



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

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Penarikan Mundur  
Pasukan Tempur dari Republik Islam Afghanistan pada Masa  
Presiden Barack Obama Tahun 2011-2014**

Skripsi

Oleh

Maarten Gregory Tampenawas

2014 330 176

Bandung

2018



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

*Terakreditasi A*

*SK BAN –PT NO: 451/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014*

**Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Penarikan Mundur  
Pasukan Tempur dari Republik Islam Afghanistan pada Masa  
Presiden Barack Obama Tahun 2011-2014**

Skripsi

Oleh

Maarten Gregory Tampenawas

2014 330 176

Pembimbing

Idil Syawfi M.Si.

Bandung

2018

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



**Tanda Persetujuan Skripsi**

Nama : Maarten Gregory Tampenawas  
Nomor Pokok : 2014 330 176  
Judul : Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Penarikan  
Mundur Pasukan Tempur dari Republik Islam Afghanistan  
pada Masa Presiden Barack Obama Tahun 2011-2014

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana  
Pada Selasa, 18 Desember 2018  
Dan Dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

**Ketua Sidang merangkap anggota**

Adrianus Harsawaskita, S.IP., M.A.

: 

**Sekretaris**

Idil Syawfi M.Si.

: 

**Anggota**

Dr. I Nyoman Sudira

: 

Mengesahkan,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si.

## LEMBAR PERNYATAAN



Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Maarten Gregory Tampenawas

NPM : 2014 330 176

Jurusan : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Penarikan Mundur Pasukan Tempur dari Republik Islam Afghanistan pada Masa Presiden Barack Obama Tahun 2011-2014

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 pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

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

Bandung, 18 Desember 2018



Maarten Gregory Tampenawas

## ABSTRAK

Nama : Maarten Gregory Tampenawas

NPM : 2014 330 176

Judul : Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Penarikan Mundur Pasukan Tempur dari Republik Islam Afghanistan pada Masa Presiden Barack Obama Tahun 2011-2014

---

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan dari Amerika Serikat untuk menarik mundur pasukannya dari Afghanistan. Kebijakan tersebut diambil ketika kondisi Afghanistan belum stabil karena kelompok teroris Taliban masih cukup kuat dan tersebar di berbagai wilayah. Untuk menjelaskan permasalahan dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori *Rational Actor Model* oleh Graham Allison. Teori ini menjelaskan bahwa keputusan akan kebijakan luar negeri merupakan hasil dari analisis objektif atas *cost* dan *benefit*. Melalui metode penelitian kualitatif, peneliti berhasil memperoleh tiga argumen utama mengapa AS keluar dari Afghanistan. Pertama karena perang membutuhkan biaya yang sangat besar, sehingga dengan keluar AS tidak terbebani lagi dengan biaya tersebut. Kedua, AS menolak untuk mengorbankan tentaranya lebih banyak lagi di Afghanistan. Dan terakhir, karena tidak ada jaminan bahwa AS dapat menyelesaikan perang ini dalam waktu dekat meskipun mereka bertahan disana.

*Keywords* : Terorisme, Amerika Serikat, Afghanistan, Taliban, Kebijakan, *Interest*, *Objectives*, *Cost -Benefit*, Penarikan Mundur

**ABSTRACT**

*Name* : Maarten Gregory Tampenawas

*NPM* : 2014 330 176

*Title* : *United States Foreign Policy in the Withdrawal of Combat Troops from the Islamic Republic of Afghanistan in the Period of President Barack Obama in 2011-2014*

---

*The purpose of this research is to find reasonings related to the withdrawal of US' troops from Afghanistan. In fact, this action was taken when Afghanistan's position was not in stable state regarding the reinforcement of Taliban terrorist group throughout regions. Graham Allison's Rational Actor Model is used to conduct this qualitative research. The concept involves cost and benefit which are the preeminent sources in the foreign policy making analysis. From the study, several arguments were found. Firstly, the war requires huge amount of money, leaving the US burdened with so much costs. Secondly, the US refused to sacrifice more of its troops went down from the war. Lastly, there was no guarantee that the US can complete this war in the near future even though they survived.*

*Keywords* : *Terrorism, United States, Afghanistan, Taliban, Policy, Interest, Objectives, Cost -Benefit, Withdrawal*

### **Kata Pengantar**

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas berkat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat selesai. Penulis melakukan penelitian yang berjudul “Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Penarikan Mundur Pasukan Tempur dari Republik Islam Afghanistan pada Masa Presiden Barack Obama Tahun 2011-2014.” Adapun penelitian ini diajukan untuk memenuhi syarat memperoleh gelar sarjana (S1) pada program studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan, Bandung.

Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada orang tua penulis yang memberikan motivasi dan dukungan baik secara moral maupun materiil. Penulis juga ingin berterima kasih kepada Mas Idil selaku dosen pembimbing yang senantiasa memberi arahan kepada penulis. Rasa terima kasih juga penulis sampaikan kepada teman-teman yang telah memberikan dukungan baik positif maupun negatif.

Penulis berharap bahwa penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca. Akhir kata, atas segala keterbatasan, penulis mengharapkan adanya kritik dan saran yang membangun dalam menyelesaikan penelitian ini.

Bandung, 11 Desember 2018

Maarten Gregory Tampenawas

### UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas berkat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat selesai. Penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada keluarga Tampenawas, terutama kedua orang tua, Maxim Ernst Tampenawas dan Ria Bertriany Niman atas kasih sayang tiada hentinya serta dukungan baik secara moral maupun materiil. Untuk kakak, Maureen Rosemarie Tampenawas dan Marvin Hubertus Tampenawas, terima kasih karena selalu memaksa penulis untuk mengerjakan skripsi ini. Te Amo Padre, Madre, Hermana, Hermano !!

Kepada Mas Idil selaku dosen pembimbing, terima kasih banyak mas! Arahan, ilmu, serta saran mas sangatlah berguna selama proses pengerjaan skripsi ini berlangsung. Semoga Mas Idil sehat selalu, dan terus berkarya mas. Terima kasih sekali lagi. Kemudian terima kasih pula untuk seluruh dosen HI Unpar atas segala ilmu yang telah diberikan sampai akhirnya penulis dapat menyelesaikan kuliah ini.

Ucapan terima kasih pun ditujukan kepada Kania Ratnaningsih Rantawi yang telah membantu kuliah penulis sehingga dapat selesai lebih cepat dari perkiraan. Terima kasih karena telah menemani dan menyemangati.

Untuk Mahitala, terima kasih atas segala kesempatan dan pengalaman yang telah diberikan, sangat banyak yang telah penulis terima. Khususnya untuk teman-teman pendidikan diklat 38 dan 40, tim Sibela, tim Kurik serta teman-teman ASP,

terima kasih banyak karena kalian sangat menghibur. Dan untuk Umbu dan Egar, terima kasih karena telah menyemangati untuk tidak menyelesaikan skripsi ini.

Untuk X-Men dan kontrakan 36 B, terima kasih banyak atas pertemanan selama kuliah. Semoga tetap lanjut terus ke depannya.

Untuk Kelompok Luar Biasa, JM, Jo, Maseng, Tonces, terima kasih, semoga sukses dan senang selalu! Jangan lupa buat tetep main bareng setelah kuliah ini.

## Daftar Isi

ABSTRAK.....	I
ABSTRACT.....	II
Kata Pengantar.....	III
Daftar Grafik, dan Tabel.....	VIII
Daftar Singkatan dan Akronim.....	IX
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Identifikasi Masalah.....	5
1.2.1 Pembatasan Masalah.....	7
1.2.2 Rumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	7
1.3.2 Kegunaan Penelitian.....	8
1.4 Kajian Literatur.....	8
1.5 Kerangka Pemikiran.....	11
1.6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data.....	15
1.6.1. Metode Penelitian.....	15
1.6.2. Teknik Pengumpulan Data.....	15
1.7. Sistematika Penulisan.....	16
BAB II Keterlibatan Amerika Serikat dalam Perang Afghanistan.....	18

2.1 Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat ke Afghanistan Masa Kepemimpinan Barack Obama.....	18
2.1.1 Visi Presiden Barack Obama serta Kebijakannya dalam <i>The Surge</i> di Afghanistan.....	19
2.1.2 Kebijakan Amerika Serikat untuk Menarik Mundur Pasukannya dari Afghanistan.....	20
2.1.3 Opini Publik Amerika Serikat terhadap Kebijakan Barack Obama Mengenai Afghanistan.....	21
2.2 Dampak Keberadaan Amerika Serikat di Afghanistan.....	22
2.2.1 Operasi Militer Amerika Serikat di Afghanistan.....	22
2.2.2 Pengerahan Pasukan Amerika Serikat di Afghanistan.....	24
2.2.3 Kerugian Amerika Serikat selama Perang Afghanistan.....	27
2.2.4 Pencapaian yang diperoleh Amerika Serikat selama di Afghanistan...32	
2.3 Ketidakstabilan Negara Republik Islam Afghanistan.....	33
2.3.1 Tindak Terorisme Taliban dan Ancamannya terhadap Kestabilan Keamanan Afghanistan.....	33
2.3.2 Korban Masyarakat Sipil atas Serangan Terorisme.....	34
2.3.3 Penguasaan Wilayah Taliban serta Kekuatannya.....	37
2.3.4 Pemilu Demokratis Republik Islam Afghanistan.....	38
2.3.5 Pemerintahan dan Pasukan Keamanan Afghanistan.....	40
BAB III Amerika Serikat Menarik Mundur Pasukannya dari Afghanistan.....	42
3.1 <i>Interest</i> dan <i>Objectives</i> AS berada di Afghanistan.....	42

3.2 Opsi yang dimiliki Amerika Serikat di Tahun 2011.....	43
3.3 <i>Output</i> Kebijakan Penarikan Mundur Pasukan AS di Afghanistan.....	47
3.4 Keputusan Obama untuk Menarik Mundur Pasukannya dari Afghanistan.	51
BAB IV Kesimpulan.....	54
Daftar Pustaka.....	57

**Daftar Grafik, dan Tabel**

Grafik 2.1 Grafik Pasukan AS di Afghanistan.....	25
Grafik 2.2 Cara Pasukan AS Gugur di Afghanistan.....	27
Grafik 2.3 Jumlah Tentara AS yang Gugur di Afghanistan.....	28
Grafik 2.4 Biaya Perang di Afghanistan.....	30
Grafik 2.5 Korban Sipil yang Gugur di Afghanistan.....	34
Grafik 2.6 Korban Sipil yang Terluka di Afghanistan.....	35
Tabel 2.1 Total Pasukan Keamanan Afghanistan.....	40
Tabel 3.1 Opsi Amerika Serikat.....	44

**Daftar Singkatan dan Akronim**

OEF	Operation Enduring Freedom
AS	Amerika Serikat
<i>ISAF</i>	<i>International Security Assistance Force</i>
ANA	Afghan National Army
ANP	Afghan National Police
AAF	Afghan Air Force
IEDs	<i>Improvised Explosive Devised</i>
GDP	Gross Domestic Product
RAM	<i>Rational Actor Model</i>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Serangan kelompok Al-Qaeda terhadap Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001 dengan membajak pesawat sipil untuk merubuhkan gedung tertinggi di dunia saat itu, *World Trade Center Twin Towers* memaksa AS untuk bertindak. Negara Amerika bersatu mendukung invasi yang dinamakan *Operation Enduring Freedom* untuk menumpas kelompok Al-Qaeda serta Taliban dan memulai kampanye yang disebut “*War on Terror*”. Inilah babak baru peperangan di dunia, yang disebut dengan *new war*.<sup>1</sup>

*New war* merupakan peperangan yang dilakukan oleh aktor negara dan aktor non negara. Peperangan ini biasanya terjadi dalam konteks disintergrasi sebuah negara. Kontak bersenjata langsung biasanya jarang terjadi, dan kekerasan biasanya justru diarahkan kepada masyarakat sipil sebagai konsekuensi dari taktik pemberontakan yang dilakukan. Perbedaan lainnya dengan *old war* adalah perang ini menjadi pertempuran antara militer melawan pejuang tidak berseragam, atau di dalam tesis ini kita menyebut Taliban dengan *freedom fighters* atau pejuang kemerdekaan.<sup>2</sup>

Afghanistan merupakan negara yang memiliki lokasi geopolitik yang cukup kuat.. Pada sisi timur dan selatan berbatasan dengan Pakistan, dan pada sisi barat

---

1 Mary Kaldor. “Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror.” *International Politics* 42 (2005): 491-498.

2 Kaldor, “Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror.”

berbatasan dengan Iran.<sup>3</sup> Saat ini, Afghanistan merupakan salah satu negara termiskin dan masuk dalam kategori *least development countries*.<sup>4</sup> Secara ekonomi, Afghanistan teralu bergantung pada dua hal. Pertama, pada narkotika jenis opium. Kedua, Afghanistan teralu bergantung pada bantuan internasional untuk mempertahankan keamanan negara dan layanan masyarakatnya. Sedangkan pada kenyataannya setiap tahun bantuan yang diterima oleh pemerintahan Afghanistan terus berkurang.<sup>5</sup>

Dalam konflik Afganistan pasca 9/11 terdapat banyak aktor yang terlibat, baik itu aktor negara maupun aktor non-negara. Dimulai dari Amerika Serikat yang menginvasi Afghanistan dalam kampanye "*War on Terror*". Dalam invasi ini AS melatih menyediakan kebutuhan militer bagi pasukan pemerintahan Afghanistan untuk bertempur. Selain itu AS juga dibantu oleh koalisi internasional, NATO (North Atlantic Treaty Organization).<sup>6</sup> Di sisi pejuang kemerdekaan, ada beberapa kelompok yang terlibat, seperti Al-Qaeda, Haqqani Network dan tentunya Taliban.

Al-Qaeda yang dipimpin oleh Osama Bin Laden merupakan kelompok ekstrimis yang membenci Amerika Serikat. Osama berusaha menyingkirkan pengaruh Amerika Serikat yang semakin kuat di Timur Tengah. Hal tersebut berdasarkan tujuan dari pembentukan Al-Qaeda adalah untuk menyingkirkan

---

3 Mir Bahmayar, *Afghanistan Cave Complexes 1979-2004: Mountain Strongholds of the Mujahideen, Taliban & Al Qaeda* (Oxford: Osprey Publishing, 2004)

4 Bahmayar, "Afghanistan Cave Complexes 1979-2004: Mountain Strongholds of the Mujahideen, Taliban & Al Qaeda".

5 Craig C. Colucci, "Committing to Afghanistan: The Case for Increasing U.S. Reconstruction and Stabilization Aid," *Military Review* 87, 3 (2007): 38-45

6 "How many foreign troops are in Afghanistan?" *BBC News*, 15 Oktober 2015, <http://www.bbc.com/news/world-south-asia-11371138>

pengaruh asing dari dunia muslim.<sup>7</sup> Pada akhirnya, Bin Laden menyatakan jihad menghadapi Amerika Serikat pada tahun 1996. Segala kebencian ini memuncak ketika Al-Qaeda merencanakan penyerangan mereka ke tanah Amerika, yaitu ke gedung *World Trade Center*. Dampaknya menyeramkan, hampir 3000 orang meninggal dalam serangan tersebut.<sup>8</sup> Sementara itu, melihat serangan Al-Qaeda dan sadar akan kemungkinan invasi Amerika Serikat, pemimpin Taliban, Mullah Muhammad Omar, langsung mengancam bahwa jika AS berani datang ke tanah Afghanistan, mereka akan memiliki nasib yang sama dengan Uni Soviet dan Inggris dahulu kala.<sup>9</sup>

Taliban dipimpin oleh Mullah Muhammed Omar Mujahed, yang dianggap sebagai amir-ul-mumanin atau pemimpin umat Islam. Hal ini membuat dia memperoleh respek dari semua masyarakat Islam di dunia. Di Afghanistan, amir-ulmumanin juga dianggap sebagai khalifah, yang menguasai teritori sesuai dengan hukum syari'ah Islam. Semua Muslim maupun non-muslim yang tinggal di negara seperti itu harus menaati peraturan dari khalifah. Taliban memiliki tujuan untuk menciptakan negara Islam dan mendorong hukum syari'ah di tanah Afghanistan serta menciptakan keamanan dan perdamaian bagi masyarakat.<sup>10</sup> Taliban tidak mengakui Islam lain kecuali kepercayaan mereka. Dasar ideologi mereka adalah

---

7 Carla Garrison, "Why did Osama bin Laden hate Americans, Jews, and Christians?" *The Washington Times*, 31 Desember 2014, <https://www.washingtontimes.com/news/2014/dec/31/why-did-osama-bin-laden-hate-americans-jews-and-ch/>

8 Administration of Barrack H. Obama, "Remarks on United States Military and Diplomatic Strategies for Afghanistan and Pakistan," 27 Maret 2009

9 Thomas Barfield, "The Roots of Failure in Afghanistan," *Current History* 107,713 (2008): 410-417

10 Neamatollah Nojumi, *The Rise of the Taliban in Afghanistan: Mass Mobilization, Civil War, and the Future of the Region* (New York: Palgrave, 2002)

Deobandisme, yang bertujuan mengajarkan generasi baru untuk mempelajari Muslim dan membangkitkan nilai-nilai agama Islam berdasarkan pelajaran intelektual, pengalaman spiritual, hukum syari'ah, tariqah atau jalan kebenaran.

Amerika Serikat melakukan invasi ke Afghanistan dengan dua *objectives*. Pertama adalah menangkap Osama Bin Laden serta anggotanya dan mencegah teroris muncul kembali di Afghanistan. Cara yang dilakukan AS melalui dua pendekatan. Pertama adalah melalui *nation building*. AS berusaha membangun pemerintahan Afghanistan dan mengenalkannya pada demokrasi. Kedua adalah melalui penggunaan militer, dengan operasi yang disebut dengan *Operation Enduring Freedom*. Operasi ini lahir setelah pertemuan antara Perdana Menteri Inggris, Tony Blair dengan Presiden Amerika Serikat, George W. Bush di *White House* pada tanggal 20 September 2001.

Akan tetapi, setelah lebih dari 10 tahun perang ini dilakukan, AS masih belum dapat memastikan kemenangannya. Bahkan ancaman dari kelompok Taliban justru meningkat. Setelah sempat menghilang kabur ke wilayah-wilayah pedalaman, semenjak tahun 2005 Taliban mulai memperluas wilayahnya ke kota-kota besar. Taliban tidak hanya menebar ancaman kepada pasukan AS, melainkan juga kepada masyarakat sipil, pemerintahan, dan pasukan keamanan Afghanistan. Ancaman mereka yang meningkat terlihat jelas dari meningkatnya jumlah korban masyarakat sipil dan juga korban pasukan AS.

## 1.2 Identifikasi Masalah

Lebih dari 10 tahun perang di Afghanistan telah berjalan. Berbagai jenis operasi dan strategi telah dijalankan. Bahkan AS mengganti pemimpin operasinya selama berkali-kali. Dua periode kepemimpinan Presiden Bush sudah lewat, dan sekarang masuk periode pertama kepemimpinan Presiden Obama. Akhirnya, AS merasa bahwa sudah waktunya mereka untuk fokus ke dalam negerinya sendiri, dengan cara keluar dari Afghanistan.

Obama memutuskan untuk keluar dari Afghanistan pada tahun 2011. Keputusan tersebut muncul dari keberhasilan AS menewaskan pemimpin dari Al-Qaeda, Osama bin Laden. Dengan begitu salah satu *objectives* dari AS untuk berada di Afghanistan telah terpenuhi. Pada tahun 2014 nya, Obama mengumumkan bahwa AS telah menyelesaikan semua misi tempurnya di Afghanistan. Dengan berarti, tidak ada lagi pasukan tempur yang tersedia. Obama hanya menyisakan tenaga pasukan pelatih untuk memberi bantuan kepada *Afghan National Army* dan *Afghan National Police*.

Selama berada di Afghanistan, AS telah membantu pembentukan pemerintahan dan juga pasukan keamanan Afghanistan. Pemerintahan baru dengan segera terbentuk menggantikan pemerintahan Taliban. Dengan menganut paham demokrasi, Afghanistan mulai mengadakan pemilu untuk memilih presiden maupun anggota parlemen mereka. Pasukan keamanan Afghanistan juga telah dipersiapkan oleh AS. Mereka dipersiapkan agar nantinya ketika AS keluar, mereka tetap bisa menjaga keamanan Afghanistan.

Akan tetapi, kondisi Afghanistan setelah 10 tahun di Afghanistan tidak sesuai dengan kemauan AS. Pemerintahan Afghanistan dipenuhi para koruptor yang membuat mereka tidak dipercayai masyarakat dan tidak bisa mengeluarkan Afghanistan dari kemiskinan. Hal tersebut membuat ANA dan ANP tidak bisa bergerak secara maksimal, karena mereka membutuhkan uang untuk mempersenjatai pasukannya serta untuk bahan bakar kendaraannya. Selain itu permasalahan utama di Afghanistan dikarenakan ancaman dari kelompok teroris Taliban yang masih begitu besar. Taliban tersebar di berbagai wilayah dan memiliki persenjataan yang cukup memumpuni untuk melawan AS ataupun pasukan keamanan Afghanistan.

Hal inilah yang membuat keputusan Obama untuk menarik mundur pasukannya dari Afghanistan menjadi pertanyaan. Dengan Taliban yang masih kuat, dengan keluarnya AS akan membuat Taliban semakin dapat bergerak secara bebas. Mereka juga akan lebih berani untuk mencoba menguasai kota-kota besar. Ditambah lagi, kondisi dimana sebagian masyarakat sipil mulai menerima Taliban karena mereka kehilangan kepercayaan kepada pemerintahan. Dengan begitu, Taliban kembali menguasai pemerintahan bukanlah yang mustahil. Apabila hal tersebut terjadi, semua usaha AS selama lebih dari 10 tahun dapat dikatakan percuma.

### 1.2.1 Pembatasan Masalah

Penelitian ini akan berfokus pada masa kepemimpinan periode pertama Presiden Barack Obama dalam kebijakannya terhadap Afghanistan. Diawali dengan keputusan Obama untuk meningkatkan pasukannya sejak tahun 2009 dan diakhiri dengan keputusannya untuk menarik mundur pasukannya dari Afghanistan pada tahun 2011 dan diakhiri di tahun 2014 dengan diumumkannya bahwa semua misi tempur AS telah diakhiri. Maka dari itu, penelitian ini akan dibatasi ruang waktu penelitiannya pada kurun waktu 2009 hingga tahun 2014.

### 1.2.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang dikemukakan penulis berdasarkan penjelasan terhadap latar belakang dan identifikasi masalah sebelumnya adalah **mengapa Amerika Serikat memutuskan untuk menarik mundur pasukan tempurnya dari Republik Islam Afghanistan pada masa Presiden Barack Obama?**

## 1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan alasan dari kebijakan AS untuk menarik mundur pasukannya dari Afghanistan. Padahal kondisi dari Afghanistan itu sendiri belum stabil, dimana masih terdapat banyak ancaman dari kelompok Taliban. Dengan begitu, salah satu *objectives* AS untuk melakukan invasi ke Afghanistan belum terpenuhi.

### **1.3.2 Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberi pengetahuan dan wawasan untuk saya sendiri yang memiliki minat untuk meneliti mengenai kondisi Afghanistan. Penelitian ini juga menjadi kesempatan saya untuk memahami Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat serta alasan Obama dalam keputusannya untuk menarik mundur pasukan AS dari Afghanistan. Diharapkan juga bahwa hasil dari penelitian dapat menjadi salah satu pertimbangan untuk bahan referensi bagi peminat studi Afghanistan, khususnya Amerika Serikat terhadap Afghanistan.

### **1.4 Kajian Literatur**

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis menggunakan beberapa literatur untuk membantu memberikan ide atau inspirasi, yang berkaitan dengan penelitian. Untuk membahas literatur, peneliti membagi pembahasannya dalam berbagai permasalahan. Adapun permasalahan pertama adalah mengenai pandangan kongres terhadap Perang Afghanistan dan Perang Irak di awal masa kepemimpinan Barack Obama. Literatur ini diperoleh dari tulisan jurnal karya Gary C. Jacobson yang berjudul *A Tale of Two Wars: Public Opinion on the U.S. Military Interventions in Afghanistan and Iraq*. Jurnal ini dipublikasikan oleh *Presidential Studies Quarterly* pada tahun 2010. Tahun 2008-2009, disaat Obama mencalonkan dirinya untuk menjadi Presiden AS, terjadi dua perang yang sedang dijalankan oleh AS, yaitu Perang Afghanistan dan Irak. Di dalam tulisan ini akan menjelaskan mengenai pandangan anggota kongres terhadap kedua perang ini. Di

tahun 2009 ini, anggota kongres lebih setuju kepada rencana Obama untuk fokus ke dalam Perang Afghanistan, dan memulai rencana untuk keluar dari Irak. Perang Afghanistan yang sempat kehilangan intensitas ini semenjak periode kedua Presiden Bush akhirnya mulai diperhatikan kembali. Sedangkan Perang Irak yang pada awalnya selalu diangkat, mulai kehilangan suara. Hal tersebut dikarenakan tujuan AS yang tidak jelas di Irak, terutama karena keterlibatan Saddam Hussein terhadap pembuatan bom nuklir tidak juga terbukti. Pada akhirnya, anggota kongres memberi lampu hijau terhadap rencana Obama dengan menggunakan cara apapun yang diperlukan untuk melawan kelompok teroris yang telah menyerang AS.<sup>11</sup>

Literatur selanjutnya membahas pro-kontra atas rencana penarikan mundur pasukan AS dari Afghanistan. Untuk yang pro atas keputusan tersebut, akan dibahas pada buku *Understanding War in Afghanistan* yang ditulis oleh Joseph J. Collins yang dipublikasikan *National Defense University Press* pada tahun 2011.<sup>12</sup> Dalam buku ini dijelaskan bahwa AS sadar bahwa rakyat Afghanistan telah terlalu lama dalam kondisi peperangan. Mereka membutuhkan kehidupan yang lebih layak daripada yang sekarang mereka terima. Maka dari itu, AS harus segera menyelesaikan perang ini, baik dengan kemenangan total atau harus keluar. Pada akhirnya AS memutuskan untuk keluar. Sudah terlalu banyak biaya yang dikeluarkan setiap tahunnya. Tentara AS pun terus berguguran dalam jumlah yang banyak. Ditambah, rencana untuk keluar dari Afghanistan merupakan tujuan awal

---

11 Gary C. Jacobson, "A Tale of Two Wars: Public Opinion on the U.S. Military Interventions in Afghanistan and Iraq." *Presidential Studies Quarterly* 40, 4 (2010): 585-290

12 Joseph J. Collins, *Understanding War in Afghanistan*, (Washington D.C: NDU Press, 2011).

AS di Afghanistan semenjak masa Presiden Obama. Hanya saja cara yang dilakukan adalah dengan meningkatkan jumlah pasukan terlebih dahulu, setelah itu memulai penarikan mundur pasukannya. Penolakan atas keputusan untuk keluar dari Afghanistan diungkapkan oleh Hikmat Shah Afridi melalui jurnalnya yang dipublikasikan oleh *FWU Journal of Social Science, Special Issue, Summer* pada tahun 2015.<sup>13</sup> Jurnal ini mengatakan bahwa Afghanistan belum siap untuk ditinggalkan oleh AS. Ekonomi Afghanistan teralu bergantung pada bantuan internasional. Hal tersebut juga dikarenakan oleh pemerintahan Afghanistan yang memiliki tingkat korupsi yang tinggi. Hal ini membuat tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya begitu rendah. Sehingga, dengan keluarnya AS dapat menimbulkan perang sipil. Dimana tentu perang sipil dapat dimanfaatkan oleh Taliban untuk kembali berkuasa.

Literature terakhir adalah tulisan karya Thomas Barfield yang berjudul "*The Roots of Failure in Afghanistan*". Jurnal ini dipublikasikan oleh *Current History* pada tahun 2008.<sup>14</sup> Dalam jurnalnya dijelaskan mengenai perang Afghanistan serta alasan kegagalan perang Afghanistan. Terdapat empat poin utama mengapa AS gagal memastikan kemenangannya di Afghanistan sejak awal. Pertama, kegagalan AS untuk memastikan jumlah pasukannya cukup banyak untuk disebar ke seluruh wilayah Afghanistan yang besar. Hal ini membuat anggota Taliban berhasil kabur ke wilayah-wilayah yang tidak terjangkau oleh AS. Kedua, kegagalan AS untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjadi pusat

---

13 Hikmat Shah Afridi, "NATO Drawdown, Threat Scenarios in Afghanistan and its Implications for Pakistan and Central Asia," *FWU Journal of Social Sciences, Special Issue 1*, 1 (2015).

14 Barfield, "*The Roots of Failure in Afghanistan*".

pemerintahan bagi seluruh wilayahnya. Pada kenyataannya, masih banyak wilayah yang tidak dikuasai oleh pemerintahan Afghanistan. Ketiga, jatuhnya ekonomi Afghanistan serta rusaknya infrastruktur mereka yang membuat mereka sulit untuk bangkit kembali. Ditambah lagi politik pemerintahan yang begitu kotor. Dan keempat, adalah kegagalan AS untuk memastikan Pakistan beraliansi dengan mereka. Pada nyatanya, Pakistan menjadi tempat berlindungnya para anggota Taliban.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Dalam studi kebijakan luar negeri, kita dapat menganalisis preferensi atau latar belakang di balik terbentuknya sebuah kebijakan. Salah satu teori pendukung untuk melakukan analisis yang digunakan oleh penulis adalah teori *Rational Actor Model*. Teori ini dikembangkan oleh Graham Allison pada tahun 1969 dalam artikelnya yang berjudul “*Conceptual Models of Foreign Policy and the Cuban Missile Crisis*”, dan kemudian kembali dikembangkan menjadi buku yang berjudul *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971). Dalam bukunya terdapat tiga model untuk memahami pengambilan keputusan sebuah politik luar negeri. Salah satu modelnya, adalah *Rational Actor Model* (RAM) yang menjelaskan bahwa sebuah keputusan kebijakan luar negeri merupakan hasil dari analisis objektif *cost – benefit*.<sup>15</sup> Graham Allison mengungkapkan empat (4) buah kerangka utama untuk dapat memahami bagaimana sebuah kebijakan luar negeri dapat terbentuk.

---

15 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Brown and Company, 1971).

Kerangka **pertama**, adalah *national actor*. Pada dasarnya setiap negara memiliki *interest* dan *objectives* nya masing-masing. *Interest* adalah hal umum yang dicapai sebuah negara terhadap sesuatu. Untuk mencapai hal tersebut, terdapat beberapa *objectives*. *Objectives* bersifat spesifik dan terukur. Dalam menentukan *interest* dan *objectives* nya, sebuah negara biasanya menyesuaikan dengan *national security* (kepentingan keamanan) yang dimiliki. Jadi dengan kata lain, negara mencari keamanan dan tujuan lainnya yang lebih luas. Kemudian, *RAM* juga melihat bahwa negara adalah aktor rasional yang dianalogikan dengan perilaku individu bernalar dan terkordinasi. Sehingga, dengan dasar dari *interest* dan *objectives*, aktor negara akan menggunakan sifat rasionalnya untuk dapat mengidentifikasi masalah, mencari dan mendiskusikan pilihan kebijakan dan alternatif.<sup>16</sup>

Kemudian kerangka **kedua**, adalah *options*. *Options* adalah pilihan-pilihan yang ada untuk mencapai *interest* dan *objectives*. Akan tetapi, sebelum muncul *options*, selalu terdapat hal yang disebut dengan *the problem*. Aktor harus merespon atas berbagai permasalahan yang diterima oleh negara. Munculnya masalah berawal dari adanya *threats* dan *opportunities* selalu datang. *Threats* adalah hal yang dapat mengancam *interest* yang dimiliki sebuah negara. Akan tetapi munculnya *threats* juga selalu memunculkan adanya *opportunities*. Yaitu peluang-peluang lainnya untuk mengatasi hal tersebut. Peluang tersebut lah yang menjadi *options* bagi sebuah negara. Dalam setiap *options* yang dimiliki oleh negara, sudah pasti mempunyai *cost* dan *benefit* nya masing-masing. *Cost*

---

16 Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.

merupakan biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan sebuah tindakan. Dan *benefit* adalah keuntungan yang diperoleh dari sebuah tindakan yang dilakukan. Jadi RAM melakukan analisis *cost – benefit* yang objektif berdasarkan opsi yang ada, dan kemudian melanjutkan untuk memilih opsi apa yang dapat memaksimalkan utilitas terbaik dari negara.<sup>17</sup>

Kerangka **ketiga**, adalah *consequences / outputs*. Ketika suatu aksi yang berdasarkan opsi-opsi yang ada telah diberlakukan, akan menciptakan sebuah konsekuensi. Berbagai konsekuensi yang ada biasanya telah dipikirkan terlebih dahulu, dan menjadi bahan pertimbangan aktor rasional. Konsekuensi tersebut dapat menjadi hal yang positif dan juga bisa menjadi negatif. Tinggal bagaimana sebuah negara menyikapi kedua hal tersebut sehingga tujuan dari negara dapat tetap tercapai.<sup>18</sup>

Kerangka terakhir yaitu **keempat**, adalah *action as rational choice*. Pilihan rasional berarti memaksimalkan nilai yang didapat. Jadi, seorang yang rasional akan memilih alternatif yang menduduki peringkat tertinggi dalam hal tujuan dan sasarannya. Ada beberapa komponen untuk memahami hal ini. Pertama, relevansi aksi dengan nilai dan tujuan. Kedua, menilai opsi-opsi tindakan yang ada. Ketiga, mengestimasi konsekuensi dari setiap opsi tindakan yang dapat dilakukan. Dan keempat, nilai bersih dari setiap konsekuensi yang ada. Hal ini menghasilkan dua proposisi. Pertama, peningkatan *cost* dari alternatif yang ada, merupakan pengurangan nilai dari serangkaian konsekuensi yang akan mengikuti dari

---

17 Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.

18 Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.

tindakan tersebut. Sehingga mengurangi kemungkinan alternatif yang akan dipilih. Dan kedua, penurunan *cost* dari alternatif yang ada, adalah peningkatan nilai dari serangkaian konsekuensi yang akan mengikuti dari tindakan tersebut. Sehingga akan meningkatkan suatu tindakan dipilih. Jadi, konsekuensi yang relevan akan menciptakan *cost* dan *benefit* dalam hal tujuan dan target.<sup>19</sup>

Penulis menggunakan juga teori *sunk cost*. *Sunk cost* merupakan teori yang terjadi ketika seorang pemimpin memutuskan untuk melanjutkan kebijakan yang telah dibuat meskipun apabila kebijakan terus dilanjutkan yaitu dengan terus menuangkan sumber daya mereka lebih lagi dengan harapan keberhasilan di akhir, akan menghasilkan hal yang lebih buruk dengan kehilangan sumber daya lebih banyak lagi. Proses ini disebut sebagai “eskalasi komitmen yang tidak masuk akal”. Hal ini tidak rasional karena dalam perhitungan *cost-benefit* tidak boleh menyertakan sumber daya yang telah dikeluarkan. Dengan kata lain, membuang uang setelah hal buruk yang terus terjadi merupakan keputusan yang tidak masuk akal.<sup>20</sup>

*Military withdrawal* merupakan proses mundurnya pasukan militer dari lokasi penempatan. Dengan dilakukannya hal tersebut berarti menunjukkan bahwa militer memahami supremasi dari otoritas sipil.<sup>21</sup> Penarikan mundur tidak selalu dilakukan dengan cara penarikan secara total, bisa juga dilakukan penarikan secara perlahan-lahan. Konsep penarikan mundur biasanya bergantung pada aktor-

---

19 Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.

20 Alex Mintz dan Karl DeRouen, *Understanding Foreign Policy Decision Making* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 77.

21 Dr. Mohaned Talib Al-Hamdi, “Military in-and-out of Politics: A Theoretical Approach to Military Disengagement,” *International Journal of Humanities and Social Science* Vol 4 No.8 (2014): 194-197

aktor pemimpin dalam melihat kondisi lapangan. Sehingga dapat juga terjadi kondisi dimana ada beberapa pasukan yang disisakan di lapangan untuk mencegah hal-hal tidak diinginkan terjadi.<sup>22</sup>

## **1.6. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data**

### **1.6.1. Metode Penelitian**

Cara sistemik yang digunakan oleh peneliti dalam pengumpulan data yang diperlukan dalam proses identifikasi dan penjelasan dari fenomena sosial adalah metode penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah strategi penelitian yang biasanya menekankan kata-kata daripada kuantifikasi dalam pengumpulan dan analisis data. Metode penelitian kualitatif berusaha untuk mengkonstruksi realitas dan memahami makna kultural. Proses, peristiwa, dan otentitas merupakan fokus dari metode kualitatif. Dalam metode ini peneliti harus menginterpretasikan maksud dari dokumen karena isi dokumen belum tentu sesuai dengan keinginan.<sup>23</sup>

Penelitian ini akan menggambarkan masalah, kemudian penulis akan menganalisa permasalahan dengan penggunaan landasan teori dan konsep untuk menghasilkan penelitian yang bermanfaat.

### **1.6.2. Teknik Pengumpulan Data**

Dengan metode kualitatif, penulis menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui media perantara, atau dengan kata lain data yang didapat secara tidak langsung. Sumber data yang didapat adalah

---

22 Kevin Dougherty, *Military Decision – Making Processes: Case Studies Involving the Preparation, Commitment, Application, and Withdrawal* (North Carolina: McFarland & Company, 2014), 7-13.

23 Alan Bryman, *Social Research Methods: 4<sup>th</sup> Edition* (New York: Oxford University Press, 2012).

melalui studi dokumen. Penulis memfokuskan sumber data dari dokumen publik seperti buku, jurnal dan hasil penelitian orang lain. Sementara artikel, koran, atau majalah akan hanya akan menjadi pendukung sumber data. Dengan menggunakan dokumen, membantu penulis untuk memperoleh bahasa dan perkataan sesuai dengan narasumber.<sup>24</sup>

### **1.7. Sistematika Penulisan**

Pada Bab I, penulis menjelaskan tentang latar belakang masalah penelitian yang dilanjutkan dengan identifikasi masalah, serta pembatasan masalah. Setelah itu, penulis akan menggunakan kerangka pemikiran yang berisi teori – teori dan konsep *neo-classical* realisme yang dianggap relevan dalam membahas permasalahan yang ada. Penulis juga memaparkan kajian literatur yang digunakan serta tujuan dan kegunaan dari penulisan ini.

Bab II, menjelaskan mengenai keterlibatan AS dalam Perang Afghanistan. Diawali dengan kebijakan-kebijakan yang dibuat pada masa kepemimpinan Obama. Kemudian dampak dari keberadaan AS selama berada di Afghanistan. Setelah itu, dijelaskan mengenai ketidakstabilan Afghanistan baik secara politik, ekonomi, maupun keamanan.

Bab III, menganalisis hal-hal yang menjadi alasan mengapa AS memutuskan untuk keluar dari Afghanistan. Ditambah dengan *output* yang diterima oleh AS atas kebijakannya tersebut.

---

24 Bryman, *Social Research Methods: 4<sup>th</sup> Edition*.

Bab IV, merupakan penutup dari seluruh pembahasan yang sudah dijelaskan pada bab – bab sebelumnya, serta adanya kesimpulan dari penulisan yang dilakukan.