

## **BAB V**

### **INEFEKTIVITAS *INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE* YANG DIJALANKAN NATO DI AFGHANISTAN**

Bab ini berisi eksplanasi terkait ketidakberhasilan ISAF yang dijalankan NATO di Afghanistan. Arild Underdal dalam tulisannya *One Question, Two Answers* memberikan sejumlah determinan yang digunakan untuk menentukan efektivitas organisasi internasional, seperti kerumitan masalah yang dihadapi, kapasitas penyelesaian masalah yang dimiliki, tingkat kolaborasi, dan efektivitas rezim. Keempat determinan ini yang akan digunakan penulis untuk menganalisis penyebab tidak efektifnya NATO dalam menjalankan ISAF di Afghanistan.

#### **A. Kerumitan Permasalahan**

Determinan pertama yang akan dianalisis adalah kerumitan permasalahan (*problem malignancy*). Underdal berpendapat bahwa kerumitan permasalahan yang dihadapi suatu organisasi internasional akan berpengaruh terhadap kecilnya hasil yang diperoleh. Kerumitan permasalahan dapat dilihat dari berbagai faktor, seperti penyebab atau aktor-aktor yang terlibat di dalamnya.<sup>175</sup> Dengan melihat keadaan Afghanistan selama ISAF berlangsung, dapat diketahui bahwa permasalahan yang dihadapi NATO sangatlah besar.

Berdasarkan *Military Technical Agreement* yang ditandatangani Jenderal McColl dan pemerintah Afghanistan di tahun 2001, peran ISAF mencakup bidang keamanan, rekonstruksi dan pelatihan. Seluruh peran ini dilanjutkan NATO setelah mengambil alih mandat ISAF. Namun seiring

---

<sup>175</sup> Mohd Agus Aufiya. *Kegagalan Organisasi Kerjasama Islam (OKI) dalam Peran Mediasi Konflik di Timur Tengah*, dikutip dari <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/4813> (diakses pada 5 September 2018)

dikeluarkannya Resolusi Dewan Keamanan PBB 1510, NATO harus menjalankan peran-peran tambahan di luar mandat utamanya, misalnya terlibat dalam operasi kontra narkoba dan bertempur melawan Taliban. Bertambahnya peran yang dijalankan NATO tentu berpengaruh terhadap efektivitas ISAF karena seluruh peran dalam ISAF memiliki kerumitan yang tinggi dan saling terkait satu sama lain.

NATO juga dituntut dalam mengatasi kendala-kendala selama menjalankan perannya. Contohnya ketika NATO harus mengatasi tingginya tingkat atrisi<sup>176</sup> personel ANSF dan serangan-serangan yang dilakukan rekrutan ANA terhadap pasukan ISAF yang dikenal dengan istilah “*green-on-blue attacks*”. Tingkat atrisi personel ANSF yang tinggi menjadi satu kendala dalam membentuk postur ANSF yang ideal dan profesional. Ketika NTM-A dibentuk di tahun 2009, tingkat atrisi personel kepolisian khusus anti unjuk rasa *Afghan National Civil Order Police* (ANCOP) berada di angka 52,9%.<sup>177</sup> Keadaan inilah yang mendorong pemerintah Afghanistan beserta NTM-A untuk melakukan berbagai upaya untuk mengurangi tingkat atrisi hingga 1,4% per bulannya atau 16,8% tiap tahun. Misalnya dengan memberikan kenaikan gaji bagi para personel, menjembatani *cultural gap* antara personel ANSF dan instruktur dari ISAF, hingga pelatihan keahlian penyelamatan selama peran berlangsung dan penggunaan helikopter untuk mengevakuasi korban luka-luka. Namun hingga tahun 2014, target tersebut tidak mampu dicapai. Angka

---

<sup>176</sup> Tingkat atrisi merupakan indikator yang mengukur pengurangan personel suatu kesatuan militer. Tinggi rendahnya tingkat atrisi disebabkan oleh adanya personel yang mengundurkan diri secara resmi dari kesatuan atau karena pensiun, atau bisa juga disebabkan oleh personel yang tewas karena konflik atau non-konflik, hingga desersi selama proses pelatihan maupun setelah ditempatkan dalam kesatuan. Selengkapnya lihat Global Security. *Afghan - Military Personnel*, dikutip dari <https://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/personnel.htm> (diakses pada 28 Agustus 2018)

<sup>177</sup> NATO. *Afghan National Security Forces (ANSF)*

terdekat yang berhasil dicapai yaitu, 1,8%, tercapai pada Maret 2014. Selebihnya, tingkat atrisi personel ANSF berkisar di atas 2% per bulannya.<sup>178</sup>

Memasuki tahun 2012, ISAF menghadapi kendala baru yaitu “*green-on-blue attack*”. Peristiwa ini terjadi ketika personel ANSF justru menyerang personel ISAF yang melatih atau menjalankan tugas bersama mereka. Dilansir dari *Institute for the Study of War*, ada dua penyebab utama meningkatnya serangan yang dilakukan personel ANSF. Faktor pertama dilandasi oleh perbedaan pemahaman atau *cultural gap* antara personel ANSF dan ISAF, serta balas dendam atas tindakan provokasi yang dilakukan personel ISAF. Faktor kedua terkait dengan infiltrasi milisi Taliban dan kelompok pemberontak lainnya ke dalam ANSF.<sup>179</sup>

Walaupun tidak selalu berakhir dengan korban jiwa, “serangan orang dalam” yang dilakukan personel ANSF menimbulkan dampak yang mendalam bagi ISAF. Sejumlah operasi gabungan dengan tentara Afghanistan dihentikan, dan pelatihan tentara Afghanistan baru pun turut ditunda.<sup>180</sup> Seperangkat aturan baru diterapkan ISAF seperti peningkatan kewaspadaan pasukannya, memperketat proses seleksi rekrutan ANSF, menempatkan unit kontra-infiltrasi ke dalam ANSF dan tempat-tempat pelatihan.<sup>181</sup> Peristiwa ini bahkan menjadi salah satu faktor pendorong bagi Prancis untuk menarik pasukannya dari Afghanistan lebih awal pada tahun 2012.

Selain menghadapi permasalahan yang banyak dan rumit, NATO dihadapkan pada banyaknya aktor yang ikut berperan dalam konflik Afghanistan. Setidaknya ada empat

---

<sup>178</sup> Global Security. *Afghan - Military Personnel*

<sup>179</sup> R. Hossain. *Afghanistan: Green-on-Blue Attacks in Context*, dikutip dari <http://www.understandingwar.org/green-on-blue/> (diakses pada 28 Agustus 2018)

<sup>180</sup> Lisa M. Allen. (2012). “The Surge in “Green-on-Blue” Attacks in Afghanistan”, *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 4 (11), p. 7-9

<sup>181</sup> NATO. *Afghan National Security Forces (ANSF)*

aktor besar yang berperan selain NATO, yaitu pemerintah Afghanistan, Taliban, AS, dan Pakistan.

### 1. Pemerintah Afghanistan

Pemerintah Afghanistan dibentuk sebagai hasil kesepakatan antara empat kelompok anti-Taliban yang diabadikan melalui Perjanjian Bonn. Setelah Taliban digulingkan, Hamid Karzai dan anggota kabinetnya memiliki tugas utama untuk membangun kembali negaranya dan memperluas pengaruhnya dibantu oleh pihak luar seperti PBB dan NATO.

### 2. Taliban

Seperti dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, Taliban lahir atas keinginan terbentuknya Afghanistan yang stabil dan menerapkan syariat Islam dalam setiap sendi kehidupan bernegara. Namun, pada penerapannya Taliban melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan hak asasi manusia dan bertentangan dengan syariat Islam yang ingin mereka terapkan. Pasca invasi AS Taliban harus terusir dari Afghanistan untuk beberapa saat, dan kembali dengan status barunya sebagai kelompok pemberontak.

### 3. Amerika Serikat

Terlepas statusnya sebagai anggota NATO, AS dapat dikelompokkan ke dalam aktor tersendiri. Hal ini didasarkan pada keberadaan pasukan AS yang tidak tergabung ke dalam struktur ISAF, melainkan di dalam struktur OEF yang bertujuan untuk memburu Osama bin Laden dan melakukan operasi kontra terorisme. Keberadaan AS di Afghanistan selain untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam membangun kembali negaranya juga dimaksudkan untuk memenangkan perang melawan terorisme yang dicanangkan presiden Bush pasca peristiwa serangan 9/11.

#### 4. Pakistan

Aktor terakhir yang berperan dalam konflik Afghanistan yaitu Pakistan. Keterlibatan Pakistan dalam konflik ini terbilang unik. Di satu sisi, Pakistan merupakan sekutu utama AS di kawasan Asia Selatan. Pakistan memberikan dukungan kepada AS dan NATO berupa izin penggunaan wilayah teritorialnya untuk akses angkutan suplai bagi pasukan AS maupun NATO. Namun di sisi lain, Pakistan dituding oleh AS dan NATO sebagai negara yang memberikan bantuan dan perlindungan bagi milisi Taliban ataupun kelompok pemberontak yang terafiliasi dengan Taliban.<sup>182</sup>

Di samping keempat aktor di atas, masih ada aktor-aktor negara dan non-negara lainnya yang ikut terlibat. Aktor negara meliputi India, Iran, Tiongkok dan Rusia; sebagian besar merupakan negara-negara yang berbatasan langsung dengan Afghanistan.<sup>183</sup> Keterlibatan keempat negara dapat dilihat dalam bentuk pemberian bantuan baik secara finansial hingga bantuan pelatihan personel ANSF, seperti yang dilakukan India.<sup>184</sup> Alasan negara-negara di atas untuk ikut terlibat tidak lain karena ingin membendung pengaruh sejumlah aktor yang terlibat di Afghanistan, serta menjaga keamanan nasionalnya. Seperti diketahui, India dan Pakistan sudah sejak lama bersitegang terkait sengketa wilayah Kashmir. Keberadaan India dan Pakistan di Afghanistan dikhawatirkan akan memicu konflik baru. Keputusan Iran untuk terlibat dalam konflik ini selain karena ingin mengatasi berbagai permasalahan domestik yang timbul sebagai akibat konflik berkepanjangan di

---

<sup>182</sup> James Griffiths. *Who are the key players in Afghanistan?*, dikutip dari <https://edition.cnn.com/2017/08/26/asia/afghanistan-pakistan-india-china-russia-us/index.html> (diakses pada 30 Agustus 2018)

<sup>183</sup> Anthony H. Cordesman. *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress, Part One: The Failures That Shaped Today's War*, diambil dari [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/110215\\_AfghanMetrics.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110215_AfghanMetrics.pdf) (diakses pada 26 April 2018)

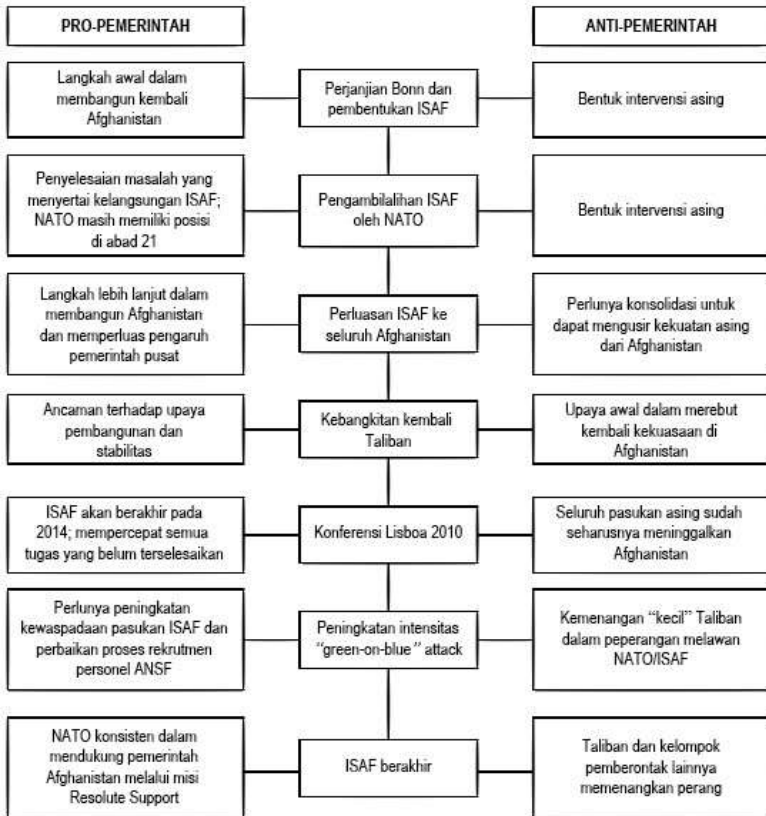
<sup>184</sup> Griffiths, *op.cit.*,

Afghanistan, juga karena kekhawatiran Iran akan meluasnya pengaruh AS di kawasan tersebut.

Tentunya dengan bertambahnya aktor yang terlibat maka akan menyulitkan NATO dalam menciptakan keamanan di Afghanistan. Apalagi tidak semua aktor memiliki pandangan yang sama terkait diselenggarakannya ISAF. Oleh Underdal, hal ini disebut *incongruity*.

Untuk melihat perbedaan pandangan antar aktor, penulis menggunakan bagan urutan kejadian yang merupakan salah satu instrumen dalam penilaian konflik seperti di bawah ini.

### Bagan 4.1 Pandangan Kelompok Pro-Pemerintah dan Anti-Pemerintah terhadap Keberadaan NATO/ISAF di Afghanistan<sup>185</sup>

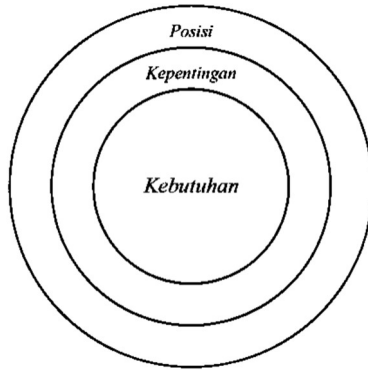


Perbedaan pandangan antara kelompok pro-pemerintah dan anti-pemerintah pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari

<sup>185</sup> Dalam bagan ini dan selanjutnya, pro-pemerintah merupakan kelompok yang terdiri dari NATO/ISAF, pemerintah Afghanistan dan AS. Sedangkan kelompok anti-pemerintah terdiri dari Taliban dan kelompok-kelompok pemberontakan.

perbedaan kepentingan yang ada di dalam masing-masing aktor. Perbedaan kepentingan atau *asymmetry* dapat diamati dengan menggunakan analogi bawang bombay seperti di bawah ini.

**Bagan 4.2 Analogi Bawang Bombay Konflik Afghanistan**



<b>AKTOR</b>	<b>POSISI</b>	<b>KEPENTINGAN</b>	<b>KEBUTUHAN</b>
NATO/ISAF	Pihak yang membantu pemerintah Afghanistan dalam mempertahankan pemerintahan pasca Taliban	Membentuk Afghanistan sebagai negara yang aman, didukung oleh pemerintahan dan aparat negara yang kuat, pembangunan infrastruktur dan ekonomi yang merata di seluruh Afghanistan, dan terbebasnya Afghanistan dari narkotika; membuktikan relevansi NATO di abad ke-21	Terbentuknya Afghanistan sebagai negara yang aman, didukung oleh pemerintahan dan aparat negara yang kuat, pembangunan infrastruktur dan ekonomi yang merata di seluruh Afghanistan, dan terbebasnya Afghanistan dari narkotika



Pemerintah Afghanistan	Pihak yang mempertahankan kekuasaan	Menjamin keamanan negara, ekonomi dan sosial	Terjaminnya keamanan negara, ekonomi dan sosial
Taliban	Kelompok pemberontak yang ingin merebut kembali kekuasaan di ibukota Kabul	Merebut kekuasaan dan mendirikan pemerintahan baru yang berlandaskan nilai-nilai Islam; mengusir pasukan asing dari Afghanistan	Afghanistan yang bersendikan nilai-nilai Islam dan bebas dari intervensi asing
Amerika Serikat	Pihak yang membantu pemerintah Afghanistan dalam mempertahankan pemerintahan pasca-Taliban, sekaligus memburu Osama bin Laden dan para teroris yang bertanggung jawab atas serangan 9/11 di New York	Membentuk Afghanistan sebagai negara yang aman, didukung oleh pemerintahan dan aparat negara yang kuat, pembangunan infrastruktur dan ekonomi yang merata di seluruh Afghanistan, dan terbebasnya Afghanistan dari narkotika; memenangkan "war on terror" pasca Peristiwa 9/11; mencegah digunakannya Afghanistan sebagai sarang terorisme; membentuk pemerintahan Afghanistan yang demokratis.	Terbebasnya Afghanistan sebagai negara "fasilitator" aksi terorisme; Afghanistan yang demokratis

Ketika seluruh kepentingan atau nilai-nilai yang dimiliki berbagai aktor tidak dapat terpenuhi, maka yang terjadi selanjutnya adalah perpecahan kumulatif atau *cumulative cleavages*. Ini dibuktikan dengan tingginya intensitas konflik bersenjata yang melibatkan pasukan ISAF dan ANSF dengan milisi Taliban seperti dalam *Operation Mountain Thrust*, *Operation Medusa*, *Operation Eagle's Summit*, *Operation Moshtarak*.

## **B. Kapasitas Penyelesaian Masalah**

Kapasitas penyelesaian masalah berdampak positif terhadap efektivitas rezim karena semakin besar kapasitas yang dimiliki suatu rezim maka semakin mudah pula rezim tersebut menyelesaikan masalah. Besar kecilnya kapasitas penyelesaian masalah bisa dilihat dari tiga determinan yaitu setting institusional, distribusi kekuatan antar aktor dan besaran energi yang dikeluarkan untuk menciptakan rekayasa politik.

### **1. Setting Institusional**

Setting institusional yang dimaksud bisa berupa aturan-aturan yang ada atau proses pengambilan keputusan dalam organisasi tersebut. Ada dua jenis pengambilan keputusan yang lazim ditemukan dalam organisasi internasional, yaitu konsensus dan suara mayoritas. Sebenarnya masih ada satu model lagi, yaitu kebulatan suara atau *unanimity*. Model ini sebenarnya merupakan salah satu kemungkinan yang dicapai melalui model konsensus, di mana seluruh anggota memiliki kebulatan dalam menyetujui suatu keputusan atau tidak. Berbeda dengan *unanimity*, dalam konsensus anggota boleh menolak keputusan yang dirumuskan. Sedangkan model suara mayoritas dilakukan dengan cara pengambilan suara atau *voting* hingga suara terbanyak diperoleh.

Bagi Underdal, pengambilan keputusan dengan model konsensus akan menghasilkan efektivitas organisasi internasional yang lebih rendah apabila dibandingkan dengan pengambilan keputusan dengan model voting atau

suara mayoritas. Alasannya, model konsensus membutuhkan waktu yang lebih lama hingga untuk bisa mencapai suatu kesepakatan. Apalagi ketika masalah yang dihadapi semakin rumit dan tidak semua negara setuju akan kesepakatan yang dihasilkan, tentu makin lama masalah tersebut dapat terselesaikan.

Dari ketiga model di atas, konsensus merupakan model yang digunakan NATO. Ini berarti setiap keputusan yang dihasilkan NATO telah melalui proses diskusi dan konsultasi seluruh anggota Aliansi. Termasuk di dalamnya segala keputusan mengenai ISAF. Namun sayangnya, pengambilan keputusan dengan model konsensus seperti yang diterapkan NATO tidak mampu menghasilkan keputusan atau solusi. Hal ini terbukti dari berbagai konferensi NATO, seperti di Riga maupun Bukares misalnya, yang tidak mampu mendorong negara-negara partisipan untuk berkontribusi lebih besar. Baik itu kuantitas personel yang dikirimkan ke Afghanistan, anggaran yang dikeluarkan untuk membangun kembali Afghanistan ataupun mengambil peran-peran tambahan seperti operasi kontra narkoba dan operasi militer melawan Taliban.

Dari kedua konferensi di atas, negara-negara partisipan ISAF tidak mampu mengimplementasikan keputusan yang telah disetujui sebelumnya. Mengapa demikian? Karena seringkali keputusan yang disetujui masih harus dipertimbangkan dengan semua faktor yang ada. Anggaran dan opini publik di masing-masing negara partisipan merupakan dua faktor yang berpengaruh besar dalam menentukan penerapan keputusan yang sudah disepakati. Inilah yang menyebabkan implementasi dari keputusan tersebut baru terlaksana dalam jangka waktu yang lama.

Jikalau begitu, bagaimana mengetahui keberadaan ‘konsensus semu’ dalam NATO? Ini bisa diamati ketika seluruh partisipan ISAF menyepakati pandangan strategis

terkait progres operasi ISAF. ‘Pandangan strategis’ yang disampaikan bertepatan dengan penyelenggaraan konferensi NATO di Bukares ini memuat banyak poin. Salah satunya mengenai komitmen partisipan ISAF untuk berbagi beban (*burden-sharing*) dalam operasi militer dan meningkatkan kontribusinya dalam peran militer maupun nonmiliter.<sup>186</sup>

Apakah ini berhasil? Jawabannya tidak. Menurut Paul Gallis, ‘pandangan strategis ISAF’ tidak mampu mengatasi masalah utama yang dihadapi NATO yaitu pembagian beban yang sama besar dalam operasi militer.<sup>187</sup> Ini bisa dilihat dari keputusan segelintir negara saja yang mengubah kebijakannya dan mulai menurunkan pasukannya untuk melawan Taliban, misalnya Prancis atau Jerman.<sup>188</sup> Tidak sampai di situ, kurangnya tenaga pelatih dan mentor bagi personel ANA juga menjadi permasalahan pelik seperti dilihat pada grafik di bawah.

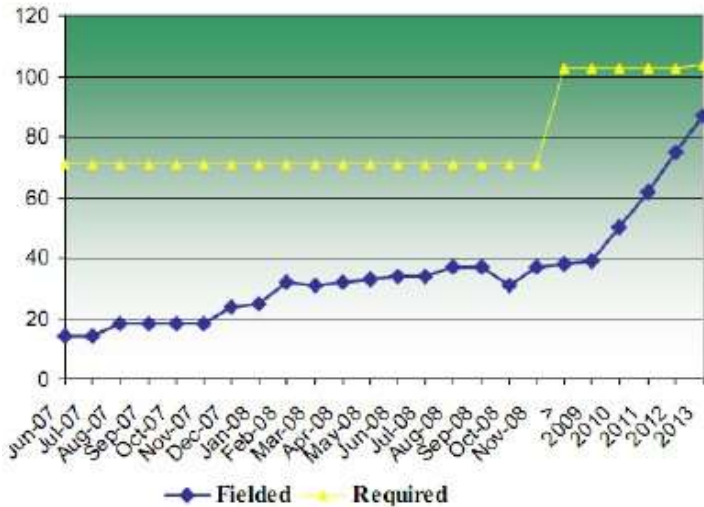
---

<sup>186</sup> NATO. *ISAF’s Strategic Vision: Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan*, dikutip dari [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8444.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm) (diakses pada 25 April 2018)

<sup>187</sup> Paul Gillis. (2008). *The NATO Summit at Bucharest, 2008*, Washington, D.C.: Congressional Research Service

<sup>188</sup> Jerman menyetujui pengiriman pasukan khusus untuk melawan Taliban, namun ruang operasinya hanya dibatasi di wilayah utara Afghanistan.

**Grafik 4.1 Perbandingan Jumlah OMLT di Lapangan dan Dibutuhkan (2007-2008)**



**Sumber:** Center for Strategic & International Studies dari [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/091208\\_ANSF.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/091208_ANSF.pdf)

Dari grafik di atas, jumlah OMLT yang ditempatkan di lapangan berada jauh di bawah batas jumlah yang dibutuhkan. Semenjak tahun 2007, NATO tidak dapat memenuhi kuota OMLT yang dibutuhkan, yakni sebesar 70 tim. Bahkan lima bulan setelah pandangan strategis ISAF disepakati, hanya terjadi peningkatan dalam jumlah yang kecil. Itu pun disusul dengan kemerosotan jumlah OMLT pada November 2008. Untuk mengirimkan perlengkapan yang sifatnya darurat, NATO membutuhkan waktu hingga

80 hari sejak permintaan pertama dikirimkan.<sup>189</sup> Ini mengindikasikan bahwa model konsensus tidak dapat berjalan dengan baik dalam merumuskan kebijakan-kebijakan terkait pelaksanaan ISAF.

Kegagalan konsensus dalam menyelesaikan berbagai masalah terkait operasi ISAF menimbulkan reaksi keras dari Jenderal John Craddock. Ketika diminta menjadi pembicara di *Royal United Services Institute* tahun 2008 silam, jenderal yang menjabat sebagai SACEUR ini mengkritik sistem konsensus yang diterapkan NATO dalam setiap pengambilan keputusannya. Craddock meminta agar model konsensus, yang dinilainya hanya memberatkan aliansi, direformasi dengan model baru sehingga memudahkan aliansi dalam memperoleh personel dan perlengkapan yang cukup untuk memenuhi tugas-tugasnya.<sup>190</sup>

Setting institusional lainnya yang menyebabkan tidak efektifnya ISAF yaitu aturan dalam NATO sendiri—dalam hal ini, Traktat Atlantik Utara yang mendasari kelahiran NATO pada tahun 1949. David Auerswald dan Stephen Saideman berpendapat bahwa keberadaan kalimat “...will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary...” sebelum “...including the use of armed force” dalam pasal kelima Traktat Atlantik Utara dapat dipahami sebagai justifikasi negara Aliansi untuk menggunakan kekuatan bersenjata jika mereka merasa perlu menggunakannya.<sup>191</sup> Tidak

---

<sup>189</sup> Richard Norton-Taylor. *Nato chief attacks lack of will on Afghanistan*, dikutip dari <https://www.theguardian.com/world/2008/oct/21/afghanistan-nato> (diakses pada 25 April 2018)

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> Stephen M. Saideman dan David P. Auerswald. 2014. *NATO in Afghanistan: Fighting Together, Fighting Alone*, dikutip dari <https://books.google.co.id/books?id=XXtAAQAAQBAJ&pg=PA163>

sampai di situ, penerapan pasal kelima berdasarkan kalimat di atas menunjukkan bahwa negara Aliansi bisa mengambil tindakan yang berbeda atau tidak mengambil tindakan dalam suatu tindakan di mana pasal kelima mampu diterapkan.<sup>192</sup> Itu berlaku untuk tindakan-tindakan respons atas pengaktifan pasal kelima Traktat Atlantik Utara.

Dalam merespon serangan 11 September, pasal kelima diterapkan NATO dengan melakukan pengawasan dan pengintaian udara melalui *Operation Eagle Assist* dan patroli laut melalui *Operation Active Endeavour*. ISAF merupakan *Non-Article 5 Operation*, dibentuk melalui resolusi Dewan Keamanan PBB dengan tujuan yang tidak terkait dengan penerapan pasal kelima Traktat Washington. Itulah mengapa, dengan pertimbangan banyak faktor dari masing-masing partisipan—ditambah dari aturan NATO sendiri, keputusan yang dihasilkan partisipan ISAF mampu ‘mengalahkan’ keputusan bersama yang dikeluarkan NATO.<sup>193</sup>

Efektivitas ISAF semakin rendah karena setting institusional ISAF sendiri, di mana tidak ada aturan-aturan terpusat untuk mengatur tindakan-tindakan yang dilakukan. Padahal menurut Underdal, keberadaan aturan-aturan terpusat yang diatur bersama akan meningkatkan keefektifan suatu rezim. Penyebabnya tidak lain karena negara Aliansi gagal mencapai konsensus terkait satu program melalui diskusi antar anggota. Hal ini dapat dilihat dari adanya program yang dijalankan tanpa aturan bersama, seperti PRT.

---

[https://www.researchgate.net/publication/328111111\\_nato\\_consensus\\_afghanistan](https://www.researchgate.net/publication/328111111_nato_consensus_afghanistan)&source=bl&ots=len sZbi4mP&sig=aDdJ1CgkDdhl0oHy4qwvevfoxPg&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwiXwL\_kh\_XaAhVLQo8KHetXBfg4ChDoAQhZMAc#v=onepage&q=nato%20consensus%20afghanistan&f=false (diakses pada 25 April 2018)

<sup>192</sup> *Ibid.*

<sup>193</sup> *Ibid.*

Dari penjelasan pada bab sebelumnya dapat dipahami bahwa tidak ada keseragaman pada konsep operasional maupun struktur organisasi yang disusun oleh NATO untuk seluruh PRT di Afghanistan.<sup>194</sup> Konsep operasional dan struktur organisasi PRT dipengaruhi oleh *lead nations* yang bertanggung jawab atas PRT tersebut, bersama dengan lingkungan sekitar PRT, politik dalam negeri, kapasitas dan pendanaan *lead nations*.<sup>195</sup> Hal ini menjadikan satu PRT di wilayah tertentu lebih banyak diisi oleh kalangan militer, sedangkan di PRT lainnya lebih banyak terdiri dari kalangan sipil. Ketiadaan tujuan jangka pendek maupun panjang yang ditetapkan bersama menyebabkan efektivitas PRT tidak dapat dinilai secara kolektif.<sup>196</sup> Masing-masing *lead nations* memiliki penilaian tersendiri terhadap pencapaian yang sudah dilakukan, seperti berapa banyak infrastruktur yang sudah dibangun atau seberapa banyak penduduk Afghanistan yang berpartisipasi dalam program pengembangan masyarakat.

## 2. Distribusi Kekuatan Antar Aktor

Distribusi kekuatan antar aktor menyangkut pembagian kekuasaan di mana terdapat pihak dominan yang mampu berperan sebagai *leader* dan pihak minoritas yang mampu mengontrol pihak dominan.<sup>197</sup> Sangat disayangkan bahwa kedua pihak tidak dapat memainkan perannya secara optimal selama ISAF berlangsung.

Tidak dapat dipungkiri bahwa AS merupakan kontributor terbesar bagi NATO dan ISAF. Seperti diketahui, AS berada di peringkat pertama dalam urusan jumlah personel yang diturunkan ke Afghanistan. Pada periode 2009-2011 atau bertepatan dengan dilakukannya *Afghan Surge*, terdapat lebih dari 90.000 personel militer

---

<sup>194</sup> Jones dan Pickering, *op.cit.*

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Arif, *op.cit.*



AS di Afghanistan. Jumlah ini jauh lebih tinggi dari personel militer Inggris yang menempati peringkat kedua dengan angka 9.000 personel dalam periode yang sama, bahkan masih lebih tinggi dibandingkan gabungan seluruh personil dari ke-40 partisipan ISAF. Apabila diperhatikan dari aspek kepemimpinan, posisi SACEUR sejak awal dibentuk selalu dipegang oleh jenderal-jenderal AS. Hal serupa berlaku dalam ISAF sejak tahun 2007.

Namun nyatanya AS tidak dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap partisipan lainnya. AS tidak dapat mendorong seluruh partisipan ISAF untuk melepaskan kebijakan-kebijakan restriktif yang diterapkan pada pasukannya di Afghanistan. Kebijakan-kebijakan restriktif tersebut dikenal dengan istilah *national caveats*, yang mencakup banyak hal, seperti pelarangan pengiriman pasukan tempur ke Afghanistan selatan dan timur yang penuh konflik, menolak pengerahan pasukan militer ke wilayah yang bukan menjadi tanggung jawab negara tersebut, hingga penghentian waktu patroli ketika malam hari.<sup>198</sup>

Dari mana *national caveats* ini lahir? Menurut Gareth Porter, munculnya kebijakan restriktif tidak hanya disebabkan karena keinginan sejumlah negara yang bersikeras mempertahankan ISAF sebagai operasi penjaga perdamaian. Karena seperti diketahui, bahwa pada tahun 2005 pernah dilakukan penyatuan komando atas OEF dan ISAF yang berakhir dengan kegagalan. Namun ada pula yang menerapkan *national caveats* karena tidak ingin personelnya hanya menjadi pengganti bagi personel dan petinggi militer AS yang dipindahkan untuk operasi militer di Irak, seperti Prancis.<sup>199</sup>

Kebijakan restriktif yang diterapkan negara-negara partisipan tidak hanya menghambat operasi militer yang

---

<sup>198</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 10-12

<sup>199</sup> Gareth Porter, *op.cit.*

dijalankan ISAF. Operasi-operasi nonmiliter lainnya seperti kontra narkoba dan pelatihan ANSF juga terkena dampak dari diterapkannya *national caveats*. Auerswald dan Saideman dalam tulisannya terkait *national caveats*, mengkritik Jerman yang ‘lepas tangan’ dari tanggung jawabnya sebagai mentor bagi tentara Afghanistan. Sebab, setiap negara yang tergabung dalam OMLT harus mampu beroperasi dengan personel *kandaks* di mana pun mereka ditempatkan. Termasuk apabila para rekrutan ANA harus bertempur melawan Taliban atau setidaknya dipindah ke wilayah lain.<sup>200</sup> Tentu dengan melihat latar belakang keterlibatan Jerman di Afghanistan, yang banyak dipengaruhi oleh politik pasifisme, akan menyulitkan terbentuknya ANA yang mampu beroperasi secara mandiri.

Apabila sebelumnya AS sebagai *leader* tidak dapat mendorong negara-negara lainnya untuk berkontribusi lebih dalam ISAF, berbeda lagi dengan negara-negara minoritas yang seharusnya mampu mengontrol negara *leader*. Hanya sedikit negara yang mempertanyakan mengapa AS begitu terfokus pada perang melawan terorisme yang dideklarasikannya sendiri, walaupun itu berarti akan menaruh banyak jiwa penduduk sipil Afghanistan dalam bahaya.

Pada Januari 2009 Der Spiegel memberitakan bahwa terdapat instruksi untuk menyerang fasilitas produksi maupun produsen narkoba di seluruh Afghanistan seperti yang tercantum dalam dokumen rahasia yang dikeluarkan Jenderal Craddock kepada komandan *Joint Force Command* Brunsum Egon Ramms dan komandan ISAF David McKiernan. Hal ini menjadi masalah karena serangan dilancarkan kepada seluruh produsen narkoba,

---

<sup>200</sup> David P. Auerswald dan Stephen M. Saideman. *NATO at War: Understanding the Challenges of Caveats in Afghanistan*, diambil dari <https://shape.nato.int/resources/1/documents/nato%20at%20war.pdf> (diakses pada 25 April 2018)

terlepas mereka merupakan anggota kelompok pemberontak atau penduduk biasa yang bertani opium.<sup>201</sup>

Tentu akan sangat berbahaya jika “arahan” ini benar-benar diterapkan, karena tidak hanya melanggar hukum humaniter internasional dengan menysasar penduduk sipil secara sengaja, masyarakat Afghanistan akan kehilangan simpati terhadap NATO. Bahkan lebih buruk lagi, serangan yang dilakukan pasukan ISAF terhadap para petani yang tidak terafiliasi dengan kelompok pemberontak akan menyebabkan berpindahnya dukungan masyarakat Afghanistan kepada Taliban.

Menanggapi pemberitaan tersebut, menteri pertahanan Jerman Franz-Josep Jung tidak memberikan banyak komentar. Menurutnya, kementerian pertahanan Jerman tidak ikut campur terhadap permasalahan internal NATO.<sup>202</sup> Namun reaksi keras dilontarkan oleh anggota parlemen Jerman dari berbagai spektrum yang meminta kejelasan terkait dikeluarkannya instruksi tersebut. Salah seorang anggota parlemen dari fraksi *Free Democratic Party* Brigitte Homburger bahkan mengusulkan agar pemerintah Jerman mencopot Jenderal Craddock dari jabatannya.<sup>203</sup>

Peristiwa seperti ini bukan kali pertama terjadi selama pelaksanaan ISAF. Walaupun kasus instruksi Jenderal Craddock masih sebatas rencana, namun serangan-

---

<sup>201</sup> Susanne Koelbl. *NATO High Commander Issues Illegitimate Order to Kill*, dikutip dari <http://www.spiegel.de/international/world/battling-afghan-drug-dealers-nato-high-commander-issues-illegitimate-order-to-kill-a-604183.html> (diakses pada 25 April 2018)

<sup>202</sup> Matthias Gebauer dan Susanne Koelbl. *Order to Kill Angers German Politicians*, dikutip dari <http://www.spiegel.de/international/world/battling-drugs-in-afghanistan-order-to-kill-angers-german-politicians-a-604430.html> (diakses pada 25 April 2018)

<sup>203</sup> *Ibid.*

serangan yang menimbulkan korban jiwa dari kalangan sipil sudah terjadi seiring keikutsertaan pasukan ISAF dalam operasi militer sejak tahun 2006. Jumlahnya memang tak sebesar dengan korban jiwa akibat serangan yang dilakukan pemberontak Taliban; 46% penduduk sipil yang tewas selama tahun 2007 disebabkan oleh kelompok pemberontak dan meningkat hingga 55% pada tahun 2008.<sup>204</sup> Namun perlu dipahami pula bahwa selama periode 2006 hingga 2008, penduduk Afghanistan yang tewas akibat serangan-serangan pasukan pro pemerintah mengalami peningkatan; dari 230 jiwa pada tahun 2006 menjadi 828 jiwa pada tahun 2008. Pasukan pro pemerintah di sini salah satunya yaitu pasukan ISAF, di samping tentara AS yang tergabung dalam OEF dan ANSF.

Tingginya angka korban jiwa selama kurun tiga tahun disebabkan karena banyak faktor. Salah satunya yaitu tingginya penggunaan serangan udara oleh NATO. Kekuatan udara menjadi pilihan untuk mengimbangi kurangnya jumlah personel darat akibat penerapan kebijakan restriktif oleh sejumlah negara. Akan tetapi, daya hancur yang dihasilkan bom-bom tersebut tidak hanya menewaskan para pemberontak tetapi juga para penduduk sipil. Pada tahun 2006 saja, 116 dari 230 penduduk Afghanistan yang tewas di tangan pasukan pro pemerintah disebabkan karena serangan udara.<sup>205</sup> Dalam hal ini, perlu diakui bahwa tidak hanya operasi militer AS yang menewaskan banyak penduduk Afghanistan, berbagai

---

<sup>204</sup> United Nations Assistance Mission to Afghanistan. *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008*, diambil dari [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama\\_09february-annual20report\\_poc202008\\_final\\_11feb09.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_09february-annual20report_poc202008_final_11feb09.pdf) (diakses pada 16 Juni 2018)

<sup>205</sup> Human Rights Watch. *“Troops in Contact”: Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, diambil dari [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0908webwcover\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0908webwcover_0.pdf) (diakses pada 16 Juni 2018)

operasi militer lainnya seperti yang dilakukan oleh Pasukan Inggris, Prancis, Kanada dan Polandia kerap kali menewaskan warga sipil walaupun dalam jumlah yang lebih kecil.

### **C. Tingkat Kolaborasi**

Dari berbagai penjelasan di atas, dapat diketahui tingkat kolaborasi antar negara partisipan dalam mengimplementasikan aturan atau kebijakan dalam rezim ISAF. Berkaca pada variabel yang digagas oleh Underdal, maka tingkat kolaborasi negara partisipan dalam menjalankan ISAF adalah satu (1) yaitu adanya koordinasi terhadap tindakan yang dilakukan, namun hanya berdasar pada pemahaman atau kesepakatan yang dipahami oleh negara anggota itu sendiri. Rendahnya tingkat kolaborasi antar negara partisipan dilihat dari sejumlah faktor, seperti dijelaskan penulis di bawah ini.

#### **1. Perbedaan Pemahaman Negara Partisipan terkait Peran-peran dalam ISAF**

Dalam kasus ISAF, perbedaan pandangan negara-negara partisipan terkait bertempur melawan Taliban adalah salah satu contoh yang bisa digunakan. Ketika ISAF memperluas wilayah operasinya ke Afghanistan selatan dan timur, mereka dihadapkan dengan pemberontak Taliban yang sudah terlebih dahulu menduduki wilayah tersebut dan melakukan perlawanan terhadap ISAF dan pemerintah Afghanistan. Karena alasan inilah NATO memutuskan untuk bertempur melawan Taliban. Akibatnya jumlah pasukan yang harus diturunkan meningkat drastis.

Secara berkala, NATO meminta kepada seluruh partisipan ISAF untuk melibatkan lebih banyak pasukannya untuk bertempur di wilayah selatan. Namun tidak semua anggota NATO menyetujui keputusan tersebut. Sebagian besar partisipan justru tidak ingin menjadikan operasi militer sebagai sesuatu yang harus dilakukan, sehingga mereka menolak mengirimkan pasukan mereka. Beberapa negara yang menolak untuk mengambil peran tambahan

tersebut yaitu Jerman, Turki, Italia dan Spanyol. Belanda dan Prancis awalnya menolak ikut serta, namun pada akhirnya mengubah kebijakannya dan mulai mengirimkan personel militernya.

Menurut laporan yang ditulis Morelli dan Belkin, penolakan Jerman terhadap operasi militer sudah ada sejak pemerintahan Gerhard Schroeder. Schroeder berdalih bahwa pasukan yang diterjunkan ke Afghanistan tidak dipersiapkan untuk misi semacam itu.<sup>206</sup> Sikap Jerman yang menolak bertempur melawan Taliban dipertegas oleh kanselir Angela Merkel yang menyebutkan bahwa keberadaan militer Jerman di Afghanistan hanya merupakan pasukan penjaga perdamaian dan untuk melaksanakan program-program pembangunan serta rekonstruksi. Kekuatan militer hanya digunakan Jerman sebagai instrumen pertahanan diri jika sewaktu-waktu diserang.<sup>207</sup>

Selain Jerman, negara yang menolak mengirimkan pasukan militernya adalah Turki. Sejak keterlibatan pertamanya di tahun 2002, Turki konsisten untuk tidak mengirimkan pasukan militer ke Afghanistan—di luar pasukan pengamanan yang ada di PRT milik Turki. Ketika presiden Barack Obama meminta Turki untuk menerjunkan militernya, presiden Abdullah Gul merespon permintaan tersebut dengan menyatakan, “*Sending soldiers is not the solution. We need to give equipment and training to Afghan forces.*”<sup>208</sup> Dari pernyataan tersebut, Turki beranggapan

---

<sup>206</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 17

<sup>207</sup> Christopher Alessi. *How Afghanistan Changed the German Military*, dikutip dari <http://www.spiegel.de/international/germany/how-afghanistan-has-changed-the-bundeswehr-german-military-a-927891.html> (diakses pada 22 Desember 2017)

<sup>208</sup> Richard Weitz. *Turkey's Efforts to Support Afghanistan's Reconstruction*, dikutip dari <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst->

bahwa dengan mengirimkan pasukan militer tidak akan menyelesaikan masalah yang dihadapi NATO. Turki menyarankan kepada presiden Obama agar lebih berfokus kepada pelatihan tentara Afghanistan yang kelak menggantikan mereka setelah ISAF berakhir. Dari pernyataan ini juga bisa diartikan sebagai ketidaksetujuan Turki dalam menanggapi operasi militer sebagai salah satu prioritas yang harus dilakukan.

Spanyol juga menjadi negara yang menolak terlibat dalam operasi militer ataupun mengirimkan pasukan militernya. Menurut Kementerian Pertahanan Spanyol, penolakan mereka didasarkan kepada banyaknya persoalan yang perlu dihadapi oleh Spanyol, apalagi dengan statusnya sebagai *lead nation* PRT Qala-e-Naw.<sup>209</sup> Oleh karena itu Spanyol memilih untuk mempertahankan pasukannya di Afghanistan barat.

## **2. Perbedaan Kepentingan Negara Partisipan ISAF**

Tingkat kolaborasi yang rendah juga disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan di antara negara partisipan ISAF. Terdapat alasan tertentu yang mendorong negara untuk ikut serta atau menolak melakukan tugas-tugas dalam ISAF, atau ikut serta dalam ISAF.

### **a. Turki**

Penolakan Turki untuk mengirimkan personel militernya disebabkan karena faktor historis dan ideologis. Secara historis, hubungan Turki dan Afghanistan sudah terjalin sejak akhir kekhalifahan Turki Utsmani. Ketika Afghanistan memperoleh

---

[articles/item/199-turkeys-efforts-to-support-afghanistans-reconstruction.html](#) (diakses pada 24 Desember 2017)

<sup>209</sup> Helene Zuber. *Spain and NATO: More Troops for Afghanistan?*, dikutip dari <http://www.spiegel.de/international/world/spain-and-nato-more-troops-for-afghanistan-a-544189.html> (diakses pada 21 April 2018)

kemerdekaan dari Inggris, Afghanistan langsung menjalin hubungan dengan Turki, dan kerap memberikan bantuan kepada Turki yang kala itu sedang memperjuangkan kemerdekaannya.<sup>210</sup> Ketika Turki berhasil memerdekakan dirinya, Afghanistan menjadi negara pertama yang mengakui kemerdekaan negara pimpinan Mustafa Kemal Atatürk.<sup>211</sup>

Hubungan bilateral antara Turki dan Afghanistan semakin terjalin erat ketika kedua negara menandatangani Perjanjian Aliansi Turki-Afghanistan dan Perjanjian Persahabatan Abadi Turki-Afghanistan di tahun 1921 dan 1928. Kedua perjanjian ini mensyaratkan komitmen bersama untuk saling melindungi dan membantu satu sama lain dalam menghadapi ancaman.<sup>212</sup> Kedua pemimpin negara saling mengunjungi satu sama lain, bahkan hingga saat ini, dan bersama-sama menggagas beberapa perjanjian regional dan internasional.

Selain faktor historis, kebijakan Turki untuk tidak mengerahkan pasukan militernya untuk bertempur melawan Taliban disebabkan karena persamaan ideologi antara Turki dan Afghanistan. Kedua negara sama-sama memiliki budaya dan tradisi yang diambil dari ajaran Islam.<sup>213</sup> Islam juga menjadi agama yang dipeluk oleh mayoritas penduduk kedua

---

<sup>210</sup> Salih Doğan. *Turkey's foreign policy in Afghanistan in the post-9/11 era: a non-military approach*, diambil dari [https://www.academia.edu/14448956/Turkeys\\_Foreign\\_Policy\\_in\\_Afghanistan\\_in\\_the\\_Post-9\\_11\\_Era\\_A\\_Non-Military\\_Approach](https://www.academia.edu/14448956/Turkeys_Foreign_Policy_in_Afghanistan_in_the_Post-9_11_Era_A_Non-Military_Approach) (diakses pada 21 April 2018)

<sup>211</sup> Karen Kaya. (2013). "Turkey's Role in Afghanistan and Afghan Stabilization". *Military Review*, July-August 2013, p. 23-30

<sup>212</sup> Canan Bayram Çubuk. (2014). *Turkey's Role in Afghanistan in the Post 9/11 Era*, Ankara: Middle East Technical University, p. 52-53

<sup>213</sup> Kaya, *op.cit.*,



negara, dan pemerintahan kedua negara banyak dipengaruhi oleh nilai-nilai Islam. Turki tidak ingin mendapatkan kecaman dari komunitas Islam pada umumnya dan warga Muslim Turki pada khususnya, jika seandainya Turki ikut bertempur melawan Taliban.<sup>214</sup>

Keberadaan dua faktor di atas menjadi alasan utama Turki untuk tidak mengirimkan pasukan militernya atau bertempur melawan Taliban. Turki tidak ingin mengorbankan hubungan yang sudah terjalin sejak seabad silam dengan bertempur bersama AS dan negara lainnya—yang secara kebetulan merupakan negara non-Muslim—walaupun pada akhirnya mengorbankan kondisi keamanan Afghanistan di sejumlah wilayah yang memburuk.

#### **b. Jerman**

Ketika Turki menolak terlibat dalam pertempuran melawan Taliban karena kedekatannya dengan Afghanistan secara historis dan ideologis, berbeda dengan Jerman. Penolakan Jerman untuk terlibat dalam operasi militer didasarkan politik yang timbul dari faktor historis, yaitu pasifisme. Pasifisme dapat diartikan sebagai pandangan politik yang mengedepankan cara-cara damai atau menolak penggunaan kekerasan. Kelahiran pasifisme di Jerman tidak lain didasarkan oleh trauma masa lalu masyarakat Jerman atas kejahatan yang dilakukan Nazi Jerman selama Perang Dunia Kedua berlangsung. Hal ini menyebabkan istilah ‘perang’ menjadi sesuatu yang

---

<sup>214</sup> Hurriyet Daily News. *Turkish President Erdoğan pays historic visit to Afghanistan*, dikutip dari <http://www.hurriyetdailynews.com/turkish-president-erdogan-pays-historic-visit-to-afghanistan-73155> (diakses pada 21 April 2018)

sensitif bagi Jerman.<sup>215</sup> Politisi Jerman harus berhati-hati ketika berbicara mengenai penggunaan instrumen militer dalam kebijakan luar negerinya, jika tidak ingin kehilangan dukungan dari masyarakat luas.

Keterlibatan Jerman dalam berbagai operasi perdamaian yang dilakukan NATO, Uni Eropa atau PBB merupakan upaya Jerman untuk menghapus nama buruk yang sudah terlanjur melekat dalam diri Jerman. Jerman ingin dikenal oleh komunitas internasional sebagai negara humanis yang menghargai hak-hak asasi manusia dan nilai-nilai kemanusiaan. Hal tersebut mendorong Jerman untuk terlibat operasi perdamaian di Bosnia, Kosovo dan Afghanistan. Namun tidak seperti Bosnia atau Kosovo, Jerman tidak menyadari bahwa musuh yang dihadapi di Afghanistan merupakan milisi yang mampu beroperasi secara mandiri dan mampu melancarkan serangan berkelanjutan sekalipun pemimpin mereka tertangkap ataupun terbunuh. Akibatnya, wilayah Afghanistan utara yang dikenal sebagai tempat teraman di seluruh Afghanistan kini mulai disusupi milisi Taliban.

### **c. Polandia dan negara-negara Eropa Timur**

Kalau sebelumnya Turki dan Jerman menolak menggunakan kekuatannya untuk berperang, maka ada Polandia yang bersedia mengirimkan pasukannya untuk berperang melawan Taliban. Polandia yang menerjunkan 2.000 personel selama ISAF, tidak ragu untuk ikut dalam perang melawan Taliban. Alasannya, Polandia menyadari pentingnya hubungan Polandia dengan AS. Apalagi Polandia merupakan anggota baru NATO sejak tahun 1999, bersama Hongaria dan Republik Ceko. Dengan ikut terlibat berperang melawan Taliban, Polandia tidak

---

<sup>215</sup> Timo Noetzel dan Thomas Rid. (2009). "Germany's Options in Afghanistan". *Survival*, 51 (5), p. 71-90

hanya mempererat hubungannya dengan AS, namun sekaligus memperoleh jaminan keamanan dari AS sebagai kontributor terbesar NATO.<sup>216</sup> Hal ini senada dengan pendapat Waltz yang menyatakan bahwa lemahnya sumber daya yang dimiliki suatu negara menjadi faktor pendorong bagi negara tersebut untuk bergabung ke dalam aliansi. Keberadaan aliansi berguna bagi negara-negara *small power* untuk menjamin kelangsungan hidup mereka.<sup>217</sup>

Jika begitu, lalu siapa yang ditakutkan Polandia sehingga merasa perlu mendapatkan jaminan keamanan dari AS? Jawabannya tidak lain yaitu Rusia. Sebagai bekas salah satu negara satelit Uni Soviet, Polandia pernah merasakan penindasan yang dilakukan oleh Uni Soviet. Kebangkitan Rusia di era kepemimpinan Vladimir Putin dan trauma akan pendudukan seperti masa Perang Dingin menjadi alasan utama bagi keanggotaan Polandia dalam NATO. Alasan serupa juga yang mendorong negara-negara Eropa Timur, seperti negara-negara Baltik, Georgia dan Ukraina, untuk bergabung ke dalam NATO atau ISAF, walaupun masalah yang terjadi di Afghanistan tidak mempengaruhi keamanan nasional mereka secara langsung.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Henrik B.L. Larsen. (2013). "NATO in Afghanistan: Democratization Warfare, National Narratives, and Budgetary Austerity", *Belfer Center for Science and International Affairs Discussion Paper 2013-10*, Cambridge: Harvard Kennedy School, p. 48-53

<sup>217</sup> Moran, *op.cit.*, p. 306

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 312

### 3. Timbulnya “Faksi-faksi” Sebagai Akibat dari Perdebatan atas Perang Irak

Apa keterkaitan Perang Irak dengan ISAF? Dalam pembahasan ini, penulis akan menjelaskan bagaimana dua hal yang sepintas tidak memiliki keterkaitan namun mampu mempengaruhi jalannya ISAF.

Semuanya berawal pada 20 Maret 2003, ketika AS beserta koalisinya menginvasi Irak dalam *Operation Iraqi Freedom*. Invasi ini dilancarkan dengan pertimbangan Bush atas dugaan kepemilikan Irak atas senjata pemusnah massal (WMD) dan dukungan presiden Irak Saddam Hussein terhadap terorisme.

Dua bulan sebelum operasi dilancarkan, AS meminta bantuan NATO dalam perencanaan taktis selama invasi berlangsung. Tidak hanya AS, Turki ikut ‘mengaktifkan’ pasal 4 Traktat Washington—dengan meminta bantuan kepada NATO terkait upaya pengamanan sebagai akibat yang timbul dari serangan balasan Irak terhadap AS dan sekutunya. Sayangnya permintaan ini ditolak oleh Prancis dan negara-negara lain yang menginginkan adanya inspeksi lebih lanjut mengenai kepemilikan Irak atas WMD.<sup>219</sup> Selain itu, kubu oposisi juga mempertanyakan mengapa tidak ada mandat dari PBB yang digunakan AS untuk menjustifikasi tindakannya di Irak. Karena penolakan sejumlah negara, NATO tidak dapat menyetujui permintaan AS dan membatalkan keikutsertaannya dalam perang yang terkenal dengan kontroversinya ini.<sup>220</sup> Sedangkan

---

<sup>219</sup> Negara yang mendukung Perang Irak selain AS dan Inggris yaitu Spanyol, Italia, Denmark, Belanda, sedangkan negara yang menolak selain Jerman dan Prancis yaitu Yunani, Belgia dan Luksemburg. Selengkapnya lihat BBC News. *Europe and Iraq: Who stands where?*, dikutip dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2698153.stm> (diakses pada 23 April 2018)

<sup>220</sup> BBC News. *EU allies unite against Iraq war*, dikutip dari <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2683409.stm> (diakses pada 23 April 2018)

permintaan Turki dikabulkan NATO dengan menginisiasi *Operation Display Deterrence*. NATO memindahkan empat unit pesawat pengintai miliknya dari Gielenkirchen, Jerman ke markas operasi milik Turki di Konya dan lima baterai rudal anti udara Patriot milik AS dan Belanda.<sup>221</sup>

Meskipun kejadian ini terjadi beberapa bulan sebelum ISAF diambil alih NATO, namun dampak yang ditimbulkan mampu mempengaruhi ISAF di tahun-tahun selanjutnya. Pasca Irak, NATO mulai terpecah ke dalam faksi-faksi. Yang paling terlihat yaitu penolakan Prancis, Jerman, Kanada, Inggris dan Belanda terkait pergeseran ISAF sebagai operasi militer—terlepas dukungan dan keikutsertaan dua negara yang disebutkan terakhir dalam Perang Irak. Penolakan kembali ditunjukkan oleh negara-negara di atas ketika AS berupaya menggabungkan ISAF dan OEF, dua operasi yang berbeda dilihat dari jenisnya.<sup>222</sup> Keberadaan faksi ini terbawa lebih lanjut hingga penyelenggaraan konferensi NATO di Riga tahun 2006 silam.

Dalam tulisannya *NATO in Afghanistan: Democratization Warfare, National Narratives, and Budgetary Austerity*, Henrik Larsen berargumen bahwa keberadaan faksi-faksi dalam NATO telah mempersulit pengambilan keputusan mengenai perubahan strategi ISAF yang mulai dititikberatkan kepada operasi militer.<sup>223</sup> Banyak negara skeptis bahwa NATO hanya akan menjadi alat bagi AS dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Ditambah dengan fakta di mana AS lebih terfokus kepada

---

<sup>221</sup> NATO. *NATO and the 2003 campaign against Iraq (Archived)*, dikutip dari [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_51977.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51977.htm) (diakses pada 23 April 2018)

<sup>222</sup> Gareth Porter. *How Afghanistan became a NATO war*, dikutip dari <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/01/201114818346562.html> (diakses pada 23 April 2018)

<sup>223</sup> Larsen, *op.cit.*, p. 6

operasi di Irak dibandingkan di Afghanistan—terlepas besarnya jumlah personel yang diturunkan ke Afghanistan untuk melawan Taliban.

#### **4. Pengunduran Diri Sejumlah Negara Partisipan dari Program-program ISAF**

Dalam kesempatan lainnya, rendahnya tingkat kolaborasi partisipan ISAF dapat dilihat ketika sejumlah negara mulai mengundurkan diri dari peran-peran di dalam ISAF dan menarik pasukannya dari Afghanistan lebih cepat dari waktu yang sudah ditentukan. Kebanyakan negara-negara yang menarik pasukannya dari Afghanistan adalah negara-negara yang ikut andil dalam operasi menggempur Taliban.

Belanda menjadi negara pertama yang mundur dari ISAF empat tahun sebelum waktu yang telah disepakati dalam konferensi Lisboa. Belanda, yang memegang tanggung jawab atas provinsi Uruzgan dan PRT Tarin Kowt sejak tahun 2006, mengundurkan diri akibat kondisi politik dalam negeri yang tidak stabil. Perdebatan antar partai dalam koalisi pemerintah mengenai keterlibatan Belanda lebih lama dalam ISAF menyebabkan roda pemerintahan tidak berjalan dengan semestinya.<sup>224</sup> Puncaknya terjadi pada 20 Februari 2010, ketika Partai Buruh Belanda menarik dukungannya dari koalisi pimpinan Peter Balkenende yang sudah berjalan selama hampir tiga tahun. Situasi ini memaksa Belanda untuk mengadakan pemilihan ulang anggota parlemen dan menarik 2.000 pasukannya yang ada di Afghanistan hingga akhir tahun 2010.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> Joanna Impey dan Andreas Illmer (ed.). *Dutch withdraw from Afghanistan*, dikutip dari [www.dw.com/en/dutch-withdraw-from-afghanistan/a-5855602](http://www.dw.com/en/dutch-withdraw-from-afghanistan/a-5855602) (diakses pada 23 April 2018)

<sup>225</sup> Reed Stevenson dan Aaron Gray-Block. *Dutch government falls over Afghan troop mission*, dikutip dari <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/dutch->

Selain Belanda, Prancis juga menarik pasukannya dari Afghanistan dua tahun lebih cepat. Hal ini disebabkan karena meningkatnya serangan yang dilakukan terhadap personel militer Prancis dan perubahan kepemimpinan pasca pemilihan presiden Prancis tahun 2012.<sup>226</sup> Sejak terlibat pertama kali pada tahun 2001, Prancis telah kehilangan 88 personel militernya. Jumlah ini memang tidak lebih banyak dari partisipan ISAF lainnya seperti AS maupun Inggris yang kehilangan lebih banyak personel militernya. Namun tewasnya personel militer Prancis mempengaruhi opini publik mengenai pencapaian apa saja yang sudah diperoleh Prancis di Afghanistan. Apalagi serangan-serangan yang menewaskan personelnnya dilakukan oleh personel ANA yang dilatih oleh Prancis. Peristiwa ini mendorong presiden Prancis Nicolas Sarkozy untuk mempercepat penarikan pasukannya paling lambat pada tahun 2013. Rencana penarikan dipercepat seiring kemenangan Francois Hollande yang dalam kampanyenya berjanji akan memulangkan semua personel Prancis dari Afghanistan setahun lebih cepat.<sup>227</sup>

Dua tahun sebelumnya, pemerintah Prancis melalui kementerian luar negerinya memberikan pernyataan bahwa Prancis tidak akan mengirimkan lagi personel militernya ke Afghanistan untuk bertempur melawan Taliban. Bernard Kouchner selaku menteri luar negeri Prancis menyebutkan, “*No more fighters. We are in charge. We don't want to send more troops to fight.*”<sup>228</sup> Pada lain kesempatan, Sarkozy

---

[government-falls-over-afghan-troop-mission-1905407.html](http://www.government-falls-over-afghan-troop-mission-1905407.html) (diakses pada 23 April 2018)

<sup>226</sup> Deutsche Welle. *Last French combat troops leave Afghanistan*, dikutip dari <http://www.dw.com/en/last-french-combat-troops-leave-afghanistan/a-16456606> (diakses pada 23 April 2018)

<sup>227</sup> BBC News. *France ends Afghan combat mission early*, dikutip dari [www.bbc.com/news/world-asia-20417134](http://www.bbc.com/news/world-asia-20417134) (diakses pada 23 April 2018)

<sup>228</sup> Tom Evans. *French minister: No more combat troops to Afghanistan*, dikutip dari

yang diwawancarai dalam sebuah siaran televisi lokal menyatakan, “*If there is a need for more people to train, to help the police to undertake civil engineering, to help the population, to help Afghanistan, why not? But combat troops? No.*”<sup>229</sup>

Pernyataan Kouchner dan Sarkozy di atas tidak hanya diartikan sebagai penegasan bahwa tanggung jawab atas pasukan militer Prancis di Afghanistan berada di tangan Prancis sendiri. Pernyataan ini juga bisa diartikan sebagai kritik Prancis terhadap kegagalan *Afghan Surge* dalam menanggulangi intensitas serangan Taliban yang justru semakin meningkat.

Sebelum Belanda dan Prancis, sebenarnya Kanada sudah terlebih dahulu mengancam akan menarik pasukannya dari operasi militer pada tahun 2009, apabila negara-negara ISAF tidak mampu mengirimkan 1.000 personel tambahan untuk ikut serta dalam pertempuran melawan Taliban.<sup>230</sup> Kebijakan ini diambil mengingat hanya sebagian kecil negara yang bersedia menurunkan pasukannya ke wilayah yang penuh konflik di Afghanistan, itu pun negara yang sama. Kanada mempertanyakan ketidakseimbangan beban yang ditanggung militernya. Banyak dari personel militer Kanada harus terbunuh akibat serangan Taliban, sedangkan kebanyakan negara partisipan enggan mengambil serupa. Kanada akhirnya melepas tanggung jawabnya dari operasi militer pada tahun 2011, dilanjutkan dengan operasi nonmiliter lainnya hingga ISAF berakhir.

---

<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/01/28/afghanistan.france.pakistan/index.html> (diakses pada 25 April 2018)

<sup>229</sup> Ian Drury. *France risks diplomatic row after snubbing Obama's call to send more troops to Afghanistan*, dikutip dari

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1246165/France-refuses-send-soldiers-Afghanistan--Germany-vows-increase-troops-850.html> (diakses pada 25 April 2018)

<sup>230</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 19



## 5. Ketiadaan Aturan-aturan Bersama dalam ISAF

Efektivitas ISAF semakin rendah karena setting institusional ISAF sendiri, di mana tidak ada aturan-aturan terpusat untuk mengatur tindakan-tindakan yang dilakukan. Padahal menurut Underdal, keberadaan aturan-aturan terpusat yang diatur bersama akan meningkatkan keefektifan suatu rezim. Penyebabnya tidak lain karena negara Aliansi gagal mencapai konsensus terkait satu program melalui diskusi antar anggota. Hal ini dapat dilihat dari adanya program yang dijalankan tanpa aturan bersama, seperti PRT.

Dari penjelasan pada bab sebelumnya dapat dipahami bahwa tidak ada keseragaman pada konsep operasional maupun struktur organisasi yang disusun oleh NATO untuk seluruh PRT di Afghanistan.<sup>231</sup> Konsep operasional dan struktur organisasi PRT dipengaruhi oleh *lead nations* yang bertanggung jawab atas PRT tersebut, bersama dengan lingkungan sekitar PRT, politik dalam negeri, kapasitas dan pendanaan *lead nations*.<sup>232</sup> Hal ini menjadikan satu PRT di wilayah tertentu lebih banyak diisi oleh kalangan militer, sedangkan di PRT lainnya lebih banyak terdiri dari kalangan sipil. Ketiadaan tujuan jangka pendek maupun panjang yang ditetapkan bersama menyebabkan efektivitas PRT tidak dapat dinilai secara kolektif.<sup>233</sup> Masing-masing *lead nations* memiliki penilaian tersendiri terhadap pencapaian yang sudah dilakukan, seperti berapa banyak infrastruktur yang dibangun atau seberapa banyak penduduk Afghanistan yang berpartisipasi dalam program pengembangan masyarakat.

---

<sup>231</sup> Jones dan Pickering, *op.cit.*

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> *Ibid.*

#### D. 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 tingkat menteri pertahanan di Budapest tahun 2008 terkait operasi kontra narkoba, pandangan strategis ISAF tahun 2008 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 kebijakan tersebut mampu mengubah perilaku anggotanya. Dalam kasus ISAF, kebijakan yang dikeluarkan NATO tidak efektif karena tidak mampu mengubah perilaku anggota rezim. Contohnya bisa dilihat dari perilaku negara yang bersikeras mempertahankan kebijakan-kebijakan restriktifnya.

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 hingga saat ini adalah merosotnya keamanan, pemerintahan yang korup, aparat sipil negara dan militer yang lemah, dan tingginya produksi serta perdagangan narkoba. Berdasarkan *impact* yang ditunjukkan dalam implementasi kebijakan ISAF di atas, maka secara tidak langsung telah menunjukkan bahwa ISAF tidak efektif dalam menciptakan keamanan di Afghanistan.