



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Hubungan Internasional Program Sarjana

Terakreditasi Unggul

SK BAN –PT NO. 1853/SK/BAN-PT/Ak-PNB/S/V/2023

**KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT DALAM PENARIKAN
PASUKAN DARI AFGANISTAN PADA TAHUN 2021**

Skripsi

Oleh

Ainatushafa Zahra

6092001306

Bandung

2024



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Hubungan Internasional Program Sarjana

Terakreditasi Unggul

SK BAN –PT NO. 1853/SK/BAN-PT/Ak-PNB/S/V/2023

**KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT DALAM PENARIKAN
PASUKAN DARI AFGANISTAN PADA TAHUN 2021**

Skripsi

Oleh

Ainatushafa Zahra

6092001306

Pembimbing

Mangadar Situmorang Ph.D

Bandung

2024

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Hubungan Internasional
Program Studi Hubungan Internasional Program Sarjana



Tanda Pengesahan Skripsi

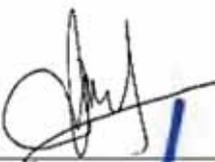
Nama : Ainatushafa Zahra
Nomor Pokok : 6092001306
Judul : Kebijakan Amerika Serikat Dalam Penarikan Pasukan Dari
Afganistan Pada Tahun 2021

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Senin, 22 Januari 2024
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Dr. I Nyoman Sudira, Drs., M.Si.

: 

Sekretaris

Mangadar Situmorang Ph.D

:  26/1/2024

Anggota

Idil Syawfi, S.IP., M.Si.

: 

Mengesahkan,
Pj. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik


Dr. Orpha Jane

Format Penulisan Pernyataan

Pernyataan

Saya yang bertandatangan dibawah ini :

Nama : Ainatushafa Zahra

NPM : 6092001306

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Kebijakan Amerika Serikat Dalam Penarikan Pasukan Dari
Afganistan Pada Tahun 2021

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 5 Januari 2023


Ainatushafa Zahra

SEKILAS RIBU RUPIAH
1000
REPUBLIK INDONESIA
METERAI
TEMPEL
357AJX682465625

ABSTRAK

Nama : Ainatushafa Zahra

NPM : 6092001306

Judul : Kebijakan Amerika Serikat Dalam Penarikan Pasukan Dari Afganistan Pada Tahun 2021

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan penelitian “*Mengapa penarikan pasukan Amerika Serikat di Afghanistan, yang sebelumnya ditunda, kembali dilanjutkan pada masa pemerintahan Joe Biden?*”. Selama lebih dari dua dekade berperang dengan Afghanistan, AS akhirnya menarik pasukannya. Ide penarikan pasukan yang telah direncanakan semenjak administrasi Obama dan Trump mulai dilakukan. Namun proses penarikan pasukan AS sempat mengalami penundaan saat pergantian presiden Joe Biden. Selang beberapa bulan, Joe Biden merubah kembali strategi, dengan melanjutkan penarikan pasukan AS di Afghanistan. Hal tersebut dapat diwujudkan karena proses pengambilan keputusan yang rasional, dengan mempertimbangkan AS sebagai aktor negara, rangkaian opsi yang dimiliki, konsekuensi, juga aksi penarikan pasukan. Untuk menjelaskan tulisan ini, penulis menggunakan pendekatan *Rational Actor Model* yang mencakup bahasan di atas. Penulisan ini dilakukan menggunakan metode kualitatif.

Kata kunci: Penarikan pasukan, Amerika Serikat, Afghanistan, Rasional, pengambilan keputusan.

ABSTRACT

Name : Ainatushafa Zahra

NPM : 6092001306

Title : *United States Policy on Withdrawing Troops from Afghanistan in 2021*

This research aims to answer the research question "Why is the withdrawal of United States troops in Afghanistan, which was previously postponed, resumed during the Joe Biden administration?". During Britain's more than two decades with Afghanistan, the US finally withdrew its troops. The idea of withdrawing troops, which has been planned since the Obama and Trump administrations, is starting to be implemented. However, the process of withdrawing US troops was delayed when President Joe Biden replaced him. After a few months, Joe Biden changed his strategy again, by continuing to stop US troops in Afghanistan. This can be realized because of a rational decision-making process, taking into account the US as a state actor, the series of options it has, the consequences, as well as issuing troop actions. To explain this article, the author uses a Rational Actor Model approach which includes the discussion above. This writing was carried out using qualitative methods.

Keywords: Withdrawal, United States of America, Afghanistan, rational, decision-making process.

KATA PENGANTAR

Di tahun 2001 Amerika Serikat (AS) mengeluarkan kebijakan invasi terhadap Afganistan sebagai bentuk pertahanan dari aksi terorisme. Selama hampir 20 tahun AS menghadapi isu terorisme di Afganistan, AS secara tiba-tiba menarik seluruh pasukannya di tahun 2021. Rencana penarikan yang dipercepat sempat tertunda, kemudian kembali dilanjutkan dalam kurun waktu yang pendek. Hal ini disebabkan oleh adanya pergeseran kepentingan AS. Pergeseran kepentingan AS di Afganistan mengenai pasukannya mulai terlihat melalui faktor AS sebagai aktor negara, pertimbangan untung rugi dari pilihan yang dimiliki termasuk dampak ekonomi dan penurunan dukungan masyarakat domestik terkait perang Afganistan, konsekuensi terbaik yang dapat diterima, juga aksi melanjutkan proses penarikan pasukan dari Afganistan.

Penulis berharap adanya tulisan ini dapat berkontribusi dalam memberikan penjelasan mengenai implementasi aspek-aspek rasional yang dimiliki oleh AS di pemerintahan Biden saat melakukan penarikan pasukan dari Afganistan. Adapun keterbatasan dari penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penstudi lain untuk mengeksplorasi topik ini dari perspektif lainnya.

Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat dalam proses penulisan skripsi ini dan mohon maaf apabila terdapat kesalahan maupun kekurangan dalam penelitian ini.

Bandung, 5 Januari 2024

Ainatushafa Zahra

UCAPAN TERIMA KASIH

1. Alhamdulillahirobbil 'alamin, rasa syukur dan terima kasih terbesar untuk Allah SWT atas berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
2. Skripsi ini tidak akan selesai tanpa adanya dukungan Ayah dan Bunda yang sudah mendukung perkuliahan anak tengahnya secara material maupun moral. Semoga dengan selesainya skripsi ini, dapat menumbuhkan rasa bangga di hati ayah dan bunda.
3. Untuk Kakak dan adik saya, yang senantiasa menghibur dan menguatkan saya di masa penyusunan tulisan ini.
4. Kepada Bang Mangadar selaku dosen pembimbing yang sabar memberikan masukan juga saran. Namun yang paling penting, pembelaan.
5. Kepada Mas Nyoman dan Mas Idil selaku dosen penguji yang telah memberikan saran juga komentar semata-mata untuk meningkatkan kualitas tulisan ini.
6. Untuk sahabat-sahabat SMA saya, Lathiifa, Cantika, Apidia, Nisye, juga Darryl. Terima kasih atas dukungannya selama perkuliahan. Jarak tidak menghentikan kita untuk saling mendukung satu sama lain.
7. Untuk Freya Maesa, terima kasih sudah menemani dari semester 5. Sukses selalu untuk kedepannya, lancar seluruh urusan kuliahnya, dan semoga cepat menyusul wisuda!
8. Kepada seluruh anggota Bidang 1 dan Divisi Konten KSMPMI 2023.
9. Kepada Thalita Putri Larosa (TPL) yang selalu menghibur dari semester enam hingga saya lulus sidang skripsi. Semangat dan semoga lancar perjuanganmu di akhir perkuliahan!

10. Untuk bapak Aji aka Yusuf Fajri, terima kasih telah memberikan kesempatan untuk bergabung dalam KSMPMI 2023 tempat kita belajar dan berkembang bersama. Selamat atas kelulusannya.
11. Grup penginapan, terima kasih atas waktu yang telah diluangkan untuk bercengkrama dengan penulis. Agenda *nginep*, makan, nonton *horror* merupakan pengalaman yang seru bagi penulis. Kepada Salma sebagai teman yang langsung menerima *stranger* untuk menginap di apartemennya. Teruntuk Nday yang secara tidak langsung memberikan pelajaran hidup lewat pengalaman hidup kamu. Semoga selama kita bertiga berteman tidak ada kekesalan maupun ketidaknyamanan yang tersisa.
12. Terima kasih sebesar-besarnya kepada Arviditya, Atira, Galih, Indri, dan Pasha. Terima kasih telah mengisi semester akhir dengan puluhan *gimmick* yang alhamdulillah sebagian terpenuhi. Tanpa kalian semester akhir akan terasa membosankan. Begitu banyak kata yang ingin penulis sampaikan namun rasanya ucapan terima kasih ini akan terlalu panjang (tolong jangan terharu).
13. Teruntuk semua yang pernah berjasa menemani Ainatushafa semasa kuliah, semoga nanti di masa depan, jika Tuhan mengijinkan, kita kembali dipertemukan.

DAFTAR ISI

| | |
|---|-------------|
| ABSTRAK | i |
| ABSTRACT | ii |
| KATA PENGANTAR..... | iii |
| UCAPAN TERIMA KASIH | iv |
| DAFTAR GRAFIK..... | viii |
| DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM..... | ix |
| BAB I..... | 1 |
| PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2 Identifikasi Masalah | 4 |
| 1.2.1 Deskripsi Masalah..... | 4 |
| 1.2.2 Pembatasan Masalah..... | 5 |
| 1.2.3 Perumusan Masalah | 5 |
| 1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian..... | 6 |
| 1.3.1 Tujuan Penelitian | 6 |
| 1.3.2 Kegunaan Penelitian | 6 |
| 1.4 Kajian Literatur..... | 6 |
| 1.5 Kerangka Pemikiran (Teori <i>Rational Actor Model</i>)..... | 9 |
| 1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data | 15 |
| 1.7 Sistematika Penulisan..... | 16 |
| BAB II..... | 18 |
| STRATEGI PASUKAN AMERIKA SERIKAT DI AFGANISTAN | 18 |
| 2.1 Kehadiran Pasukan AS Akibat <i>Global War on Terror</i> | 18 |
| 2.2. Strategi Amerika Serikat Terhadap Terorisme di Afganistan | 22 |
| 2.2.1 Kehadiran Pasukan AS di Afganistan pada Era Bush..... | 23 |
| 2.2.2. Kehadiran Pasukan AS di Afganistan pada Era Obama | 25 |
| 2.2.3 Kehadiran Pasukan AS di Afganistan pada Era Trump | 26 |
| 2.3 PENARIKAN PASUKAN AMERIKA SERIKAT DARI AFGANISTAN..... | 29 |
| 2.3.1 Penarikan Pasukan AS dari Afganistan Pada Masa Kepresidenan Obama..... | 29 |
| 2.3.2 Penarikan Pasukan AS dari Afganistan Pada Masa Kepresidenan Trump | 33 |
| BAB III..... | 43 |
| IMPLEMENTASI <i>RATIONAL ACTOR MODEL</i> DALAM PENARIKAN PASUKAN | |
| AMERIKA SERIKAT DI AFGANISTAN..... | 43 |
| 3.1 Penerapan Amerika Serikat sebagai Aktor Negara | 44 |
| 3.1.1 Tujuan dan Objektivitas Joe Biden sebagai Aktor Negara | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 3.2 Rangkaian Opsi Perubahan Strategi Pasukan AS di Afganistan | 47 |
| 3.2.1 Faktor Ekonomi Amerika Serikat | 48 |
| 3.2.2 Peningkatan Kekuatan Taliban | 51 |
| 3.2.3 Dukungan Masyarakat AS yang Menurun Terkait Perang Afganistan | 52 |
| 3.3 Konsekuensi Opsi yang Terpilih Oleh Amerika Serikat | 56 |
| 3.4 Aksi Penarikan Pasukan AS di Afganistan 2021 | 57 |
| 3.4.1 Hasil Eksekusi Penarikan Pasukan AS di Afganistan Pada Tahun 2021 | 60 |
| BAB IV | 64 |
| KESIMPULAN | 64 |
| DAFTAR PUSTAKA | 69 |

DAFTAR GRAFIK

| | |
|---|----|
| Grafik 2.1: Penurunan Jumlah Tentara Amerika Serikat di Afganistan | 30 |
| Grafik 3.1: Data Pengeluaran Biaya Perang AS di Afganistan (2001-2019)..... | 49 |
| Grafik 3.2: Dukungan Masyarakat AS untuk Menarik Pasukan..... | 53 |
| Grafik 3.3: Peningkatan Jumlah Pajak Perang Kolektif (2002-2018)..... | 55 |
| Grafik 3.4: Hasil Poling Masyarakat AS Menolak Penarikan Pasukan | 62 |

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

| | |
|-------|--|
| AS | Amerika Serikat |
| ANDSF | Afghan National Defense and Security Forces |
| CDCS | Country Development Cooperation Strategy |
| INSSG | Interim National Security Strategic Guidance |
| ISAF | International Security Assistance Force |
| RAM | Rational Actor Model |
| PBB | Perserikatan Bangsa-Bangsa |
| WTC | World Trade Center |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di tahun 2001 Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan invasi terhadap Afganistan sebagai bentuk pertahanan dari aksi terorisme. Tujuan lain dari intervensi ini adalah untuk menjaga perdamaian global.¹ Kebijakan ini dikeluarkan akibat aksi penyerangan dari organisasi teroris Al-Qaeda yang saat itu dipimpin oleh Osama bin Laden. Al-Qaeda menyerang Amerika Serikat pada 9 September 2001 (9/11) dengan menabrakan pesawat ke gedung World Trade Center (WTC) di New York, Pentagon di Virginia, juga di Pennsylvania.² Peristiwa tersebut berubah menjadi peristiwa sejarah. Di bawah kepemimpinan presiden George W. Bush, Amerika Serikat menyebarkan kampanye “*Global War on Terror*” sebagai salah satu alat untuk menyebarkan kewaspadaan terhadap aksi teror di seluruh dunia. Namun upaya Amerika Serikat (AS) untuk memberantas aksi teroris tak berhenti disana.

AS ingin memberantas organisasi teroris internasional Al-Qaeda yang secara brutal telah menyerang AS. Di tahun yang sama setelah kejadian 9/11,

¹ Lloyd J. Austin III, “Message to the Force - One Year since the Conclusion of the Afghanistan War,” U.S. Department of Defense, 2022, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3144082/message-to-the-force-one-year-since-the-conclusion-of-the-afghanistan-war/#:~:text=The%20United%20States%20went%20to,them%20safe%20haven%20in%20Afghanistan.>

² BBC News Indonesia, “Afghanistan: Perang Selama Dua Dekade, Berikut Fakta-Faktanya Dalam 10 Pertanyaan,” BBC News Indonesia (BBC, 2021), diakses pada 27 Maret, 2023, <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-57760566>.

pasukan militer AS bersama dengan Inggris mulai melaksanakan kampanye pengeboman terhadap pasukan Taliban dan mengeluarkan *Operation Enduring Freedom*.³ Kemudian pemerintah AS mengirimkan 51 dari 130.000 yang berasal dari NATO dan negara mitra, ke Afganistan. Pasukan ini berada di bawah tanggung jawab NATO dan International Security Assistance Force (ISAF), yang dikirim untuk menjaga keamanan dan perdamaian di negara tersebut.⁴ Selama tiga tahun pertama, pasukan tersebut berhasil membantu pemerintah Afganistan untuk dapat memberikan keamanan dan pengembangan pasukan keamanan nasionalnya. Dimana hal tersebut dilakukan untuk melindungi negara dari ancaman potensi aksi teror lainnya.

Kampanye *Global War on Terror* terus berlangsung di era kepemimpinan Barack Obama (2009). Presiden Obama menambah tujuh belas ribu anggota ke Afganistan.⁵ Menurut Presiden Obama, intervensi AS di Afganistan merupakan upaya pemberantasan teroris terpenting. Untuk mendukung keberlanjutan dari kebijakan ini, Menteri Pertahanan Robert Gates, melakukan pergantian komandan tertinggi pasukan AS di Afganistan dari Jenderal David D. McKiernan menjadi Jenderal Stanley A. McChrystal. Hal tersebut dilakukan karena menurut Gates, pasukan AS membutuhkan pemikiran dan pandangan baru agar strategi yang hendak dilakukan dapat memberi dampak yang nyata.

³ Council on Foreign Relations "Timeline: U.S. War in Afghanistan," Council on Foreign Relations (Council on Foreign Relations), diakses pada 27 Maret, 2023, <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>.

⁴ NATO, "ISAF's Mission in Afghanistan (2001-2014)," NATO, 30 Mei 2022, diakses pada 27 Maret 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

⁵ Council on Foreign Relations "Timeline: U.S. War in Afghanistan," Council on Foreign Relations (Council on Foreign Relations), diakses pada 27 Maret, 2023, <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>.

Di tahun 2011, pemimpin Al-Qaeda yang menjadi target penting pasukan AS ditemukan meninggal dunia. Osama bin Laden diketahui tewas terbunuh pasukan AS di Pakistan.⁶ Peristiwa ini tak lantas mendorong AS untuk menarik seluruh pasukan, alih-alih Presiden Obama melakukan pengurangan pasukan di Afganistan. Pengurangan tersebut dilakukan dengan alasan AS sedang mengusahakan diplomasi atau mengadakan pembicaraan secara damai dengan pemimpin Taliban.⁷ Setelahnya, tahun 2014 Obama mengumumkan akan menarik kembali pasukan militer AS dan menyisakan kurang lebih 9,800 anggota di Afganistan untuk melawan atau mengantisipasi agresi Taliban.

Tahun 2017 Donald Trump terpilih menjadi presiden ke-45 AS. Berbeda dengan Obama, Presiden Donald Trump mengirim tambahan pasukan AS di Afganistan. Selain itu, Donald Trump menginisiasi pertemuan bersama Taliban pada Februari 2020 AS, pertemuan tersebut berhasil mencapai suatu kesepakatan yaitu Joint Declaration antar kedua negara yang ditandatangani di Doha, Qatar.⁸ Dimana kesepakatan ini meminta AS akan melakukan penarikan pasukan dari Afganistan hingga Mei 2021. Sementara untuk Taliban, dalam kesepakatan ini akan menyetujui untuk berpartisipasi dalam proses perdamaian dan menahan diri untuk tidak melakukan penyerangan terhadap pasukan AS, selama pihak AS memenuhi perjanjian yang ada.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ U.S. Withdrawal from Afghanistan, 6 April, 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-Withdrawal-from-Afghanistan.pdf>.

Selama Trump memegang kepemimpinan AS, jumlah pasukan AS di Afganistan telah mengalami pengurangan yang signifikan. Pengurangan pasukan mulai dilakukan secara konsisten mulai Juni 2020 hingga November 2021. Trump berhasil mengurangi jumlah pasukan AS di Afganistan dan hanya menyisakan sekitar 2,500 tentara AS.⁹ Pergantian masa kepemimpinan presiden tidak mengubah kebijakan negara untuk mengurangi jumlah pasukan AS wilayah intervensi. Akan tetapi, dalam transisi kekuasaan Joe Biden, proses penarikan pasukan AS sempat tertunda. Pada April 2021 Biden mengumumkan hendak melakukan penarikan pasukan AS di Afganistan, namun penarikan pasukan baru dilaksanakan pada Juli 2021, tiga bulan setelah pengumuman.¹⁰

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Di masa kepresidenan Trump adanya penurunan jumlah pasukan AS di Afganistan terjadi secara pesat dikarenakan oleh Doha Agreement. Perjanjian yang telah disetujui bersama dengan Taliban mencakup batas waktu kehadiran pasukan AS di wilayah tersebut. Pergantian presiden AS diharapkan dapat melanjutkan kebijakan luar negeri di Afganistan seperti penarikan pasukan. Akan tetapi, saat pergantian presiden, proses penarikan pasukan justru ditunda.

Setelah menunda kurang lebih tiga bulan, Joe Biden kemudian merubah kebijakan AS terkait penarikan pasukan di Afganistan. Penarikan yang sempat tertunda kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Joe Biden. Perubahan strategi

⁹ U.S. Withdrawal from Afghanistan, 6 April, 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-Withdrawal-from-Afghanistan.pdf>.

¹⁰ Ibid.

kebijakan AS mengenai penarikan pasukan di Afganistan menimbulkan anomali dalam proses pengambilan keputusan dan mempertanyakan pertimbangan yang telah terlaksana.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Tulisan ini akan dibatasi dengan membahas implementasi proses penarikan pasukan AS dari di Afganistan yang dilakukan pada tahun 2021. Aktor yang terlibat adalah mantan presiden AS, Donald Trump, juga presiden AS saat ini Joe Biden. Pemilihan aktor tersebut dikarenakan penulis akan berfokus pada perbedaan eksekusi kebijakan luar negeri di era kedua presiden dalam penarikan pasukan AS dari di Afganistan dan hanya membahas mengenai alasan Joe Biden melanjutkan penarikan pasukan AS dari Afganistan yang sempat tertunda.

1.2.3 Rumusan Masalah

Pergantian presiden Trump menjadi Biden menimbulkan perubahan pada kebijakan penarikan pasukan AS di Afganistan. Penarikan yang tadinya dipercepat, kemudian ditunda, lalu dilanjutkan kembali. Perubahan tersebut lantas menimbulkan pertanyaan *mengapa penarikan pasukan Amerika Serikat di Afghanistan, yang sebelumnya ditunda, kembali dilanjutkan pada masa pemerintahan Joe Biden?*

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan implementasi teori *Rational Actor Model* dalam kelanjutan penarikan pasukan AS secara menyeluruh dari Afganistan. Dengan mempertimbangkan aspek rasional seperti tujuan dan objektivitas, rangkaian opsi, konsekuensi, juga aksi dari opsi yang terpilih, Amerika Serikat melanjutkan proses penarikan pasukannya dari Afganistan karena pertimbangan untung-rugi yang didapatkan.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Penulis berharap agar penelitian ini akan berguna untuk:

- menjadi referensi untuk peneliti di kemudian hari, terkait dinamika politik yang mempengaruhi pengambilan keputusan AS mengenai penarikan pasukan AS di Afganistan;
- berkontribusi dalam data atau bacaan terkait penarikan pasukan AS di Afganistan;

1.4 Kajian Literatur

Dalam analisis penarikan pasukan AS di Afganistan, penulis menemukan ada dua golongan yang membagi para ahli hubungan internasional. Pertama, pendapat yang berargumen bahwa keberadaan pasukan AS di Afganistan sudah tidak diperlukan lagi sebab keberadaan pasukan AS sudah tidak efektif dan tidak memberikan keuntungan bagi AS sendiri maupun regional. Hal ini justru semakin meningkatkan konflik di wilayah Afganistan. Kedua, pendapat yang berargumen

keputusan penarikan pasukan AS di Afganistan merupakan sebuah kesalahan sebab dampak penarikan pasukan dapat menyalahi nilai moral.

Larry P. Goodson berpendapat dalam jurnal berjudul "*The U.S. and Afghanistan after 2014*" bahwa kepentingan AS di Afganistan adalah untuk memenuhi kepentingan keamanan nasional dan internasional.¹¹ Dampak serangan 9/11 mendorong AS untuk gencar memerangi Al-Qaeda maupun kelompok terorisme lain. Akan tetapi pada 2014, kepentingan tersebut mulai bertransisi menjadi *Great Games* atau persaingan kekuasaan negara besar (*great power competition*).¹² Pergeseran kepentingan muncul akibat adanya kekuatan negara besar lain seperti Tiongkok dan India di wilayah Asia. Goodson menyebutkan kondisi perekonomian dan politik AS dapat terancam apabila AS masih bertahan di wilayah Afganistan. Adanya resiko tersebut AS mengubah kepentingan nasional yang tadinya keamanan kontra terorisme menjadi keamanan regional. Oleh karena itu, AS lebih baik melakukan penarikan pasukan sesuai dengan panduan strategi kontra terorisme.

Terdapat ahli lain seperti Saira Yamin yang setuju bahwa penarikan pasukan AS dari Afganistan diperlukan. Melalui jurnal yang berjudul "*Global Governance: Rethinking the US Role in Afghanistan Post 2014*", Saira Yamin mencoba menjelaskan kehadiran pasukan AS di Afganistan tak lagi berkontribusi dalam keamanan negara.¹³ Dukungan yang diberikan AS kepada pemerintah

¹¹ Larry P. Goodson, "The U.S. and Afghanistan after 2014," *Asian Survey* 55, no. 2 (2015): 249–72, <https://doi.org/10.1525/as.2015.55.2.249>, 266.

¹² *Ibid*, 258.

¹³ Saira Yamin, "Global Governance: Rethinking the US Role in Afghanistan Post 2014," *Journal of South Asian Development* 8, no. 2 (2013): 139–63, <https://doi.org/10.1177/0973174113494541>

setempat justru mengakibatkan peningkatan perang sipil antara Taliban dan pemerintah Afganistan yang didukung oleh AS. Pengaruh kehadiran pasukan AS di Afganistan tidak sebesar dulu. Dalam tulisan ini terdapat penjelasan mengenai langkah terbaik yang dapat dilakukan oleh AS adalah memberikan kontrol penuh terhadap pemerintah Afganistan untuk mengatur negaranya sendiri.

Sementara menurut Madiha Afzal, ia menjelaskan bahwa penarikan pasukan AS dari Afganistan merupakan sebuah aib.¹⁴ Melalui artikel yang ia tulis dengan judul "*Biden was wrong on Afghanistan*" Penarikan pasukan merupakan sebuah aib, perang yang dilakukan selama 20 tahun hanya untuk mengembalikan kekuasaan Taliban di Afganistan. Hasil ini merupakan hal yang menyedihkan, melihat besarnya sumber daya yang telah dikerahkan, mulai dari biaya perang hingga ribuan korban jiwa. Selain itu, Madiha Afzal mengartikan penarikan pasukan tanpa mempersiapkan Afganistan sama saja dengan meninggalkan tanggung jawab moral untuk memastikan penarikan akan menghasilkan sesuatu yang baik. Pembenaran bahwa Joint Declaration (Doha Agreement) tidak memberi pilihan selain menarik diri mungkin merupakan langkah yang bijaksana secara politik, namun bukanlah tindakan yang benar secara moral.

Berdasarkan jurnal atau artikel yang dipaparkan, penulis berada di posisi yang sama dengan dua jurnal pertama. Kedua jurnal menguatkan argumen penulis yaitu penarikan pasukan AS di Afganistan diperlukan karena menurunnya tingkat efektivitas dan keuntungan yang didapatkan oleh kedua pihak. Namun

¹⁴ Madiha Afzal et.al. "Biden Was Wrong on Afghanistan," Brookings, March 9, 2022, <https://www.brookings.edu/articles/biden-was-wrong-on-afghanistan/>.

perbedaannya penulis melihat kebijakan penarikan pasukan AS dari Afganistan di era Biden dan faktor yang mempengaruhi percepatan implementasi kebijakan penarikan pasukan secara penuh.

1.5 Kerangka Pemikiran (Teori *Rational Actor Model*)

Rational Actor Model (RAM) yang di merupakan teori yang dapat digunakan untuk menghasilkan kebijakan luar negeri berdasarkan analisis objektif keuntungan dan kerugian. Dalam buku *Essence of Decision*, Graham T. Allison menyatakan terdapat empat paradigma guna memahami proses terbentuknya kebijakan luar negeri.¹⁵ Paradigma pertama, adalah aktor negara. Dalam membentuk kebijakan luar negeri, terdapat poin penting seperti tujuan dan objektivitas. Tujuan merupakan rangkaian hal umum yang ingin dicapai negara. Sementara objektivitas bersifat lebih spesifik. Poin-poin tersebut ditentukan berdasarkan keamanan dan kepentingan negara.

Paradigma kedua berbicara tentang rangkaian opsi. Rangkaian opsi dibentuk berdasarkan pengelompokan atau pemetaan masalah dan kesempatan (*problems and opportunities*).¹⁶ Dengan menganalisis masalah dan kesempatan, aktor negara dapat menyusun opsi-opsi yang dapat diadopsi ke dalam kebijakan luar negeri. Adanya masalah membantu memperjelas posisi dan potensi solusi negara dalam suatu isu melalui kebijakan luar negeri. Masalah ditemukan dari ancaman dan peluang untuk menyelesaikan masalah tersebut.

¹⁵ Graham T. Allison, "Model I: The Rational Actor," essay, in *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile* (Canada, Canada: Little, Brown & Company, 1971), 33.

¹⁶ Ibid.

Meski ancaman selalu ada, dengan menyelidiki masalah, peluang untuk menemukan solusi selalu ada. Dalam penentuan rangkaian opsi, aktor negara yang dianggap rasional ini diberikan tantangan untuk mempertimbangkan keuntungan dan kerugian dari berbagai opsi. Seperti unsur biaya, waktu, juga sumber daya manusia yang akan dikerahkan. Oleh karena itu, paradigma rangkaian opsi penting dalam mempertimbangkan keuntungan dan kerugian negara.

Rangkaian opsi tidak terlepas dari konsekuensi, oleh sebab itu paradigma ketiga akan membahas mengenai konsekuensi.¹⁷ Proses penentuan pilihan akan selalu bersamaan dengan konsekuensi. Setiap pilihan akan menghasilkan sebuah konsekuensi. Dimana seharusnya aktor telah mempertimbangkan konsekuensi tersebut. Perbandingan untung-rugi yang telah dijabarkan menjadi bermanfaat dalam proses pemilihan. Konsekuensi tidak selamanya buruk, tergantung bagaimana negara menggunakan pilihan untuk mencapai tujuan dan objektivitasnya,

Terakhir adalah paradigma aksi dalam memilih pilihan rasional (*action as rational choice*). Aksi merupakan bentuk memaksimalkan nilai (*value*) yang diraih.¹⁸ Paradigma ini membahas bagaimana aktor akan beraksi, akan memilih pilihan yang paling menguntungkan atau yang paling tinggi nilainya, berdasarkan pertimbangan untung-rugi. Selain itu, aksi memilih pilihan rasional didasari oleh nilai opsi tertinggi yang memudahkan atau sekiranya dapat aktor dalam mencapai tujuan, sasaran, juga kepentingannya.

¹⁷ Graham T. Allison, "Model I: The Rational Actor," essay, in *Essence of Decision Explaining the Cuban Missile* (Canada, Canada: Little, Brown & Company, 1971), 33.

¹⁸ Ibid.

Dalam teori ini Allison berusaha menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri dapat dipengaruhi dari pilihan aktor yang rasional. Rasional yang dimaksud adalah bagaimana aktor dapat menunjukkan adanya hubungan antara nilai dan tujuan, menyaring opsi yang tersedia, memperhitungkan konsekuensi baik yang positif maupun negatif dari opsi tersebut. Selanjutnya bagaimana aktor dapat memaksimalkan nilai opsi yang terpilih. Saat kebijakan luar negeri disusun sesuai dengan langkah-langkah di atas, maka kebijakan luar negeri tersebut dapat dikategorisasikan sebagai kebijakan luar negeri yang rasional.

Penulis juga menggunakan konsep Penarikan Strategis dari Thomas Schelling yang menjelaskan penggunaan berbagai sumber daya untuk mencapai tujuan.¹⁹ Schelling menyatakan ada tiga variabel dalam konsep ini. Pertama, penentuan sumber daya.²⁰ Proses penentuan sumber daya ditentukan dengan melibatkan opini aktor lain untuk mengevaluasi cara terbaik yang dapat dipilih juga digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Hal ini termasuk untuk semua penggunaan tindakan kekerasan. Pengertian ini sering dianggap terlalu keras atau sadis, namun dalam situasi tertentu, penggunaan kekerasan menjadi solusi terbaik. Menurut Schelling metode ini dilakukan dengan dua alasan utama yakni situasi konflik baik di lapangan maupun di negara asal, lalu tentang struktur insentif, informasi, komunikasi, alternatif pilihan yang tersedia dan taktik yang dapat

¹⁹ M.L.R Smith, "Strategic Theory: What It Is...and Just as Importantly, What It Isn't," E, September 5, 2011, diakses pada 20 Maret, 2023, <https://www.e-ir.info/2011/04/28/strategic-theory-what-it-is%E2%80%A6and-just-as-importantly-what-it-isn%E2%80%99t/#:~:text=In%20essence%2C%20strategic%20theory%20is,on%20rationally%20pursuing%20their%20objectives.>

²⁰ Ibid.

digunakan.²¹ Kedua, keterlibatan aktor lain, teori ini membutuhkan berbagai sudut pandang aktor untuk menentukan tindakan. Selain itu, keterlibatan aktor lain dibutuhkan untuk memikirkan kemungkinan upaya pihak musuh dalam mencapai keputusan mereka.²²

Ketiga adalah segala keputusan saling bergantung.²³ Keputusan tak hanya berdasarkan kepentingan nasional namun juga menyesuaikan dengan pertimbangan aktor lain. Peningkatan kekuatan, penentuan titik lemah negara musuh, memantau pergerakan musuh termasuk dalam proses penentuan keputusan. Di beberapa kasus benturan kepentingan dalam pemerintahan atau proses pembuatan keputusan terkadang dapat mengarah kepada keputusan terbaik. Keputusan strategis bergantung pada pilihan dan tindakan aktor politik.²⁴

Pertimbangan nilai dan preferensi menjadi kunci lain dalam teori penarikan strategis. Teori ini berusaha untuk berfokus pada pemahaman motivasi aktor dalam melakukan aksinya. Cara para aktor menentukan metode juga tujuan mereka dalam bertindak atas suatu isu. Teori ini pun tetap mempertimbangkan biaya dan manfaat dari suatu keputusan. Konsep penarikan strategis membentuk keputusan berdasarkan pertanyaan mengenai alasan-alasan negara kesatuan, aktor rasional, berusaha untuk melindungi atau mempertahankan kekuasaan, intervensi

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

untuk tujuan politik, nilai wilayah, keyakinan, persepsi negara yang mengintervensi, juga pengaruh keputusan aktor lain.²⁵

Guna memperdalam analisis dalam kebijakan luar negeri, penulis memasukan buku *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* yang ditulis oleh Steve Smith, Amelia Hadfield, dan Tim Dunne. Dalam buku tersebut, Steve Smith menyatakan hal yang perlu dilihat dalam analisis kebijakan luar negeri adalah kekuatan aktor yang bersangkutan.²⁶ Dalam buku karya Christopher Hills, menjelaskan rasionalitas dalam kebijakan luar negeri dinilai dari tiga hal. Pertama perbandingan substansi kebijakan luar negeri dibanding prosedur yang rasional.²⁷ Selama kebijakan tersebut memiliki tujuan dan objektivitas yang disetujui oleh berbagai aktor dan memiliki keuntungan yang lebih besar. Meski begitu, rasio tindakan diperlukan guna mencapai kondisi yang suyaitu, informasi yang tepat prosedur pengumpulan dan pengambilan keputusan masih harus diterjemahkan tindakan, yang pada gilirannya akan bergantung pada nilai-nilai aktor (yaitu, kriteria yang digunakan) dan penilaian manusia sebelum memuaskan hasil dapat dicapai

Kedua, rasionalitas dimulai dari aktor individual. Individu berperan sebagai sumber informasi terlengkap, namun dalam politik internasional untuk

²⁵ Rob Geist Pinfold and M. L. Smith, "Theorizing Territorial Withdrawal: The Need to Think Strategically," *Studies in Conflict & Terrorism* 45, no. 4 (2019): 285–310, <https://doi.org/10.1080/1057610x.2019.1661083>.

²⁶ Smith, Steve & Hadfield, Amelia & Dunne, Tim. (2008). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, 422.

²⁷ Christopher Hill., *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (London: Palgrave Macmillan, 2016), 177.

memahami masalah dari isu tertentu dibutuhkan pemahaman kolektif,²⁸ Bagi pembentuk kebijakan luar negeri tujuan yang hendak dicapai lebih kompleks, plural, dan subjek isu membutuhkan beragam pendapat juga partisipan. Maka dari itu rasionalitas dalam pembentukan kebijakan luar negeri dilihat dari aktor individu utama kemudian keputusan secara kolektif. Ketiga, Hill menyatakan kebijakan luar negeri terkadang mengedepankan efisiensi kebijakan dibanding demokrasi.²⁹ Dalam kasus tertentu, kondisi dan situasi negara lawan tidak memungkinkan untuk mengimplementasi nilai demokrasi. Justru adanya nilai demokrasi dapat meningkatkan perseteruan dan memperpanjang durasi konflik.

Rasionalitas dalam kebijakan luar negeri pun dapat dilihat berdasarkan prosedurnya.³⁰ Perdebatan mengenai batasan “rasional” masih terus berlanjut hingga kini. Para ahli dari barat pun menyetujui adanya ruang untuk ketidaksepakatan dalam menentukan kategori prosedur yang rasional dalam proses pembentukan keputusan. Akan tetapi, para ahli barat setuju bahwa prosedur yang rasional didasari oleh kenyataan konflik di lapangan, bukan dari potensi kondisi yang ada. Rasionalitas prosedur dilihat dari “adalah” bukan dari “seharusnya”. Peneliti kebijakan luar negeri harus memahami perbedaan keduanya untuk memperjelas masalah sehingga keputusan kebijakan yang diadaptasi merupakan keputusan yang rasional berdasarkan realita.

²⁸ Christopher Hill and Christopher Hill, *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (London: Palgrave Macmillan, 2016), 118.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid, 119.

1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Dalam tulisan ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif yang lebih menekankan kata dibanding angka dalam proses pengumpulan dan analisa data. Menurut John W. Creswell dan J. David Creswell, metode penelitian kualitatif merupakan suatu pendekatan untuk mengeksplorasi dan memahami makna dari suatu masalah.³¹ Tahapan yang tercantum merupakan identifikasi pertanyaan, pengumpulan data, analisis data secara umum hingga data spesifik, interpretasi data, menghubungkan temuan dengan teori maupun konsep, kemudian menuliskan kesimpulan hasil penelitian.³² Penulis menggunakan tahap-tahap penelitian kualitatif yang dikemukakan oleh Creswell dalam tulisan ini. Sementara jenis penelitian yang digunakan adalah eksplanatif yang berfokus pada menemukan penjelasan bagaimana hal tersebut dapat terjadi.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam tulisan ini adalah pengumpulan data dari sumber dokumen resmi yang dikeluarkan oleh negara, berita yang dikeluarkan oleh lembaga tertentu, media massa, juga sumber dari internet seperti website berita dan jurnal. Selanjutnya, untuk menganalisis data penulis akan menggunakan teknik pemisahan data dan penyatuan kembali, sesuai dengan Creswell, teknik tersebut menjelaskan proses pengolahan data mentah, lalu memetakan data sesuai dengan kategori yang ditentukan, membentuk hipotesa

³¹ John W. Creswell and J. David Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc, 2021).

³² Ibid.

dari data, kemudian pemaknaan data, hingga penjelasan mengenai hipotesa yang ditemukan.³³

1.7 Sistematika Penulisan

Dalam Bab 1, penulis menjelaskan dasar penelitian yang menjadi pusat atau fokus utama skripsi ini. Pembahasan diawali dengan latar belakang masalah, identifikasi masalah yang dijelaskan dalam deskripsi masalah dan pembatasan masalah. Kemudian tujuan dan kegunaan penelitian, kajian literatur, serta sistematika pembahasan.

Kemudian dalam Bab 2 penulis membahas perubahan strategi AS terkait pasukannya di Afganistan. Perubahan dalam penarikan pasukan AS namun di tengah-tengah dilakukan penambahan pasukan. Bab 2 pun akan membandingkan keuntungan dan kerugian yang dialami oleh AS selama perubahan strategi dilakukan, guna menunjukkan perubahan tersebut didorong oleh aspek-aspek rasional.

Bab 3 akan berpusat pada penjelasan mengenai kerangka pemikiran dan masalah penelitian. Penulis berusaha menjelaskan alasan kelanjutan penarikan pasukan AS dari Afganistan yang dilakukan di era Biden yang sempat tertunda. Selain itu, penulis berusaha menunjukkan implementasi teori *rational actor model* dalam kebijakan AS untuk melanjutkan penarikan pasukan AS di Afganistan. Menurut Graham T. Allison teori *rational actor model* mencakup perhitungan *cost*

³³ John W. Creswell and J. David Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc, 2021).

and benefit dari interaksi antar aktor negara, pemilihan opsi, konsekuensi dan aksi sebagai aktor rasional yang memaksimalkan nilai yang diraih.

Tulisan ini akan ditutup pada bab terakhir yang berisi kesimpulan mengenai hasil analisis mengapa penarikan pasukan Amerika Serikat di Afghanistan, yang sebelumnya ditunda, kembali dilanjutkan pada masa pemerintahan Joe Biden.