengenai penduduk sipil dan menyebabkan korban tewas, seperti dalam serangan di jalur kereta di Grdelica, serangan terhadap pengungsi Albania di dekat Dakovica dan serangan yang terjadi pada bus sarat penumpang di Luzane, utara kota Pristina.

Kendati menuai beragam kontroversi, *Operation Allied Force* membawa perubahan signifikan. Pada 3 Juni 1999, Milosevic menyetujui perjanjian damai yang dirumuskan oleh Martti Ahtisaari, presiden Finlandia sekaligus wakil dari Uni Eropa dan wakil dari Rusia, Viktor Chernomyrdin. *Operation Allied Force* berakhir sembilan hari setelahnya dan dilanjutkan dengan *Operation Joint Guardian* atau *Kosovo Force* (KFOR) hingga saat ini.

Keberhasilan yang diraih NATO di Bosnia dan Kosovo rupanya tidak mampu diperoleh dalam operasi di Afghanistan. Afghanistan merupakan salah satu negara yang terletak di kawasan Asia Selatan. Negara dengan ibukota Kabul ini memiliki sejarah panjang mengenai berbagai konflik yang masih berlangsung hingga saat ini. Konflik bermula pada saat terjadinya kudeta yang dilakukan oleh Nur Muhammad Taraki dengan dukungan Partai Demokratik Rakyat Afghanistan terhadap presiden berkuasa Mohammad Daud Khan. Kudeta ini berubah menjadi konflik bersenjata menyusul kemunculan kelompok mujahidin yang menentang pemerintahan komunis dan intervensi yang dilakukan Uni Soviet pada 24 Desember 1979. Berkat masuknya AS yang memberikan bantuan pada kelompok mujahidin, peperangan ini berakhir dengan kekalahan Uni Soviet. Rupanya mundurnya Uni Soviet dari

Afghanistan tidak membebaskan Afghanistan dari konflik, terbukti dari banyaknya faksi saling berkompetisi satu sama lain untuk mencapai kekuasaan. Salah satu faksi yang ikut berkompetisi adalah Taliban yang terbentuk pada tahun 1994, dan dengan segera menduduki pemerintahan dua tahun kemudian.

Keterlibatan NATO di Afghanistan berawal ketika NATO mengambil alih *International Security Assistance Force* pada 11 Agustus 2003, setelah sebelumnya dijalankan secara bergiliran oleh Inggris, Turki, dan koalisi Jerman-Belanda. ISAF dibentuk berdasarkan Resolusi 1386 Dewan Keamanan PBB, dengan tujuan untuk membantu pemerintah interim Afghanistan dalam memelihara keamanan di Kabul dan sekitarnya pasca jatuhnya Taliban dalam invasi yang dilakukan AS.

Kelahiran ISAF dilatarbelakangi oleh serangan di New York yang terkenal dengan istilah Peristiwa 9/11. Ketika Peristiwa 9/11 terjadi, AS menuduh Taliban memberikan perlindungan kepada Osama bin Laden dan militan Al Qaeda lainnya. Oleh karena itu, melalui pidatonya presiden AS George W. Bush mengultimatum Taliban untuk menyerahkan seluruh pemimpin Al Qaeda yang bersembunyi di Afghanistan. Karena Taliban gagal dalam memenuhi ultimatum tersebut, AS bersama Inggris dan Kanada menyerbu Afghanistan pada 7 Oktober 2001 dalam *Operation Enduring Freedom* (OEF) untuk menggulingkan Taliban, memburu Osama bin Laden, mencegah penggunaan Afghanistan sebagai sarang terorisme, dan mendorong terbentuknya pemerintahan yang lebih demokratis.

Pengambilalihan ISAF menjadikan NATO lebih leluasa untuk menjalankan operasi tersebut. Terutama setelah Dewan Keamanan mengeluarkan Resolusi 1510 tentang perluasan wilayah ISAF hingga seluruh Afghanistan. Jumlah negara yang terlibat semakin banyak. Jika sebelumnya hanya melibatkan 18

negara,<sup>3</sup> maka setelah ISAF diambil alih NATO jumlahnya meningkat hingga 42 negara.<sup>4</sup> 14 negara di antaranya merupakan negara mitra NATO seperti Armenia, Finlandia, Ukraina, Georgia, hingga Singapura dan Australia.

Secara garis besar ada empat bidang utama yang menjadi fokus NATO, yaitu keamanan, pembangunan dan rekonstruksi, tata kelola pemerintahan dan kontra narkotika.<sup>5</sup> Dalam urusan keamanan dilakukan dengan mengadakan patroli, operasi keamanan, melatih tentara nasional Afghanistan, dan melucuti kelompok bersenjata ilegal. Dalam bidang rekonstruksi NATO ikut membantu merehabilitasi sekolah, fasilitas kesehatan dan sarana prasarana lainnya, merestorasi suplai air bersih, serta menyediakan dukungan untuk proyek militer-sipil lainnya.<sup>6</sup> Pembangunan juga ditujukan untuk mendorong terbentuknya pemerintahan yang demokratis. Terakhir yaitu kontra narkotika, dilakukan dengan mengadakan kampanye publik, melatih polisi nasional Afghanistan dalam penanggulangan obat terlarang, menghancurkan fasilitas pengolahan dan menindak para produsen opium yang terafiliasi dengan pemberontak.

Setelah sepuluh tahun secara resmi NATO mengumumkan berakhirnya ISAF. Segala urusan di bidang keamanan diserahkan kembali kepada otoritas berwenang di Afghanistan. Sejumlah negara bahkan telah menarik pasukannya sebelum batas akhir penarikan pada 28 Desember 2014. Dalam sambutannya pada pertemuan Dewan Atlantik

---

<sup>3</sup> Institute for the Study of War. *International Security Assistance Force (ISAF)*, dikutip dari <http://www.understandingwar.org/international-security-assistance-force-isaf> (diakses pada 4 Desember 2017)

<sup>4</sup> NATO. *ISAF Troop Contributing Nations*, dikutip dari <https://www.nato.int/isaf/structure/nations/index.html> (diakses pada 8 Desember 2017)

<sup>5</sup> Institute for the Study of War, *op.cit.*

<sup>6</sup> GlobalSecurity.org. *ISAF - International Security Assistance Force*, dikutip dari <https://www.globalsecurity.org/military/ops/isaf-intro.htm> (diakses pada 4 Desember 2017)

Utara, sekretaris jenderal NATO Jen Stoltenberg menyampaikan bahwa Afghanistan telah berada dalam keadaan yang lebih sejahtera dibandingkan sebelumnya.<sup>7</sup> Jumlah anak-anak yang mampu mengenyam pendidikan meningkat drastis hingga 7,8 juta jiwa dari sebelumnya hanya 1 juta jiwa. Kaum perempuan yang sebelumnya berada di bawah tekanan rezim Taliban, kini mendapatkan akses pendidikan dan mampu menduduki kursi parlemen.<sup>8</sup>

Akan tetapi, berbagai keberhasilan yang dicapai NATO seakan sirna ketika berbagai fakta di lapangan menunjukkan hasil yang tidak semestinya. Kelompok Taliban kembali bangkit dan mulai merebut wilayah-wilayah yang sebelumnya dikuasai NATO. Mereka tidak segan-segan melancarkan serangan-serangan yang berpengaruh terhadap memburuknya kondisi keamanan di Afghanistan. Pada 22 Juni 2015, Taliban melancarkan serangan terhadap gedung Majelis Nasional di Kabul, menyebabkan jatuhnya dua korban jiwa dari kalangan sipil dan melukai 40 lainnya.<sup>9</sup> Dua bulan berselang, serangkaian bom bunuh diri terjadi di berbagai tempat di Kabul. Tiga puluh lima warga sipil tewas beserta ratusan korban luka-luka lainnya.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> NATO. *Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the meeting of the North Atlantic Council with past and current non-NATO ISAF Contributing Nations*, dikutip dari [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_116104.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_116104.htm?selectedLocale=en) (diakses pada 10 Desember 2017)

<sup>8</sup> Gabriel Domínguez. *Has NATO's ISAF mission in Afghanistan failed?*, dikutip dari <http://www.dw.com/en/has-natos-isaf-mission-in-afghanistan-failed/a-17162801> (diakses pada 10 Desember 2017)

<sup>9</sup> Matthew Weaver. *Afghanistan parliament attacked by Taliban suicide bomber and gunmen*, dikutip dari <https://www.theguardian.com/world/live/2015/jun/22/afghanistan-parliament-attack-live-updates> (diakses pada 5 Januari 2018)

<sup>10</sup> BBC News. *Afghanistan blast: Kabul rocked by deadly explosions*, dikutip dari <http://www.bbc.com/news/world-asia-33814737> (diakses pada 5 Januari 2018)

Dalam bidang tata pemerintahan, korupsi masih menjadi masalah yang belum dapat terpecahkan. NATO juga belum mampu mengatasi masalah produksi dan perdagangan opium. Berdasarkan survei *UN Office on Drugs and Crime (UNODC)*, terjadi peningkatan luas ladang pertanian opium mencapai 328.000 hektar pada tahun 2017. Angka ini lebih tinggi 63% dibanding tahun sebelumnya, dan bahkan memecahkan rekor tertinggi di tahun 2014 dengan luas sebesar 224.000 hektar.<sup>11</sup> Jumlah produksi opium pada tahun 2017 pun ikut meningkat hingga angka 9.000 metrik ton.<sup>12</sup>

Beberapa fakta di atas mengindikasikan bahwa NATO belum berhasil dalam menjalankan ISAF. Untuk itulah penulis berusaha menganalisis alasan dibalik tidak efektifnya ISAF yang dilakukan NATO di Afghanistan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang diambil dalam penelitian ini adalah:

**“Mengapa *Internasional Security Assistance Force* yang dilakukan NATO tidak efektif dalam menciptakan keamanan di Afghanistan?”**

## **C. Kerangka Pemikiran**

Sehubungan dengan permasalahan yang ada, penulis mencoba menjawab pertanyaan yang dirumuskan dengan menggunakan pendekatan yang relevan yaitu teori efektivitas rezim. Arild Underdal menyebutkan bahwa suatu rezim (organisasi internasional) dapat dikatakan efektif apabila rezim tersebut berhasil menjalankan fungsinya atau mengatasi

---

<sup>11</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. (2017). *Afghanistan Opium Survey 2017: Cultivation and Production*, Kabul: United Nations Office on Drugs and Crime, p. 5-6

<sup>12</sup> *Ibid.*

permasalahan yang mendasari lahirnya rezim tersebut.<sup>13</sup> Dalam perkembangannya, teori yang dikemukakan menimbulkan masalah karena tidak ada besaran yang jelas mengenai efektivitas suatu rezim. Untuk itu Underdal memberikan sejumlah determinan yang menentukan efektivitas suatu rezim, yang kemudian dikelompokkan ke dalam tiga variabel: efektivitas rezim sebagai variabel dependen, tingkat kolaborasi (*level of collaboration*) sebagai variabel perantara, serta kerumitan permasalahan (*problem malignancy*) dan kapasitas penyelesaian masalah (*problem solving capacity*) sebagai variabel independen.

### 1. Kerumitan Permasalahan

Kerumitan permasalahan atau *problem malignancy* merupakan salah satu variabel independen yang menentukan efektivitas rezim, di mana semakin rumit permasalahan yang dihadapi suatu rezim maka dampak yang dihasilkan rezim tersebut akan semakin kecil. Kerumitan permasalahan dapat dilihat dari tiga karakteristik utama, yaitu *incongruity*, *asymmetry*, dan *cumulative cleavages*.<sup>14</sup> *Incongruity* terjadi ketika masing-masing anggota memiliki perbedaan pemahaman terkait dengan tujuan diadakannya sebuah rezim, di mana tidak semua negara menganggap isu yang diangkat sebagai suatu permasalahan.<sup>15</sup> Karakteristik kedua, yaitu *asymmetry*, terjadi ketika masing-masing anggota rezim memiliki kepentingan yang berbeda. Apabila kedua kondisi ini tidak dapat terselesaikan maka yang terjadi selanjutnya adalah

---

<sup>13</sup> Arild Underdal. "One Question, Two Answers", dalam Edward L. Miles, et.al. (2002). *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge: MIT Press, p. 4

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>15</sup> Shela Aprilia. (2017). "Efektivitas Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery (ReCAAP) dalam Penanganan Kasus Pembajakan Kapal dan Perampokan Bersenjata di Asia Tenggara Tahun 2012-2015", *Jurnal JOM FISIP*, 4 (1), p. 7



*cumulative cleavages*, di mana perbedaan yang terakumulasi akhirnya menimbulkan perpecahan.

## **2. Kapasitas Penyelesaian Masalah**

Underdal menambahkan determinan kapasitas penyelesaian masalah dengan argumen bahwa suatu permasalahan akan lebih mudah diselesaikan apabila ditangani oleh institusi yang lebih kuat ataupun adanya upaya atau kemampuan yang lebih besar untuk mengatasi masalah tersebut.<sup>16</sup> Dalam menganalisis kapasitas rezim untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, Underdal menggunakan tiga determinan seperti di bawah ini:

- a. *Institutional setting* atau aturan yang ada di dalam rezim tersebut;
- b. Distribusi kekuasaan atau kekuatan di antara aktor-aktor yang terlibat;
- c. Besarnya upaya dan kemampuan yang ada untuk melakukan rekayasa politik demi tercapainya solusi yang bersifat kooperatif.

## **3. Tingkat Kolaborasi**

Untuk mengukur tingkat kolaborasi negara anggota suatu rezim, Underdal menyusun enam skala ordinal tingkat kolaborasi seperti di bawah ini:<sup>17</sup>

- 0 Adanya diskusi atau pertimbangan bersama, namun tidak dibarengi dengan tindakan bersama.
- 1 Adanya koordinasi terhadap tindakan yang dilakukan, namun hanya berdasar pada pemahaman atau kesepakatan yang dipahami oleh negara anggota itu sendiri.
- 2 Adanya koordinasi terhadap tindakan yang dilakukan dengan berdasar pada standar atau

---

<sup>16</sup> Underdal, *op.cit.*, p. 23

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 7

aturan yang dirumuskan, namun implementasi tetap berada pada pemerintah nasional. Pada tingkatan ini tidak terdapat penilaian terpusat terhadap efektivitas tindakan yang dilakukan.

- 3 Sama halnya seperti poin kedua, hanya saja pada tingkatan ini terdapat penilaian terpusat terhadap efektivitas tindakan yang dilakukan.
- 4 Adanya perencanaan yang terkoordinasi, dengan implementasi pada tingkat nasional. Termasuk di dalamnya penilaian terpusat terhadap efektivitas tindakan yang dilakukan.
- 5 Adanya koordinasi melalui perencanaan dan implementasi yang terintegrasi secara penuh dan disertai penilaian terpusat terhadap efektivitas tindakan yang dilakukan.

#### 4. Efektivitas Rezim

Efektivitas rezim merupakan variabel dependen yang keberadaannya dipengaruhi oleh tiga determinan yaitu *output*, *outcome* dan *impact*. *Output* didefinisikan sebagai proses pembuatan rezim beserta konsekuensi yang  *mungkin*  timbul dari pengimplementasian rezim tersebut. *Outcome* merupakan konsekuensi yang  *telah*  timbul berupa perubahan perilaku anggota rezim, dan terakhir yaitu *impact* yang berarti keadaan akhir yang timbul sebagai hasil dari implementasi rezim—dapat diartikan juga sebagai terciptanya situasi tertentu yang didesain atau diinginkan oleh rezim.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Ilien Halina, “Efektivitas Rezim & Kerjasama Internasional”, dalam Muhammad Qobidl ‘Ainul Arif. (2015). Kemandulan Rezim Organisasi Kerjasama Islam dalam Perlindungan terhadap Al-Aqsa. *Jurnal Review Politik*, 5 (1), p. 55-56

Teori ini penulis gunakan untuk menjelaskan penyebab inefektivitas NATO dalam *International Security Assistance Force* (ISAF) di Afghanistan.

### **1. Kerumitan Permasalahan (*Problem Malignancy*)**

Rumitnya permasalahan yang dihadapi menjadi salah satu penyebab tidak efektifnya ISAF yang dilakukan NATO. ISAF memiliki lingkup kerja yang sangat luas, dari keamanan hingga rekonstruksi dan operasi kontra narkotika. Dengan lingkup yang luas ini memberikan pengaruh terhadap efektivitas ISAF yang awalnya hanya membantu memelihara keamanan di Kabul. NATO juga harus menyelesaikan berbagai kendala yang muncul selama menjalankan peran-perannya dalam ISAF. Sebagai contoh, dalam menjalankan peran pelatihan personel ANSF, NATO/ISAF dihadapkan dengan tingginya tingkat atrisi atau berkurangnya jumlah personel baik yang direncanakan maupun tidak, serta kemunculan “serangan orang dalam” atau lebih dikenal sebagai “*green-on-blue attack*”, di mana pelakunya tidak lain merupakan personel ANSF yang sudah dilatih melalui misi pelatihan NATO.

Kerumitan permasalahan yang dihadapi NATO tidak sebatas karena banyaknya peran beserta kendala yang harus dihadapi NATO, melainkan juga disebabkan karena banyaknya aktor yang ada di Afghanistan. Ada empat aktor dominan yang berpengaruh terhadap kelangsungan operasi ISAF, yaitu Taliban, pemerintah Afghanistan, AS dan Pakistan. Selain keempat aktor, masih ada aktor-aktor lain, baik aktor negara seperti Iran, India, Tiongkok, Rusia, maupun aktor non-negara seperti organisasi dan LSM internasional yang membantu proses rekonstruksi Afghanistan.

Banyaknya aktor yang terlibat tentu semakin menyulitkan NATO dalam menciptakan keamanan di Afghanistan. Apalagi tidak semua aktor memiliki tujuan yang sama terkait diadakannya ISAF. Penyebabnya tidak

lain karena adanya perbedaan kepentingan atau nilai-nilai yang dimiliki masing-masing aktor. Ketika seluruh kepentingan tersebut tidak dapat terakomodasi, maka yang terjadi selanjutnya adalah perpecahan kumulatif, di mana dalam kasus ISAF aktor-aktor saling terlibat dalam konflik bersenjata untuk memperebutkan wilayah di Afghanistan.

## **2. Kapasitas Penyelesaian Masalah (*Problem Solving Capacity*)**

Kapasitas penyelesaian masalah dari suatu rezim dapat diamati dari tiga indikator yakni *institutional setting*, distribusi kekuasaan dan besaran upaya serta kemampuan untuk menciptakan solusi kooperatif. *Pertama*, setting institusional memiliki pengaruh besar terhadap efektivitas kesepakatan maupun resolusi yang dihasilkan.<sup>19</sup> Adanya aturan dalam institusi juga berguna untuk mengontrol implementasi kebijakan yang dilakukan negara anggota, sekaligus mengatur jika terjadi penyimpangan dalam implementasi kebijakan tersebut. NATO merupakan organisasi yang menerapkan sistem konsensus dalam proses pengambilan keputusannya. Segala keputusan diambil berdasarkan kesepakatan seluruh anggota melalui proses musyawarah. Underdal menyebutkan bahwa pengambilan keputusan secara konsensus akan menghasilkan efektivitas yang lebih rendah daripada keputusan yang diambil berdasarkan suara mayoritas.<sup>20</sup>

Model pengambilan kebijakan secara konsensus memberikan dampak signifikan terhadap efektivitas ISAF, karena tidak semua negara setuju dengan keputusan yang diambil. Misalnya kebijakan untuk mengirimkan lebih banyak personel ke Afghanistan, kebijakan menyisihkan lebih banyak anggaran untuk proses rekonstruksi,

---

<sup>19</sup> Muhammad Qobidl 'Ainul Arif. (2015). "Kemandulan Rezim Organisasi Kerjasama Islam dalam Perlindungan terhadap Al-Aqsa". *Jurnal Review Politik*, 5 (1), p. 46-59

<sup>20</sup> Underdal, *op.cit.*, p. 26

pembangunan dan pelatihan tentara Afghanistan, atau pengiriman personel untuk bertempur melawan Taliban. Negara partisipan yang sudah menyetujui kebijakan belum tentu menerapkannya—ada banyak faktor yang menjadi bahan pertimbangan sebelum keputusan benar-benar dijalankan yaitu anggaran, kondisi politik domestik, elektabilitas pemimpin dan opini publik masyarakat.

*Kedua*, berkaitan dengan distribusi kekuasaan (*power*) di mana suatu rezim harus memiliki pihak yang mampu bertindak sebagai pemimpin (*leader*) dan pihak lain yang mengontrol pihak dominan. Untuk kasus ISAF, baik negara dominan maupun negara minoritas tidak dapat memainkan perannya secara optimal. AS sebagai *leader* kurang mampu memberikan pengaruh terhadap negara lainnya. Ini bisa dilihat dari ketidakmampuan AS untuk mendorong negara-negara partisipan ISAF agar melepaskan *national caveats*—kebijakan restriktif yang diterapkan oleh masing-masing negara bagi pasukannya.

Sebaliknya, negara-negara minoritas yang seharusnya berperan dalam mengontrol *leader* tidak dapat berperan secara optimal. Hanya sedikit negara yang mempertanyakan mengapa AS terlalu terfokus kepada perang melawan terorisme yang dideklarasikan sendiri, walau itu berarti akan menaruh banyak warga sipil dalam bahaya. Salah satu contohnya seperti instruksi kontroversial yang dikeluarkan Jenderal Craddock terkait rencana penyerangan seluruh pengedar dan petani opium oleh pasukan ISAF, entah para pengedar tersebut terafiliasi dengan kelompok pemberontak atau tidak. Rencana ini langsung mendapat kritikan dari beberapa pihak karena berpotensi melanggar hukum humaniter internasional. Di samping itu, AS bersama sejumlah negara lainnya juga dinilai tidak mampu mengendalikan angka kematian warga sipil akibat operasi militer yang dilancarkan.

### 3. Tingkat Kolaborasi (*Level of Collaboration*)

Dengan mengacu pada enam tingkat kolaborasi yang digagas Underdal, penulis berpendapat bahwa tingkat kolaborasi negara partisipan ISAF dalam menjalankan ISAF memiliki nilai 1 (satu). Artinya, tindakan-tindakan yang dijalankan oleh negara partisipan ISAF dilandaskan atas pemahaman masing-masing negara. Rendahnya tingkat kolaborasi antar partisipan disebabkan oleh banyak faktor. Pertama, tidak semua memandang peran yang ada dalam ISAF merupakan peran yang harus mereka jalankan. Dalam kasus ISAF, ini bisa diamati ketika sejumlah negara seperti Jerman, Turki, dan Spanyol, menolak ikut serta dalam operasi militer dalam melawan balik pemberontak Taliban. Serupa halnya dengan kerumitan permasalahan, keputusan sejumlah negara untuk menolak atau ikut serta dalam ISAF dilandasi dari adanya kepentingan yang dimiliki negara partisipan. Negara partisipan kerap kali berselisih seperti halnya ketika menanggapi Perang Irak yang dilakukan AS dan pengunduran diri sejumlah negara dari ISAF dan menarik sebagian besar pasukannya. Ketiadaan aturan-aturan bersama dalam ISAF juga menyebabkan peran tertentu tidak dapat dinilai efektivitasnya secara kolektif.

### 4. Efektivitas Rezim

*Output* yang dimaksud ialah peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan guna mengatur pelaksanaan ISAF—perjanjian teknis militer antara ISAF dan pemerintah interim Afghanistan tahun 2001, NATO *Operation Plan* 10302, kesepakatan negara-negara partisipan ISAF dalam konferensi antar menteri pertahanan di Budapest tahun 2008 terkait operasi kontra narkotika, dan arahan terkait operasi kontra pemberontakan yang dikeluarkan komandan ISAF Jenderal McChrystal dan Jenderal Petraeus tahun 2010.

Determinan kedua yaitu *outcome*, berkaitan erat dengan perubahan perilaku anggota NATO dalam

menjalankan ISAF. Suatu rezim dianggap efektif apabila terlihat perubahan perilaku anggota sebagaimana dikeluarkannya kebijakan tersebut. Kebijakan yang dikeluarkan NATO tidak efektif karena tidak mampu mengubah perilaku anggota rezim.

Terakhir yaitu *impact*, merujuk pada keadaan akhir yang timbul sebagai hasil dari implementasi rezim, atau dapat diartikan sebagai terciptanya situasi tertentu yang diinginkan oleh rezim. Harapan dari pelaksanaan ISAF adalah terbentuknya Afghanistan yang aman, didukung oleh pemerintahan dan aparat negara yang kuat, pembangunan infrastruktur dan ekonomi yang merata di seluruh Afghanistan, dan terbebasnya Afghanistan dari narkoba. Namun yang terjadi saat ini adalah merosotnya keamanan di Afghanistan, pemerintahan yang korup, aparat sipil negara dan militer yang lemah, dan tingginya produksi serta perdagangan narkoba.

#### **D. Hipotesis**

ISAF yang dilakukan NATO tidak efektif dalam menciptakan keamanan di Afghanistan karena beberapa faktor, yaitu:

1. Permasalahan yang ada di Afghanistan merupakan permasalahan yang rumit.
2. Minimnya kapasitas penyelesaian masalah yang dimiliki NATO dalam menjalankan ISAF.
3. Tingkat kolaborasi negara-negara partisipan ISAF yang rendah.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui sejarah NATO sebagai organisasi internasional serta perannya pasca Perang Dingin.

2. Mengetahui *International Security Assistance Force* sebagai upaya NATO dalam menciptakan keamanan di Afghanistan.
3. Menganalisis faktor-faktor penyebab tidak efektifnya ISAF yang dilakukan NATO di Afghanistan.
4. Memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Strata 1 (S1) Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

## **F. Batasan Penelitian**

Untuk membatasi pembahasan pada penelitian “Efektivitas NATO dalam Menciptakan Keamanan di Afghanistan melalui *International Security Assistance Force (ISAF)* pada tahun 2003-2014”, penulis mengambil rentang waktu mulai tahun 2003, ketika NATO mengambil alih ISAF hingga tahun 2014 seiring berakhirnya ISAF. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan untuk memuat data-data yang relevan dari tahun sebelum maupun sesudah ISAF berlangsung.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan pertanyaan yang penulis rumuskan pada bagian sebelumnya, maka penulisan dalam penelitian ini menggunakan metode eksplanatif. Metode ini bertujuan untuk menjelaskan alasan di balik tidak efektifnya *International Security Assistance Force* yang dilakukan NATO di Afghanistan.

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data berupa telaah pustaka yang dilakukan dengan mengumpulkan data dari berbagai sumber, seperti buku teks, jurnal, dokumen, makalah, serta menggunakan sumber dari internet seperti artikel dalam jurnal online dan berita yang memiliki relevansi dengan topik penelitian. Berbagai data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis untuk



mendapatkan jawaban dari rumusan masalah yang dirumuskan sebelumnya.

### **3. Jenis Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data atau informasi yang diperoleh dari penelitian yang sudah dihasilkan sebelumnya oleh pihak lain. Data yang dimaksud bisa data yang diperoleh secara daring, seperti buku elektronik, artikel dalam jurnal online, berita online maupun data luring seperti buku, jurnal, majalah, makalah dan surat kabar.

## **H. Sistematika Penulisan**

### **Bab I      Pendahuluan**

Dalam bab ini penulis menjelaskan garis besar penelitian, meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesis, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **Bab II     NATO sebagai Organisasi Internasional dan Relevansinya Pasca Perang Dingin**

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan NATO sebagai suatu organisasi internasional dan berbagai upaya yang dilakukan NATO untuk mempertahankan relevansinya pasca Perang Dingin.

### **Bab III    Konflik di Afghanistan Era Perang Dingin hingga Kontemporer**

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan berbagai konflik yang terjadi di Afghanistan sejak Perang Dingin hingga invasi AS dalam merespon peristiwa 11 September 2001.

**Bab IV Kebijakan NATO dalam Menciptakan Keamanan di Afghanistan Melalui *International Security Assistance Force* (ISAF)**

Dalam bab ini, penulis akan menguraikan *International Security Assistance Force* yang dilakukan NATO dalam rangka menciptakan keamanan di Afghanistan dalam periode 2003-2014.

**Bab V Inefektivitas *International Security Assistance Force* (ISAF) yang Dijalankan NATO di Afghanistan**

Bab ini akan berisi pembahasan mengenai faktor-faktor yang menyebabkan inefektivitas NATO dalam menjalankan ISAF.

**Bab VI Kesimpulan**

Bab ini merupakan kesimpulan dan penutup.