

BAB IV
KEBIJAKAN NATO DALAM MENCIPTAKAN
KEAMANAN DI AFGHANISTAN MELALUI
INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE
FORCE

A. Pembentukan *International Security Assistance Force*

Setelah Taliban digulingkan, praktis terjadi kekosongan kekuasaan di dalam pemerintahan Afghanistan. Keadaan ini dapat memicu kembali konflik antar faksi sehingga perdamaian di Afghanistan menjadi sesuatu yang mustahil. Untuk memecahkan masalah itu, pada 5 Desember 2001 PBB mengundang perwakilan dari sejumlah faksi anti-Taliban⁹⁶ di Afghanistan untuk menghadiri konferensi di Bonn, Jerman. Meski sempat diwarnai ketegangan oleh masing-masing peserta, pertemuan ini berhasil merumuskan *Bonn Agreement*. Perjanjian ini memuat garis-garis besar pembangunan politik di Afghanistan, seperti pembentukan pemerintah interim Afghanistan dan penyelenggaraan majelis besar (*loya jirga*) untuk memilih anggota pemerintahan transisi dan menyusun undang-undang baru.

Dalam perjanjian ini turut dibahas keterlibatan personel dari PBB, organisasi internasional atau LSM untuk memberikan keamanan dan ketertiban di seluruh negeri. Sebab untuk menjalankan suatu negara dibutuhkan institusi keamanan dan pertahanan yang kuat yang belum dimiliki Afghanistan pada saat itu. Sebelumnya wakil-wakil ini memiliki pilihan mengenai siapa yang akan membantu mereka dalam mengamankan Afghanistan: orang-orang asli Afghanistan yang dipimpin oleh

⁹⁶ Aliansi Utara, “*Kelompok Cypress*” yang terafiliasi dengan Iran, “*Kelompok Roma*” yang terafiliasi dengan mantan raja Afghanistan, Mohammad Zaher Shah, dan “*Kelompok Peshawar*.” Selengkapnya lihat PBS. *Filling the Vacuum: The Bonn Conference*, dikutip dari https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/withus/c_bonn.html (diakses pada 19 Februari 2018)

Aliansi Utara atau pasukan multinasional dengan pengawasan PBB. Khawatir akan timbulnya penyalahgunaan kekuasaan oleh Aliansi Utara seperti yang dilakukan setelah mengambil alih pemerintahan pasca mundurnya Soviet di tahun 1989, ketiga faksi memilih pasukan perdamaian yang disponsori PBB.⁹⁷

Dengan disepakatinya Perjanjian Bonn seperti yang tercantum dalam *Annex 1*, Dewan Keamanan PBB menyetujui pengadopsian Resolusi 1386 tentang pembentukan *International Security Assistance Force* yang bertujuan untuk membantu pemerintah interim Afghanistan dalam memelihara keamanan di Kabul dan wilayah sekitarnya, sehingga pemerintah dan personel PBB dapat beroperasi di lingkungan yang aman.⁹⁸

Inggris menjadi negara pertama yang menjabat sebagai komandan ISAF, membawahi tujuh belas negara.⁹⁹ Untuk mendukung misi ini, Inggris mengirinkan sebanyak 1.800 personel yang dipimpin Mayor Jenderal John McColl. Para personel dari Inggris akan bergabung dengan 3.200 personel dari negara partisipan lainnya untuk menjalankan misi tersebut selama enam bulan. Pada 31 Desember 2001, mandat ISAF diperluas setelah Jenderal McColl dan pemerintah Afghanistan menandatangani kesepakatan teknis di mana ISAF tidak hanya

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ United Nations Security Council. *Resolution 1386 (2001)*, diambil dari

https://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1386.pdf (diakses pada 4 Desember 2017)

⁹⁹ Ke-17 negara partisipan ISAF lainnya yaitu: Austria, Belanda, Belgia, Bulgaria, Denmark, Finlandia, Italia, Jerman, Norwegia, Prancis, Portugal, Rumania, Selandia Baru, Spanyol, Swedia, Turki, dan Yunani. Selengkapnya lihat Center for Defense Information.

FACT SHEET: International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, dikutip dari <https://web.archive.org/web/20020612025448/http://www.cdi.org/terrorism/isaf.cfm> (diakses pada 4 Desember 2017)

menjaga keamanan tetapi juga membantu pemerintah dalam proses rekonstruksi serta pengembangan pasukan keamanan Afghanistan.¹⁰⁰ Setelah mandat kepemimpinan Inggris berakhir, ISAF dilanjutkan oleh Turki selama delapan bulan, diawali dari Juni 2002 hingga Februari 2003, dan koalisi Jerman-Belanda selama periode Februari-Agustus 2003.

Selama kepemimpinan tiga negara, ISAF tidak dapat berjalan secara optimal. Penyebabnya, bukan hal yang mudah bagi PBB untuk menemukan negara yang ingin memimpin ISAF. Ada lebih dari 5.000 personel dari 18 negara yang menjadi tanggung jawab *lead nations*—negara pemimpin ISAF. Tidak sampai di situ, *lead nations* memiliki tanggung jawab yang sangat besar karena harus berperan dalam membentuk arahan strategis dan perencanaan seluruh operasi, mencari dan mengumpulkan personel tambahan untuk menjalankan ISAF.¹⁰¹ *Lead nations* juga dituntut untuk memiliki kapabilitas di bidang sistem informasi, komunikasi dan intelijen guna mendukung tugas-tugas di atas. Hal inilah yang menjadikan pusat operasi dan koordinasi ISAF berubah-ubah mengikuti siapa yang memegang mandat kepemimpinan. Semua tanggung jawab ini dilakukan hanya dalam waktu enam bulan, yang tentunya semakin memberatkan *lead nations*. Untuk itu, atas usulan dari koalisi Jerman-Belanda, pada 11 Agustus 2003 secara resmi NATO mengambil alih kepemimpinan ISAF.

Pengambilalihan misi ISAF tidak hanya ditandai sebagai keberhasilan dalam menyelesaikan permasalahan yang dialami sejak 18 bulan silam—ketika ISAF pertama kali dijalankan. Lebih jauh dari itu, misi ini menjadi awal keterlibatan NATO di luar kawasan Euro-Atlantik, sekaligus membuktikan bahwa NATO masih memiliki tempat dalam struktur internasional saat ini. Menurut Morelli dan Belkin, sejak konferensi Washington

¹⁰⁰ Frank A. Clements. (2003). *Conflict in Afghanistan: A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc., p. 119

¹⁰¹ Relief Web. *NATO takes on Afghanistan mission*, dikutip dari <https://reliefweb.int/report/afghanistan/nato-takes-afghanistan-mission> (diakses pada 1 Maret 2018)

di tahun 1999, telah banyak upaya yang dilakukan untuk menjadi NATO yang baru—yang mulai meninggalkan peran-peran terbatas selama Perang Dingin, dan berekspansi dalam memerangi ancaman-ancaman baru seperti terorisme dan proliferasi WMD. ISAF merupakan wujud nyata dari Konsep Strategis Baru NATO Tahun 1999 yang mendorong adanya peran aktif dari NATO dan negara-negara anggotanya serta mampu beroperasi di luar Eropa (*out-of-area operations*). Berbekal pada pengalaman di Bosnia maupun di Kosovo, NATO harus mampu memainkan perannya dalam menciptakan stabilitas di tempat yang berjarak ribuan kilometer dari dataran Eropa, dan tentunya di tengah-tengah masyarakat Afghanistan yang heterogen.¹⁰²

Dengan diambil alihnya ISAF oleh NATO, maka jumlah negara partisipan yang ikut serta semakin banyak. Periode sebelumnya, ISAF hanya diikuti oleh 18 negara partisipan—sebagian besar di antaranya merupakan negara anggota NATO. Mulai tahun 2003 dan seterusnya ISAF diikuti oleh lebih dari 40 negara partisipan, di mana 14 negara partisipan di antaranya merupakan negara mitra NATO. Untuk melihat negara mana saja yang terlibat dalam ISAF, dapat dilihat pada gambar di bawah.

¹⁰² Vincent Morelli dan Paul Belkin. (2009). *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, p. 1

Gambar 4.1 Negara-negara Partisipan ISAF



Sumber: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-work-in-afghanistan/the-uk-work-in-afghanistan> (diakses pada 3 Maret 2018)

B. Perluasan ISAF oleh NATO

Setelah mendapatkan mandat kepemimpinan ISAF, langkah selanjutnya yang dilakukan NATO adalah dengan memperluas wilayah operasi ISAF. Jauh sebelum itu, presiden Hamid Karzai dan masyarakat Afghanistan sudah menginginkan perluasan ISAF ke seluruh Afghanistan. Namun atas alasan keamanan, di mana AS beserta koalisinya masih bertempur melawan Taliban, rencana ekspansi ditunda hingga situasi benar-benar memadai. Pada Oktober 2003, Dewan Keamanan PBB mengeluarkan Resolusi 1510 tentang perluasan ISAF. Dengan dikeluarkannya resolusi ini, ISAF lebih leluasa untuk memberikan keamanan dan mendukung pembangunan hingga seluruh pelosok Afghanistan. Pemerintah pusat yang dibantu ISAF juga akan lebih mudah memperluas pengaruhnya.

Ekspansi ISAF dilakukan dalam lima tahap. Tahap pertama dilakukan dengan penilaian dan persiapan, tahap kedua

dilakukan dengan memperluas wilayah ISAF ke seluruh Afghanistan. Tahap ketiga yaitu stabilisasi dan tahap keempat dilakukan dengan memindahkan tanggung jawab keamanan kepada ANSF.¹⁰³ Setelah seluruh tahap dilakukan, langkah selanjutnya yaitu menarik seluruh personel NATO dari Afghanistan. Pada tahapan kedua—perluasan secara geografis—masih terbagi lagi ke dalam empat tahap.

Diawali pada Desember 2003, ekspansi ISAF diawali dengan mengambil alih *Provincial Reconstruction Team* (PRT) di Kunduz, Afghanistan utara. Selanjutnya komando atas PRT yang sebelumnya digunakan AS selama OEF ini diserahkan kepada Jerman. NATO kembali mendirikan PRT Meymaneh, Feyzabad dan Baghlan setelah tercapai kesepakatan dalam konferensi Istanbul pada Juni 2004. Perluasan tahap pertama berakhir pada 1 Oktober 2004, di mana NATO berhasil memperluas wilayah operasinya hingga 3.600 km² di wilayah Kabul dan sembilan provinsi lainnya di Afghanistan utara dengan total luas wilayah 185.000 km².¹⁰⁴

Perluasan tahap kedua berlangsung selama empat bulan yang diawali sejak Mei 2005. Dalam tahap kedua ini NATO mengambil alih PRT Herat dan Farah milik AS. Dua PRT baru didirikan di Chaghcharan, ibukota provinsi Ghor dan Qala-e-Naw yang merupakan ibukota Badghis. Hingga September 2005, NATO sudah memiliki sembilan unit PRT dan bertanggung jawab atas 50% dari seluruh wilayah Afghanistan.¹⁰⁵

¹⁰³ GlobalSecurity.org. *ISAF - International Security Assistance Force*, dikutip dari <https://www.globalsecurity.org/military/ops/isaf-intro.htm> (diakses pada 3 Maret 2018)

¹⁰⁴ NATO. *NATO expands presence in Afghanistan*, dikutip dari <https://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629a.htm> (diakses pada 7 Maret 2018)

¹⁰⁵ NATO. *NATO's role in Afghanistan*, dikutip dari <https://web.archive.org/web/20090409050336/https://www.nato.int/issues/afghanistan/index.html> (diakses pada 7 Maret 2018)

Perluasan tahap ketiga dilakukan pada awal 2006 dengan menyoar enam provinsi di Afghanistan selatan. Apabila dalam perluasan sebelumnya NATO tidak mendapatkan rintangan yang berarti, namun kali ini NATO harus dihadapkan pada perlawanan yang dilakukan oleh milisi Taliban. Perluasan tahap ini menandai awal mula keterlibatan pasukan ISAF dalam pertempuran melawan Taliban. Akibatnya jumlah personel yang dikerahkan meningkat dari 10.000 personel hingga 20.000 personel.¹⁰⁶ Peningkatan jumlah personel dilakukan seiring meningkatnya jumlah korban tewas dari pasukan ISAF.

Dengan dikeluarkannya mandat perluasan oleh NAC pada September 2006, NATO memperluas wilayah operasinya untuk terakhir kalinya dengan mengambil alih 14 provinsi dan 12 PRT di wilayah Afghanistan timur. Serupa dengan perluasan tahap sebelumnya, perlawanan dari Taliban menyebabkan lebih banyak korban tewas dari pihak NATO dan peningkatan jumlah personel yang diturunkan menjadi 30.000 personel. Dengan berakhirnya perluasan tahap keempat, NATO memiliki kendali atas 26 PRT, 34 provinsi dan bertanggung jawab penuh atas keamanan di seluruh wilayah Afghanistan.¹⁰⁷

C. Provincial Reconstruction Teams (PRT)

Dikutip dari *ISAF PRT Handbook*, PRT didefinisikan sebagai organisasi gabungan antara militer dan sipil yang saling terintegrasi, dikelola dan didukung oleh seluruh negara partisipan ISAF.¹⁰⁸ Sesuai namanya, PRT bekerja di tingkat provinsi di seluruh Afghanistan. Setiap PRT dapat dijalankan oleh satu negara atau koalisi dari dua negara atau lebih. Pada umumnya, PRT bertanggung jawab atas satu provinsi di mana

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ NATO. *NATO agrees to ISAF expansion across Afghanistan*, dikutip dari <https://www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0928a.htm> (diakses pada 7 Maret 2018)

¹⁰⁸ Public Intelligence. *ISAF Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook, Edition 4*, diambil dari <https://info.publicintelligence.net/ISAF-PRThandbook.pdf> (diakses pada 7 Maret 2018)

ia didirikan, namun ada juga PRT yang mencakup hingga lebih dari dua provinsi.

PRT bukanlah hal baru di Afghanistan. Pada November 2002 AS menjadi pelopor pendiri PRT dengan membentuk *Joint Regional Teams* (JRT) setelah melalui negosiasi panjang dengan melibatkan pemerintah Afghanistan, mitra koalisi, PBB dan LSM.¹⁰⁹ JRT tersusun dari personel militer, pejabat urusan sipil, insinyur, tim medis, dan pejabat Departemen Luar Negeri AS, dan dibentuk untuk meningkatkan keamanan di luar Kabul sembari dilakukannya proses rekonstruksi. JRT dibuka untuk pertama kalinya pada 13 Januari 2003 di kota Gardez, dan kembali dibuka di kota Kunduz, Bamyan, Mazar-i Sharif, Herat dan Kandahar dalam periode enam bulan setelahnya.¹¹⁰

PRT tidak hanya berfungsi untuk membantu proses rekonstruksi. Lebih lanjut, PRT memiliki fungsi untuk memperluas kewenangan pemerintah pusat Afghanistan, yang selanjutnya diaplikasikan melalui berbagai program seperti patroli keamanan dan pelucutan senjata bagi kelompok-kelompok bersenjata ilegal, melatih polisi nasional Afghanistan, ikut membangun tata kelola pemerintahan, reformasi birokrasi dan sistem peradilan, kemandirian ekonomi masyarakat serta pemberdayaan perempuan Afghanistan.

Hingga tahun 2010, tercatat sebanyak 28 PRT telah dibuka dan dioperasikan oleh negara partisipan ISAF. Tabel di bawah menunjukkan persebaran PRT yang ada di seluruh Afghanistan, beserta negara penanggung jawab operasional PRT (*lead nation*).

¹⁰⁹ Clements, *op.cit.*, p. 121

¹¹⁰ *Ibid.*

Tabel 4.1 Persebaran PRT di Afghanistan

Regional Command North (RC-N)	PRT Feyzabad (Jerman) PRT Kunduz (Jerman) PRT Mazar-i Sharif (Swedia) PRT Pol-e-Khomri (Hongaria)	PRT Meymaneh (Norwegia) PRT Sheberghan (Turki)
Regional Command West (RC-W)	PRT Herat (Italia) PRT Farah (AS) PRT Qala-e-Naw (Spanyol)	PRT Chagcharan (Lituania)
Regional Command South (RC-S)	PRT Kandahar (Kanada) PRT Lashkar Gah (Inggris) PRT Qalat (AS)	PRT Tarin Kowt (Belanda)
Regional Command East (RC-E)	PRT Bamyán (Selandia Baru) PRT Bagram (AS) PRT Nuristan (AS) PRT Panjshir (AS) PRT Gardez (AS) PRT Ghazni (AS) PRT Logar (Republik Ceko)	PRT Khost (AS) PRT Sharan (AS) PRT Jalalabad (AS) PRT Asadabad (AS) PRT Mihtarlam (AS) PRT Wardak (Turki) PRT Charikar (Korea Selatan)

Sumber: www.nato.int/isaf/topics/prt/index.html

Menurut Gauster, PRT di Afghanistan dapat dikelompokkan menjadi tiga model: AS, Inggris, dan Jerman.¹¹¹ Pengelompokan PRT juga dilakukan Eronen dengan menambahkan dua model lain, yaitu Nordik dan Turki.¹¹² Model pertama yaitu PRT yang dikembangkan AS memiliki keseluruhan personel hingga 100-120 orang, sebagian besar terdiri dari komponen militer yang mencapai 80-90 orang. Ke-90 orang ini terdiri dari komandan militer, tim urusan sipil dari Angkatan Darat AS, unit polisi militer, unit *psychological operations*, unit penjinak bahan peledak, tim intelijen, tim medis, satu peleton unit perlindungan yang terdiri dari empat puluh prajurit, dan personel administratif.¹¹³ Sedangkan dari komponen sipil masing-masing PRT memiliki dua sampai tiga orang yang terdiri dari perwakilan Departemen Luar Negeri, *United States Agency for International Development (USAID)*, dan di beberapa tempat diisi perwakilan dari Departemen Pertanian.¹¹⁴

PRT model AS dipimpin oleh seorang komandan dari komponen militer. Sang komandan memiliki kewenangan dalam merencanakan program-program pembangunan dan

¹¹¹ Markus Gauster. (2007). *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: An innovative instrument of international crisis management being put to the test*, diambil dari http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/College/F_Publications/occPapers/occ-paper_16-en.pdf (diakses pada 7 Maret 2018)

¹¹² Oskari Eronen. (2008). "PRT Models in Afghanistan: Approaches to Civil-Military Integration", *CMC Finland Civilian Crisis Management Studies*, diambil dari https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2017/01/66419_Studies_5_Eronen.pdf (diakses pada 7 Maret 2018)

¹¹³ Robert M. Perito. (2005). *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Lessons Identified*, United States Institute of Peace Special Report, diambil dari https://www.files.ethz.ch/isn/39612/2005_october_sr152.pdf (diakses pada 7 Maret 2018)

¹¹⁴ Gauster, *op.cit.*, p. 21

rekonstruksi, membangun hubungan dengan pemerintah provinsi, kepala polisi setempat, tokoh-tokoh yang dituakan masyarakat Afghanistan, hingga Misi Bantuan PBB di Afghanistan (UNAMA) dan LSM internasional. Pelaksanaan program rekonstruksi dan pembangunan dipegang tim urusan sipil Angkatan Darat, sedangkan perwakilan dari Departemen Luar Negeri, USAID dan Departemen Pertanian berperan dalam memberikan saran bagi komandan PRT dalam tahap perencanaan, membantu program pembangunan serta melaporkan hasilnya pada Kedutaan Besar AS di Kabul.¹¹⁵

Model kedua yaitu PRT yang dikembangkan oleh Jerman. Tidak seperti AS yang menjalankan PRT miliknya tanpa negara mitra, Jerman selalu bekerja sama dengan sejumlah negara mitra, seperti Belgia, Kroasia, Republik Ceko, Denmark, Prancis, Hongaria, Rumania, bahkan AS, dalam operasional PRT.¹¹⁶ Secara kuantitas PRT Jerman memiliki personel jauh lebih besar dari PRT mana pun, terdiri dari 400-450 prajurit yang mengisi komponen militer dan 10-20 ahli yang mengisi komponen sipil. Keunikan lain yang dimiliki PRT model Jerman yaitu keberadaan sistem kepemimpinan ganda di mana komponen militer dan sipil tidak dipegang orang yang sama—seperti yang diterapkan AS—melainkan dipegang dua orang terpisah. Kepemimpinan atas komponen militer dipegang oleh komandan yang melaporkan tugasnya kepada Kementerian Pertahanan Federal dan Komandan ISAF, sedangkan komponen sipil dikepalai perwakilan dari Kantor Luar Negeri Federal yang dibantu Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pengembangan dan Kerjasama Ekonomi Federal.¹¹⁷

Tidak hanya AS dan Jerman, negara lain yang mengembangkan PRT dengan modelnya sendiri adalah Inggris. Kembali di tahun 2003, Inggris mendirikan PRT pertamanya di Mazar-i-Sharif, bertepatan dengan operasi pemberantasan

¹¹⁵ Eronen, *op.cit.*, p. 15

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 18

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 19

Taliban yang dilancarkan AS dan sekutunya. Disebutkan oleh Eronen, PRT model Inggris merupakan model yang paling banyak mengalami perubahan dalam strukturnya.¹¹⁸ Ketika PRT Mazar-i-Sharif didirikan, Inggris menempatkan 50-150 personel militer bersama tiga perwakilan komponen sipil. Awalnya PRT ini dikendalikan oleh tiga badan milik pemerintah yang saling berkoordinasi dan bekerja sama dalam menyusun program-programnya: Kementerian Pertahanan, Kantor Urusan Luar Negeri dan Perserikatan (FCO) dan Departemen Pembangunan Internasional (DFID). Pola kepemimpinan ini bertahan hingga tahun 2006, manakala Inggris mendirikan PRT Lashkar Gah di provinsi Helmand, Afghanistan selatan. Dalam PRT ini perwakilan FCO mengoordinasikan seluruh aktivitas dan program PRT, menjadikannya sebagai PRT yang dipimpin komponen sipil.¹¹⁹

Negara-negara Nordik seperti Swedia dan Norwegia juga menerapkan model serupa dengan PRT Inggris. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa PRT Mazar-i-Sharif dan Meymaneh yang dijalankan kedua negara dulunya berada di bawah komando Inggris. Meskipun memiliki banyak kesamaan karakteristik, model Nordik berbeda dalam hal kepemimpinan. PRT Nordik dipimpin oleh komandan militer. Untuk memfasilitasi koordinasi antara komponen militer dan sipil, *PRT Command Groups* dibentuk sebagai wadah agar mampu tercapai kesepakatan mengenai tujuan-tujuan yang dirumuskan bersama.¹²⁰

Lain halnya lagi dengan Turki. Tidak ingin menyamai model-model yang sudah ada sebelumnya, Turki membangun PRT di provinsi Wardak yang khusus berisikan komponen sipil. PRT Wardak dipimpin oleh seorang diplomat Turki yang

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 21

¹¹⁹ Nima Abbaszadeh, et.al. 2008. *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, diambil dari <http://www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/news/wws591b.pdf> (diakses pada 7 Maret 2018)

¹²⁰ Eronen, *op.cit.*, p. 22

mengoordinasikan ahli-ahli yang mengisi komponen sipil dalam menjalankan program-programnya. Walaupun PRT Wardak memiliki personel militer dan secara kuantitas lebih besar, peranannya terbatas hanya pada pengamanan komponen sipil, terutama untuk mengamankan para ahli-ahli yang akan atau sedang menjalankan tugasnya di luar PRT.¹²¹

D. Melakukan Operasi Keamanan dan Pelucutan Senjata

Sesuai namanya, tugas utama NATO di Afghanistan adalah menyediakan bantuan keamanan bagi pemerintahan Hamid Karzai, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan acara kenegaraan. Pada bulan Desember 2003, ISAF membantu Tentara Nasional Afghanistan dan Kementerian Dalam Negeri dalam menjaga keamanan selama penyelenggaraan *loya jirga* dalam rangka merumuskan rancangan undang-undang dasar Afghanistan.

Sebanyak 500 perwakilan dari berbagai faksi menjadi partisipan dalam majelis tersebut. Majelis ini menjadi majelis pertama di mana kaum perempuan dapat ikut serta dan memiliki andil dalam merumuskan bersama konstitusi negara. Karena seperti diketahui, selama Taliban berkuasa kaum perempuan mendapat banyak diskriminasi dan dibatasi ruang geraknya. Kaum perempuan diharuskan menggunakan pakaian *burqa* setiap kali meninggalkan rumah. Akses terhadap pendidikan dan pekerjaan juga dibatasi hanya untuk kalangan laki-laki, dan bagi siapapun yang melanggar dapat dikenai hukuman mati.

Juru bicara NATO, Jamie Shea mengomentari diadakannya *loya jirga* sebagai elemen penting dalam proses transisi menuju masyarakat Afghanistan yang stabil, dan NATO bertekad untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam menjamin keamanan bagi terselenggaranya majelis besar sebaik mungkin.¹²² Oleh karena itu, untuk memastikan majelis besar

¹²¹ *Ibid.*, p. 23-24

¹²² NATO. *Constitutional loya jirga begins in Afghanistan*, dikutip dari <https://www.nato.int/docu/update/2003/12-december/e1217a.htm> (diakses pada 8 Maret 2018)

dapat berlangsung secara aman dan tanpa ada halangan NATO berperan dengan memberikan dukungan berupa pengerahan aset tambahan secara temporer seperti unit *Quick Reaction Force* (QRF) dari Norwegia, anjing pelacak untuk mendeteksi bahan peledak, tim penjinak bom dan bantuan medis untuk mengantisipasi kemungkinan korban jiwa. NATO juga menurunkan unit *engineering* guna menyusun perangkat keamanan di lokasi penyelenggaraan majelis besar, serta mendirikan Pusat Koordinasi Militer Gabungan (JMCC) untuk mengoordinasikan tindakan-tindakan di atas.¹²³

Setelah *consitutional loya jirga* tahun 2003, NATO kembali berpartisipasi dalam mengamankan pemilihan presiden Afghanistan tahun 2004, dan pemilu anggota parlemen serta dewan provinsi di tahun 2005.¹²⁴ Sejak 2004, personel ISAF memainkan perannya pada lini ketiga dalam pengamanan pemilu untuk membantu personel ANP yang berwenang di tempat pemungutan suara dan personel ANA yang berwenang di wilayah sekitar pemungutan suara.¹²⁵ Pada pemilihan presiden 2004, NAC menyetujui pengerahan personel tambahan untuk mengamankan pemilu dalam dua tingkat. Tingkatan pertama terdapat pada PRT yang dipimpin NATO dan tingkat kedua berupa pengerahan ISAF *Quick Reaction Force* dari Spanyol dan *Operational Reserve Force* dari Italia di seluruh Afghanistan selama delapan bulan.

Setelah pemilihan presiden 2004, NATO kembali membantu ANSF selama dilaksanakannya pemilu *wolesi jirga* (Majelis Rendah) dan dewan provinsi di tahun 2005. Lebih dari 2.000 personel ISAF diterjunkan ke Afghanistan sebagai *Election Support Forces* (ESF).¹²⁶ ESF terbagi ke dalam tiga bagian: komponen darat, udara dan elemen cadangan yang

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ NATO. *ISAF's support to Afghan election*, dikutip dari <https://www.nato.int/isaf/topics/elections/index.html> (diakses pada 8 Maret 2018)

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

ditempatkan di luar Afghanistan untuk memberikan fleksibilitas lebih bagi pasukan ISAF. Pengerahan ESF bertepatan dengan tahap kedua perluasan geografis ISAF dan berakhir pada 31 Agustus 2005.

Selain operasi pengamanan NATO turut membantu proses pelucutan senjata, baik senjata ringan maupun berat. Salah satu contohnya ketika NATO membantu pelucutan senjata berat berupa tank, meriam artileri, rudal darat-ke-darat, dan *multiple launch rocket system* (MLRS) milik kelompok-kelompok bersenjata di kawasan lembah Panjshir.¹²⁷ Senjata-senjata yang sudah dilucuti ini kemudian dipindahkan ke tempat penyimpanan milik pemerintah di dekat Kabul. Berlaku sistem *'dual key'* di mana senjata-senjata yang disimpan tidak dapat diambil tanpa persetujuan dari Kementerian Pertahanan Afghanistan dan ISAF. Adanya pelucutan senjata ini, menurut Jamie Shea, merupakan langkah krusial menuju peningkatan stabilitas dalam negeri seperti yang tertuang dalam Perjanjian Bonn.¹²⁸ Upaya pelucutan senjata juga penting bagi pengembangan ANA, karena senjata-senjata yang tersimpan dapat digunakan untuk melengkapi unit ANA dalam menjalankan tugasnya.

E. Melatih Pasukan Keamanan Nasional Afghanistan

Selain membantu menjaga keamanan, upaya lainnya yang dilakukan NATO di Afghanistan yakni melatih pasukan keamanan nasional Afghanistan (ANSF). ANSF adalah gabungan institusi keamanan dan pertahanan seperti ANA, ANP dan Angkatan Udara Afghanistan (AAF).

Dengan melihat kembali penjelasan pada Bab III, maka diketahui bahwa Afghanistan pernah memiliki pasukan keamanan yang kuat. Itu tidak lain karena dukungan yang

¹²⁷ NATO. *NATO Update: NATO assists in removal of heavy weapons in Afghanistan*, dikutip dari <https://www.nato.int/docu/update/2003/12-december/e1212a.htm> (diakses pada 8 Maret 2018)

¹²⁸ *Ibid.*

diberikan oleh Uni Soviet ketika era pemerintahan Daud Khan. Namun seiring pecahnya perang saudara berkepanjangan menyusul intervensi yang dilakukan Uni Soviet periode 1979-1989 menyebabkan bubarnya ANSF. Banyak personelnya yang kini melebur menjadi anggota pemberontak dan bertempur satu sama lain. Dengan tergulingnya Taliban, maka kebutuhan akan pasukan keamanan menjadi penting demi menciptakan negara yang aman, sehingga kemungkinan para pemberontak untuk kembali menciptakan instabilitas menjadi kecil.

Dalam konferensi NATO di Strasbourg-Kehl tahun 2009, seluruh kepala negara dan pemerintahan partisipan ISAF menyetujui pembentukan NATO *Training Mission-Afghanistan* (NTM-A) yang dilakukan dalam rangka mendukung tugas ISAF dan *United States Forces-Afghanistan* (USFOR-A) serta meningkatkan kesepahaman dan efektivitas seluruh kontributor dalam pelatihan ANSF.

Tugas-tugas yang dijalankan NTM-A meliputi pengembangan ANSF melalui program mentor dan kemitraan untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam perekrutan, pelatihan, penempatan, dan pengembangan ANSF; mendukung ANSF dalam pembangunan pangkalan pelatihan institusional untuk ANA, ANP dan AAF dan mengoordinasikan upaya-upaya internasional dalam melatih, menyediakan dan mempertahankan kekuatan tersebut.¹²⁹

Di samping tugas-tugas di atas, NTM-A membantu menyinkronkan reformasi kepolisian di tingkat distrik dan menjalankan program-program pendanaan untuk mendukung keberlangsungan jangka panjang ANSF seperti *ANA Trust Fund* dan *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* bagi ANP. Intinya, pembentukan NTM-A ditujukan untuk mempersiapkan ANSF dalam mengambil peran yang lebih besar di bidang

¹²⁹ NATO Allied Command Operations. *NATO Training Mission - Afghanistan (NTM-A)*, dikutip dari <https://web.archive.org/web/20120310221203/http://www.aco.nato.int/page272701224.aspx> (diakses pada 9 Maret 2018)

keamanan dan pertahanan Afghanistan sementara personel ISAF mulai mengurangi perannya sedikit demi sedikit hingga akhir 2014.¹³⁰

Dalam mengembangkan ANSF, NTM-A tidak hanya menitikberatkan pada aspek kuantitas. Pengembangan secara kualitatif juga dilakukan melalui tiga cara: pelatihan kepemimpinan, peningkatan penguasaan senjata dan keahlian menembak, serta literasi.¹³¹ Melalui pelatihan kepemimpinan, NTM-A berhasil meningkatkan jumlah *Non-Commissioned Officers* (NCO) dalam angka yang signifikan dari 1.950 menjadi 16.000 hanya dalam kurun satu tahun. Tingkat penguasaan senjata dan keahlian menembak personel ANA meningkat hingga 95% dengan pengembangan ini, jauh lebih tinggi dari sebelumnya yang hanya berkisar 35%. Namun di antara ketiganya, literasi merupakan pengembangan yang lebih diprioritaskan. Hal ini dilakukan mengingat 86% rekrutan ANSF merupakan buta huruf. Program keaksaraan yang diadakan di sejumlah tempat pelatihan awalnya hanya bersifat opsional, yang berarti rekrutan ANSF bebas untuk mengambalnya atau tidak.¹³² Mulai tahun 2010, NTM-A mewajibkan seluruh rekrutan ANSF untuk mengikuti program keaksaraan di semua tingkatan.

Dalam pelatihan dasar ANSF seluruh rekrutan menerima pendidikan literasi dan aritmetika selama 64 jam, yang didesain untuk mengantarkan para rekrutan menuju tiga tahapan keaksaraan pertama.¹³³ Para rekrutan yang telah mengikuti

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ NATO. *Afghan National Security Forces (ANSF)*, diambil dari https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_03/201110310_110310-media-backgrounder-ANSF.pdf (diakses pada 16 Maret 2018)

¹³² Troy D. Lewis. *Training the Afghan National Army*, diambil dari <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a545579.pdf> (diakses pada 16 Maret 2018)

¹³³ House of Commons Defence Committee. *Securing the Future of Afghanistan*, diambil dari

program ini diharapkan mampu mengetahui alfabet, mampu menuliskan nama dan membaca beberapa kata. Selain itu para rekrutan diharapkan mampu berhitung hingga 1.000 dan mampu melakukan operasi penjumlahan dan pengurangan hingga tiga digit angka.¹³⁴ Setelah memperoleh pelatihan dasar, personel ANSF yang ditempatkan di lapangan akan mendapatkan pendampingan melalui *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) dan *Police OMLT* (POMLT).

OMLT merupakan upaya pengembangan ANA yang dilakukan dengan memasukkan 13-30 personel ISAF dari satu atau beberapa negara dalam satu unit batalion ANA selama enam bulan. Dalam kurun waktu tersebut, personel ISAF memberikan bantuan pelatihan dan *mentoring*, menghubungkan ANA dan ISAF dalam berkoordinasi mengenai perencanaan operasi dan memastikan unit ANA mendapat dukungan yang dibutuhkan—seperti bantuan serangan udara ataupun evakuasi korban tewas atau terluka dari medan pertempuran.¹³⁵

F. Membantu Pembangunan dan Rekonstruksi Afghanistan¹³⁶

Peperangan dan konflik yang terjadi selama bertahun-tahun menyebabkan banyak infrastruktur yang ada di Afghanistan, fisik maupun non-fisik, hancur ataupun berada dalam kondisi yang tidak memadai. Sekolah, rumah sakit, jalan raya, layanan irigasi, suplai air bersih hingga instalasi listrik

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmdfence/413/413.pdf> (diakses pada 16 Maret 2018)

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ NATO Public Diplomacy Division. *NATO's Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs)*, diambil dari

<https://www.nato.int/isaf/topics/factsheets/omlt-factsheet.pdf> (diakses pada 16 Maret 2018)

¹³⁶ Dalam pembahasan ini, istilah “pembangunan” lebih ditujukan kepada aspek institusional seperti *rule of law*, tata kelola pemerintahan yang bersih dan transparan, dan sistem peradilan sedangkan istilah “rekonstruksi” lebih ditujukan kepada pembangunan infrastruktur secara fisik.

adalah hal yang sulit, bahkan tidak mungkin didapatkan oleh masyarakat. Penduduk Afghanistan juga dihadapkan pada persoalan seperti korupsi yang merajalela, lemahnya aparat sipil negara dalam penegakan hukum, sulitnya memperoleh lapangan pekerjaan dan ketertinggalan perempuan dalam memperoleh akses pendidikan.

Dilansir dari laman milik pemerintah Inggris, angka harapan hidup penduduk Afghanistan hanya berada di angka 49 tahun.¹³⁷ Sepertiga masyarakat Afghanistan juga hidup di bawah garis kemiskinan. Angka buta huruf dari tingkat kematian anak-anak di Afghanistan terhitung tinggi, di mana hanya satu dari empat orang yang mampu membaca dan menulis, sedangkan satu dari sepuluh anak meninggal sebelum menginjak usia lima tahun.¹³⁸ Berdasarkan permasalahan yang ada, NATO berupaya mengatasi permasalahan yang ada dengan memanfaatkan ke-28 PRT yang tersebar di seluruh Afghanistan untuk membantu melakukan pembangunan dan rekonstruksi.

Di provinsi Helmand, PRT Lashkar Gah yang didirikan dan diketuai oleh Inggris telah berkontribusi dalam meningkatkan kemampuan pemerintahan lokal, akses terhadap pendidikan dan kesehatan, dan sistem peradilan. Dalam sektor pemerintahan, PRT Lashkar Gah membantu menyusun Dewan Masyarakat Distrik yang anggotanya dipilih secara langsung oleh masyarakat distrik yang ada di provinsi Helmand. Sistem ini dibangun untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, yang berimplikasi terhadap peningkatan stabilitas politik.

Dalam sektor pendidikan, keberadaan PRT Lashkar Gah berkontribusi terhadap dibangunnya sekolah-sekolah baru bagi anak-anak Afghanistan, baik di tingkat primer ataupun

¹³⁷ UK Government. *The UK's work in Afghanistan*, dikutip dari <https://www.gov.uk/government/publications/uks-work-in-afghanistan/the-uks-work-in-afghanistan> (diakses pada 20 Maret 2018)

¹³⁸ *Ibid.*

sekunder. Hingga tahun 2014, 214 sekolah didirikan di mana 89 di antaranya didirikan oleh PRT ini. Keberadaan sekolah baru ikut meningkatkan jumlah anak-anak Helmand yang menimba ilmu sebanyak 130.000 anak (dari 54.000 anak di tahun 2006). Melalui PRT Lashkar Gah penduduk Helmand mampu mendapatkan akses kesehatan lebih mudah serta sistem peradilan yang menjunjung tinggi hak asasi manusia berkat dibukanya 23 fasilitas kesehatan baru dan keberadaan 40 pejabat peradilan yang tersebar di sepuluh distrik di provinsi Helmand.

Dalam mengatasi permasalahan di sektor ekonomi seperti pengangguran dan kemiskinan, PRT Lashkar Gah bersama pusat pelatihan agrikultur setempat telah melatih 150.000 petani lokal dan menghubungkan para petani dengan para penjual melalui sistem pasar bebas. Program kursus kemampuan kejuruan yang didanai pemerintah Inggris telah diikuti sebanyak 17.700 pemuda Helmand. Kaum perempuan yang selama ini didiskriminasi oleh Taliban diberdayakan di berbagai bidang, seperti manajemen bisnis dan pelatihan kejuruan. Serta yang tidak kalah penting yaitu pembangunan infrastruktur seperti jalan raya dan rel kereta api yang keseluruhannya mencapai 8.000 kilometer.¹³⁹

Tidak jauh berbeda dengan Inggris, PRT AS sudah sejak lama mengandalkan program *quick impact projects* (QIPs) yang dibentuk sejak tahun 2004. QIPs merupakan jawaban pemerintah AS terhadap perdebatan yang muncul akibat kritik LSM terhadap upaya rekonstruksi yang dilakukan militer AS sebagai “ceroboh dan asal bangun”.¹⁴⁰ Dengan QIPs, proses rekonstruksi akan lebih terkontrol dan tidak mengganggu kinerja LSM karena perwakilan PRT dari komponen militer dan sipil akan mengidentifikasi dan menyarankan program seperti yang dibutuhkan. Bisa dikatakan, QIPs melengkapi program-

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Eronen, *op.cit.*, p. 17

program atau wilayah yang belum terjamah oleh LSM sehingga mengurangi konflik antara PRT dan LSM.

Tidak hanya digunakan untuk membangun kembali Afghanistan, proses rekonstruksi dengan sistem QIPs dipandang oleh Departemen Pertahanan AS sebagai langkah untuk memenangkan hati dan pikiran masyarakat Afghanistan (*winning hearts and minds*).¹⁴¹ Ini tidak lain disebabkan karena mayoritas PRT yang dimiliki AS berada di wilayah-wilayah yang menjadi basis pemberontakan dan memiliki intensitas pertempuran yang tinggi. Kondisi ini mendorong PRT AS untuk membangun banyak sekolah, klinik kesehatan, saluran irigasi, gedung pemerintah hingga jalan raya untuk merebut simpati masyarakat Afghanistan agar mendukung upaya ISAF, khususnya AS, dalam memerangi Taliban. Namun bukan berarti AS mengabaikan aspek pembangunan sama sekali. Melalui QIPs, AS turut membantu meningkatkan kapasitas pemerintah lokal, memberikan bantuan keuangan mikro, serta aktivitas pengembangan kaum perempuan.¹⁴²

Upaya pembangunan dan rekonstruksi yang dilakukan NATO tidak hanya ditujukan untuk memperbaiki kondisi infrastruktur yang rusak. Pembangunan turut ditujukan untuk membentuk tata kelola pemerintahan yang bersih dan demokratis. Salah satu tantangan yang harus dipecahkan adalah bagaimana mengatasi tingginya angka korupsi dalam pemerintahan Afghanistan.

Sejak lama, Afghanistan telah dikenal sebagai salah satu negara terkorup di dunia. Ada banyak faktor yang menyebabkan korupsi di Afghanistan dapat tumbuh dengan subur. Dilansir dari survei *Integrity Watch Afghanistan* pada tahun 2010, lemahnya sistem pengawasan dan peradilan serta rendahnya

¹⁴¹ Abbaszadeh, et.al., p. 48

¹⁴² USAID. *PRT Quick Impact Projects*, dikutip dari <https://www.usaid.gov/node/51861> (diakses pada 20 Maret 2018)

upah yang diterima pegawai sipil menjadi penyebab utama maraknya korupsi di Afghanistan.¹⁴³

Bagi masyarakat Afghanistan, isu korupsi merupakan masalah terbesar yang dihadapi mereka. Dalam laporan yang dikeluarkan UNODC, disebutkan bahwa 59% masyarakat Afghanistan memandang isu korupsi merupakan isu yang paling menuntut adanya upaya penyelesaian secara komprehensif dari pemerintah.¹⁴⁴ Angka ini bahkan lebih tinggi dibandingkan isu-isu lainnya seperti keamanan dan pengangguran yang masing-masing dipandang oleh para responden sebesar 54% dan 52%.¹⁴⁵ Korupsi tidak hanya menghambat terbentuknya pemerintahan yang demokratis, melainkan akan menghilangkan kepercayaan masyarakat Afghanistan kepada pemerintah.

Dampak buruk korupsi tidak hanya dirasakan masyarakat Afghanistan, melainkan juga oleh NATO yang telah mengalokasikan dana hingga bermiliar-miliar dolar untuk membangun Afghanistan. Untuk mengatasinya, atas inisiatif AS dibentuklah *Combined Joint Inter-Agency Task Force – Shafafiyat* atau *Task Force Shafafiyat* pada tahun 2010.

Task Force Shafafiyat bekerja sama dengan komunitas internasional, seperti kedutaan besar negara partisipan ISAF, UNAMA, *Transparency International*, dan pemerintah Afghanistan dalam membentuk pemahaman bersama terkait

¹⁴³ Civil – Military Fusion Centre. *Corruption & Anti-Corruption Issues in Afghanistan*, diambil dari <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CFC-Afghanistan-Corruption-Volume-Feb2012.pdf> (diakses pada 21 Maret 2018)

¹⁴⁴ Matthias Gebauer dan Carsten Volkery. *UN Report Claims Bribes Equal to Quarter of GDP*, dikutip dari <http://www.spiegel.de/international/world/corruption-in-afghanistan-un-report-claims-bribes-equal-to-quarter-of-gdp-a-672828.html#> (diakses pada 21 Maret 2018)

¹⁴⁵ *Ibid.*

korupsi di Afghanistan.¹⁴⁶ Apabila sudah terbentuk pemahaman bersama di antara semua pihak, langkah selanjutnya yaitu dengan mengimplementasikan program-program antikorupsi yang telah disusun ISAF.¹⁴⁷

Selama dua tahun pertama, upaya antikorupsi yang dilakukan *Task Force Shafafiyat* lebih difokuskan terhadap kelompok pemberontak dan *power broker*—orang-orang atau kelompok yang mampu mempengaruhi pengambilan keputusan. Memasuki tahun 2012, cakupan satuan tugas yang diketuai oleh Brigadir Jenderal H. R. McMasters ini diperluas dengan meliputi pengaturan bantuan keuangan yang disalurkan pemerintah AS. Bagi Anthony H. Cordesman, peneliti di lembaga *think tank* milik AS *Center for Strategic & International Studies*, bantuan keuangan yang disalurkan AS tanpa pengawasan menjadi penyebab utama mengapa korupsi di Afghanistan sulit diberantas.¹⁴⁸

G. Melakukan Operasi Kontra Narkotika

Isu narkotika bukanlah hal baru di Afghanistan. Sudah beribu-ribu tahun narkotika telah menjadi bagian tak terpisahkan dari Afghanistan.¹⁴⁹ Namun seiring meroketnya produksi opium dalam kurun tiga dekade terakhir, banyak pihak

¹⁴⁶ Joint Analysis and Lessons Learned Centre. *Counter- And Anticorruption: Theory And Practice From NATO Operations*, diambil dari

http://www.jallc.nato.int/products/docs/jallc_report_corruption_releasable.pdf (diakses pada 21 Maret 2018)

¹⁴⁷ US Department of Defense. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, November 2010*, diambil dari https://defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/November_1230_Report_FINAL.pdf (diakses pada 21 Maret 2018)

¹⁴⁸ Anthony H. Cordesman. (2015). *Afghanistan at Transition: The Lessons of the Longest War*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, p. 41-42

¹⁴⁹ Matthew Lacouture. *Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency*, dikutip dari www.iar-gwu.org/node/39 (diakses pada 21 Maret 2018)

yang akhirnya menaruh perhatian kepada isu ini. Setidaknya terdapat tiga alasan yang mendorong tingginya produksi opium di Afghanistan: perang berkepanjangan, tidak adanya pemerintah terpusat yang sah, dan keberhasilan kampanye pelarangan narkotika di berbagai belahan dunia.¹⁵⁰

Isu narkotika merupakan masalah yang kompleks, karena tidak hanya menyangkut kelompok pemberontak namun juga masyarakat Afghanistan luas. Pada tahun 2005, Afghanistan memegang predikat sebagai negara produsen opium terbesar di dunia, di mana 63% luas ladang pertanian opium dan 87% produksi opium dari seluruh dunia berada di Afghanistan.¹⁵¹ Pendapatan yang besar dari perdagangan opium tidak hanya memikat kelompok bersenjata dan pemberontak—termasuk Taliban yang menggantungkan 70% pendapatannya dari produksi dan perdagangan opium,¹⁵² namun masyarakat Afghanistan pada umumnya yang ikut menggantungkan hidup dari bertani opium.

Keterlibatan aktor internasional dalam pemberantasan opium sudah ada sejak tahun 2001, bertepatan dengan operasi militer yang dilancarkan AS dan koalisinya. Ketika itu Inggris memimpin operasi kontra narkotika dengan menganggarkan dana untuk program mata pencaharian alternatif. Bersama AS, Inggris turut memelopori berdirinya Polisi Kontra Narkotika Afghanistan.¹⁵³ Di samping Inggris, negara lain yang menaruh perhatian lebih dalam isu narkotika adalah AS. Menurut laporan yang dikeluarkan Departemen Luar Negeri, AS menerapkan lima strategi dalam memberantas produksi dan perdagangan

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Alexia Mikhos. *Afghanistan's drugs challenge*, dikutip dari https://www.nato.int/docu/review/2006/Operation-Old-New/Afghanistan_drugs_challenge/EN/index.htm (diakses pada 21 Maret 2018)

¹⁵² Hillson Tse. (2009). "A Focused and Targeted Expansion of NATO and ISAF Involvement in Afghanistan Counternarcotics Operations". *Critique*, Fall 2009/Spring 2010, p. 19-34

¹⁵³ Mikhos, *op.cit.*

narkotika di Afghanistan, yaitu dengan memberikan sosialisasi dan edukasi tentang bahaya opium, mengembangkan mata pencaharian alternatif, memusnahkan opium dan ladang-ladang pertaniannya, menahan kelompok-kelompok yang terafiliasi dengan perdagangan opium, dan melakukan reformasi sistem peradilan dan penegakan hukum.¹⁵⁴

Peran serupa dilakukan negara-negara Aliansi yang tergabung dalam ISAF. Tidak hanya melatih anggota kepolisian khusus kontra narkotika, NATO turut menyediakan bantuan logistik, informasi atau data-data intelijen kepada pemerintah Afghanistan atau kepada sesama partisipan ISAF. Informasi yang dimaksud berupa wilayah persebaran produksi opium, pihak-pihak yang terlibat dalam perdagangan opium, hingga aliran dana dan nominalnya yang dihasilkan dari perdagangan opium.¹⁵⁵ Walaupun demikian, peran NATO dalam memberantas produksi dan perdagangan opium secara langsung masih sangat terbatas.

Pada tahun 2006, NATO menolak perluasan tanggung jawab ISAF dalam operasi kontra narkotika ketika perwakilan UNODC meminta NATO untuk ikut memusnahkan ladang-ladang opium. Sekretaris Jenderal NATO Jaap de Hoop Scheffer beralasan bahwa peran utama dalam pemberantasan ladang opium ada di tangan pemerintah Afghanistan.¹⁵⁶ Tidak hanya itu, keterlibatan NATO dalam operasi kontra narkotika dikhawatirkan akan menghambat peran-peran NATO lainnya yang lebih krusial.¹⁵⁷ Namun dalam pertemuan antar menteri pertahanan seluruh partisipan ISAF di Budapest pada tahun

¹⁵⁴ Thomas A. Schweich. (2007). *U.S. Counternarcotics Strategy for Afghanistan*, diambil dari <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/90671.pdf> (diakses pada 21 Maret 2018)

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Radio Free Europe/Radio Liberty. *NATO Says No To Opium Destruction In Afghanistan*, dikutip dari <https://www.rferl.org/a/1071283.html> (diakses pada 22 Maret 2018)

¹⁵⁷ Tse, *op.cit.*

2008, disepakati bahwa ISAF berwenang untuk bertindak bersama atas permintaan pemerintah Afghanistan untuk menghancurkan fasilitas produksi serta menyerang pengedar opium yang terikat langsung dengan kelompok pemberontak.¹⁵⁸

Serupa dengan tugas-tugas lainnya, operasi pemberantasan opium bukanlah tanpa halangan. Sebagai komoditas yang memiliki nilai jual tinggi, banyak pihak yang menggantungkan hidupnya dari bertani opium. Bukan hal yang asing ketika tentara AS, Inggris, dan Afghanistan dihadapkan pada perlawanan dari para petani yang tidak terima karena disamakan seperti pengedar yang terafiliasi dengan para pemberontak.

H. Melakukan Operasi Militer

Sebelumnya telah diketahui bersama bahwa dalam upaya menciptakan keamanan di Afghanistan, NATO telah melakukan beragam cara. Pada saat ini, NATO memiliki tugas baru: melakukan operasi militer melawan Taliban.

Perlu diketahui sebelum membahas lebih jauh subbab ini, akan dijelaskan terlebih dahulu apa yang membedakan operasi keamanan yang sudah dibahas sebelumnya dengan operasi militer. Operasi keamanan merujuk pada upaya menjaga keamanan yang dilakukan di kawasan-kawasan yang sudah terbebas dari pengaruh Taliban. Contohnya seperti melakukan patroli ataupun pelucutan senjata terhadap kelompok bersenjata ilegal. Singkatnya, operasi keamanan lebih ditujukan pada tindakan-tindakan defensif dengan menggunakan sumber daya militer seminim mungkin.

Namun, dalam operasi kontra militer sumber daya yang digunakan jauh lebih besar. Peran yang diambil pasukan ISAF tidak lagi bersifat defensif, melainkan ofensif. Pertempuran intensif dengan Taliban menjadi ciri utama dari operasi ini.

¹⁵⁸ NATO. *NATO steps up counternarcotics efforts in Afghanistan*, dikutip dari https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_50120.htm (diakses pada 22 Maret 2018)

Operasi militer sebenarnya bukan tanggung jawab NATO. Sejak tahun 2001 operasi seperti ini dijalankan oleh AS melalui OEF, sebelum dihentikan dengan alasan untuk mempermudah proses rekonstruksi pasca perang. Pada waktu itu Taliban berada dalam kapasitas yang tidak memungkinkan untuk melakukan perlawanan terhadap pasukan NATO. Tidak butuh waktu lama bagi Taliban untuk mengonsolidasikan kekuatannya dan memulai perlawanan sebagai pemberontak. Sedikit demi sedikit wilayah yang dikuasai pasukan koalisi kembali direbut Taliban, terutama wilayah selatan dan timur Afghanistan. Bertepatan dengan perluasan geografis ISAF ke selatan, sejumlah operasi militer dilancarkan oleh AS, Inggris, Kanada, Polandia, Denmark hingga Australia untuk memukul balik Taliban sekaligus menciptakan keamanan di kawasan-kawasan yang dinilai rawan sehingga proyek rekonstruksi dapat dijalankan.¹⁵⁹

Pada Maret 2006, NATO mengambil peran tempur untuk pertama kalinya dengan mengadakan *Operation Mountain Thrust*. Operasi ini dipimpin oleh AS dengan mengerahkan 2.300 personelnya, didukung 3.300 personel dari Inggris, 2.200 personel militer Kanada, dan 3.500 personel ANA. Operasi yang disebut-sebut sebagai “pertempuran terbesar sejak kejatuhan Taliban” ini dilancarkan dalam rangka memberantas Taliban yang berada di Afghanistan selatan sebelum ISAF memperluas wilayah operasinya ke sana.¹⁶⁰

Operation Mountain Thrust diawali pada 14 Juni 2006, di mana pasukan khusus dari ISAF dikerahkan untuk menandai posisi-posisi strategis Taliban yang selanjutnya dihancurkan melalui serangan udara. Keesokan harinya, komponen darat yang berjumlah lebih besar dikerahkan untuk memberantas Taliban yang masih bertahan dan memotong jalur suplai

¹⁵⁹ Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 28

¹⁶⁰ Declan Walsh. *US-led troops launch largest assault on Taliban since 2001*, dikutip dari <https://www.theguardian.com/world/2006/jun/15/usa.afghanistan> (diakses pada 15 April 2018)

logistik utama Taliban guna memaksa para pemberontak untuk menyerah. Hingga 31 Juli 2006 jumlah korban tewas dari Taliban mencapai 1.100 personel dan 387 lainnya berhasil ditahan.¹⁶¹ Namun perlu diingat bahwa di dalam operasi ini mulai terjadi peningkatan korban tewas dari pihak NATO, di mana 24 personel militer AS, 4 personel militer Kanada, dan 107 personel ANA tewas.¹⁶² *Operation Mountain Thrust* berakhir dengan kemenangan taktis NATO, dan memungkinkan dilakukannya perluasan ISAF ke empat provinsi di wilayah komando selatan—setidaknya hingga satu tahun ke depan.

Setelah *Operation Mountain Thrust*, ISAF kembali mengadakan operasi militer yang dinamakan *Operation Medusa*. Pada kali ini, Kanada memimpin jalannya pertempuran dengan memegang komando atas 2.000 personel gabungan dari Kanada, Belanda, AS, Inggris, Denmark dan Afghanistan. Pertempuran ini difokuskan untuk memberantas milisi Taliban yang masih bertahan di distrik Panjwali, Pashmul, dan Zhari, provinsi Kandahar.¹⁶³ Untuk menghadapi milisi yang bersembunyi di dalam gua atau bunker perlindungan, ISAF mengandalkan kekuatan udara dan artilerinya. Selama *Operation Medusa* berlangsung, tiga markas milik Taliban berhasil dikuasai oleh pasukan ISAF beserta fasilitas pendukung lainnya, seperti pabrik pembuatan senjata dan gudang penyimpanannya.¹⁶⁴ Pada 17 September 2006, *Operation Medusa* berakhir dengan kemenangan taktis ISAF.

¹⁶¹ Spencer C. Tucker. *U.S. Conflicts in the 21st Century: Afghanistan War, Iraq War, and the War on Terror*, dikutip dari https://books.google.co.id/books?id=d8EnCwAAQBAJ&pg=PA588&lpg=PA588&dq=operation+mountain+thrust&source=bl&ots=zwwg52vCxg&sig=kVHNNFAiif_jpv7TRJ01RQCTnF4&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwicxLv7vMTaAhWIPi8KHQOPCOY4FBD0AQg4MAM#v=onepage&q=operation%20mountain%20thrust&f=false (diakses pada 15 April 2018)

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ *Ibid.*

Jumlah korban tewas pada pertempuran hari pertama dari pihak pemberontak mencapai angka 200 jiwa dan meningkat hingga 500 jiwa pada akhir pertempuran. Sedangkan 12 personel Kanada dan seorang personel AS tewas dalam pertempuran. 14 personel Inggris tewas setelah pesawatintai jenis *Hawker Siddeley Nimrod* yang digunakan terbakar di udara.

Pada 27 Agustus 2008, Inggris memimpin operasi dengan nama sandi *Eagle's Summit*. Operasi kali ini sedikit berbeda dengan operasi-operasi sebelumnya, di mana ISAF mengerahkan kekuatan militernya untuk melindungi sebuah turbin seberat 220 ton beserta alat-alat berat lainnya yang akan dipasang pada bendungan Kajaki yang berjarak 180 km sebelah barat laut kota Kandahar.

Bendungan Kajaki merupakan bendungan yang dibangun pada tahun 1950-an melalui program pendanaan AS untuk memberikan akses listrik kepada ratusan ribu penduduk provinsi Helmand dan Kandahar. Dengan hanya dua dari tiga turbin yang terpasang—dan satu di antaranya rusak ketika perang saudara berkecamuk, pada tahun 2007 AS memutuskan untuk mengirimkan turbin baru agar bendungan Kajaki mampu beroperasi lebih maksimal.¹⁶⁵

Personel ANA yang dibantu tim OMLT Inggris menyisir rute sepanjang Kandahar-bendungan Kajaki sebelum *Operation Eagle's Summit* dilaksanakan untuk mencari dan menjinakkan IED¹⁶⁶ yang ditanam Taliban. Pada 27 Agustus 2008, operasi dimulai dengan mengerahkan seratus kendaraan tempur taktis

¹⁶⁵ Mark Urban. *What went wrong with Afghanistan Kajaki power project?*, dikutip dari <http://www.bbc.com/news/13925886> (diakses pada 15 April 2018)

¹⁶⁶ *Improvised explosive device*: bahan peledak yang dibuat secara lokal dari komponen militer ataupun nonmiliter, biasanya digunakan oleh kelompok pemberontak atau gerilyawan sebagai bom untuk melumpuhkan pasukan ataupun bangunan milik musuh. Selengkapnya lihat Peter Mansoor. *Improvised explosive device*, dikutip dari <https://www.britannica.com/technology/improvised-explosive-device> (diakses pada 15 April 2018)

yang membentang sepanjang empat kilometer bersama ribuan personel gabungan dari Inggris, Afghanistan, AS, Kanada, Australia dan Denmark. Unit artileri dan serangan udara turut disiapkan untuk membantu mengamankan konvoi pasukan ISAF dari Taliban yang melakukan serbuan di sepanjang jalan menuju bendungan.¹⁶⁷ Paket seberat 220 ton berhasil tiba di bendungan Kajaki setelah enam hari perjalanan untuk selanjutnya dilakukan pemasangan—yang baru dilakukan lima tahun setelahnya.

Operation Moshtarak—yang memiliki arti kata “bersama” dalam bahasa Dari—merupakan pertempuran yang dilakukan NATO untuk mengusir Taliban yang bertahan di kota Marjah dan distrik Nad Ali, provinsi Helmand, sehingga proses pembangunan dan penegakan hukum serta kekuasaan pemerintah pusat dapat berlanjut.¹⁶⁸ Operasi ini melibatkan 15.000 personel gabungan dari AS, Inggris, dan Afghanistan, sekaligus menandai keterlibatan pertama AS dalam penyerbuan skala besar pasca keputusan Barack Obama untuk mengirimkan 35.000 personel militer AS melalui kebijakan *Afghan Surge*.¹⁶⁹ Dilansir dari BBC, salah satu kelebihan operasi ini adalah dukungan yang diberikan oleh pemimpin suku setempat. Selain itu, NATO memberikan kemajuan operasi *Moshtarak* kepada

¹⁶⁷ Terri Judd. *Operation Eagle's Summit: the inside story of a daring foray into Taliban territory*, dikutip dari <https://www.independent.co.uk/news/world/asia/operation-eagles-summit-the-inside-story-of-a-daring-foray-into-taliban-territory-917197.html> (diakses pada 15 April 2018)

¹⁶⁸ BBC News Indonesia. *Operation Moshtarak*, dikutip dari http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2010/02/100215_operasimoshtarak (diakses pada 16 April 2018)

¹⁶⁹ Declan Walsh. *Allied forces mount assault on Taliban in biggest push of Afghanistan war*, dikutip dari <https://www.theguardian.com/world/2010/feb/13/operation-moshtarak-taliban-surge> (diakses pada 16 April 2018)

penduduk Marjah dan Nad Ali, memudahkan para penduduk untuk berlindung atau berlari dari medan pertempuran.¹⁷⁰

Pada 11 Februari 2010, pasukan ISAF terlebih dahulu memblokir jalan di sekeliling Marjah guna memotong jalur pelarian Taliban. Dua hari berselang, dengan dukungan kekuatan udara AS, pertempuran AS dan ANA untuk merebut Marjah dimulai. Di saat bersamaan, personel ANA yang dibantu pasukan Inggris, Denmark dan Estonia menyerbu beberapa lokasi yang diduga sebagai tempat persembunyian Taliban di distrik Nad Ali. Meski mendapatkan perlawanan sengit dari Taliban dan meningkatnya jumlah korban tewas dari pihak ISAF, Marjah dan Nad Ali berhasil dikuasai pasukan ISAF pada 7 Desember 2010, sepuluh bulan setelah operasi ini diinisiasi.

I. Afghanistan Pasca ISAF

Selama lebih dari satu dekade, ke-42 negara partisipan ISAF telah berupaya menciptakan keamanan di Afghanistan melalui berbagai cara. Terhitung mulai 28 Desember 2014, secara resmi NATO menyatakan misi ISAF telah berakhir. Seluruh tanggung jawab atas keamanan Afghanistan secara bertahap diserahkan kepada otoritas berwenang. Sebagian PRT yang dipegang NATO diserahkan kepada pemerintah Afghanistan, sebagian lainnya ditutup. Adapun sebagian besar personel ISAF ditarik kembali ke negaranya masing-masing.

Perlu diakui selama ISAF berlangsung, terdapat banyak perubahan yang tidak didapatkan penduduk Afghanistan di tahun-tahun sebelumnya. Dikutip dari *Deutsche Welle*, terjadi peningkatan signifikan terhadap jumlah anak-anak yang mengenyam bangku pendidikan dengan jumlah 7,8 juta siswa di mana lebih dari sepertiga angka tersebut merupakan perempuan.¹⁷¹ Rolf Tophoven menyebutkan, keberadaan NATO di Afghanistan telah membawa peningkatan dalam banyak aspek kehidupan, seperti komunikasi, transportasi,

¹⁷⁰ BBC Indonesia, *op.cit.*

¹⁷¹ Domínguez, *op.cit.*

infrastruktur hingga layanan kesehatan.¹⁷² Namun berbagai keberhasilan yang dicapai seakan sirna apabila dibandingkan dengan kondisi Afghanistan saat ini. Dengan ditariknyanya pasukan NATO dari Afghanistan, Taliban kembali mengambil alih wilayah-wilayah yang sebelumnya dikuasai NATO dan melancarkan berbagai serangan yang berpengaruh terhadap memburuknya kondisi keamanan di Afghanistan. Situasi ini bahkan mendesak NATO untuk mengadakan upacara pembubaran ISAF di tempat yang dirahasiakan demi mencegah serangan Taliban.¹⁷³

Enam bulan setelah operasi ISAF berakhir, pada 22 Juni 2015 gedung Majelis Nasional di Kabul diserang oleh Taliban. Dua warga sipil tewas dan 40 lainnya terluka dalam serangan ini. Pada 7 Agustus 2015, 35 penduduk sipil tewas ketika serangkaian aksi bom bunuh diri kembali terjadi di beberapa titik di Kabul. Keadaan ini diperparah dengan fakta bahwa sebagian besar personel ANSF masih belum dapat beroperasi secara mandiri.

Permasalahan di atas baru sebatas dalam bidang keamanan. Dalam bidang tata kelola pemerintahan, korupsi masih menjadi isu yang belum terselesaikan. *Task Force Shafafiyat*, satuan tugas antikorupsi ISAF yang dilebur ke dalam CJIATF-Afghanistan pada periode 2012/2013, tidak diketahui kelanjutannya. Namun menurut laman *Breaking Defense*, satuan tugas ini dibubarkan seiring berakhirnya ISAF pada Desember 2014.¹⁷⁴ Apabila memang satuan tugas ini dibubarkan, maka upaya antikorupsi yang telah dilakukan ISAF

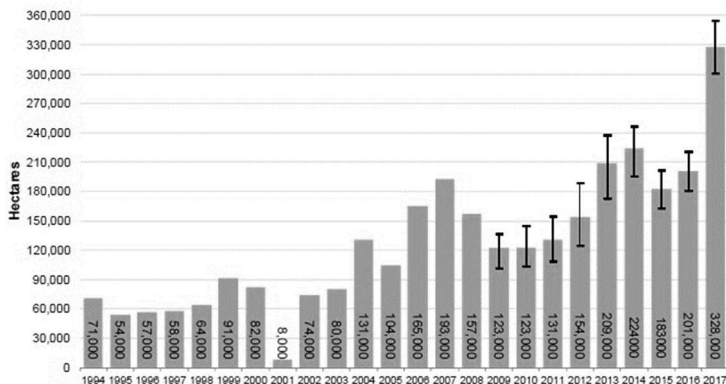
¹⁷² Ibid.

¹⁷³ ABC News Australia. *NATO combat mission in Afghanistan comes to an end with secret Kabul ceremony amid continuing Taliban attacks*, dikutip dari <http://www.abc.net.au/news/2014-12-29/nato-formally-ends-afghan-mission-after-13-years/5990788> (diakses pada 21 April 2018)

¹⁷⁴ Douglas Wissing. *Why We Lost The Afghan War*, dikutip dari <https://breakingdefense.com/2017/05/why-we-lost-the-afghan-war/> (dikutip pada 2 Juli 2018)

dalam kurun waktu empat tahun terakhir akan sia-sia. NATO juga tidak mampu mengatasi masalah produksi dan perdagangan opium, yang tiap tahunnya didominasi oleh tren peningkatan. Meski sempat menurun pada tahun 2015, jumlah luas ladang pertanian opium kembali meningkat hingga 2017, bahkan mencapai angka yang lebih besar dari tahun-tahun sebelumnya seperti dapat diamati pada gambar di bawah.

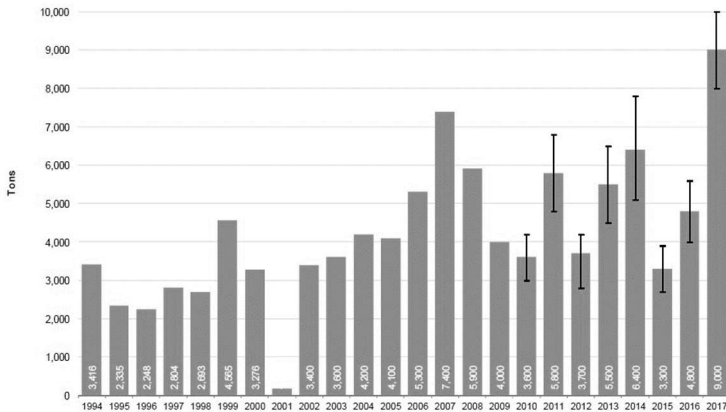
Gambar 4.2 Luas Ladang Pertanian Opium di Afghanistan 1984-2017 (dalam hektar)



Sumber: *Afghanistan Opium Survey 2017: Cultivation and Production, 2017*

Dapat dilihat di atas, jumlah luas ladang pertanian opium pada tahun 2017 berada di angka 328.000 hektar, di mana angka ini 63% lebih besar dari tahun sebelumnya dan memecahkan rekor yang tercipta pada tahun 2014 dengan luas ladang pertanian opium sebesar 224.000 hektar. Bertambahnya luasnya ladang pertanian opium berimplikasi pada peningkatan jumlah produksi opium tahunan seperti dilihat pada gambar di bawah.

Gambar 4.3 Jumlah Produksi Opium di Afghanistan 1994-2017 (dalam metrik ton)



Sumber: *Afghanistan Opium Survey 2017: Cultivation and Production, 2017*

Serupa dengan pertumbuhan luas ladang pertanian opium, meski sempat menunjukkan penurunan pada tahun 2015, jumlah produksi opium kembali meroket hingga angka 9.000 metrik ton pada tahun 2017, memecahkan rekor sebelumnya di tahun 2007, yaitu sebesar 7.400 metrik ton. Tidak mengherankan jika banyak pihak yang mempertanyakan mengapa NATO tidak berhasil menciptakan keamanan di Afghanistan melalui ISAF yang telah dijalkannya selama sebelas tahun?