

**EFEKTIVITAS NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO)  
DALAM MENCIPTAKAN KEAMANAN DI AFGHANISTAN MELALUI  
INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE (ISAF) PERIODE  
2003-2014**

**Muhammad Chanif Hidayat**

*International Relations Department, Faculty of Social and Political Science*

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

***Abstract***

*This study aims to examine International Security Assistance Force or ISAF which has been implemented by NATO in Afghanistan. NATO, which founded during Cold War, was faced with post-Cold War international structure where everything is not the same anymore. Questions for NATO's relevance was solved when NATO involved in humanitarian intervention in Balkan Peninsula during 1990s and took over ISAF from United Nations. Based on UN Security Council Resolution 1386, the establishment of ISAF was meant for providing security assistance for Afghan's governments and helped to rebuild the country after US invasion of Afghanistan following terrorist attack in New York, known as 9/11 attack.*

*This study uses qualitative method, and provides data taken from printed or e-books, journals, documents, papers, and websites. By using "theory of regime effectiveness" coined by Arild Underdal, this study reveals the factors of NATO ineffectiveness while implementing ISAF for a decade. Not only faced with malign problems during ISAF, NATO suffered from small capacity in problem solving which resulted in ISAF's low effectiveness. In the end, any actions or policies conducted by ISAF participants cannot be separated from the view of participating countries in addressing various problems in Afghanistan.*

**Keyword:** *theory of regime effectiveness, North Atlantic Treaty Organization (NATO), International Security Assistance Force (ISAF), Afghanistan.*

**LEMBAR PENGESAHAN NASKAH PUBLIKASI**

Naskah publikasi dengan judul:

**EFEKTIVITAS *NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION* (NATO)  
DALAM MENCIPTAKAN KEAMANAN DI AFGHANISTAN MELALUI  
*INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE* (ISAF) PERIODE  
2003-2014**

*(NATO'S EFFECTIVENESS IN MAINTAINING SECURITY IN AFGHANISTAN  
THROUGH INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE (ISAF) 2003-  
2014)*

**Disusun Oleh**

**MUHAMMAD CHANIF HIDAYAT**

**20140510337**

**Yang Menyetujui,**



Sugeng Riyanto, S.IP., M.Si.

Dosen Pembimbing

## Pendahuluan

Organisasi internasional sebagai aktor dalam hubungan internasional tidak lagi menjadi sesuatu yang asing pada zaman sekarang. Peranannya bahkan mampu mengalahkan posisi negara sebagai aktor pertama dan paling utama. Keberadaan organisasi internasional dapat dilihat kembali pada abad ke-19 ketika negara-negara Eropa bersepakat untuk mendirikan *Concert of Europe*, sebuah wadah diskusi untuk mempertahankan *status quo* dan membantu mereka apabila sewaktu-waktu timbul pemberontakan di dalam negeri masing-masing.<sup>1</sup> Organisasi internasional semakin dikenal setelah didirikannya Liga Bangsa-bangsa, bertepatan dengan berakhirnya Perang Dunia Pertama, di samping organisasi *International Telegraph Union* yang sudah terlebih dahulu didirikan pada 1865.<sup>2</sup>

Organisasi internasional memiliki rupa yang beragam, tergantung dilihat dari jumlah anggotanya, keanggotaan dilihat secara geografisnya, atau isu yang dibahas. Satu di antaranya yaitu Pakta Pertahanan Atlantik Utara atau lebih dikenal sebagai NATO. NATO merupakan organisasi internasional yang menitikberatkan pada isu keamanan di kawasan Euro-Atlantik.

Kelahiran NATO tidak bisa dilepaskan dari kondisi politik internasional pasca Perang Dunia Kedua. Awalnya ditujukan untuk menanggulangi kemungkinan remilitarisasi Jerman, perhatian NATO lebih diarahkan pada upaya pencegahan penyebaran komunisme yang dilakukan Uni Soviet. Dengan ditandatanganinya Traktat Atlantik Utara pada 4 April 1949, kedua belas negara menyetujui untuk saling membantu satu sama lain dalam menghadapi ancaman dari Uni Soviet.

Selama lebih dari 40 tahun, NATO membangun dan mempertahankan aliansi dengan negara-negara Eropa terhadap Pakta Warsawa, aliansi serupa yang didirikan Uni Soviet dan negara-negara satelitnya. Ketika Pakta Warsawa beserta negara induknya runtuh pada tahun 1991, eksistensi NATO menjadi perbincangan banyak pihak. NATO tidak lagi relevan mengingat Uni Soviet yang mendasari keberadaan NATO sudah tidak lagi ada. Perubahan yang terjadi dalam struktur internasional

---

<sup>1</sup> Karen Mingst. *International organization*, dikutip dari <https://www.britannica.com/topic/international-organization> (diakses pada 3 Agustus 2018)

<sup>2</sup> *International Telegraph Union* berubah nama menjadi *International Telecommunication Union*, dan menjadi bagian dari Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Lihat *Ibid*.

rupanya menjadikan NATO tetap eksis, di mana isu keamanan pasca Perang Dingin didominasi konflik dalam negeri—baik karena alasan etnis maupun agama.<sup>3</sup>

Pada penghujung Perang Dingin, NATO memperbarui ‘identitasnya’ sebagai organisasi yang tidak hanya berfokus pada keamanan secara militer, namun turut mencakup dimensi politik seperti pengakuan terhadap demokrasi dan hak-hak asasi manusia, serta upaya penyelesaian konflik secara damai. Melalui Konsep Strategis Tahun 1991 dan 1999, NATO meredefinisi ulang makna ancaman yang selama 40 tahun dikaitkan dengan Uni Soviet dan komunismenya. Berbagai kerjasama turut diinisiasi dengan negara-negara bekas anggota Uni Soviet, kawasan Mediterania, hingga kawasan Timur Tengah dan penerus tunggal Uni Soviet—Rusia. Sebut saja *North Atlantic Cooperation Council* (yang bertransformasi menjadi *Euro-Atlantic Partnership Council*), *Partnership for Peace* dan *Mediterranean Dialogue*. Serta yang tidak kalah pentingnya yakni keterlibatan NATO dalam penyelesaian konflik di kawasan Balkan.

Keberhasilan di Bosnia dan Kosovo menjadi batu pijakan bagi NATO untuk mengambil peran yang lebih besar. Pada 11 Agustus 2003, NATO mengambil alih *International Security Assistance Force* (ISAF) yang sebelumnya dijalankan oleh PBB di Afghanistan sejak tahun 2001. ISAF merupakan operasi keamanan yang dibentuk berdasarkan Resolusi 1386 Dewan Keamanan PBB, dengan tujuan untuk membantu pemerintah interim Afghanistan dalam memelihara keamanan di Kabul dan sekitarnya pasca jatuhnya Taliban dalam invasi yang dilakukan AS.

Selama satu dekade, NATO melaksanakan operasi keamanan dan pelucutan senjata, membantu pelatihan pasukan keamanan nasional Afghanistan, membantu proses rekonstruksi dan pembangunan di seluruh Afghanistan, hingga melakukan operasi militer dalam melawan pemberontak Taliban. Terlepas dari berbagai upaya yang sudah dilakukan, kondisi Afghanistan belum berubah sepenuhnya ketika ISAF pertama kali dijalankan. Ada banyak permasalahan yang bisa ditemukan seperti meningkatnya intensitas serangan Taliban dan memburuknya kondisi keamanan di Afghanistan, pasukan keamanan nasional yang belum dapat beroperasi secara

---

<sup>3</sup> Shannon L. Blanton dan Charles W. Kegley. (2015). *World Politics: Trend and Transformation, 2016-2017 Edition*, Boston: Cengage Learning, p. 295

mandiri, tingginya angka korupsi di dalam aparat sipil negara dan meroketnya produksi opium, bahkan melebihi tahun-tahun sebelumnya. Singkatnya, ISAF yang dijalankan NATO tidak efektif dalam menciptakan keamanan di Afghanistan.

### **Kerangka Pemikiran**

Penelitian ini menggunakan teori efektivitas rezim yang digagas oleh Arild Underdal. Underdal berargumen bahwa suatu rezim atau organisasi internasional dikatakan efektif apabila berhasil menjalankan fungsinya atau mengatasi masalah yang mendasari lahirnya rezim tersebut.<sup>4</sup> Dalam mengukur efektivitas suatu rezim, Underdal memberikan sejumlah determinan yang dikelompokkan menjadi tiga variabel. Variabel independen terdiri dari kerumitan permasalahan dan kapasitas penyelesaian masalah. Sedangkan variabel perantara terdiri dari tingkat kolaborasi, dan terakhir efektivitas rezim yang merupakan variabel dependen.

Berdasarkan teori di atas, dapat diketahui faktor-faktor penyebab inefektivitas NATO dalam menjalankan ISAF. Pertama, tingginya kerumitan ISAF sebagai akibat dari meluasnya lingkup peran yang harus dijalankan NATO. Dari membantu menjaga keamanan di seluruh Afghanistan hingga menggempur Taliban. Keadaan diperparah dengan kehadiran banyak aktor selain NATO: pemerintah Afghanistan, Taliban, AS, dan Pakistan, yang mana seluruh aktor tersebut memiliki perbedaan kepentingan terkait keterlibatan mereka.

Kedua, rumitnya permasalahan yang dihadapi NATO tidak dibarengi dengan kapasitas penyelesaian masalah yang dimiliki. Penggunaan sistem konsensus dalam pengambilan keputusan justru menghambat terciptanya keputusan itu sendiri, tidak lain karena setiap negara akan menyesuaikan keputusan yang dihasilkan dengan kemampuan yang dimiliki negara tersebut. Ketiadaan aturan bersama yang disusun NATO dalam program tertentu menyebabkan negara partisipan menjalankan ISAF seperti apa yang dipahami sendiri. Tingkat kolaborasi antar negara partisipan ISAF apabila diukur dengan menggunakan enam skala tingkat kolaborasi Underdal maka hanya berada di tingkat satu (1); menggambarkan rendahnya tingkat kolaborasi

---

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

antar negara partisipan. Penyebabnya tidak semua negara memiliki pandangan yang sama terhadap peran-peran dalam ISAF dan perbedaan kepentingan yang mendasari keikutsertaan negara partisipan dalam ISAF. Ketiadaan aturan yang disusun bersama dalam sejumlah peran-peran ISAF menyebabkan efektivitas peran tersebut tidak dapat dinilai secara kolektif, seperti ditunjukkan dalam kasus PRT.

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

Mengapa harus menjelaskan sejarah konflik di Afghanistan terlebih dahulu? Jawabannya tidak lain karena peristiwa yang terjadi hingga saat ini merupakan imbas dari serangkaian konflik yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya. Semua diawali pada tanggal 17 Juli 1973, ketika raja Afghanistan Mohammad Zahir Shah digulingkan oleh perdana menteri yang tidak lain merupakan saudara ipar sang raja sendiri, Mohammad Daud Khan. Kudeta yang dilancarkan Daud Khan disebabkan karena ketidakmampuan raja dalam mengatasi berbagai masalah di dalam negeri, seperti kurangnya partisipasi masyarakat Afghanistan dalam politik, instabilitas kepemimpinan—ditunjukkan dalam pergantian perdana menteri hingga lima kali dalam waktu hanya tujuh tahun,<sup>5</sup> kelaparan massal di tahun 1970-an, konflik sosial antara kelompok liberal dan fundamentalis dan kemandekan proses konstitusional. Tidak hanya mengubah status Afghanistan menjadi negara republik, kudeta yang dilancarkan Daud Khan menjadi awal dari kejatuhan Afghanistan ke dalam siklus perang tak berkesudahan hingga empat dasawarsa setelahnya.

Kudeta demi kudeta terus dilancarkan berbagai pihak yang menginginkan kursi kepemimpinan Afghanistan. Daud Khan sendiri akhirnya terbunuh pada 27 April 1978 melalui Revolusi Saur yang dilancarkan simpatisan PDPA. Giliran Nur Muhammad Taraki, pemimpin PDPA faksi Khalq yang harus tewas di tangan Babrak Karmal dari faksi Parcham dalam kudeta September 1979. Kudeta berantai Afghanistan mencapai titik kulminasi dengan terbunuhnya Karmal oleh pasukan khusus Uni Soviet pada 27 Desember 1979, tiga hari setelah pengiriman pasukan militer Uni Soviet ke Afghanistan.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Mohammad Ali, et.al. *Afghanistan*, dikutip dari <https://www.britannica.com/place/Afghanistan> (diakses pada 3 Februari 2018)

<sup>6</sup> Stephen Tanner. (2002). *Afghanistan: A Military History from Alexander the Great to the Fall of the Taliban*, Cambridge, MA: Da Capo Press, p. 233-235

Masuknya militer Uni Soviet menandakan babak baru konflik di Afghanistan. Masyarakat Afghanistan yang sudah lama menyimpan perasaan tidak senang pada Uni Soviet, semakin geram ketika mengetahui militer Uni Soviet telah menyerbu Afghanistan. Perlawanan masyarakat Afghanistan semakin membara, dan pada tahun 1980-an lahirlah kelompok mujahidin: orang-orang yang berjuang; bersama-sama memperjuangkan hidup dan nasib mereka dari penjajahan Uni Soviet dan tentara bonekanya.

Lawan abadi Uni Soviet, AS, perlahan menaruh perhatiannya pada perang ini. AS mencari cara untuk bisa memperbaiki reputasinya setelah dipermalukan milisi Viet Cong dan NVA<sup>7</sup> dalam Perang Vietnam. Disusunlah strategi agar AS dapat membantu para mujahidin dalam memerangi kekuatan komunis. Puncaknya ketika AS menginisiasi *Operation Cyclone* yang dilakukan berupa pengiriman senjata ringan maupun berat bagi para mujahidin. Senjata-senjata yang dikirimkan merupakan pabrikan blok Timur untuk mencegah kecurigaan Uni Soviet. Barulah pada periode 1985-1986, AS membuat gebrakan dengan mengirimkan rudal anti-udara jenis FIM-92 Stinger, yang dibuat oleh AS sendiri.

Keterlibatan AS dalam menyuplai persenjataan terbilang efektif, karena para mujahidin mampu memenangkan berbagai pertempuran setelahnya. Uni Soviet dipaksa mengakui keunggulan para mujahidin dan meninggalkan negara yang coba dipertahankannya selama sembilan tahun. Mundurnya Uni Soviet di tahun 1989 tidak serta merta dipahami sebagai akhir konflik di Afghanistan; konflik dalam periode ini dan setelahnya ditandai dengan pertempuran intensif antara kelompok mujahidin yang dipusatkan di wilayah perkotaan.<sup>8</sup> Akibatnya lebih banyak korban jiwa dari kalangan sipil yang tewas, dan kerusakan infrastruktur yang berlipat kali besarnya.

Di tahun 1994 berbagai kelompok yang saling bertempur dikejutkan dengan kemunculan kelompok baru, yang sama-sama ingin merebut kekuasaan di Kabul. Kelompok ini beranggotakan siswa-siswa madrasah yang banyak terdapat di selatan Afghanistan dekat perbatasan Pakistan; oleh karenanya kelompok ini dinamakan

---

<sup>7</sup> *North Vietnam Army* (Tentara Vietnam Utara)

<sup>8</sup> Tanner, *op.cit.*, p. 277

Taliban.<sup>9</sup> Didukung oleh masyarakat mayoritas etnis Pashtun dan dinas intelijen Pakistan, Taliban dengan cepat berkembang dan merebut wilayah selatan dan barat Afghanistan sebelum mengarah ke Kabul.

Menyadari keberadaan “musuh bersama”, kelompok mujahidin yang saling berperang kembali bersatu untuk mencegah direbutnya Kabul oleh Taliban. Namun Taliban masih terlalu kuat untuk dikalahkan hingga akhirnya pada September 1996, Taliban berhasil masuk ke ibukota yang sudah ditinggalkan oleh koalisi mujahidin. Ini menandainya berdirinya Emirat Islam Afghanistan yang dipimpin oleh Taliban.

### **Kebijakan NATO dalam Menciptakan Keamanan di Afghanistan Melalui *International Security Assistance Force***

*International Security Assistance Force* (ISAF) dibentuk melalui Resolusi 1386 Dewan Keamanan PBB yang tidak lain merupakan hasil kesepakatan antara perwakilan faksi anti-Taliban dalam Konferensi Bonn.<sup>10</sup> Sesuai dengan isi resolusi tersebut, ISAF bertugas untuk membantu pemerintah interim Afghanistan dalam memelihara keamanan di Kabul dan kawasan sekitarnya, sehingga pemerintah dan personel PBB dapat beroperasi di lingkungan yang aman.

Pada 11 Agustus 2003 NATO mengambil alih operasi ISAF setelah 18 bulan dijalankan secara bergiliran oleh Inggris, Turki dan terakhir oleh koalisi Jerman-Belanda. Pengambilalihan ISAF tidak hanya diartikan sebagai keberhasilan NATO dalam menyelesaikan permasalahan yang menyertai pelaksanaan ISAF dalam 18 bulan pertamanya; operasi ini menjadi awal keterlibatan NATO di luar kawasan Euro-Atlantik sekaligus membuktikan bahwa NATO masih memiliki tempat dalam struktur internasional kontemporer. Menurut Morelli dan Belkin, sejak konferensi Washington di tahun 1999, banyak upaya yang dilakukan untuk menjadi NATO yang tidak lagi berperan secara terbatas seperti yang dilakukan selama era Perang Dingin dan berekspansi dalam memerangi ancaman-ancaman baru seperti terorisme dan proliferasi WMD. ISAF merupakan wujud nyata dari implementasi Konsep

---

<sup>9</sup> Berasal dari bahasa Pashtun yang berarti siswa

<sup>10</sup> Aliansi Utara, “*Kelompok Cypress*” yang terafiliasi dengan Iran, “*Kelompok Roma*” yang terafiliasi dengan mantan raja Afghanistan, Mohammad Zahir 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/cbonn.html> (diakses pada 19 Februari 2018)



Strategis NATO Tahun 1999 yang mendorong adanya peran aktif dari NATO serta mampu beroperasi di luar Eropa (*out-of-area operations*). Berbekal pengalaman dalam resolusi konflik di Bosnia maupun Kosovo, NATO harus mampu memainkan perannya dalam menciptakan stabilitas di tempat yang berjarak ribuan kilometer dari dataran Eropa, dan di tengah-tengah masyarakat Afghanistan yang heterogen.<sup>11</sup>

Dengan dikeluarkannya Resolusi 1510, ISAF diperluas secara geografis dan lingkup operasinya. Terdapat 42 negara yang ikut menjalankan program-program ISAF di seluruh Afghanistan. Tugas pertama yang dijalankan NATO adalah dengan menyediakan bantuan keamanan bagi pemerintahan Hamid Karzai, terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan acara kenegaraan. Pada bulan Desember 2003, NATO membantu Tentara Nasional Afghanistan (ANA) dan Kementerian Dalam Negeri dalam menjaga keamanan selama penyelenggaraan majelis besar atau *loya jirga* untuk merumuskan rancangan konstitusi dasar Afghanistan.

NATO kembali mengerahkan personelnya selama pelaksanaan pemilihan presiden 2004 dan pemilihan anggota parlemen 2005. Personel ISAF memainkan perannya pada lini ketiga untuk membantu personel ANP yang berwenang di tempat pemungutan suara dan personel ANA yang berwenang di wilayah sekitar pemungutan suara.<sup>12</sup> Sedangkan dalam pemilu tahun 2005, NATO menerjunkan 2.000 personel *Election Support Forces* yang terdiri dari komponen darat, udara dan cadangan.<sup>13</sup> Personel ISAF turut membantu proses pelucutan senjata seperti yang dilakukan ketika melucuti senjata-senjata berat milik kelompok bersenjata di kawasan lembah Panjshir. Bagi NATO, pelucutan senjata merupakan langkah penting dalam meningkatkan stabilitas dalam negeri dan pengembangan ANA, karena senjata-senjata yang disimpan dapat digunakan untuk melengkapi unit ANA dalam menjalankan tugasnya.<sup>14</sup>

ISAF juga membantu pelatihan pasukan keamanan nasional Afghanistan, yang terdiri dari ANA, ANP, dan AAF. Ini dilakukan dengan membentuk *NATO*

---

<sup>11</sup> Vincent Morelli dan Paul Belkin. (2009). *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, p. 1

<sup>12</sup> NATO. *ISAF's support to Afghan election*, dikutip dari <https://www.nato.int/isaf/topics/elections/index.html> (diakses pada 8 Maret 2018)

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

*Training Mission-Afghanistan* (NTM-A) yang disepakati oleh seluruh kepala negara dan pemerintahan partisipan ISAF dalam konferensi Strasbourg-Kehl tahun 2009, di samping upaya pelatihan yang dijalankan oleh masing-masing partisipan. Pengembangan yang dilakukan NTM-A tidak hanya dititikberatkan pada aspek kuantitas. Pengembangan secara kualitatif juga dilakukan melalui pelatihan kepemimpinan, peningkatan penguasaan senjata dan keahlian menembak, serta yang tidak kalah pentingnya adalah program literasi (keaksaraan).<sup>15</sup> Bagi personel yang telah mendapatkan pelatihan dasar akan didampingi oleh personel ISAF di lapangan melalui *Operational Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) dan *Police OMLT* (POMLT) selama enam bulan.<sup>16</sup>

Pembangunan secara infrastruktur maupun institusional dilakukan NATO dengan memanfaatkan ke-27 *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) yang tersebar di seluruh Afghanistan. Khusus terkait pembangunan dalam aspek institusional, pada tahun 2010 dibentuk satuan tugas anti korupsi bernama *Combined Joint Inter-Agency Task Force – Shafafiyat* atau *Task Force Shafafiyat*. Satuan tugas yang diinisiasi oleh Jenderal David Petraeus ini awalnya difokuskan kepada kelompok-kelompok pemberontak dan *power broker*, kemudian diperluas hingga pengawasan bantuan keuangan yang dikeluarkan pemerintah AS.<sup>17</sup>

Produksi dan perdagangan narkoba yang meroket tidak luput dari perhatian ISAF. Walaupun begitu, perhatian yang diberikan dalam isu ini terbilang kecil; dibuktikan dengan ketiadaan upaya-upaya langsung yang dibentuk ISAF selain membantu proses pelatihan anggota kepolisian khusus kontra narkoba dan berbagi data intelijen terkait wilayah persebaran produksi opium, pihak-pihak yang terlibat dalam perdagangan opium, hingga aliran dana dan nominalnya yang dihasilkan dari perdagangan opium.<sup>18</sup> Barulah pada tahun 2008 disepakati bahwa personel ISAF

---

<sup>15</sup> NATO. *Afghan National Security Forces (ANSF)*, diambil dari [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2011\\_03/20110310\\_110310-media-backgroundunder-ANSF.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_03/20110310_110310-media-backgroundunder-ANSF.pdf) (diakses pada 16 Maret 2018)

<sup>16</sup> 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)

<sup>17</sup> Anthony H. Cordesman. (2015). *Afghanistan at Transition: The Lessons of the Longest War*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, p. 41-42

<sup>18</sup> 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)

memiliki kewenangan untuk menghancurkan fasilitas produksi serta menyerang pengedar opium yang terikat langsung dengan kelompok pemberontak, tentunya dengan pemberian izin dari pemerintah Afghanistan.<sup>19</sup>

Peran terakhir, dan yang paling banyak menimbulkan kontroversi, adalah operasi militer yang dilakukan untuk menggempur milisi Taliban. Bertepatan dengan perluasan geografis ISAF ke Afghanistan selatan, sejumlah operasi militer dilancarkan oleh AS, Inggris, Kanada, Polandia, Denmark hingga Australia untuk memukul balik Taliban yang sudah terlebih dahulu menempati wilayah tersebut sekaligus menciptakan keamanan di kawasan-kawasan yang dinilai rawan sehingga proyek rekonstruksi dapat dijalankan.<sup>20</sup> Beberapa operasi militer yang dijalankan ISAF seperti *Operation Mountain Thrust*, *Operation Medusa*, *Operation Eagle's Summit* dan *Operation Moshtarak*.

Terlepas dari peningkatan keadaan di Afghanistan dalam aspek komunikasi, transportasi, infrastruktur hingga layanan kesehatan, keberadaan ISAF belum dapat menyelesaikan masalah utama di Afghanistan seperti kondisi keamanan yang kian memburuk akibat serangan-serangan yang dilancarkan oleh Taliban, ketidaksiapan ANSF untuk beroperasi secara mandiri, hingga produksi opium yang mencapai rekor tertinggi dari tahun-tahun sebelumnya. Tidak mengherankan jika banyak pihak mempertanyakan mengapa NATO tidak berhasil menciptakan keamanan di Afghanistan melalui ISAF yang telah dijalkannya selama sebelas tahun?

### **Inefektivitas *International Security Assistance Force* yang Dijalankan NATO di Afghanistan**

Arild Underdal dalam tulisannya *One Question, Two Answers* memberikan tiga determinan yang dapat digunakan untuk menentukan efektivitas organisasi internasional: kerumitan masalah yang dihadapi, kapasitas penyelesaian masalah, dan tingkat kolaborasi.

Dari melihat determinan kerumitan permasalahan yang diberikan Underdal dan keadaan Afghanistan sebelum dan selama ISAF berlangsung, dapat diketahui

---

<sup>19</sup> NATO. *NATO steps up counternarcotics efforts in Afghanistan*, dikutip dari [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_50120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_50120.htm) (diakses pada 22 Maret 2018)

<sup>20</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 28

bahwa permasalahan yang dihadapi NATO sangatlah besar. Ini tidak lepas dari perluasan program-program yang dijalankan melalui ISAF, yang mana sejumlah program pada awalnya bukan menjadi tanggung jawab NATO. Permasalahan semakin rumit ketika NATO dituntut mengatasi berbagai kendala yang muncul sebagai dampak dari keikutsertaan NATO dalam peran tersebut. Contohnya ketika NATO harus mengatasi tingginya tingkat atrisi<sup>21</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>22</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 terdekat yang berhasil dicapai yaitu, 1,8%, tercapai pada Maret 2014. Selebihnya, tingkat atrisi personel ANSF berkisar di atas 2% per bulannya.<sup>23</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*, terdapat 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

---

<sup>21</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>22</sup> NATO. *Afghan National Security Forces (ANSF)*

<sup>23</sup> Global Security, *op.cit.*

provokasi yang dilakukan personel ISAF. Faktor kedua terkait dengan infiltrasi milisi Taliban dan kelompok pemberontak lainnya ke dalam ANSF.<sup>24</sup>

Selain menghadapi permasalahan yang banyak dan rumit, NATO dihadapkan pada banyaknya aktor yang ikut berperan dalam konflik Afghanistan. Setidaknya ada empat aktor besar yang berperan selain NATO, yaitu pemerintah Afghanistan, Taliban, AS, dan Pakistan. 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>25</sup> Keterlibatan keempat negara dapat dilihat dalam bentuk pemberian bantuan baik secara finansial hingga bantuan pelatihan personel ANSF, seperti yang dilakukan India.<sup>26</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.

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. Perbedaan pandangan antara kelompok pro-pemerintah dan anti-pemerintah pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari perbedaan kepentingan yang ada di dalam masing-masing aktor. Seperti contoh, keberadaan NATO di Afghanistan tidak lain untuk menciptakan keamanan di Afghanistan, sedangkan keberadaan Taliban bertujuan untuk merebut kekuasaan dan mendirikan pemerintahan baru yang berlandaskan nilai-nilai Islam; mengusir pasukan asing dari Afghanistan. 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

---

<sup>24</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>25</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>26</sup> Griffiths, *op.cit.*,

*Operation Mountain Thrust, Operation Medusa, Operation Eagle's Summit, Operation Moshtarak.*

Di samping kerumitan permasalahan yang dihadapi, minimnya kapasitas penyelesaian masalah yang dimiliki NATO menjadi penyebab inefektivitas ISAF. Model konsensus yang diterapkan untuk mengambil keputusan dalam NATO tidak mampu menghasilkan solusi atau keputusan. Kalaupun ada, belum tentu seluruh partisipan bisa menjalankannya. Ini disebabkan karena seringkali keputusan yang disetujui masih harus dipertimbangkan dengan semua faktor yang ada, seperti ketersediaan anggaran dan opini publik negara partisipan. Contohnya bisa dilihat ketika seluruh partisipan menyepakati 'pandangan strategis' terkait progres operasi ISAF. 'Pandangan strategis' yang disampaikan bertepatan dengan penyelenggaraan KTT NATO di Bukares ini memuat banyak poin. Salah satunya mengenai komitmen partisipan ISAF untuk berbagi beban (*burden-sharing*) dalam operasi militer dan meningkatkan kontribusi seluruh partisipan baik dalam peran militer maupun nonmiliter.<sup>27</sup>

Keberadaan pandangan strategis ISAF tidak mampu mengatasi masalah utama yang dihadapi NATO yaitu pembagian beban yang sama besar dalam operasi militer.<sup>28</sup> Ini dilihat dari segelintir negara yang mengubah kebijakannya dan mulai menurunkan pasukannya untuk melawan Taliban, misalnya Perancis atau Jerman.<sup>29</sup> Tidak sampai di situ, kurangnya tenaga pelatih dan mentor bagi personel ANA juga menjadi permasalahan pelik. 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 kecil dan kembali merosot pada November 2008. Untuk mengirimkan perlengkapan yang sifatnya darurat, NATO membutuhkan waktu hingga 80 hari sejak permintaan pertama

---

<sup>27</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>28</sup> Paul Gillis. (2008). *The NATO Summit at Bucharest, 2008*, Washington, D.C.: Congressional Research Service

<sup>29</sup> Jerman menyetujui pengiriman pasukan khusus untuk melawan Taliban, namun ruang lingkup operasinya hanya dibatasi di wilayah utara Afghanistan.

dikirimkan.<sup>30</sup> Ini mengindikasikan bahwa model konsensus tidak dapat berjalan dengan baik dalam merumuskan kebijakan-kebijakan terkait pelaksanaan ISAF.

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>31</sup> Tidak 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>32</sup> Itu berlaku untuk tindakan-tindakan respons atas pengaktifan pasal kelima Traktat Atlantik Utara. ISAF merupakan *Non-Article 5 Operation*; dibentuk melalui resolusi Dewan Keamanan PBB dengan tujuan yang tidak terkait dengan 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>33</sup>

Terkait distribusi kekuatan antar aktor, Underdal berpendapat bahwa dalam suatu rezim diperlukan pembagian kekuatan di mana terdapat aktor dominan yang mampu berperan sebagai *leader* dan aktor minoritas yang mampu mengontrol sang

---

<sup>30</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>31</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&lpg=PA163&dq=nato+consensus+afghanistan&source=bl&ots=lensZbi4mP&sig=aDdJ1CgkDdhl0oHy4qwvevfoxPg&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwiXwL\\_kh\\_XaAhVLQo8KHetXBfg4ChDoAQhZMAc#v=onepage&q=nato%20consensus%20afghanistan&f=false](https://books.google.co.id/books?id=XXtAAQAAQBAJ&pg=PA163&lpg=PA163&dq=nato+consensus+afghanistan&source=bl&ots=lensZbi4mP&sig=aDdJ1CgkDdhl0oHy4qwvevfoxPg&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwiXwL_kh_XaAhVLQo8KHetXBfg4ChDoAQhZMAc#v=onepage&q=nato%20consensus%20afghanistan&f=false) (diakses pada 25 April 2018)

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

*leader*.<sup>34</sup> Dalam ISAF, penulis berargumen bahwa keduanya tidak dapat berperan secara optimal.

Dengan statusnya sebagai kontributor terbesar NATO dan ISAF, AS tidak dapat mendorong negara-negara partisipan untuk melepaskan *national caveats*—kebijakan restriktif yang diterapkan masing-masing negara terkait banyak hal: dari pelarangan pengiriman pasukan tempur ke Afghanistan selatan dan timur yang penuh konflik dan melarang pengerahan personel ke wilayah yang bukan menjadi tanggung jawab negara tersebut, hingga penghentian waktu patroli ketika malam hari.<sup>35</sup> Kebijakan restriktif yang diterapkan negara-negara partisipan tidak hanya menghambat operasi militer yang dijalankan ISAF, namun ikut berpengaruh terhadap operasi-operasi nonmiliter lainnya seperti kontra narkoba dan pelatihan ANSF. Salah satu contohnya, dikutip dari tulisan Auerswald dan Saideman terkait *national caveats*, kebijakan militer Jerman yang dipengaruhi oleh politik pasifisme menyulitkan terbentuknya ANA yang mampu beroperasi secara mandiri. Sebab, untuk dapat menjalankan perannya secara maksimal dalam OMLT, Jerman harus dapat beroperasi di luar wilayah dan ikut membantu personel ANA dalam operasi militer.<sup>36</sup> Sedangkan Jerman sendiri bersikeras untuk mempertahankan wilayah operasinya di utara Afghanistan, dan tidak akan bertempur kecuali dalam keadaan terdesak.

Dari berbagai penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa tingkat kolaborasi negara Aliansi dalam menjalankan ISAF berada pada satu (1) dari enam tingkat yang digagas Underdal. Ini menandakan bahwa efektivitas NATO berada pada tingkat yang rendah, dan menunjukkan bahwa tindakan-tindakan yang dijalankan oleh partisipan ISAF lebih dilandaskan atas pemahaman masing-masing negara. Rendahnya tingkat kolaborasi antar negara partisipan dilihat dari sejumlah faktor. Pertama, tidak semua negara partisipan memiliki pandangan yang sama terkait keharusan mereka untuk ikut serta ke dalam operasi militer melawan Taliban.

---

<sup>34</sup> Muhammad Qobidl 'Ainul Arif. (2015). "Kemandulan Rezim Organisasi Kerjasama Islam dalam Perlindungan terhadap Al-Aqsa". *Jurnal Review Politik*, 5 (1), p. 46-59

<sup>35</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 10-12

<sup>36</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)



Jerman berdalih bahwa militer Jerman tidak dipersiapkan untuk operasi semacam itu, sehingga pemerintah menolak mengirimkan personel tambahan atau mengizinkan personelnnya untuk melawan Taliban.<sup>37</sup> Sedangkan bagi Turki, operasi militer bukanlah hal yang perlu menjadi perhatian serius. Ini seperti disampaikan oleh presiden Turki Abdullah Gul, “*Sending soldiers is not the solution. We need to give equipment and training to Afghan forces.*” Sebaliknya Turki mendorong agar ISAF berfokus pada pelatihan dan pengembangan ANSF yang kelak akan menggantikan pasukan ISAF.<sup>38</sup>

Perbedaan pandangan sejumlah partisipan terkait program-program ISAF banyak didasarkan kepada kepentingan yang mendasari keikutsertaan partisipan, yang didefinisikan oleh Underdal sebagai *asymmetry*. Keputusan Turki untuk tidak mengirimkan personel militernya atau terlibat dalam operasi militer didasarkan pada kedekatan Turki terhadap Afghanistan secara historis dan ideologis. 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. Ada pula negara yang menolak ikut serta dalam operasi militer karena ideologi negara yang menolak penggunaan kekerasan, kecuali sat terdesak, seperti Jerman. Trauma Jerman akan sejarah kelam selama Perang Dunia Kedua telah mengonstruksi identitas Jerman sebagai negara pasifis. Istilah ‘perang’ bahkan menjadi sesuatu yang sensitif bagi Jerman, dan para politisi harus berhati-hati menggunakan kata tersebut jika tidak ingin kehilangan dukungan masyarakat luas.

Ada pula negara-negara yang ikut serta dalam ISAF karena ingin memperoleh jaminan keamanan dari NATO. Polandia dan Estonia misalnya, walau kedua negara ini adalah anggota baru NATO, namun keduanya tidak takut untuk bertempur melawan Taliban terlepas dari besaran personel yang diterjunkan. Alasannya terbesar keduanya adalah upaya mendapatkan perlindungan NATO dan AS dari

---

<sup>37</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 17

<sup>38</sup> Richard Weitz. *Turkey's Efforts to Support Afghanistan's Reconstruction*, dikutip dari <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/199-turkeys-efforts-to-support-afghanistans-reconstruction.html> (diakses pada 24 Desember 2017)

kebangkitan Rusia pasca Perang Dingin.<sup>39</sup> Alasan serupa juga yang mendorong negara-negara di kawasan Eropa Timur untuk bergabung ke dalam NATO, termasuk Georgia yang merupakan negara mitra NATO, walaupun masalah yang terjadi di Afghanistan tidak mempengaruhi keamanan nasional mereka secara langsung.<sup>40</sup>

Tingkat kolaborasi negara partisipan ISAF yang rendah juga disebabkan karena perpecahan antar partisipan ISAF sebagai akibat dari Perang Irak yang dilakukan AS dan sejumlah negara koalisinya dan mundurnya sejumlah negara partisipan dari ISAF. Meski sekilas tidak memiliki keterkaitan dan perang Irak terjadi lebih awal 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 Perancis, 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>41</sup>

Dalam tulisannya *NATO in Afghanistan: Democratization Warfare, National Narratives, and Budgetary Austerity*, Henrik Larsen berargumen bahwa keberadaan faksi-faksi dalam NATO mempersulit pengambilan keputusan mengenai perubahan strategi ISAF yang mulai dititikberatkan kepada operasi militer.<sup>42</sup> Banyak negara skeptis bahwa NATO hanya akan menjadi sarana AS dalam mencapai kepentingan nasionalnya. Ditambah lagi dengan fakta di mana AS lebih terfokus kepada operasi di Irak dibandingkan di Afghanistan—terlepas besarnya jumlah personel yang diturunkan ke Afghanistan untuk melawan Taliban.

---

<sup>39</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>40</sup> Andrew Moran, "The North Atlantic Treaty Organization: Continuity and change" dalam Peter Hough, et.al. (2015). *International Security Studies: Theory and Practice*, New York: Routledge, p. 312

<sup>41</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>42</sup> Larsen, *op.cit.*, p. 6

Perpecahan kembali ditunjukkan ketika sejumlah negara mengundurkan diri dari program-program ISAF dan menarik pasukannya dari Afghanistan lebih cepat dari waktu yang sudah ditentukan sebelumnya. Kebanyakan negara-negara yang menarik pasukannya dari Afghanistan—yang disebutkan dalam penelitian ini—adalah negara-negara yang ikut andil dalam operasi menggempur Taliban. Belanda, Perancis dan Kanada mengundurkan diri dan menarik pasukannya setelah melalui pergolakan hebat di dalam negeri masing-masing mengenai keterlibatan lebih lanjut dalam ISAF. Pergolakan tersebut menimbulkan keruntuhan koalisi pemerintahan Belanda yang sudah berlangsung hampir tiga tahun dan sempat mendorong Kanada untuk mengancam penarikan pasukannya apabila pasukannya tidak digantikan oleh negara-negara lainnya.<sup>43</sup>

Ketiadaan aturan-aturan yang terpusat yang diatur bersama dalam ISAF menjadi faktor lain yang menyebabkan rendahnya tingkat kolaborasi partisipan ISAF. Padahal menurut Underdal, adanya aturan-aturan terpusat yang diatur secara bersama akan meningkatkan keefektifan suatu rezim. Ini dapat dilihat dari sejumlah program yang dijalankan tanpa aturan bersama, seperti PRT.

Dalam PRT, tidak ada keseragaman pada konsep operasional maupun struktur organisasi yang disusun oleh NATO untuk seluruh PRT di Afghanistan.<sup>44</sup> Konsep operasional dan struktur organisasi PRT dipengaruhi oleh *lead nations* yang bertanggung jawab atas PRT tersebut, bersamaan dengan lingkungan sekitar PRT, politik dalam negeri, kapasitas dan pendanaan *lead nations*.<sup>45</sup> Ketiadaan tujuan jangka pendek maupun panjang yang ditetapkan bersama antar *lead nations* menyebabkan efektivitas PRT tidak dapat dinilai secara kolektif.<sup>46</sup> Masing-masing *lead nations* memiliki penilaian tersendiri terhadap pencapaian yang sudah dilakukan.

---

<sup>43</sup> Morelli dan Belkin, *op.cit.*, p. 19

<sup>44</sup> James L. Jones dan Thomas R. Pickering. (2008). *Afghanistan Study Group Report: Revitalizing Our Efforts Rethinking Our Strategies*, Washington, D.C.: Center For the Study of the Presidency, p. 21-22

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

## **Kesimpulan**

Selama lebih dari satu dekade, ke-42 negara partisipan ISAF telah berupaya menciptakan keamanan di Afghanistan melalui berbagai cara. Walaupun demikian keamanan yang diharap-harapkan tidak dapat terwujud, terlepas dari pencapaian di beberapa bidang. Inefektivitas NATO dalam menjalankan ISAF bisa dilihat dari beberapa faktor. Faktor yang pertama ialah kompleksitas masalah yang dihadapi NATO selama menjalankan ISAF. Selain menghadapi permasalahan yang begitu rumit, terdapat banyak aktor yang berperan di Afghanistan selain NATO. Ketidaksepehaman aktor-aktor dalam menyikapi keberadaan ISAF di Afghanistan tidak terlepas dari perbedaan kepentingan yang dimiliki antar aktor. Hal inilah yang memicu konflik bersenjata antara pasukan pro-pemerintah dan milisi Taliban.

Faktor kedua terkait kapasitas penyelesaian masalah yaitu minimnya kapasitas yang dimiliki NATO selama ISAF berlangsung, dibuktikan dengan kekurangan sistem konsensus, ketiadaan aturan bersama untuk sejumlah program ISAF, dan ketidakmampuan negara dominan dan minoritas untuk mengatur satu sama lain selama berlangsungnya ISAF. Tingkat kolaborasi negara partisipan dalam menjalankan ISAF pun berada dalam tingkatan yang sangat rendah, yaitu satu (1). Artinya, tindakan-tindakan yang dijalankan oleh partisipan ISAF banyak dilandaskan atas pemahaman masing-masing negara. Ini tidak lain disebabkan oleh sejumlah faktor, seperti perbedaan pandangan negara partisipan dalam memandang peran-peran yang ada dalam ISAF, perbedaan kepentingan yang dimiliki masing-masing negara dalam mengikuti ISAF, timbulnya perpecahan sebagai akibat dari invasi yang dilancarkan AS ke Irak, hingga ketiadaan aturan-aturan yang disusun secara kolektif dalam peran-peran ISAF.

## **Referensi**

- Arif, M. Q. (2015). "Kemandulan Rezim Organisasi Kerjasama Islam dalam Perlindungan terhadap Al-Aqsa". *Jurnal Review Politik*, 5 (1), p. 46-59
- Auerswald, D. P. & Saideman, S. M. *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)

- Blanton, S. L. & Kegley, C. W. (2015). *World Politics: Trend and Transformation, 2016-2017 Edition*, Boston: Cengage Learning
- Cordesman, A. H. (2015). *Afghanistan at Transition: The Lessons of the Longest War*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies
- Cordesman, A. H. *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)
- Gillis, P. (2008). *The NATO Summit at Bucharest, 2008*, Washington, D.C.: Congressional Research Service
- Global Security. *Afghan - Military Personnel*, dikutip dari <https://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/personnel.htm> (diakses pada 28 Agustus 2018)
- Hossain, R. *Afghanistan: Green-on-Blue Attacks in Context*, dikutip dari <http://www.understandingwar.org/green-on-blue/> (diakses pada 28 Agustus 2018)
- Jones, J. L. & Pickering, T. R. (2008). *Afghanistan Study Group Report: Revitalizing Our Efforts Rethinking Our Strategies*, Washington, D.C.: Center For the Study of the Presidency
- Larsen, H. B. (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
- Mingst, K. *International organization*, dikutip dari <https://www.britannica.com/topic/international-organization> (diakses pada 3 Agustus 2018)
- Mohammad Ali, et.al. *Afghanistan*, dikutip dari <https://www.britannica.com/place/Afghanistan> (diakses pada 3 Februari 2018)

- Moran, A. "The North Atlantic Treaty Organization: Continuity and change"  
dalam Peter Hough, et.al. (2015). *International Security Studies: Theory and Practice*, New York: Routledge
- Morelli, V. & Belkin, P. (2009). *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Washington, D.C.: Congressional Research Service
- 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)
- NATO. *Afghan National Security Forces (ANSF)*, diambil dari  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2011\\_03/20110310\\_110310-media-backgrounder-ANSF.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_03/20110310_110310-media-backgrounder-ANSF.pdf) (diakses pada 16 Maret 2018)
- 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)
- NATO. *ISAF's support to Afghan election*, dikutip dari  
<https://www.nato.int/isaf/topics/elections/index.html> (diakses pada 8 Maret 2018)
- NATO. *NATO steps up counternarcotics efforts in Afghanistan*, dikutip dari  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_50120.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_50120.htm) (diakses pada 22 Maret 2018)
- Norton-Taylor, R. *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)
- PBS. *Filling the Vacuum: The Bonn Conference*, dikutip dari  
<https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/withus/cbonn.html> (diakses pada 19 Februari 2018)
- Porter, G. *How Afghanistan became a NATO war*, dikutip dari  
<https://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/01/201114818346562.html> (diakses pada 23 April 2018)

- Saideman, S. M. & Auerswald, D. P. 2014. *NATO in Afghanistan: Fighting Together, Fighting Alone*, dikutip dari [https://books.google.co.id/books?id=XXtAAQAAQBAJ&pg=PA163&lpg=PA163&dq=nato+consensus+afghanistan&source=bl&ots=lensZbi4mP&sig=aDdJ1CgkDdhl0oHy4qwvevfoxPg&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwiXwL\\_kh\\_XaAhVLQo8KHetXBfg4ChDoAQhZMAc#v=onepage&q=nato%20consensus%20afghanistan&f=false](https://books.google.co.id/books?id=XXtAAQAAQBAJ&pg=PA163&lpg=PA163&dq=nato+consensus+afghanistan&source=bl&ots=lensZbi4mP&sig=aDdJ1CgkDdhl0oHy4qwvevfoxPg&hl=id&sa=X&ved=0ahUKEwiXwL_kh_XaAhVLQo8KHetXBfg4ChDoAQhZMAc#v=onepage&q=nato%20consensus%20afghanistan&f=false) (diakses pada 25 April 2018)
- Schweich, T. A. (2007). *U.S. Counternarcotics Strategy for Afghanistan*, diambil dari <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/90671.pdf> (diakses pada 21 Maret 2018)
- Tanner, S. (2002). *Afghanistan: A Military History from Alexander the Great to the Fall of the Taliban*, Cambridge, MA: Da Capo Press
- Underdal, A. "One Question, Two Answers", dalam Edward L. Miles, et.al. (2002). *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge: MIT Press
- Weitz, R. *Turkey's Efforts to Support Afghanistan's Reconstruction*, dikutip dari <https://www.turkeyanalyst.org/publications/turkey-analyst-articles/item/199-turkeys-efforts-to-support-afghanistans-reconstruction.html> (diakses pada 24 Desember 2017)