



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS *SMART POWER* DALAM STRATEGI MILITER
AMERIKA SERIKAT MELAWAN AL-QAEDA (2009-2012)**

TESIS

**I GDE ARMYN GITA
1006743576**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI KAJIAN TERORISME
DALAM KEAMANAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS *SMART POWER* DALAM STRATEGI MILITER
AMERIKA SERIKAT MELAWAN AL-QAEDA (2009-2012)**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains
pada Program Studi Kajian Terorisme dalam Keamanan Internasional**

**I GDE ARMYN GITA
1006743576**

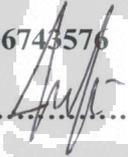
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI KAJIAN TERORISME
DALAM KEAMANAN INTERNASIONAL
JAKARTA
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : I Gde Armyn Gita

NPM : 1006743576

Tanda Tangan : 

Tanggal : 13 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : I Gde Armyn Gita
NPM : 1006743576
Program Studi : Kajian Terorisme dalam Keamanan Internasional
Judul Tesis : Analisis *Smart Power* Dalam Strategi Militer Amerika Serikat Melawan al-Qaeda (2009-2012)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Kajian Terorisme dalam Keamanan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Edy Prasetyono, Ph.D. ()
Penguji Ahli : Hariyadi Wiryawan, Ph. D ()
Ketua Sidang : Makmur Keliat, Ph. D ()
Sekretaris Sidang : Asra Virgianita, M.A. ()

Ditetapkan di : Depok, Jakarta
Tanggal : 29 Juni 2012

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : I Gde Armyn Gita
NPM : 1006743576
Program Studi : Kajian Terorisme dalam Keamanan Internasional
Departemen : Hubungan Internasional
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Analisis *Smart Power* Dalam Strategi Militer Amerika Serikat Melawan al-Qaeda (2009-2012)”

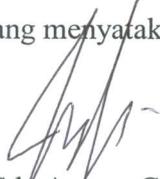
berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok, Jakarta

Pada tanggal : 13 Juni 2012

Yang menyatakan


(I Gde Armyn Gita)

KATA PENGANTAR

Puji syukur dan terima kasih saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas karunia-Nya, saya dapat menyelesaikan karya tulis ini. Penulisan karya tulis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyangang gelar Magister Sains Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, tidak mudah bagi saya untuk merampungkan karya tulis ini. Oleh sebab itu, saya hendak mengucapkan terima kasih kepada:

- 1) Bapak Edy Prasetyono, Ph.D. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu dan pikiran untuk membimbing penulisan karya tulis ini. Terutama atas dorongan dan semangat untuk selalu menulis dengan hati dan pikiran terbuka;
 - 2) Segenap tenaga pengajar program studi “Kajian Terorisme Dalam Keamanan Internasional”, FISIP, Universitas Indonesia yang telah membuka “gerbang pintu” menuju isu ini;
 - 3) Dukungan administratif dari para tenaga administrative di “Kampus Salemba” maupun “Kampus Depok”;
 - 4) Orang tua dan Adik tercinta yang terus mendukung saya selama menjalankan pendidikan di Jakarta;
 - 5) Rekan kuliah di Jurusan Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Airlangga yang telah memberikan informasi dan masukan berharga selama ini;
 - 6) Rekan kuliah program studi Kajian Terorisme Dalam Keamanan Internasional, FISIP, Universitas Indonesia, yang telah memberikan masukan berharga dalam proses penyusunan karya tulis ini;
 - 7) Devina Nova Estikaratri yang selalu menyemangati dan atas semua waktu yang tersita selama ini;
 - 8) “Freedom Institute” yang telah menjadi “tempat pelarian” yang setia dalam satu tahun terakhir dari kebisingan Jakarta dan untuk atmosfer yang sangat nyaman sehingga menjadikan penulisan karya tulis menjadi lancar.
- Terima kasih semuanya.

ABSTRAK

Nama : I Gde Armyn Gita
Program Studi : Kajian Terorisme dalam Keamanan Internasional
Judul : Analisis *Smart Power* Dalam Strategi Militer Amerika Serikat
Melawan al-Qaeda (2009-2012)

Tesis ini membahas penerapan prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS terhadap al-Qaeda, kelompok afiliasi, dan pendukungnya di Afghanistan dan Pakistan, periode 2009-2012. Analisis dalam tesis ini menggunakan dasar pemikiran konsep strategi dan prinsip *smart power*. Kajian literatur dalam penelitian ini menemukan sejumlah faktor-faktor di dalam perumusan kebijakan keamanan nasional yang mempengaruhi perubahan strategi militer AS terhadap al-Qaeda.

Kata kunci:
Strategi, strategi militer, *smart power*, al-Qaeda, AS

ABSTRACT

Name : I Gde Armyn Gita
Study Program : Study of Terrorism in International Security
Title : Analysis of Smart Power on the US' Military Strategy Against al-Qaeda (2009-2012)

This thesis explains on the application of smart power principles on the US' Military Strategy against al-Qaeda, its affiliates, and adherents, in Afghanistan and Pakistan, period 2009-2012. The analysis applied, is based on the strategy and smart power concept. The literature review exposes several factors in the security decision making process which results into the development of the US' Military Strategy towards al-Qaeda.

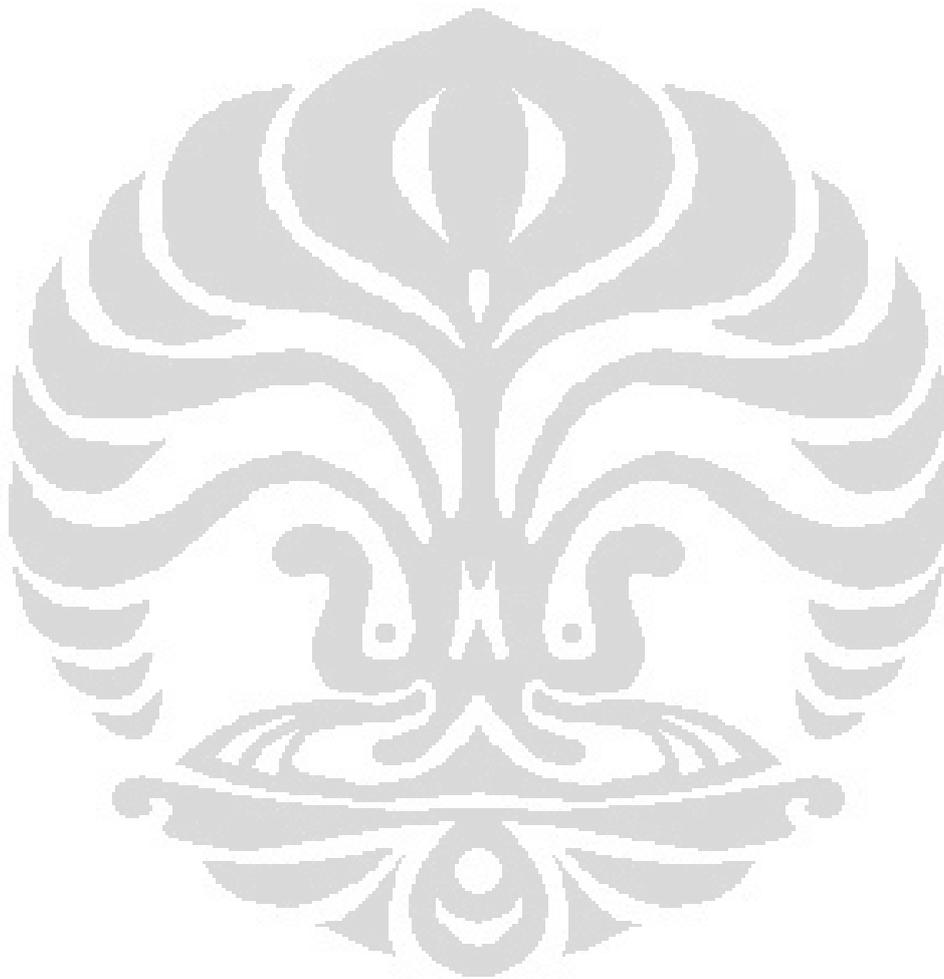
Keywords:
Strategy, military strategy, smart power, al-Qaeda, US

DAFTAR ISI

| | |
|---|----------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS | ii |
| LEMBAR PENGESAHAN | iii |
| LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH | iv |
| KATA PENGANTAR | v |
| ABSTRAK | vi |
| ABSTRACT | vii |
| DAFTAR ISI | viii |
| DAFTAR GAMBAR | xi |
| DAFTAR TABEL | xii |
| 1. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2. Asumsi Penelitian | 7 |
| 1.3. Pertanyaan Penelitian | 8 |
| 1.4. Tujuan Penelitian | 8 |
| 1.5. Signifikansi Penelitian | 8 |
| 1.6. Tinjauan Pustaka | 9 |
| 1.6.1. Doktrin Bush | 9 |
| Afghanistan | 10 |
| Irak | 14 |
| 1.6.2. Kebijakan luar negeri AS berdasarkan prinsip <i>smart power</i> | 16 |
| 1.7. Kerangka Pemikiran | 19 |
| 1.7.1 Terorisme | 19 |
| Terorisme dalam perspektif strategi militer | 20 |
| 1.7.2 <i>Smart power</i> sebagai sebuah strategi | 21 |
| <i>Hard Power</i> | 22 |
| <i>Soft Power</i> | 22 |
| <i>Smart Power</i> | 23 |
| 1.7.3 Strategi Militer | 24 |
| Hubungan Strategi Militer dan Strategi Nasional | 28 |
| 1.7.4 Strategi <i>Counterinsurgency</i> AS | 33 |
| Prinsip Pertahanan, Pembangunan dan Diplomasi di dalam strategi <i>Counterinsurgency</i> AS di Afghanistan | 44 |
| 1.7.5 Strategi <i>Counterterrorism</i> AS | 46 |
| 1.7.6 Aplikasi Penerapan Prinsip-Prinsip <i>Smart Power</i> di Dalam Strategi Militer AS | 49 |
| 1.8 Faktor yang Mempengaruhi Proses Perumusan Strategi Militer AS .. | 50 |
| 1.9 Tesis Penelitian | 51 |
| 1.10 Metodologi Penelitian | 53 |
| 1.11 Sistematika Penulisan | 54 |

| | |
|---|------------|
| 2. PRINSIP SMART POWER DALAM STRATEGI MILITER AMERIKA SERIKAT..... | 55 |
| 2.1. Fokus Kepada al-Qaeda, Kelompok Afiliasi dan Pendukungnya | 56 |
| Fokus Kepada Jejaring Teror al-Qaeda di Afghanistan dan Pakistan.. | 58 |
| 2.2. Strategi Militer AS di Afghanistan dan Pakistan..... | 60 |
| 2.3. Strategi <i>Counterinsurgency</i> AS..... | 63 |
| 2.3.1. Afghanistan..... | 64 |
| 2.3.2. Kategori Kekuatan Militer AS di Afghanistan | 67 |
| “ <i>Operation Enduring Freedom</i> ” | 67 |
| “ <i>International Security Assistance Forces</i> ” | 71 |
| 2.3.3 Operasi Militer Berbasis Strategi COIN di Afghanistan | 77 |
| “ <i>Operation Moshtarak</i> ” | 77 |
| “ <i>Hamkari Baraye Kandahar</i> ” | 78 |
| 2.4 Strategi <i>Counterterrorism</i> AS. | 83 |
| 2.4.1 Bentuk Operasi Militer Berbasis Strategi CT..... | 84 |
| Operasi Pesawat tanpa awak yang memiliki kemampuan | |
| tempur | 84 |
| Misi Bunuh-Tangkap oleh Tim Militer Khusus AS | 87 |
| 2.4.2. Program “ <i>Counterterrorism Plus</i> ” | 89 |
| 2.5. Penerapan Prinsip <i>Smart Power</i> dalam Strategi Militer AS di | |
| Afghanistan dan Pakistan. | 91 |
| 3. DUKUNGAN NASIONAL TERHADAP STRATEGI MILITER AS DI AFGHANISTAN DAN PAKISTAN..... | 97 |
| 3.1. <i>National Security Council</i> AS | 97 |
| 3.1.1. Peningkatan Peran <i>National Security Council</i> Dalam Sistem . | |
| Perumusan Kebijakan Nasional AS..... | 98 |
| Pengaruh Kepemimpinan Presiden Barrack Obama Terhadap | |
| Peningkatan Peran NSC..... | 99 |
| 3.2. Dinamika Kekuatan Nasional AS | 106 |
| 3.2.1 Efisiensi Anggaran Sektor Pertahanan AS | 106 |
| Alokasi Anggaran Federal Pemerintah AS di Sektor | |
| Pertahanan..... | 107 |
| Defisit Anggaran Federal AS | 109 |
| Restrukturisasi Anggaran Departemen Pertahanan AS | |
| dan <i>Overseas Contingency Operations</i> | 110 |
| 4. DINAMIKA POLITIK INTERNASIONAL SEBAGAI LINGKUNGAN STRATEGIS | 119 |
| 4.1. Sikap dan kondisi Afghanistan dan Pakistan terhadap AS | 119 |
| 4.1.1. Hubungan AS-Afghanistan | 120 |
| Bantuan Ekonomi dan Pertahanan Keamanan | 120 |
| “ <i>National Solidarity Program</i> ” | 121 |
| Status “ <i>Major Non-NATO Ally</i> ” | 122 |
| 4.1.2. Hubungan AS-Pakistan | 123 |
| Periode 2001-2010..... | 124 |
| Periode 2011-sekarang | 125 |
| 4.2. Dukungan Internasional..... | 129 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.1. Kebijakan NATO Terhadap Afghanistan..... | 129 |
| 5. PENUTUP..... | 135 |
| 5.1. Kesimpulan..... | 135 |
| 5.2. Rekomendasi | 145 |
| DAFTAR LAMPIRAN | 149 |
| DAFTAR REFERENSI..... | 153 |

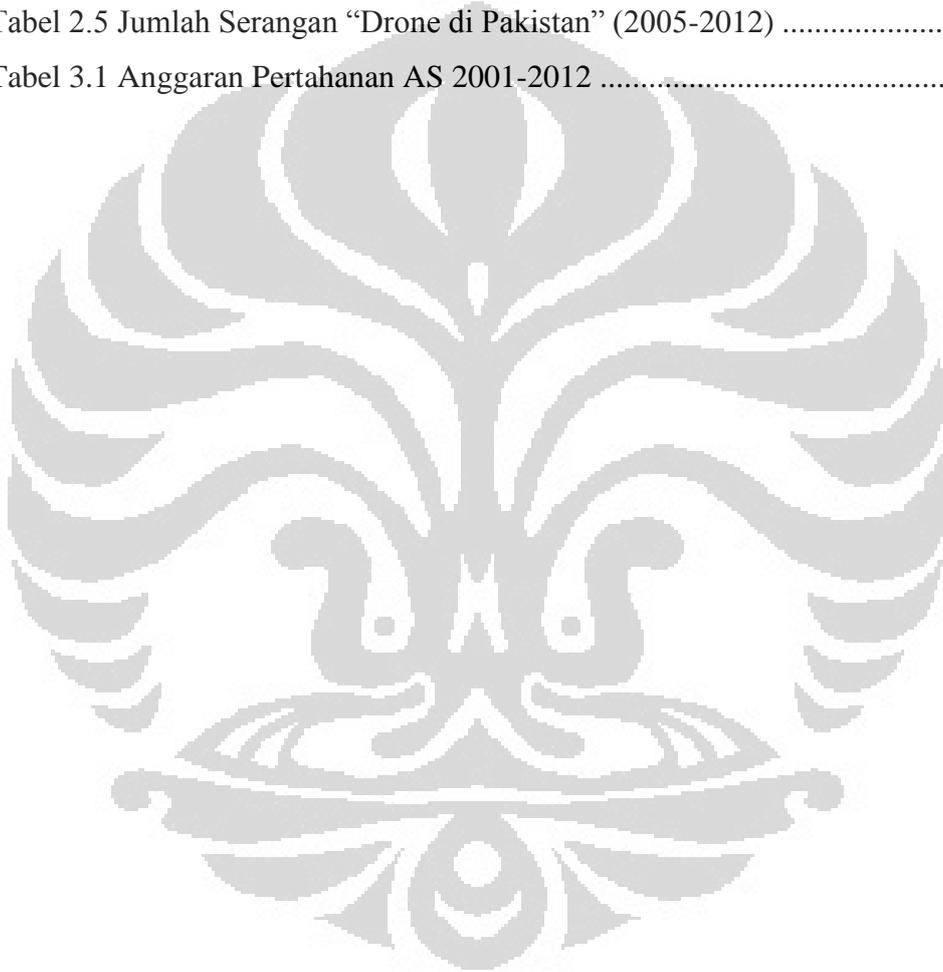


DAFTAR GAMBAR

| | |
|---|-----|
| Gambar 1.1. Strategi Nasional AS Untuk Melawan Ancaman Terorisme..... | 28 |
| Gambar 1.2. Strategi Militer AS Untuk Melawan Ancaman Terorisme..... | 30 |
| Gambar 1.3. Strategi COIN AS di Afghanistan..... | 40 |
| Gambar 1.4 Ilustrasi Perbandingan Jenis Strategi COIN AS di Afghanistan... | 42 |
| Gambar 1.5 Ilustrasi Prinsip 3D di Dalam Strategi COIN AS..... | 46 |
| Gambar 1.6 Alur Model Strategi CT..... | 48 |
| Gambar 2.1 Jumlah Serangan “Drones” di Pakistan..... | 86 |
| Gambar 2.2 Lokasi Serangan ‘Drone’ di Pakistan..... | 87 |
| Gambar 3.1 Anggaran Pertahanan AS 2000-2011..... | 108 |
| Gambar 5.1 Skema Perumusan Kebijakan Keamanan Nasional dan Strategi Militer..... | 140 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|-----|
| Tabel 2.1 Lokasi dan Komando PRT | 66 |
| Tabel 2.2 Struktur Komando ISAF/NATO | 73 |
| Tabel 2.3 Negara Kontributor Personil ISAF/NATO | 75 |
| Tabel 2.4 Perbandingan Tipe UAV Militer AS | 85 |
| Tabel 2.5 Jumlah Serangan “Drone di Pakistan” (2005-2012) | 86 |
| Tabel 3.1 Anggaran Pertahanan AS 2001-2012 | 109 |



“Our view, and the collective view of this commission, is that the United States must become a smarter power by investing once again in the global good— providing things that people and governments in all quarters of the world want but cannot attain in the absence of American leadership.”

- Joseph S. Nye, Jr dan Richard L. Armitage

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Peperangan melawan jejaring teror al-Qaeda telah bertransformasi menjadi konflik utama negara-negara dunia di abad ke dua puluh satu. Jejaring teror al-Qaeda yang dibangun oleh Osama bin Laden merupakan sebuah organisasi teror yang mampu berfungsi secara operasional maupun ideologis di level lokal, nasional, regional, maupun internasional. Oleh karena itu, mengalahkan dan menghancurkan jejaring teror al-Qaeda merupakan tantangan terbesar yang akan dihadapi oleh para komunitas keamanan dan intelijen internasional, otoritas penegak hukum dan kekuatan militer negara dalam beberapa dekade ke depan (Gunaratna, 2002: 1).

Rangkaian aksi kekerasan teror yang dilakukan oleh jejaring teror al-Qaeda terhadap Amerika Serikat (AS) telah dimulai semenjak tahun 1998. Hal ini tampak melalui rangkaian pengeboman yang dilakukan di wilayah Afrika bagian timur, ditujukan khususnya terhadap aset AS seperti kantor perwakilan diplomatik atau basis militer AS. Aksi kekerasan teror ini dipicu oleh *fatwa* yang diserukan oleh Osama bin Laden. *Fatwa* tersebut menyerukan seluruh umat muslim di dunia untuk membunuh warga negara AS, baik sipil maupun militer. Osama menyerukan bahwa membunuh warga AS merupakan kewajiban bagi tiap umat muslim. Tetapi, baru setelah terjadinya peristiwa serangan teror di dalam wilayah Amerika Serikat pada 11 September 2001, pemerintah Amerika Serikat mendapatkan momentum untuk melakukan pemberantasan jejaring teror al-Qaeda (Gunaratna, 2002: 42).

Di periode 1990an terjadi setidaknya empat penyerangan terhadap AS maupun asetnya, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Penyerangan ini dilakukan oleh jejaring teror al-Qaeda. Pada 29 Desember 1992, sebuah bom meledak di hotel Gold Mohur, Aden, Yaman. Di dalam Hotel, para tentara AS sedang singgah dari perjalanan ke Somalia (Reuters, 1992: 1). Pada 26 Februari 1993 gedung World Trade Center (WTC) dicoba untuk diledakkan pertama kali oleh jejaring teror al-Qaeda. Ramzi Yousef menempatkan sebuah mobil van penuh dengan bom diparkir bawah tanah gedung WTC. Ledakan menewaskan enam orang dan melukai ribuan orang (Lawrence, 2006: 9). Di tahun 1994, pesawat *Philippine Airlines*, penerbangan 434, rute Manila-Cebu-Tokyo mengalami ledakan akibat bom yang dipasang oleh Ramzi Yousef (percobaan serangan teror ini dikenal dengan istilah "Plot Bojinka"). Bom meledak saat pesawat berada di udara, menewaskan 1 orang menciderai 10 orang (Terrorism in Southeast Asia). Di tahun 1998, serangkaian pengeboman terhadap kantor Kedutaan AS, atau kantor perwakilan, terjadi di Nairobi, Kenya dan Dar es-Salaam, Tanzania, menewaskan 200 orang dan melukai lebih dari 5000 orang (Lough, 2008, para.2). Pada 12 Oktober 2000, sebuah bom bunuh diri meledak di bagian samping kapal milik AS, USS Cole yang sedang bersandar di pelabuhan Aden, Yaman. Aksi bunuh diri tersebut menewaskan 17 serdadu AS dan menciderai 39 orang lainnya (Global Security, 2000: 1).

Serangan teror oleh jejaring teror al-Qaeda di dalam wilayah Amerika Serikat yang paling signifikan terjadi pada Selasa pagi, 11 September 2011. Empat buah pesawat sipil dibajak dan diarahkan untuk menjalankan misi bunuh diri ke empat target yang berada di wilayah negara Amerika Serikat (AS). Target tersebut meliputi gedung kembar World Trade Center (WTC) di New York, gedung Pentagon di Virginia, dan Gedung Putih di Washington D.C. Pesawat pertama berhasil merubuhkan gedung kembar WTC, menewaskan hampir 3000 orang. Serangan pesawat kedua ke gedung Pentagon hanya berhasil merusak sebagian kecil. Sedangkan serangan ke Gedung Putih gagal, karena beberapa penumpang pesawat melakukan perlawanan terhadap kelompok pembajak sehingga pesawat terjatuh di sebuah lapangan dekat Shanksville, Pennsylvania, sebelum mencapai sasaran (Gita, 2008: 10). Selanjutnya peristiwa ini disebut dengan istilah 9/11.

Dalam pidato *State of the Union* yang disampaikan pada 29 Januari 2002, Presiden AS George W. Bush mengatakan bahwa serangan 9/11 dilaksanakan oleh anggota jaringan teror internasional dan didukung oleh organisasi teror al-Qaeda. Organisasi al-Qaeda yang dimaksudkan merupakan organisasi yang dipimpin oleh Osama bin Laden. Presiden Bush menyatakan bahwa serangan teror 9/11 tidak hanya difokuskan untuk menghancurkan aset AS saja. Tetapi lebih daripada itu merupakan sebuah serangan yang ditujukan terhadap nilai-nilai yang dianut oleh bangsa Amerika; yaitu demokrasi dan hak asasi manusia. Senada dengan pidato presiden Bush, mantan menteri luar negeri AS, Henry Alfred Kissinger menyatakan bahwa serangan 9/11 memiliki dua makna bagi bangsa dan pemerintah Amerika Serikat. Pertama, sebagai serangan fisik terhadap aset AS di wilayah AS. Kedua adalah sebagai serangan terhadap *soft power* yang dimiliki oleh bangsa Amerika yaitu *values* yang dianut oleh AS, demokrasi-liberal (Kissinger, 2002: 290).

Pada bulan September 2002 Presiden Bush mengenalkan kebijakan anti teror yang bersifat agresif. Kebijakan ini dikenal sebagai *pre-emptive strikes*. Yaitu kebijakan pemerintah AS untuk menyerang terlebih dahulu pihak yang dinilai memiliki potensi untuk membahayakan keamanan kepentingan atau aset AS, baik di dalam maupun luar negeri. Prinsip dari kebijakan *pre-emptive strikes* tertuang dalam pidato presiden George W. Bush yang disampaikan di akademi militer West Point pada 2002. Presiden Bush mengatakan bahwa “Militer [AS] harus siap untuk menyerang kapan pun saat diperintahkan, di sudut gelap manapun di dunia. Semua negara yang memutuskan untuk melakukan agresi dan teror akan membayar mahal” (Ikenberry, 2005: 376). Di dalam perspektif pemerintahan Bush, kebijakan ini merupakan sebuah penyesuaian strategi militer pemerintah AS dalam merespon perubahan ancaman keamanan yang muncul di tataran sistem internasional. Dengan berdasar pada kebijakan *pre-emptive strikes*, pemerintah AS berhak untuk menyerang terlebih dahulu sasaran yang dianggap berpotensi memberikan ancaman keamanan terhadap AS. Serangan ini dapat dilakukan walaupun tanpa ada serangan terlebih dahulu oleh pihak lawan terhadap AS (Ikenberry, 2005: 380).

Pada tanggal 7 Oktober 2001, pasukan AS bekerja sama dengan pasukan dari Inggris, melakukan serangan militer ke jantung pemerintahan Taliban di Kabul, Afghanistan. Serangan ini diawali oleh tuduhan pemerintah AS atas dukungan pemerintah Taliban terhadap al-Qaeda. Serangan militer yang dilakukan AS, Inggris, dan beberapa negara sekutu berhasil menggulingkan pemerintahan Taliban di Kabul, Afghanistan. Tidak lama setelah itu, rezim baru di Afghanistan yang dipimpin Hamid Karzai dibentuk di Afghanistan, mengusir rezim Taliban.

Fokus pemerintah Amerika Serikat, di periode presiden George W. Bush, dalam penanganan ancaman teror tidak hanya difokuskan terhadap al-Qaeda. Pemerintah Amerika Serikat juga memberikan perhatian khusus terhadap perkembangan negaran yang termasuk ke dalam *Axis of Evil*. Hal ini tampak, ketika pada tanggal 20 Maret 2003, pasukan AS menyerang pemerintahan Saddam Husein di Irak. Serangan militer AS diawali dengan serangan udara dan disusul oleh invasi darat pasukan AS. Serangan ini dilatarbelakangi oleh tuduhan AS terhadap usaha pemerintahan Saddam untuk memperkuat kemampuan *Weapon of Mass Destruction* (WMD) dan menjalin kerjasama alih teknologi WMD dengan jejaring teror al-Qaeda. Dalam pidato *State of the Union* Januari 2003, presiden Bush menyampaikan laporan intelijen AS, menyebutkan bahwa pemerintahan Saddam berusaha untuk membeli sebuah tabung aluminium super dari Nigeria, yang akan digunakan untuk meningkatkan level WMD yang dimiliki menjadi siap pakai. Melalui serangan militer ini, pemerintahan presiden Saddam berhasil digulingkan. Selang beberapa waktu kemudian, Saddam berhasil ditangkap, diadili, dan kemudian dijatuhi hukuman mati (Daniszewski dan Chen, 2003: 1).

Semenjak serangan teror 9/11, ratusan orang yang dicurigai terkait dengan jaringan teror Al-Qaeda telah ditangkap oleh aparat penegak hukum AS dan ditahan di penjara Guantanamo. Penjara Guantanamo merupakan wilayah tak bertuan seluas 116 km² yang terletak di bagian timur Kuba. Pada Januari 2002, rombongan tahanan pertama sejumlah 20 orang tiba dari Afghanistan. Pada tahun 2004, tahanan di penjara ini telah mencapai 558 orang. Menurut pemberitaan

majalah “Newsweek”, edisi Mei 2005, diinformasikan adanya tindakan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang terjadi. Tindakan pelanggaran HAM dilakukan oleh petugas interogasi AS terhadap tahanan dengan melakukan penghinaan terhadap kitab suci Al-Qur’an. Selain itu terjadi pula tindakan tidak manusiawi lainnya terhadap tahanan terduga jaringan terorisme (CBC News, 2009, para.26).

Pada tahun 2009 Barrack Obama terpilih sebagai presiden AS yang ke-42, menggantikan George W. Bush. Semenjak awal kampanye, sebagai calon presiden AS, Barrack Obama mengenalkan prinsip kebijakan luar negeri AS terhadap al-Qaeda yang berbeda dengan periode presiden sebelumnya. Hal ini dapat disimak dalam pidato Barrack Obama di depan *Chicago Council on Global Affairs* pada 23 April 2007. Pada pidato tersebut, Obama menekankan bahwa salah satu pilar kebijakan luar negeri AS adalah perbaikan dan rekonstruksi sistem aliansi dan kemitraan global dalam menghadapi tantangan dan ancaman. Masuknya kembali poin aliansi menegaskan perbedaan signifikan terhadap periode presiden George W. Bush, yang kerap mengabaikan sikap negara-negara aliansi AS.

Di dalam periode kampanye sebagai calon presiden AS di tahun 2008, Barrack Obama menegaskan bahwa perlawanan militer AS terhadap jaringan terorisme global, selama periode presiden George W. Bush, memiliki prioritas yang salah. Serangan militer yang diikuti penempatan militer AS di Irak semenjak 2003 merupakan strategi yang salah. Menurut Obama, prioritas militer AS seharusnya adalah di Afghanistan, bukan di Irak. Strategi militer AS yang menempatkan Irak sebagai salah satu wilayah operasi telah mengalihkan fokus sumberdaya militer AS dari ancaman terorisme yang sebenarnya. Menurut Obama, Osama bin Laden dan Ayman al-Zawahari menyusun rencana aktivitas terorisme di Afghanistan dengan dukungan rejim Taliban. Lebih lanjut, Obama menegaskan bahwa al-Qaeda telah mengembangkan kekuatan hingga ke Pakistan. Oleh karena itu, Afghanistan dan Pakistan seharusnya menjadi fokus strategi militer (Rhee, Foon, 2008, para.5).

Obama menegaskan, di dalam kampanye sebagai calon Presiden di tahun 2008, jika terpilih sebagai Presiden AS. Maka sebagai *Commander in Chief*, Obama akan memerintahkan penghentian aktivitas militer AS di Irak dan selanjutnya mengembangkan kekuatan militer AS di Afghanistan dan pemantapan kepentingan keamanan AS di bagian dunia lainnya (Time, 2008, para.7).

Obama menegaskan bahwa AS memerlukan sebuah strategi yang baru dalam menghadapi tantangan yang baru di dalam dunia yang penuh dengan ancaman. Strategi tersebut adalah strategi yang menggabungkan kekuatan militer dengan kekuatan ide/ nilai, kekuatan ekonomi, intelijen dan diplomasi. Strategi tersebut akan mendukung penguatan sistem aliansi, yang mengusung nilai kebebasan dan demokrasi; pasar yang terbuka dan penghormatan terhadap peraturan (NY Times, 2008, para.2).

“.....We needed a new overarching strategy to meet the challenges of a new and dangerous world. Such a strategy would join overwhelming military strength with sound judgment. It would shape events not just through military force, but through the force of our ideas; through economic power, intelligence and diplomacy. It would support strong allies that freely shared our ideals of liberty and democracy; open markets and the rule of law. It would foster new international institutions like the United Nations, NATO, and the World Bank, and focus on every corner of the globe...”

Di periode awal kepemimpinannya sebagai presiden AS, Barack Obama menegaskan arah baru kebijakan luar negeri AS melalui pidato yang disampaikan di Kairo, Mesir pada 2009 berjudul *The New Beginning*. Pidato ini menegaskan arah kebijakan luar negeri AS yang mengutamakan strategi yang lebih asertif dalam melawan ancaman terorisme global. Pendekatan yang baru dan akomodatif terhadap negara-negara Muslim di dunia menjadi fondasi utama dari strategi ini (The White House, 2009, 1).

Sedangkan penerapan istilah *smart power* dalam kebijakan luar negeri AS dikenal luas ketika *US Secretary of State*, Hillary R. Clinton, menyampaikan pidato di *John Jay School of Criminal Justice*, New York saat memperingati satu dasawarsa serangan 9/11. Dalam pidato yang berjudul “*Smart Power Approach to*

Counter Terrorism”, Hillary menekankan pendekatan *smart power* harus mendapat porsi yang lebih besar dalam strategi perlawanan pemerintah AS terhadap ancaman terorisme. Hillary menegaskan pula pentingnya sebuah strategi yang mengintegrasikan semua alat kebijakan luar negeri, tetapi tetap menjunjung nilai-nilai yang dianut bangsa Amerika dan menghormati tata ketertiban dunia, yang ditujukan untuk melawan ancaman teror global.

Pidato Clinton menunjukkan bahwa kebijakan luar negeri pemerintahan Barack Obama berdasarkan strategi *smart power*, khususnya untuk melawan jejaring teror Al-Qaeda. Semenjak periode presiden Barack Obama strategi yang mengedepankan prinsip *smart power* mendominasi semua level kebijakan, baik di level strategi keamanan nasional, keamanan luar negeri, hingga strategi militer. Adanya penerapan prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS melawan al-Qaeda, di periode presiden Barack Obama, merupakan strategi yang berbeda dibandingkan dengan periode presiden George W. Bush.

Terdapat perbedaan strategi militer yang diterapkan pada periode presiden George W. Bush, dibandingkan dengan periode presiden Barack Obama. Perbedaan strategi yang dianalisa dalam tulisan ini adalah strategi militer. Meskipun ancaman, yang menjadi target sasaran strategi militer, masih sama yaitu al-Qaeda telah terjadi perbedaan di dalam strategi militer yang diterapkan oleh AS.

1.2 Asumsi Penelitian

Asumsi dasar penelitian ini, adalah bahwa pelaksanaan strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan merupakan hasil dari sebuah proses pengambilan kebijakan keamanan nasional AS yang dipengaruhi beberapa faktor, internal dan eksternal. Dinamika faktor internal dan eksternal tersebut mengakibatkan strategi militer yang dilaksanakan pemerintah AS, di periode presiden Barack Obama, berbeda jika dibandingkan dengan periode presiden George W. Bush.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Pemerintah AS, di periode presiden Barrack Obama, menerapkan strategi militer yang berbeda dalam melawan al-Qaeda, dibandingkan presiden AS George W. Bush. Perbedaan ini tampak pada penerapan prinsip *smart power* ke dalam strategi militer AS untuk melawan al-Qaeda. Perubahan strategi militer yang terjadi mengindikasikan adanya perubahan faktor-faktor yang terlibat dalam perumusan strategi militer AS.

Untuk memberikan penjelasan terkait faktor apa yang berubah dan bagaimana perubahan faktor tersebut memiliki pengaruh dalam penerapan strategi *smart power* ke dalam strategi militer AS untuk melawan al-Qaeda, penulis mengajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

Mengapa pemerintah AS, di periode presiden Barrack Obama, menerapkan strategi militer yang berlandaskan prinsip *smart power* terhadap al-Qaeda?

Pertanyaan penelitian yang diajukan difokuskan pada al-Qaeda kelompok afiliasi dan pendukungnya yang berada di Afghanistan dan Pakistan.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk menganalisa perubahan strategi militer yang dilakukan pemerintah AS semenjak periode presiden Barrack Obama dalam melawan al-Qaeda kelompok afiliasi dan pendukungnya. Penelitian difokuskan pada dinamika faktor-faktor pengaruh dalam perumusan strategi militer AS.

1.5 Signifikansi Penelitian

Penulis memilih topik penelitian *mainstream* dalam isu pemberantasan jejaring terorisme internasional dengan harapan dapat berkontribusi dalam

perkembangan kajian strategi dan keamanan internasional, khususnya strategi militer dalam menghadapi ancaman jejaring terorisme internasional.

Berdasarkan hal tersebut, penulis berharap dapat memberikan pemetaan awal strategi militer yang diterapkan AS dalam melawan al-Qaeda kelompok afiliasi dan pendukungnya, di Afghanistan dan Pakistan, ataupun dalam konteks yang lebih luas lagi yaitu dalam perspektif keamanan internasional. Lebih lanjut, peneliti berharap pemetaan ini dapat menjadi pijakan bagi penelitian selanjutnya dalam memprediksikan strategi militer AS dalam dinamika keamanan internasional di masa yang akan datang.

1.6 Tinjauan Pustaka

Untuk memberikan gambaran terkait posisi dan signifikansi penelitian ini, maka dilakukan tinjauan pustaka. Tinjauan pustaka ditujukan untuk memperkaya pembahasan penerapan strategi *smart power* dalam pemberantasan al-Qaeda dan jejaring terornya. Hal tersebut dilaksanakan dengan melakukan telusur literatur akademis. Penelusuran literatur akademis yang dilakukan memfokuskan pada dua hal. Pertama adalah Doktrin Bush. Kedua adalah penerapan strategi *smart power* oleh pemerintah Amerika Serikat di level politik internasional. Dengan melakukan telusur literatur akademis yang memfokuskan pada dua hal tersebut, penulis berharap dapat memberikan informasi yang lebih luas terkait penerapan prinsip *smart power* dalam strategi militer AS melawan al-Qaeda.

1.6.1 Doktrin Bush

Periode kepemimpinan presiden George W. Bush disebut sebagai periode lahirnya prinsip-prinsip kebijakan luar negeri AS yang baru, khususnya dalam konteks keamanan. Prinsip ini dikenal sebagai Doktrin Bush. Dikarenakan tidak ada hubungan langsung yang eksplisit antara Doktrin Bush dengan strategi militer AS dalam menangani ancaman terorisme al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya. Maka perlu dibangun sebuah asumsi pemikiran tentang bagaimana sifat dari Doktrin Bush dan bagaimana selanjutnya Doktrin Bush

tersebut menyapah strategi militer AS dalam menangani jejaring teror al-Qaeda, khususnya di Afghanistan dan Pakistan.

Afghanistan

Singh menjelaskan bahwa serangan teror yang dilakukan oleh jejaring teror Al-Qaeda pada 11 September 2001, merupakan hal pendorong dan sekaligus menjadi bagian inti dari munculnya prinsip-prinsip baru dalam penyusunan kebijakan luar negeri maupun kebijakan keamanan AS, yang selanjutnya dikenal sebagai Doktrin Bush, *The Bush Doctrine* (Singh, 2002: 15).

Singh menyatakan, untuk merespon serangan teror 9/11, kebijakan keamanan AS yang diterapkan oleh pemerintahan presiden George W. Bush merupakan usaha untuk membalas dan menghancurkan jejaring teror al-Qaeda. Berlandaskan hal tersebut, maka kebijakan keamanan AS terhadap al-Qaeda di periode presiden George W. Bush mengedepankan strategi yang mengutamakan mobilisasi komponen *hard power*. Hal ini tampak pada strategi penggunaan kekuatan militer terhadap obyek yang dituduh memiliki keterkaitan dengan al-Qaeda seperti pemerintahan Taliban di Afghanistan dan pemerintahan Saddam Husein di Irak.

Prinsip-prinsip yang menyusun Doktrin Bush dapat disimak melalui paparan *State of the Union* 2002 dan 2003, pidato presiden Bush di West Point pada Juni 2002, dan dalam dokumen *National Security Strategy* (NSS) yang dipublikasikan pada September 2002. Menurut Singh, Doktrin Bush mengarahkan kebijakan keamanan AS pada empat hal, yaitu *preventive war*, melawan peredaran senjata pemusnah massal, WMD dan aksi terorisme, perubahan rejim untuk *rogue states* dan promosi demokrasi.

Singh berargumen bahwa Doktrin Bush merupakan produk politik yang dipengaruhi kombinasi beberapa faktor struktural di dalam politik domestik Amerika Serikat. Yaitu, khususnya perbedaan pendapat elit pemerintahan AS

terkait bagaimana seharusnya peran Amerika Serikat di politik internasional paska Perang Dingin. Kedua, posisi sentral di sektor pemerintahan AS terkait perumusan kebijakan luar negeri yang dominan diisi oleh kader partai Republik yang berhaluan neokonservatif. Ketiga, kombinasi persepsi ancaman dan kesempatan yang muncul akibat aksi teror 9/11.

Singh berargumen bahwa Doktrin Bush menunjukkan dua hal, yaitu perubahan beberapa prinsip kebijakan luar negeri Bush sebelum terjadinya 9/11, dan sekaligus mempertahankan sebagian besar nilai kebijakan luar negeri sebelum 9/11. Singh menganalisa bahwa sebagian besar nilai-nilai kebijakan luar negeri AS malah meningkat agresif ke arah yang bersifat unilateral. Hal ini diakibatkan sebagai pemenuhan kebutuhan untuk mempertahankan supremasi AS di politik internasional.

Menurut Kaufman, Doktrin Bush merupakan sebuah seperangkat prinsip strategi, keputusan politik praktis, dan sejumlah ide yang berfungsi sebagai panduan kebijakan luar negeri AS. Kauffman dan Wettenberg mengidentifikasi ada dua pilar utama Doktrin Bush, yaitu serangan *preemptive* terhadap ancaman potensial dan mempromosikan rejim pemerintahan demokratis (Kaufman, 2007: 11).

Sejalan dengan argumen yang diajukan oleh Singh, Swanson menjelaskan dalam pemberantasan jaringan teror 9/11 Al-Qaeda, pemerintah AS di bawah pimpinan presiden George W. Bush memutuskan untuk melakukan serangan militer ke pemerintahan Taliban di Afghanistan. Hal ini disebabkan pemerintah Afghanistan, di era rejim Taliban, menolak untuk menyerahkan tokoh al-Qaeda, Osama bin Laden, yang beroperasi di dalam wilayah Afghanistan. Kebijakan untuk melancarkan serangan militer terhadap rejim Taliban di Afghanistan mendapatkan persetujuan dari PBB (Swanson, 2008: 27).

Swanson menyatakan bahwa kebijakan AS untuk melakukan serangan militer ke rejim Taliban di Afghanistan memiliki alasan yang kuat, tetapi gagal dalam perencanaan dan eksekusi rencana (Swanson, 2008: 33). Menurut Swanson, pemerintah AS yang dipimpin oleh presiden George W. Bush gagal di empat hal.

Yaitu kebutuhan tujuan serangan militer yang tidak jelas. Kedua, kebutuhan kepemimpinan AS yang tidak dapat dipercaya dan rencana eksekusi yang tidak detail. Swanson mengatakan bahwa pemerintah AS juga mengupayakan pembentukan sistem pemerintahan yang baru di Afghanistan, selepas era Taliban. Pada bulan Juni 2002 diadakan sebuah pertemuan Konsil Besar (*Loya Jirga*), yang dihadiri oleh sekitar 1500 delegasi dari perwakilan suku di Afghanistan. Pertemuan ini didukung pemerintah Amerika Serikat dan koalisi negara AS. Pertemuan tersebut menghasilkan kabinet pemerintahan Afghanistan yang dipimpin oleh Hamid Karzai, menggantikan rejim pemerintahan Taliban yang telah digulingkan AS dan koalisinya melalui aksi militer.

Penjelasan Swanson memberikan penjelasan konkrit atas konsep yang diutarakan oleh Singh. Bahwa prinsip Doktrin Bush, yaitu *preemptive war* terhadap aktor teror dan pergantian rejim terbukti melalui serangan militer AS ke Afghanistan, yang kemudian diikuti dengan dibentuknya pemerintahan baru Afghanistan di bawah pimpinan Hamid Karzai.

Swanson menjelaskan kebijakan pemerintah AS untuk melakukan serangan militer ke Afghanistan telah gagal untuk memenangkan perang dari Taliban. Swanson memperkuat pernyataan ini dengan mengutarakan dua alasan. Pertama, pemerintahan presiden George W. Bush gagal untuk menyediakan kekuatan militer yang efektif untuk menyelesaikan tugas serangan militer ke Afghanistan. Kedua, tidak adanya rencana yang komprehensif untuk memenangkan perang dan khususnya menciptakan kedamaian di Afghanistan. Hal ini tampak dari pengalihan kekuatan militer AS, khususnya satuan tempur khusus yang dapat berbahasa Arab, ke Iraq yang kemudian tidak diganti dengan kekuatan militer yang setara kemampuannya.

Menurut Swanson, Afghanistan seharusnya menjadi fokus utama kebijakan pemerintah AS dalam memerangi jejaring teror al-Qaeda, dibandingkan dengan rejim Sadaam Husein di Irak. Pernyataan Swanson didasarkan pada pertimbangan geopolitik. Afghanistan berbatasan dengan negara lainnya yang memiliki ancaman teror selain dari al-Qaeda. Pakistan di perbatasan bagian selatan dan timur. Iran di bagian barat, dan negara pecahan Eropa Timur lainnya

yang memiliki kekuatan senjata nuklir. Kegagalan AS untuk fokus di Afghanistan, berarti kegagalan besar dalam perang melawan Al-Qaeda. Swanson menyebutkan bahwa keputusan untuk melakukan serangan militer ke Afghanistan telah mengakibatkan perpecahan dukungan NATO untuk AS. Keputusan serangan militer yang terkesan unilateral, mendahului keputusan PBB maupun NATO, telah menimbulkan *image* bahwa AS melupakan dan melecehkan NATO sebagai aliansinya (Swanson, 2008: 37).

Lindsay dan Daalder mengelaborasi penjelasan Singh terkait dengan Doktrin Bush. Daalder dan Lindsay menegaskan bahwa strategi presiden George W. Bush dalam merespon serangan teror 9/11 tampak pada *State of Union 2002*. Daalder dan Lindsay mengatakan bahwa strategi pemerintah AS di bawah pimpinan presiden George W. Bush mengidentifikasi ancaman terbesar teror bagi AS. Ancaman teror bagi AS yaitu penggabungan terorisme, rejim tiran, dan kepemilikan senjata teknologi WMD. Daalder dan Lindsay berargumen bahwa strategi penanganan terorisme yang disusun oleh presiden George W. Bush terhadap al-Qaeda dan kelompok teror lainnya menekankan penggunaan *power* yang dimiliki AS, kepemimpinan AS di tingkat global, *rogue states* dan kebutuhan untuk bertindak *pre-emptive* terhadap ancaman (Lindsay dan Daalder, 2003: 13).

Van Evera berpendapat bahwa pemerintah AS di periode Bush hanya menjalankan sebuah peperangan yang bersifat satu dimensi saja terhadap jejaring teror al-Qaeda. Pemerintahan Bush hanya memfokuskan pada serangan militer ofensif terhadap al-Qaeda di luar negeri dan tidak memperhatikan tiga sektor lainnya yang sama penting: meningkatkan pertahanan dalam negeri, mengamankan senjata dan materi pembuat senjata pemusnah massal dari kemungkinan jatuh atau dicuri oleh kelompok teror, dan memenangkan peperangan ide, *war of ideas* (Evera, 2006: 1).

Apa yang dilakukan oleh pemerintahan Bush, menurut Van Evera, berbeda dengan sejarah pelaksanaan perang yang pernah dilakukan oleh pemerintah AS di periode sebelumnya, seperti di periode Perang Dunia II dan Perang Dingin. Van Evera mengatakan bahwa peperangan yang dilakukan oleh pemerintah AS di

jaman Perang Dunia II dan Perang Dingin mengerahkan segala macam aspek kekuatan. Mulai dari kekuatan militer, ekonomi, politik dan juga ideologis. Pada periode Perang Dunia II, pemerintah AS memobilisasi kekuatan militer, politik dan instrument ekonomi untuk mengalahkan kekuatan *axis*. Selain itu, AS juga mengerahkan pengaruh dari budaya Hollywood sebagai elemen kekuatan lainnya. Sedangkan pada masa Perang Dingin, AS mengerahkan kekuatannya melalui program *Marshall Plan* dan *Alliance for Progress* untuk menandingi pengaruh kekuatan komunis Uni Soviet. Sedangkan di sisi ideologis, pemerintah AS mengerahkan kekuatannya melalui propaganda yang dilakukan oleh *US Information Agency*.

Uraian yang disampaikan oleh Singh, Kauffman dan Wattenberg, Swanson, Daalder dan Lindsay, dan Van Evera memiliki satu titik temu. Yaitu, Doktrin Bush merupakan inti kebijakan luar negeri AS terhadap pemberantasan jejaring teror al-Qaeda. Sebagai respon atas serangan teror al-Qaeda, Doktrin Bush mengedepankan penerapan strategi *hard power*, yaitu konsep *pre-emptive action*, melawan peredaran WMD, memberantas terorisme, perubahan rejim untuk *rogue states*, dan promosi demokrasi.

Dengan sifatnya yang mengedepankan *hard power*, maka penyusunan dan penerapan strategi militer AS, di periode presiden George W. Bush, dalam merespon ancaman jejaring teror al-Qaeda, telah didominasi pula oleh prinsip-prinsip strategi yang bersifat *hard power*. Dominasi ini tampak melalui kebijakan penerapan kekuatan militer yang ofensif, unilateral, terhadap al-Qaeda maupun kelompok pendukungnya seperti Taliban.

Irak

Doktrin Bush tidak hanya difokuskan pada jejaring teror al-Qaeda yang berada di Afghanistan. Prinsip Doktrin Bush menyerukan bahwa segala macam ancaman keamanan harus dinetralisir sebelum ancaman tersebut dapat menyerang AS di dalam wilayah AS. Oleh sebab itu, konsep *preemptive strike* muncul.

Dalam pidato *State of Union* yang disampaikan di tahun 2002, presiden Bush mengungkapkan bahwa al-Qaeda merupakan salah satu penebar ancaman teror diantara aktor lainnya. Bush mengungkapkan bahwa selain al-Qaeda, terdapat *Axis of Evil*, yaitu negara-negara penebar ancaman keamanan terhadap Amerika Serikat dan dunia. *Axis of Evil* terdiri dari Irak, Iran, dan Korea Utara. *Axis of Evil* sebagai poros penebar ancaman terhadap keamanan Amerika Serikat dan kestabilan dunia merupakan perwujudan persepsi ancaman AS terhadap keberadaan *rogue states* dan perkembangan kepemilikan WMD yang meluas hingga ke *rogue states* (D.Smith, 2006: 5). Pembahasan kebijakan luar negeri AS terhadap Irak merupakan bagian dari penjelasan terkait strategi mobilisasi *power* oleh pemerintah AS terhadap ancaman teror.

Gendzier menganalisa kebijakan luar negeri Amerika Serikat di Timur Tengah sebagai bagian integral dari kebijakan “*War on Terror*”. Gendzier menyatakan kebijakan “*War on Terror*” terkait erat dengan kebijakan energi AS. Bahwa pelaksanaan kebijakan “*War on Terror*” di Timur Tengah ditujukan untuk mengamankan suplai dan distribusi minyak Timur Tengah ke AS. Hal ini menurut Gendzier terkait dengan sejarah politik minyak dalam sejarah kebijakan luar negeri AS. Bahwa kepentingan nasional untuk mengamankan suplai energi minyak dicapai melalui pelaksanaan kebijakan luar negeri AS. Oleh karena itu, menjadi logis bahwa kebijakan luar negeri AS terhadap Irak merupakan kebijakan yang dipengaruhi oleh kepentingan terkait minyak (Gandzier, 2003: 18).

Menurut Gendzier, kebijakan penyerangan AS ke Irak di tahun 2003 dipengaruhi oleh pertimbangan pengamanan suplai dan ketersediaan minyak untuk memenuhi kepentingan energi AS di masa depan. Kebutuhan ini semakin diperkuat dengan keberadaan rejim Saddam Husein yang dipersepsikan sebagai ancaman kestabilan wilayah Timur Tengah (Gandzier, 2003: 19).

Walt menekankan adanya dogma kepentingan pengamanan suplai minyak sebagai inti kebijakan luar negeri AS terhadap Irak. Walt menganalisa bahwa kebijakan luar negeri AS terhadap Irak merupakan produk kebijakan yang dipengaruhi oleh keberadaan kelompok lobi Israel di politik domestik AS. Bahwa perumusan strategi pemerintah AS terhadap Irak ditentukan oleh pengaruh

kelompok lobi Israel. Menurut Walt, kelompok lobi Israel merupakan faktor dominan dalam pengambilan keputusan untuk menyerang Irak di tahun 2003 (Walt, 2010, para.1). Walt menjelaskan bahwa ide awal penyerangan ke Irak dimunculkan oleh kelompok neokonservatif di dalam pemerintahan AS dan tidak dari pihak Israel. Tetapi pemunculan ide penyerangan ke Irak oleh neokonservatif ditujukan untuk memberikan dukungan kepada Israel (Walt, 2010, para.4).

Melalui penjelasan yang disampaikan oleh Gendzier dan Walt maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan luar negeri AS terhadap Irak menggunakan penerapan strategi *hard power*. Pengerahan kekuatan militer ke Irak untuk menjatuhkan rejim Saddam Husein oleh pemerintah Amerika Serikat merupakan wujud dari penerapan strategi *hard power*.

1.6.2 Kebijakan luar negeri AS berdasarkan prinsip *smart power*

Huff menganalisa mobilisasi *hard power* dan *soft power* dalam kebijakan luar negeri AS. Pertama, Doktrin Truman. Menurut Huff, Doktrin Truman menggambarkan kebijakan AS untuk melawan perluasan pengaruh komunisme di wilayah Eropa dengan penggunaan komponen *hard power*. Dalam hal ini yaitu kekuatan militer. Doktrin Truman dikenal luas oleh publik AS ketika presiden Truman menyampaikan pidato di depan Kongres AS yang menyatakan bahwa AS akan mendukung dan memberikan bantuan terhadap orang-orang yang memperjuangkan kebebasan dengan melawan kekuatan militer dan tekanan dari pihak/ negara luar. Pernyataan ini merujuk pada pernyataan pemerintah Inggris kepada AS bahwa ancaman dan tekanan dari komunisme Uni Soviet kepada Yunani dan Turki tidak dapat lagi ditangani Inggris dan secara tidak langsung meminta AS untuk terlibat (Huff: 4).

Kedua, *Marshall Plan*. Menurut Huff, *Marshall Plan* menunjukkan penggunaan *soft power* AS dalam melawan perluasan ideologi komunisme di wilayah Eropa. *Marshall Plan* merupakan paket bantuan keuangan yang dikucurkan AS pada tahun 1947 untuk membantu pembangunan kembali infrastuktur dan institusi keuangan Eropa. Huff mengatakan bahwa *Marshall Plan* memiliki dua tujuan. Yaitu untuk membantu restrukturisasi Eropa dan

memenangkan *hearts and minds* orang-orang Eropa dari ancaman komunisasi Eropa. Tulisan Huff menunjukkan bahwa dalam isu penanganan komunisme di Eropa, pemerintah AS menerapkan dua strategi yaitu *hard power*, dalam bentuk Doktrin Truman, dan *soft power* dalam bentuk *Marshall Plan*.

Menke menegaskan lebih lanjut penjelasan dari Huff terkait *Marshall Plan*. Menke menganalisa keterlibatan pemerintah Amerika Serikat dalam pembangunan Jerman paska Perang Dunia II. Menke menyatakan *Marshall Plan* sebagai contoh penggunaan *soft power* yang paling sukses dalam sejarah diplomasi AS (Menke, 2009: 6). Menke mengatakan sebagai okupan negara Jerman, hadiah pemenang Perang Dunia II, pemerintah AS menyerukan kebijakan reformasi sistem ekonomi, pemerintahan, dan ideologi bangsa Jerman. Kebijakan ini lahir dari pemahaman pemerintahan AS terhadap Jerman Barat, yang dipandang sebagai *buffer state* dari ancaman komunisme yang disebarkan Uni Soviet bersama aliansi komunis lainnya di Eropa bagian timur. *Marshall Plan* merupakan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah AS untuk menghadapi ancaman komunisasi Uni Soviet dengan penggunaan *soft power*. *Marshall Plan* pada saat itu, tahun 1948-1952, terhitung sangat besar nominalnya yang setara dengan 2 % pendapatan nasional AS pada jaman itu. Sedangkan, saat ini saja bantuan keuangan AS kepada dunia hanya sekitar 0.4 % dari pendapatan nasional AS. Secara total *Marshall Plan* berjumlah US\$ 13 milyar yang diinjeksikan kepada 18 negara Eropa Barat selama selang waktu 4 tahun, dengan beberapa persyaratan (Menke, 2009: 6).

Selain *Marshall Plan*, pemerintah AS juga menelurkan kebijakan yang berdimensi *soft power* lainnya, yaitu *American Houses* (atau dikenal juga sebagai Institut Amerika-Jerman). Yaitu sebuah sebuah perpustakaan mini, yang kemudian berkembang menjadi sebuah pusat pertunjukan kebudayaan kedua negara. *American Houses* dibangun oleh pemerintah AS untuk mere-educasi bangsa Jerman, khususnya dengan mengenalkan kembali nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia selepas dominasi *Nazi values* di Jerman selama 12 tahun. Banyak kegiatan kebudayaan yang dilakukan di *American Houses* mulai dari

seminar, diskusi, konferensi, pemutaran film Amerika, bedah buku, kelas melukis dan seni musik, hingga pertunjukan drama (Menke, 2009: 10).

Berbeda dengan Huff dan Menke yang memfokuskan pembahasan pada *Marshall Plan*, Bacevich memaparkan mobilisasi *hard power* AS yang terdapat di dalam Doktrin Carter. Bacevich berargumen bahwa Doktrin Carter memberikan rasionalitas atas intervensi militer AS, terbuka maupun tidak terbuka, di seluruh penjuru dunia hingga kini (Bacevich, 2010: 1). Doktrin Carter mulai dikenal pada tahun 1980, presiden Carter menyerukan bahwa segala kekuatan dari luar [Teluk Persia] yang berusaha meraih kontrol atas Teluk Persia akan dianggap pemerintah Amerika Serikat telah menyerang kepentingan keamanan vital negara Amerika Serikat juga dan akan dibalas oleh AS dengan menggunakan segala macam tindakan yang dianggap diperlukan (Bacevich, 2010: 1). Pernyataan ini merujuk pada usaha pemerintah Uni Soviet yang berusaha menempatkan kekuatan militer Uni Soviet di wilayah Teluk Persia. Menurut Bacevich, Doktrin Carter memungkinkan pemerintah AS hingga kini dapat melakukan intervensi secara rasional di politik internasional. Beberapa peristiwa berikut merupakan pelaksanaan kebijakan dari pengejawantahan Doktrin Carter, yaitu; Perang Afghanistan I (1979-1989), perang melawan rejim Khaddafi (1981-1988), Perang Irak I (1990-1991), Intervensi di Somalia (1992-1993), Perang Afghanistan II (2001-2003), Perang Irak II (2003) (Bacevich, 2010: 2). Pernyataan presiden Carter yang bersifat ancaman dan menggunakan kekuatan militer sebagai inti ancaman dapat dikategorikan sebagai mobilisasi *hard power*.

Penjelasan yang disampaikan oleh Huff, Menke dan Bacevich memberikan pemahaman bahwa penerapan strategi *hard power*, *soft power* maupun kombinasi keduanya memiliki akar panjang dalam sejarah kebijakan luar negeri AS. Dalam sejarah kebijakan luar negeri AS, mobilisasi *hard power* dan *soft power* telah dilaksanakan secara bergantian dalam interaksi dengan negara lain. Masa-masa selama Perang Dunia I dan II, strategi yang mengedepankan *hard power* lebih menonjol. Sebaliknya setelah masa Perang Dunia, maka penggunaan strategi *soft power* menjadi lebih menonjol.

1.7 Kerangka Pemikiran

Di dalam penelitian yang dilakukan, penulis menggunakan beberapa konsep dan teori. Untuk memberikan definisi dan batas yang jelas mengenai apa dan bagaimana konsep dan teori tersebut digunakan dalam penelitian, maka disampaikan penjelasan sebagai berikut.

1.7.1 Terorisme

Pendefinisian terorisme merupakan pijakan awal untuk memahami konsep lain yang akan dibahas di bagian tulisan selanjutnya. Crenshaw menegaskan bahwa dengan memberikan label 'teroris' pada suatu identitas/ kelompok identitas, maka hal tersebut akan kemudian menentukan pilihan opsi/ mengenai solusi terkait penanganan aksi teror yang muncul (J.Whittaker, 2001: 10).

Setiap akademisi memiliki definisi masing-masing mengenai konsep terorisme. Tiap institusi di negara mana pun memiliki pemaknaan yang berbeda mengenai terorisme. Keragaman definisi terorisme dipengaruhi kuat oleh pengaruh konteks dari terorisme itu sendiri. Konteks meliputi; faktor historis, sosial, ekonomi, etnis, dan terkadang faktor psikologis. Faktor-faktor tersebut dapat mempengaruhi pemikiran, tingkah laku, maupun aksi teroris yang akan muncul. Hoffman berpendapat bahwa terorisme menjadi sukar untuk didefinisikan, diakibatkan karena selama dua ratus tahun terakhir definisi terorisme terus-menerus mengalami perkembangan. Perkembangan dimulai mulai dari pemaknaan terorisme yang bermakna gerakan revolusioner, kemudian diasosiasikan dengan perlawanan kelompok *freedom fighters*, hingga kemudian dipandang sebagai bentuk perlawanan terhadap kekuatan dan nilai-nilai Barat. Tekadang pun, terorisme juga dikaitkan sebagai bentuk sebuah operasi militer sebuah negara kecil untuk melawan negara yang lebih besar (J.Whittaker, 2001: 4).

Hoffman berpendapat bahwa terorisme merupakan sebuah tindakan yang direncanakan, melalui perhitungan yang matang dan merupakan sebuah aksi yang sistematis. Dalam perspektif *power*, terorisme direncanakan untuk dapat menciptakan *power*. Tetapi ketika *power* tersebut tidak ada, maka ditujukan untuk

mengkonsolidasikan situasi agar *power* dapat terkumpul. Tujuan tersebut dicapai dengan melakukan publisitas atas aksi kekerasan yang dilakukan teroris. Melalui publisitas kekerasan, teroris bertujuan untuk memperluas *power* yang dimiliki di level lokal, nasional, dan internasional (J.Whittaker, 2001: 5).

Crenshaw menyatakan bahwa terorisme adalah aksi kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan yang bersifat sistematis, dilakukan pada sejumlah populasi yang lebih kecil jumlahnya dibandingkan populasi yang lebih besar, yang merupakan target sebenarnya. Target sebenarnya merupakan populasi yang jumlahnya lebih besar, umumnya berada di luar wilayah terjadinya aksi teror, dan bersifat sebagai penonton. Aksi teror yang dilakukan di populasi yang lebih kecil ditujukan untuk mengubah perilaku atau mencapai sesuatu yang berada di wilayah populasi yang lebih besar dan lebih luas. Menurut Crenshaw, yang berpendapat sama dengan Hoffman, terorisme sukar untuk didefinisikan, dikarenakan terorisme adalah terminologi yang tidak netral. Menurut Crenshaw hal ini disebabkan oleh faktor objektivitas yang berperan sangat besar dalam pelabelan terorisme. Lebih lanjut menurut Crenshaw, hal ini terkait erat dengan tindakan seorang aktor yang seringkali mengkombinasikan pelabelan terorisme dengan aksi politik yang lebih lanjut (J.Whittaker, 2001: 11).

Terorisme dalam perspektif strategi militer

Dalam penelitian ini, konsep terorisme ditempatkan dalam perspektif strategi militer. Pendefinisian terorisme yang dilakukan penulis mengacu pada panduan yang digunakan oleh pihak militer AS. Pendefinisian terorisme dalam strategi militer AS memandang terorisme sebagai sebuah metode kekerasan yang digunakan oleh kelompok-kelompok tertentu. Oleh karena itu, kelompok apapun yang melakukan tindakan teror seperti yang dimaksud, dipandang sebagai teroris atau kelompok teroris. Kelompok identitas yang dimaksud dapat berupa kelompok insurgensi, kelompok kekerasan ekstrem, paramiliter, ataupun jejaring yang memfokuskan aktivitasnya pada kegiatan terorisme.

Di dalam *Joint Publication Chief of Staffs*, terorisme dimaknai sebagai penggunaan kekerasan atau ancaman kekerasan yang terkoordinir atau penggunaan ancaman kekerasan untuk menciptakan rasa takut; yang ditujukan untuk memaksa atau mengintimidasi pemerintahan atau masyarakat dalam mencapai tujuan yang bersifat politik, religius, atau ideologis (Joint Chief of Staffs: 13). Selain itu disebutkan bahwa terorisme dapat dilakukan sebagai sebuah aktivitas tunggal ataupun bagian dari tindakan yang lebih besar dari suatu kelompok insurgensi, khususnya dengan tujuan untuk menguasai suatu wilayah tertentu. *Joint Publication Chief of Staffs* merupakan panduan resmi yang digunakan oleh personil militer AS dalam melakukan operasi militer dalam melawan terorisme, khususnya di Afghanistan. Dalam konteks strategi militer AS, terorisme dipandang sebagai konsep yang berevolusi. Berawal dari sebuah taktik dengan ruang lingkup domestik, dengan menasar sebuah populasi dan wilayah tertentu, maka kini mengalami pergeseran. Kini terorisme, dalam perspektif militer, berkembang menjadi sebuah ancaman yang bersifat lintas batas, dan khususnya mengancam keamanan AS dan negara-negara Barat (Joint Chief of Staffs: 33).

Al-Qaeda sebagai salah satu bentuk kelompok terorisme merupakan ancaman terorisme terbesar bagi keamanan nasional AS. Melalui *National Strategy for Counterterrorism*, dipublikasikan pada Juni 2011, pemerintah AS menyatakan bahwa ancaman terorisme yang dilancarkan oleh al-Qaeda meliputi jaringan inti al-Qaeda, kelompok afiliasi, dan pendukungnya. Kelompok afiliasi dalam penelitian ini dimaknai sebagai kelompok teror yang berada dalam jejaring sosial yang sama dan kelompok maupun individu yang melawan AS dengan kekuatan militer yang tidak sah.

1.7.2 Smart power sebagai sebuah strategi

Power merupakan kemampuan seorang aktor untuk mempengaruhi perilaku aktor lain untuk melakukan apa yang diharapkan aktor utama. *Power*

dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok utama; *hard power* dan *soft power* (Armitage dan Nye, 2007: 6).

Hard Power

Sebagai bagian dari *smart power* adalah komponen *hard power*. Nye memaknai *hard power* sebagai penggunaan komponen *power* dengan pemaksaan, *coercion*. Ketika suatu aktor menggunakan strategi *hard power* berarti aktor tersebut menerapkan konsep *stick and carrot*. *Stick* dalam hal ini adalah hukuman. Yaitu diberikan jika aktor lain menolak untuk mentaati apa yang ditentukan oleh aktor pemilik *power*. Sedangkan *carrot* dalam hal ini adalah hadiah/ penghargaan. Yaitu diberikan jika suatu aktor mentaati apa yang telah ditentukan oleh aktor pemilik *power*. Menurut Nye, penggunaan strategi *hard power*, dengan kekuatan militer misalnya, cocok untuk digunakan dalam mengalahkan lawan yang berbentuk sebuah negara. Tetapi *hard power* tidak efektif jika dihadapkan untuk melawan *ideas*. Nye menjelaskan bahwa penggunaan *hard power* dapat dianalogikan sebagai penggunaan “stick” dan “carrot”. “Stick” merujuk pada penggunaan kekuatan militer negara yang dikerahkan untuk memaksa negara lain agar mentaati kemauan negara pengirim kekuatan militer tersebut. Sedangkan “carrot” merupakan penggunaan kekuatan ekonomi dengan tujuan untuk mengarahkan negara lain agar sesuai dengan kebutuhan negara tersebut (Nye, 2004: 5).

Soft Power

Nye melihat *soft power* sebagai kemampuan aktor, tanpa menggunakan pemaksaan (*coercion*), untuk menggiring/ mengundang pihak lain untuk berpihak ke aktor tersebut. Menurut Nye, unsur utama *soft power* adalah legitimasi. Dengan memiliki legitimasi, apapun yang dilakukan aktor akan lebih mudah untuk diterima oleh aktor lain. Nye berargumen lebih mudah untuk menarik seseorang ke ide-ide demokrasi, daripada harus memaksa mereka menjadi demokratis. Bagi

Nye, *soft power* adalah kunci utama untuk menciptakan perdamaian (Nye, 2004: 11). Menurut Nye, *soft power* dapat berupa sebuah seni kebijakan luar negeri agar negara lain tertarik untuk menjalankan sesuatu tanpa adanya unsur paksaan. Umumnya seni tindakan ini berupa kegiatan program pertukaran budaya, informasi dan *soft issues* lainnya.

Smart Power

Nye merupakan tokoh utama pengagas konsep *smart power*, tetapi bukan satu-satunya. Menurut Nye, *smart power* bukan *hard power* maupun *soft power*. *Smart power* merupakan kemampuan aktor untuk menggabungkan kedua *power* tersebut. Menerapkan prinsip *smart power* berarti mengembangkan sebuah strategi yang terintegrasi, berbasis sumberdaya, dan instrumen untuk mencapai tujuan yang digariskan, baik dengan *hard power*, *soft power* maupun gabungan keduanya. Nye mencontohkan bahwa strategi berdasarkan prinsip *smart power* adalah sebuah strategi yang menekankan pentingnya militer yang kuat, pentingnya aliansi, kemitraan, dan institusional di berbagai level untuk mendukung pengaruh dan legitimasi suatu aktor (Armitage dan Nye, 2007: 7). Nye menyatakan bahwa di abad ke-21, AS sebagai negara *superpower* harus memiliki strategi yang berbeda dibandingkan periode sebelumnya. Di abad ke-21, *power* terbagi ke beberapa aktor dan tidak merata, adanya kebangkitan beberapa negara dalam politik internasional. Oleh karena itu, AS harus mampu mengembangkan strategi *smart power*, strategi yang mengkombinasikan sumber daya *hard power* dan *soft power*, dan menekankan pentingnya pendekatan aliansi dan jejaring yang responsif dalam menghadapi ancaman (Nye, 2010: 3).

Suzanne Nosel, mantan Deputy Duta Besar AS untuk PBB periode 1999-2001, memiliki pandangan yang sama dengan Nye mengenai *smart power*. Nossel menegaskan bahwa *smart power* lebih condong dipahami dalam konteks *soft power*, sesuatu yang lebih bersifat asertif (Nossel, 2004: 132). Nossel menegaskan bahwa *smart power* dapat dipahami sebagai *smart use of power*, sebuah cara yang cerdas dalam memilah dan memilih penggunaan *power*. Menurut Nossel segala

instrumen *power* adalah sama penting. Oleh sebab itu pemilihan penggunaan instrumen *power* bergantung pada konteks-nya. Sebelum menentukan jenis instrumen *power* yang akan digunakan, maka negara harus melakukan pendefinisian kepentingan nasional dengan cerdas, *smart definition of US interest*. Menurut Nossel, dalam prakteknya *smart power* harus menentukan titik temu antara realisme dengan idealisme.

Penjelasan yang diutarakan oleh Nye dan Nossel membentuk pemahaman *smart power* dalam perspektif strategi. Paparan Nye dan Nossel menekankan bahwa sumber daya yang ada, *hard power* dan *soft power*, harus diatur dengan cara dan sudut pandang yang cerdas. Manajemen sumber daya harus mampu mendayagunakan sumber-sumber dari negara mitra, aliansi dan anggota jejaring. Penggunaan sumber daya harus disesuaikan dengan ancaman yang akan disasar, kepentingan keamanan nasional yang akan dipertahankan, ataupun sebaliknya. Hal ini berarti sebuah proses yang fleksibel dan *reverseable*. Tujuan akhir dari penggunaan sumberdaya, tidak hanya pada pencapaian pemenuhan kepentingan keamanan nasional, tetapi juga harus mampu mempertahankan dan meningkatkan pengaruh, legitimasi dari negara yang bersangkutan di level politik internasional.

1.7.3 Strategi Militer

Untuk melawan al-Qaeda dan jejaring terornya, diperlukan strategi komprehensif, mencakup strategi militer dan strategi non-militer. Strategi disusun berdasarkan karakter ancaman teror yang muncul dan bagaimana solusi berbasis sumber daya terbaik untuk meredam ancaman teror tersebut. Strategi yang disusun negara, seperti AS misalkan, akan memberikan paparan dan arahan mengenai prioritas apa yang ingin dicapai, kapan, dan bagaimana metode pengerahan sumber daya yang dimiliki; dana, waktu, keuntungan politik dan kekuatan militer (Posen, 2001: 42).

Dalam pemahaman yang paling dasar, strategi mencakup apa yang ingin dicapai, menentukan mekanisme terbaik untuk mencapai tujuan, dan tahap implementasi (The Strategic Environment, 1997: 9).

Menurut Drew dan Snow, strategi adalah sebuah rencana aksi yang mengorganisir usaha-usaha untuk mencapai sebuah tujuan. Di era politik internasional modern, strategi merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang kompleks, menghubungkan antara tujuan akhir dengan metode dan sumber daya untuk mencapai tujuan tersebut (Drew dan Snow, 1988: 13).

Drew dan Snow menjelaskan bahwa perumusan strategi militer merupakan bagian integral dari proses perumusan strategi politik, yang terdiri dari lima tahapan: Pertama, perumusan tujuan keamanan nasional. Perumusan tujuan bersama dalam konteks keamanan nasional merupakan langkah awal yang harus ditempuh sebelum menuju perumusan sebuah strategi yang lebih taktis lagi. Dengan memiliki tujuan keamanan nasional, strategi yang bersifat lebih taktis dapat kemudian disusun dan dilaksanakan. Ketika sebuah tujuan keamanan nasional tidak konsisten, atau tidak adanya konsensus nasional dari para pemangku kepentingan terkait, maka proses perumusan strategi selanjutnya akan menjadi lebih sulit (Drew dan Snow, 1988: 14).

Berpijak pada tujuan keamanan nasional yang telah disepakati, maka disusun *grand strategy*, sebuah strategi nasional. Setelah merumuskan apa tujuan keamanan nasional, maka kemudian ditentukan bagaimana mekanisme penggunaan instrumen kekuatan nasional untuk mencapai tujuan tersebut. Strategi nasional adalah seni dalam mengkoordinir penggunaan instrumen kekuatan nasional. Koordinasi pengembangan dan penggunaan kekuatan nasional merupakan hal fundamental dalam strategi nasional (Drew dan Snow, 1988: 16).

Dalam konteks negara, strategi nasional merupakan level tertinggi hubungan antara instrumen kekuatan nasional non-militer dengan kekuatan militer. Hal ini dilatarbelakangi tiga alasan. Pertama, strategi nasional merupakan *focal point* dalam penggunaan kekuatan militer di level hubungan internasional. Kedua, dalam situasi perang, maka mobilisasi instrumen non-militer merupakan penyokong utama dalam pengerahan kekuatan militer. Ketiga, kombinasi instrumen non-militer dengan militer merupakan sebuah pendekatan yang tepat dalam menghadapi perkembangan konflik modern khususnya di negara dunia ketiga (Drew dan Snow, 1988: 17). Strategi nasional menjadi dasar untuk

penyusunan strategi lainnya. Salah satunya adalah strategi militer. Strategi dalam bidang militer merupakan salah satu instrumen untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Penyusunan strategi militer memperhatikan nilai-nilai yang terkandung di strategi nasional (Drew dan Snow, 1988: 18).

John F. Antal membagi konsep strategi militer ke dalam tiga level, yaitu strategi militer, strategi operasional dan taktik. Konseptualisasi Antal menempatkan strategi militer, strategi operasional dan taktik sebagai sebuah konsep yang saling berkaitan dan urut. Menurut Antal, strategi militer adalah seni dan ilmu dalam memobilisasi kekuatan militer negara, atau sebuah aliansi untuk mencapai tujuan politik dengan pengerahan kekuatan militer. Strategi militer menetapkan tujuan yang akan dicapai dalam pelaksanaan peperangan. Strategi militer dalam operasionalnya melibatkan kegiatan alokasi kekuatan, penyusunan prasyarat penggunaan kekuatan dan penetapan tujuan akhir yang spesifik (Anthal, 1992: 24).

Level selanjutnya adalah strategi operasional. Antal menyatakan strategi operasional dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya di level strategi militer. Dalam pemahaman ini, maka strategi operasional merupakan penghubung antara strategi militer dengan taktik. Dalam pelaksanaan di medan tempur maka strategi operasional harus beradaptasi dan dinamis. Model pelaksanaan strategi operasional yang dilaksanakan di medan tempur memiliki ciri khas masing-masing. Tiap medan tempur memiliki keunikan masing-masing. Taktik merupakan seni dalam menjalankan strategi operasional di medan tempur (Anthal, 1992: 27).

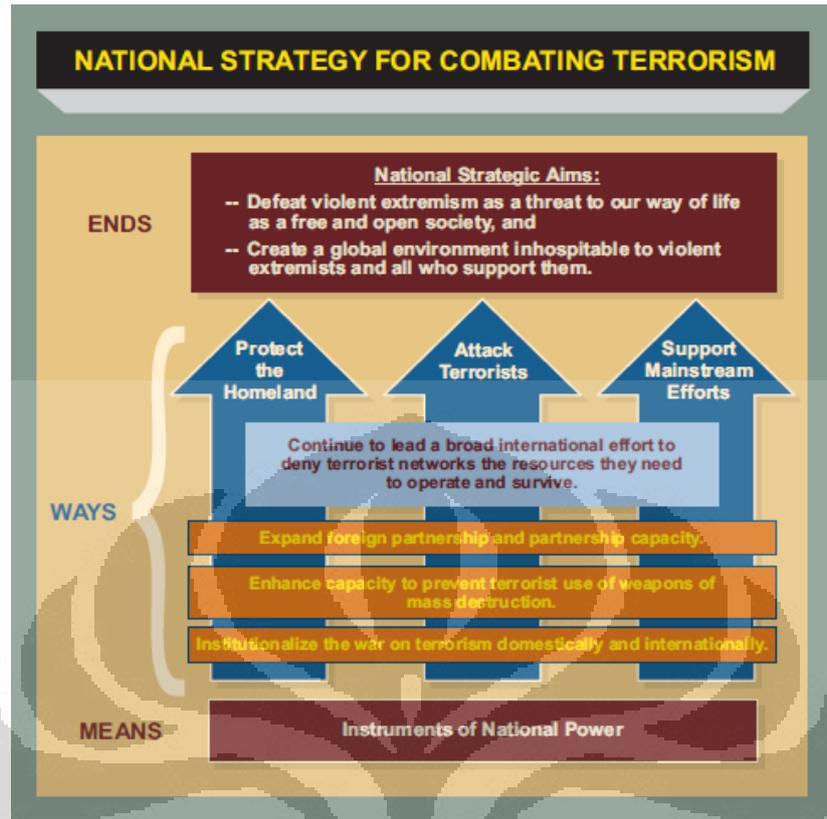
Persamaan antara definisi yang disampaikan oleh Posen, Dren dan Snow, dan Antal mengenai strategi militer adalah:

- a. Bahwa strategi militer memiliki konteks. Tiap konteks tersebut akan melahirkan sebuah strategi dengan bentuk dan sifat yang berbeda. Di level operasional, diidentifikasi tiga macam strategi. Mulai dari strategi militer, strategi operasional dan taktik. Ketiga jenis strategi ini saling terkait dan

tidak berdiri sendiri. Hal ini disebabkan dalam perspektif militer ketiga jenis strategi ini digunakan.

- b. Ketiga jenis strategi yang disebut sebelumnya merupakan sebuah proses. Dapat dikatakan tiap level strategi memiliki tujuan yang berbeda, tetapi berada dalam kerangka tujuan politik yang sama. Tujuan yang ditentukan di level strategi yang lebih atas akan dicapai dengan rangkaian mekanisme yang disusun di level strategi yang lebih rendah lagi.
- c. Ketiga jenis strategi di level yang berbeda tersebut memiliki tiga komponen yang sama; ancaman, tujuan, dan sumberdaya. Ancaman merupakan hal dasar yang melatarbelakangi dibutuhkannya suatu strategi. Penyusunan strategi memiliki tujuan yang akan dicapai dengan perhitungan sumberdaya yang dimiliki.

Strategi nasional AS untuk melawan terorisme dapat disimak dalam publikasi resmi dari *Joint Chief of Staffs, Joint Publication 3-26: Counterterrorism*. Menurut publikasi tersebut, tujuan dari strategi melawan terorisme adalah mengalahkan kekerasan eketremisme yang merupakan ancaman kehidupan masyarakat yang terbuka dan bebas, dan menciptakan lingkungan global yang tidak bersahabat bagi kekerasan ekestremisme dan semua elemen pendukungnya. Tujuan ini dapat dicapai dengan tiga mekanisme, yaitu; melindungi lingkungan domestik dan tanah air, menyerang kekuatan teroris yang ada di lingkungan domestik maupun negara lain dan mengintegrasikan usaha-usaha lainnya untuk menolak kekerasan ekstremisme. Sumberdaya yang digunakan untuk mencapai tujuan keamanan nasional adalah kolaborasi penggunaan kekuatan nasional AS dengan negara lain.



Gambar 1.1 Strategi Nasional AS Untuk Melawan Ancaman Terorisme

Sumber: "Joint Publication 3-26 Counterterrorism, hal 26, I-5"

Hubungan Strategi Militer dan Strategi Nasional

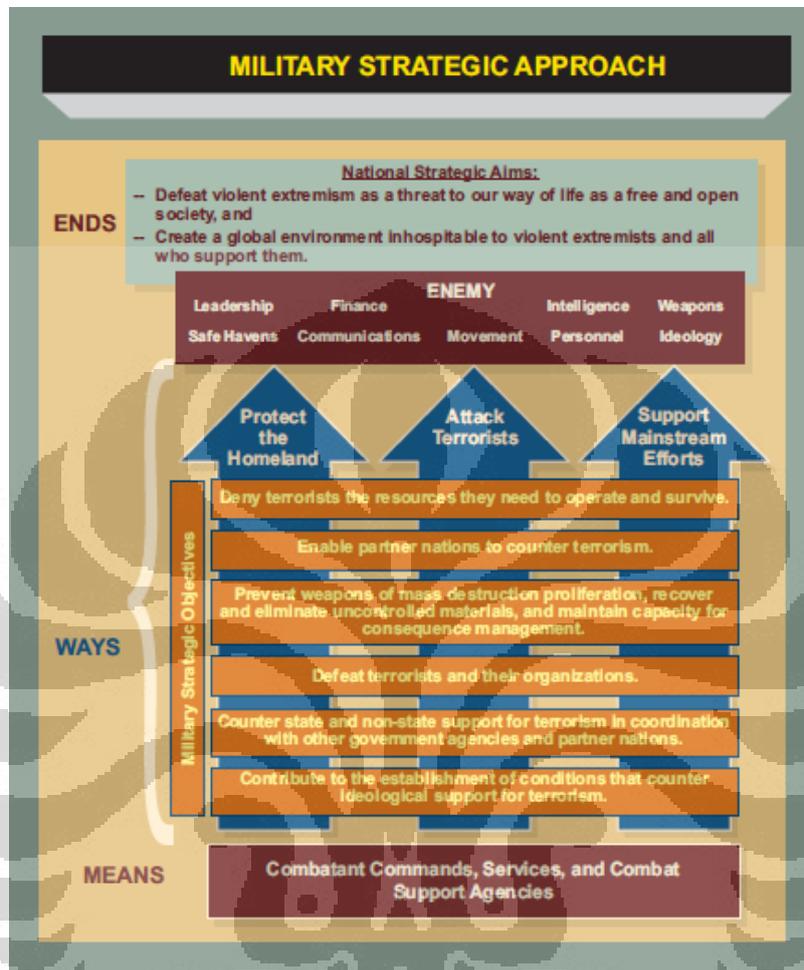
Strategi merupakan sebuah proses untuk menyelesaikan sebuah permasalahan, yaitu ancaman. Dalam konteks bernegara, ancaman terhadap keamanan nasional memerlukan penyusunan sebuah strategi nasional. Untuk mengatasi ancaman, strategi nasional menentukan tujuan keamanan nasional yang harus dicapai. Tujuan tersebut bersifat politis. Strategi nasional yang memuat tujuan keamanan nasional merupakan sebuah kebijakan keamanan nasional. Strategi nasional merupakan fondasi untuk menyusun sebuah strategi militer. Prioritas tujuan yang dikandung di dalam strategi keamanan nasional memerlukan strategi militer tertentu untuk memenuhinya. Penentuan prioritas tujuan akan menentukan jenis strategi militer yang akan dilaksanakan (The Making of Strategy, 1997: 80).

Penentuan ancaman sebagai target strategi militer dan pilihan instrumen kekuatan militer yang akan digunakan memerlukan dua hal yaitu; penentuan *center of gravity* dan *critical vulnerability*. *Center of gravity* merupakan sumber kekuatan dari lawan, ancaman. *Center of gravity* memberikan dukungan fisik dan non-fisik sehingga lawan dapat terus memberikan ancaman. Dengan menentukan *center of gravity*, maka dapat diketahui apa yang menjadi fokus dari pihak lawan. Dengan mengetahui fokus pihak lawan, strategi dapat diarahkan dengan lebih efisien dan efektif. Sedangkan *critical vulnerability* merupakan sumber kelemahan dari pihak lawan. Dengan mengetahui kelemahan pihak lawan, maka strategi dapat diarahkan. Agar dapat disebut sebagai *critical vulnerability* maka harus memiliki dua persyaratan; penangkapan atau penghancuran titik ini harus membuat kehancuran bagi *center of gravity*. Kedua, *critical vulnerability* harus merupakan suatu obyek yang dapat disentuh oleh instrumen kekuatan yang dimiliki (The Making of Strategy, 1997: 86).

Strategi nasional memiliki beberapa rangkaian strategi. Rangkaian strategi tersebut berada di dalam dimensi yang berbeda, dilakukan oleh aktor yang berbeda, tetapi tetap berada dalam rel yang sama, yaitu untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Salah satu pilar strategi dalam strategi nasional adalah strategi militer. Strategi militer mengkoordinasikan pengembangan, pengerahan dan penggunaan kekuatan militer untuk mencapai tujuan keamanan nasional yang telah ditetapkan. Pengembangan dan pengerahan kekuatan militer tidak selalu berkonotasi dengan perang. Penggunaan kekuatan militer bermakna bahwa kekuatan militer dieksploitasi secara maksimal untuk dapat mencapai tujuan keamanan nasional. Penggunaan kekuatan militer dalam hal ini dapat bersifat defensif maupun ofensif. Koordinasi yang diterapkan dalam sebuah strategi militer merujuk pada harmonisasi hubungan antara instrumen kekuatan yang berada dalam dimensi militer.

Strategi militer memuat mekanisme teknis untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Dalam *Joint Chief of Staffs, Joint Publication 3-26*:

Counterterrorism, disampaikan keterkaitan antara strategi militer dan strategi nasional:



Gambar 1.2 Strategi Militer AS Untuk Melawan Ancaman Terorisme

Sumber: "Joint Publication 3-26 Counterterrorism, hal 29, JP3-26"

Melalui gambar 1.1 dan 1.2, tampak keterkaitan antara strategi nasional AS dan strategi militer AS untuk menghadapi ancaman teroris. Tujuan strategi keamanan nasional AS diposisikan sebagai tujuan akhir yang harus dicapai oleh pelaksanaan strategi militer. Tahapan selanjutnya di dalam strategi militer adalah mendefinisikan target-target ancaman yang harus dinetralisir. Berdasarkan definisi ancaman yang lebih spesifik, strategi militer memuat rumusan mekanisme dan instrumen kekuatan militer yang diperlukan untuk mencapai target tersebut.

Di dalam *Joint Publication 3-26: Counterterrorism* dijelaskan bahwa ada enam tujuan strategi militer AS, yaitu:

a. Menekan perkembangan kelompok dan jejaring teror

Untuk menekan perkembangan kelompok teror dan jejaringnya, fokus kegiatan ditujukan kepada sumberdaya yang mendukung keberadaan dan operasional kelompok teror tersebut. Hal ini diawali dengan mengidentifikasi titik penting di dalam jejaring kelompok teror dan bagaimana relasi yang terhubung antara titik tersebut. Pada level militer tingkat nasional, identifikasi ini ditujukan untuk mengidentifikasi relasi global yang terjalin antara kelompok teroris dan kemudian menyusun sebuah aksi bersama untuk menekan keberadaan kelompok teroris.

b. Kerjasama dengan negara lainnya untuk melakukan aksi *counterterrorism*

Kelompok teroris yang berlokasi di wilayah yang secara geografis sulit diakses dan terisolisir tetap mampu memberikan ancaman teror ke Amerika Serikat baik secara langsung dan tidak. Oleh karena itu dibutuhkan komitmen global untuk menciptakan sebuah lingkungan global yang tidak bersahabat bagi kelompok teroris tersebut.

c. Mencegah proliferasi senjata pemusnah massal (WMD)

Kelompok teroris akan semakin berbahaya ketika berhasil menguasai dan menggunakan senjata pemusnah massal. Oleh karena itu, operasi militer yang direncanakan harus memuat usaha deteksi dan pengawasan atas peredaran dan perkembangan WMD yang ada di pasar gelap senjata internasional.

d. Mengalahkan teroris dan organisasinya

Tujuan strategi militer AS menempatkan pelumpuhan kemampuan kelompok teroris untuk beroperasi. Untuk mewujudkan hal ini dibutuhkan sebuah operasi militer yang terencana dan terus menerus. Dengan begitu diharapkan dapat memberikan data intelijen terkait organisasi teroris.

Dalam jangka panjangnya, maka organisasi teroris dapat ditekan dan dikalahkan.

- e. Memutus dukungan bagi kelompok teroris yang berasal dari Negara maupun non-Negara.

Dukungan sebuah negara terhadap kelompok teroris membantu membuka akses terhadap sumber daya, termasuk juga penyediaan wilayah untuk melaksanakan aksi teror. Dukungan dari non-Negara dapat berupa dukungan finansial, yang berasal dari kegiatan amal dan organisasi kejahatan yang secara tidak langsung mendukung ataupun mendapatkan keuntungan dari keberadaan kelompok teroris tersebut.

- f. Membangun sebuah lingkungan yang dapat meredam perkembangan ideologi yang mendukung aksi terorisme.

Walaupun sebenarnya, kekuatan militer bukan aktor utama dalam hal ini, tetap saja kekuatan militer dapat berkontribusi. Misalnya aktivitas kekuatan militer dapat diarahkan untuk memberikan perlindungan sehingga dapat meningkatkan keamanan, legitimasi dan kemampuan lainnya dari institusi yang menentang kelompok teroris tersebut.

Dalam strategi militer juga diidentifikasi sumber daya yang sifatnya lebih operasional. Hal ini meliputi: rantai komando militer dan agensi pendukung perang lainnya. Untuk menjalankan strategi militer, diperlukan untuk menyusun sebuah rencana operasional di lapangan. Operasionalisasi strategi militer dipengaruhi oleh struktur kekuatan militer dimiliki. Sebuah strategi operasional, *operational strategy*, memiliki ruang lingkup yang lebih kecil dari strategi militer dengan target yang lebih spesifik. Sebuah strategi operasional terkait dengan perencanaan dan persiapan jumlah dan jenis persenjataan dan juga perekrutan, pelatihan dan persiapan para personil militer. Strategi operasional merupakan sebuah seni untuk merencanakan, mengarahkan kegiatan militer dalam sebuah tataran operasi militer untuk mencapai tujuan keamanan nasional (Drew dan Snow, 1988: 19).

Di level operasional, strategi operasional dapat dibagi lagi menjadi beberapa strategi perang, *battlefield strategy*, atau dikenal juga sebagai taktik. Strategi perang adalah seni dalam menggunakan kekuatan militer di medan perang untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Menurut Drew dan Snow, perbedaan mendasar antara strategi perang dengan strategi lainnya yang lebih tinggi levelnya, adalah bahwa strategi perang merupakan sebuah tata cara penggunaan kekuatan militer di medan perang. Sedangkan strategi nasional, strategi militer dan strategi operasional merupakan mekanisme pengerahan kekuatan militer ke medan perang.

1.7.4 Strategi *Counterinsurgency* AS

Pada tahun 2001, serangan militer AS ke Afghanistan dilaksanakan dan dalam tempo singkat telah berhasil meruntuhkan kepemimpinan rejim Taliban di Afghanistan, yang merupakan pendukung utama al-Qaeda. Para anggota Taliban dan al-Qaeda mundur ke wilayah Selatan Afghanistan, khususnya dekat wilayah perbatasan Pakistan. Kejatuhan rejim Taliban di Afghanistan tidak menjadi akhir dari keberadaan militer AS di Afghanistan. Bersama dengan kekuatan militer asing “International Security Assistance Forces” (ISAF), yang dipimpin NATO, AS membantu proses pembangunan kembali sistem pemerintahan dan ekonomi Afghanistan. Selama itu pula, operasi militer untuk melawan Taliban dan al-Qaeda terus dilaksanakan. Hal ini terus berlangsung hingga periode presiden Barrack Obama. Strategi yang dikembangkan militer AS berbasis COIN (hal ini akan dibahas lebih lengkap pada Bab 2).

Kilcullen berpendapat bahwa pengerahan kekuatan militer yang dilakukan oleh pemerintah AS dalam merespon serangan teror 9/11 merupakan sebuah bentuk usaha perlawanan terhadap kelompok insurgensi Islam global, “globalised Islamist insurgency”. Oleh karena itu, pendekatan berbasis prinsip *counterinsurgency* merupakan mekanisme yang paling tepat untuk menganalisa fenomena ini, daripada pendekatan *counterterrorism*. Lebih lanjut Kilcullen menerangkan bahwa diperlukan sebuah usaha global dalam memerangi kelompok

insurgensi Islam global ini. Kilcullen dalam tulisannya tersebut muncul dengan sebuah konsep “Disaggregation” dalam konteks global. Sesuatu pemisahan yang dia ibaratkan sepeham dengan konsep “Containment” milik AS dan sekutu dalam masa Perang Dingin, dalam konteks untuk membendung pengaruh komunisme di dunia (Kilcullen, 2004: 1). Di dalam karya tulis ini, penulis tidak menggunakan konsep “Disaggregation” milik Kilcullen sebagai bagian dalam penjelasan mengenai strategi *counterinsurgency*. Hal ini disebabkan konsep “Disaggregation” yang diajukan oleh Kilcullen bersifat global dan tidak spesifik membahas pada satu negara atau wilayah.

Kilcullen memandang terorisme sebagai cara/ aksi yang dilakukan oleh al-Qaeda dan jejering terornya yang tersebar global, khususnya yang berada di wilayah Afghanistan dan sekitarnya. Dalam pemahaman terorisme sebagai sebuah cara, maka pemerintah AS akan mengejar/ melawan siapa pun, kelompok manapun, yang memberikan ancaman teror atau telah melaksanakan tindakan teror, baik oleh kelompok al-Qaeda, kelompok afiliasi, ataupun dan pendukung al-Qaeda.

Di dalam *U.S. Government Counterinsurgency Guide*, sebuah panduan mengenai konsep *counterinsurgency* di dalam perspektif strategi militer, dipublikasikan pemerintah AS pada Januari 2009, dijelaskan bahwa *counterinsurgency* merupakan sebuah rencana komprehensif yang menggabungkan dimensi militer dan dimensi sipil, dilaksanakan secara simultan untuk mengalahkan dan *contain* kelompok insurgensi dan juga untuk menghadapi akar permasalahannya. Dalam praktiknya, strategi *counterinsurgency* mengintegrasikan dan mensinkronisasi aspek politik, ekonomi, dan juga *informational* dalam usaha untuk memperkuat legitimasi dan efektivitas pemerintah, dengan melakukan usaha untuk mengurangi pengaruh kelompok insurgensi terhadap masyarakat. Lebih lanjut, diuraikan bahwa strategi *counterinsurgency* harus mampu untuk melindungi masyarakat dari kekerasan yang dilancarkan oleh kelompok insurgensi; memperkuat legitimasi dan kapasitas institusi pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahan, sekaligus menyudutkan kelompok insurgensi secara politik, sosial dan juga ekonomi.

Cohen menjelaskan delapan elemen penting terkait konsep *counterinsurgency* (Cohen, 2006: 49):

a. Legitimasi sebagai tujuan utama.

Sebuah pemerintahan yang sah, *legitimate*, merupakan pemerintahan yang mampu menciptakan keadaan domestik yang stabil. Sehingga dalam kesehariannya, pemerintah tersebut dapat mengelola politik, keamanan dan perekonomian untuk mensejahterakan masyarakatnya.

b. Kesatuan usaha.

Strategi *counterinsurgency* merupakan sebuah strategi yang kompleks. Oleh karena itu diperlukan sebuah kesatuan usaha dari beragam sektor yang terlibat. Khususnya dalam hal ini adalah koordinasi antara dimensi militer dengan dimensi non-militer.

c. Pengarusutamaan tujuan politik.

Walaupun strategi *counterinsurgency* memiliki beragam dimensi, tujuan utama dari pelaksanaan strategi *counterinsurgency* adalah legitimasi bagi pemerintah lokal dan pemenuhan kepentingan pemerintah AS.

d. Pemahaman mengenai lingkungan.

Dalam melaksanakan strategi *counterinsurgency*, diperlukan pemahaman yang bagus mengenai masyarakat dan kebudayaan setempat. Wawasan yang bagus terkait demografi, sejarah, ideologi, organisasi masyarakat lokal akan menjamin kesuksesan sebuah strategi *counterinsurgency*.

e. Intelijen sebagai pengarah operasi.

Pemahaman mengenai lingkungan disajikan dalam bentuk informasi intelijen. Melalui papara data intelijen, kegiatan *counterinsurgency* dapat dilaksanakan.

f. Isolasi kelompok insurgensi dari sumber pendukung.

Strategi *counterinsurgency* mengarah pada pemberantasan total kelompok insurgensi hingga ke akar. Untuk mencapai hal tersebut, diperlukan identifikasi sumber-sumber yang memberikan dukungan terhadap keberadaan dan operasional kelompok insurgensi. Dengan melakukan identifikasi yang tepat, tindakan isolasi dapat dilakukan dengan efektif.

g. Penegakan hukum.

Untuk mendapatkan legitimasi, maka aktivitas penegakan keamanan, yang berorientasi medan orang, perlu mengarah pada penegakan hukum. Dimulainya penegakan hukum merupakan sebuah langkah awal kampanye bahwa aktivitas insurgensi tersebut merupakan pelanggaran hukum yang berlaku. Dengan intensitas penegakan hukum yang terus dijaga maka kelompok insurgensi akan kehilangan pengaruhnya di masyarakat.

h. Komitmen jangka panjang.

Penerapan strategi *counterinsurgency* memerlukan sumberdaya yang sangat besar. Kemenangan awal di sebuah medan perang tidak serta merta menjamin keberhasilan strategi *counterinsurgency*. Anekdote “*the insurgent wins if he does not lose. The counterinsurgent loses if he does not win*”, menunjukkan bahwa untuk memulai sebuah strategi *counterinsurgency* diperlukan tidak hanya pengerahan sumber daya, tetapi juga kemauan politik yang mendasari mobilitas sumber daya tersebut.

Di level operasional, ada lima hal pokok yang perlu diperhatikan dalam proses perumusan dan pelaksanaan strategi *counterinsurgency* (“Joint Publication of US Joint Chief of Staffs” diterbitkan *US Joint Chief of Staffs* sebagai panduan personel militer AS dalam menjalankan strategi *counterinsurgency* di medan perang, khususnya Afghanistan dan Pakistan) (Joint Publication 3-24 Counterinsurgency Operations: 74):

a. Pola pikir

Dalam menyusun dan menjalankan strategi *counterinsurgency* diperlukan suatu pola pikir yang adaptif dan fleksibel. Oleh karena itu, penting untuk

memperhatikan empat hal sebagai berikut; pertama, masyarakat yang menjadi populasi dari wilayah pelaksanaan strategi *counterinsurgency* merupakan komponen paling signifikan. Memahami apa dan bagaimana keluhan di lapisan masyarakat terjadi, merupakan bagian penting dalam menempatkan masyarakat sebagai komponen *counterinsurgency*. Kedua, berpikir seperti kelompok insurgensi. Untuk dapat mengembangkan sebuah strategi *counterinsurgency* yang efektif maka diperlukan analisa tentang bagaimana kelompok insurgensi menyusun rencana. Dengan memahami pola pikir kelompok insurgensi maka strategi *counterinsurgency* dapat menuai hasil positif. Ketiga, kehadiran di tengah populasi. Untuk dapat menyediakan keamanan dan menjalankan program-program pembangunan fasilitas sosial, maka pihak *counterinsurgent* diperlukan untuk senantiasa hadir dan hidup di tengah masyarakat. Karena seringkali kelompok insurgensi hadir dan berkembang di masyarakat yang wilayahnya terisolasi secara geografis. Keempat, instrumen militer hanya merupakan salah satu elemen di dalam strategi *counterinsurgency*. Diperlukan keterlibatan dan kombinasi antara instrumen militer dengan non-militer untuk mendapatkan hasil strategi *counterinsurgency* yang efektif.

b. Dukungan masyarakat lokal

Untuk dapat menjalankan sebuah strategi *counterinsurgency* jangka panjang diperlukan komitmen dari semua pihak, termasuk masyarakat lokal. Memeroleh dan mempertahankan dukungan dari masyarakat lokal adalah syarat untuk membangun kepercayaan dan legitimasi pemerintah di masyarakatnya.

c. Pemahaman budaya lokal

Counterinsurgent perlu memahami budaya lokal dan nasional yang berlaku di wilayah penerapan strategi *counterinsurgency*. Pemahaman ini terkait erat dengan isu permasalahan yang menjadi akar permasalahan kelompok insurgensi, penyebab konflik meletup dan perbedaan, friksi

yang terjadi diantara kelompok-kelompok sosial yang ada di dalam masyarakat tersebut.

d. Kontribusi militer dan non-militer

Strategi *counterinsurgency* harus mampu mengkombinasikan dengan efektif elemen militer dan non militer. Elemen militer dalam strategi *counterinsurgency* penting dalam memerangi secara fisik kelompok insurgensi. Sedangkan elemen non-militer menjadi penting untuk emngimbangi peran militer tersebut, khususnya dengan melakukan pembangunan di sektor ekonomi dan sosial.

- e. Peranan agensi non-militer (sipil) dalam strategi usaha *counterinsurgency*
 Aksi *counterinsurgency* yang terkoordinasi antara pemerintah lokal, Amerika Serikat, dan agensi multinasional sangat diperlukan untuk memperoleh hasil yang efektif. Peranan elemen militer dalam strategi *counterinsurgency* merupakan tahap pertama dari keseluruhan strategi, yaitu untuk menciptakan keamanan. Langkah selanjutnya dalam penyediaan fasilitas sosial dan pembangunan kembali legitimasi pemerintah di tengah masyarakatnya merupakan sebuah usaha terpadu yang seyogyanya dipimpin oleh agensi sipil.

Strategi *counterinsurgency* dapat dibedakan dari tiga hal, yaitu (US Government Counterinsurgency Guide, 2009: 13):

a. Wilayah penerapan

Penerapan sebuah strategi *counterinsurgency* dapat dibedakan berdasarkan wilayah pelaksanaannya. Apakah strategi *counterinsurgency* tersebut dilaksanakan di dalam wilayah negara sendiri atau berada di wilayah negara lain. Umumnya pelaksanaan strategi *counterinsurgency* di luar wilayah negara sendiri memiliki hambatan yang lebih besar dibandingkan jika dilaksanakan di wilayah domestik. Hambatan tersebut mulai dari tanggapan masyarakat lokal yang cenderung antipasti terhadap kehadiran kekuatan militer asing di dalam wilayahnya, kemudian dalam hal perencanaan yang lebih kompleks lagi karena harus memiliki rencana

pemberangkatan, transisi, dan rencana akhir. Kesemuanya ini berakibat pada biaya yang cenderung akan lebih besar jika dilaksanakan di luar wilayah domestik.

b. Pelaksana strategi

Dalam melaksanakan sebuah strategi *counterinsurgency* yang berada di luar wilayah domestik, Amerika Serikat misalnya, maka tidak menutup kemungkinan pelaksanaan strategi *counterinsurgency* juga meliputi negara lain. Tipe strategi *counterinsurgency* dapat dibedakan menjadi bilateral, yaitu hanya dilaksanakan sebuah negara atau multilateral. Yaitu ketika beberapa negara bergabung dalam suatu kerangka kerjasama untuk sama-sama terlibat dalam operasi *counterinsurgency*, umumnya dalam kerangka PBB.

c. Level kerjasama pemerintah lokal

Level kerjasama pemerintah lokal terhadap kehadiran kekuatan militer asing dalam konteks penerapan strategi *counterinsurgency* sangat beragam. Hal ini akan berdampak pada efektivitas penerapan strategi *counterinsurgency* tersebut. Pemerintah lokal dapat memberikan persetujuan penuh maupun parsial terhadap kehadiran kekuatan militer tersebut. Adapun konteks lainnya, yang lebih sulit, adalah ketika tidak ada pemerintah lokal yang berkuasa. Sehingga mau tidak mau *counterinsurgents* harus memulai dari nol, dengan biaya yang lebih besar dan jangka waktu yang lebih panjang lagi.

Pelaksanaan strategi COIN AS di Afghanistan dapat diklasifikasikan sebagai strategi COIN yang dilaksanakan di luar wilayah domestik, dilakukan melalui dua fase; pertama melalui kehadiran langsung militer AS dan aliansi, kedua melalui partisipasi dan kepemimpinan di ISAF.



Gambar 1.3 Strategi COIN AS di Afghanistan

Ada beberapa bentuk *engagement* pemerintah AS di dalam konteks *counterinsurgency*. Variasi *engagement* ini merupakan kategorisasi yang bersifat umum dan bukan sebuah model baku. Hal ini disebabkan berbedanya sumberdaya yang dimiliki tiap negara tujuan. Semakin tinggi kemampuan negara yang dituju, maka level keterlibatan pemerintah AS akan semakin rendah, begitu pula sebaliknya. Pertimbangan dari para pengambil kebijakan di AS juga merupakan faktor pengaruh selanjutnya. Pertimbangan didasari pada kemungkinan reaksi pemerintah dan masyarakat dari negara yang dituju terhadap intervensi AS (US Government Counterinsurgency Guide, 2009: 40).

Ada lima jenis kegiatan *engagement*, yaitu:

a. Penguatan misi/ personil

Pendekatan dengan metode penguatan misi umumnya dilakukan dengan melakukan pengiriman personil tambahan dari sebuah negara ke kantor perwakilan negara tersebut di negara tujuan, baik di level kedutaan maupun konsulat jenderal.

b. Pengiriman penasihat ahli

Seorang pakar sipil atau militer dapat dikirimkan untuk membantu pemerintahan negara tujuan. Pakar tersebut harus memiliki kapasitas dalam memberikan pendapat, saran mengenai bagaimana negara yang dituju harus menangani ancaman-ancaman kelompok insurgensi. Selain itu, pakar tersebut harus mampu melatih dan membantu pemerintah negara yang dituju dalam melaksanakan secara teknis usulan dalam menghadapi ancaman kelompok insurgensi.

c. Bantuan sipil-militer

Pengiriman sebuah tim yang terdiri dari kombinasi sipil dan militer merupakan contoh dari bantuan sipil-militer yang diberikan sebuah negara kepada negara lain. Tim yang diberangkatkan nantinya akan bekerjasama dengan jenis tim yang sama di negara yang dituju.

d. Bantuan pertahanan internal

Bantuan jenis ini diidentifikasi sebagai bentuk partisipasi agensi sipil atau militer sebuah negara terhadap kegiatan negara yang dituju, khususnya dalam melindungi masyarakat dari tindakan subversi, ataupun insurgensi. Berbeda dengan “Bantuan sipil-militer”, maka dalam konteks ini umumnya dipimpin langsung oleh perwakilan agensi militer.

e. Intervensi langsung

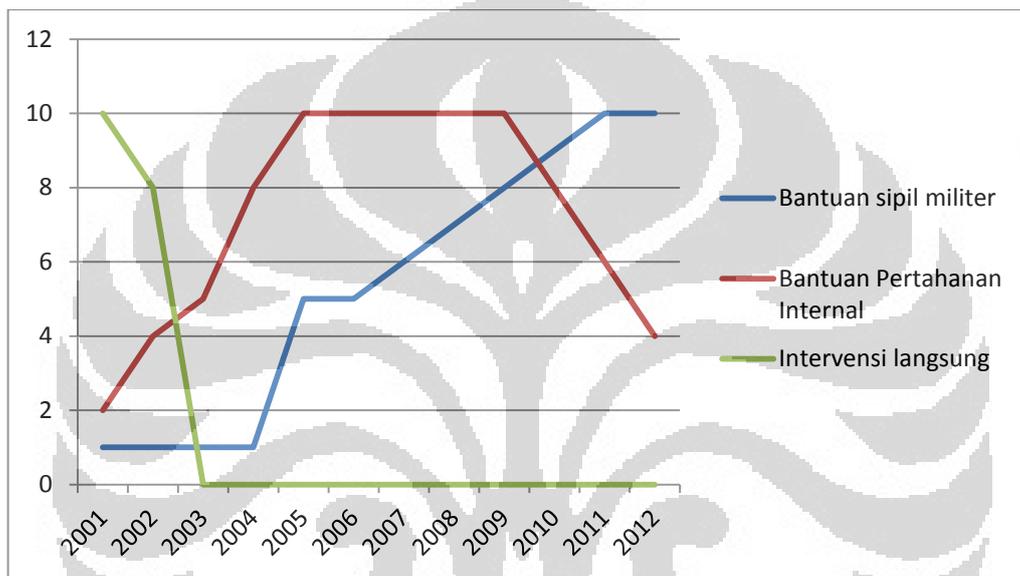
Intervensi militer langsung dapat dilakukan setelah melakukan rangkaian kegiatan di atas, ataupun tidak. Jadi, bisa saja intervensi militer langsung dilaksanakan ketika ada pertimbangan-pertimbangan tertentu oleh pemerintah AS, misalkan dalam kasus Irak dan Afghanistan.

Gates menyatakan bahwa masa depan asistensi keamanan dari pemerintah AS harus diutamakan kepada negara-negara yang bersifat *rogues states*. Gates berpendapat bahwa ancaman keamanan terbesar bagi AS di masa depan akan berasal dari negara *rogue states*. Negara yang tidak mampu mengendalikan keamanan negaranya sendirinya berpotensi untuk melahirkan ancaman keamanan bagi AS dan kepentingannya, khususnya melalui keberadaan dan perkembangan kelompok ekstrem dan kelompok terorisme (Gates, 2010: 2).

Gates menyampaikan bahwa bentuk kegiatan dari program asistensi keamanan pemerintah AS harus difokuskan pada “*capacity building*”. Investasi pada peningkatan kapasitas negara tuan rumah khususnya dilaksanakan pada dua sektor, yaitu peningkatan kapasitas di sektor pemerintah dan peningkatan kapasitas di sektor kekuatan militer. Lebih lanjut, Gates menegaskan bahwa program peningkatan kapasitas negara mitra merupakan tanggung jawab yang bersifat multi agensi. Program ini tidak boleh dipandang sebagai domain satu

agensi aja, ataupun wilayah kerja beberapa agensi tetapi tidak terintegrasi. Program kemitraan keamanan AS harus dikelola bersama, multi agensi, baik dalam konteks perencanaan, pelaksanaan maupun pengelolaan dalam jangka panjang (Gates, 2010: 2).

Penerapan strategi COIN AS di Afghanistan dapat dikelompokkan menjadi 3 jenis, yaitu intervensi langsung, bantuan pertahanan internal dan bantuan sipil-militer.



Gambar 1.4 Ilustrasi Perbandingan Jenis Strategi COIN AS di Afghanistan

Gambar di atas menjelaskan bahwa pemerintah AS melancarkan serangan militer dengan nama *Operation Enduring Freedom* pada Oktober 2001 ke Afghanistan. Serangan militer ini ditujukan untuk melumpuhkan pemerintahan Taliban yang mendukung al-Qaeda (OEF tidak hanya dilakukan di Afghanistan, tetapi juga di beberapa wilayah dunia lainnya. Tetapi OEF umumnya merujuk pada operasi militer AS di Afghanistan. Hal ini disebabkan jumlah kekuatan militer yang dikerahkan AS di Afghanistan adalah yang terbesar dibanding OEF lain). Bentuk serangan militer ini dapat diidentifikasi sebagai bentuk intervensi langsung dalam konteks militer. Secara perlahan semenjak tahun 2002, ketika fungsi pemerintahan Afghanistan non-Taliban mulai berfungsi, hingga kini bentuk aktivitas kekuatan militer AS berupa “Bantuan Pertahanan Internal” dan “Bantuan Sipil-Militer”, menggantikan bentuk “Intervensi Langsung”.

Strategi *counterinsurgency* dapat dipilah menjadi beberapa komponen, yaitu (US Government Counterinsurgency Guide, 2009: 18);

a. Informasi

Komponen informasi adalah komponen dasar dalam melakukan semua aktivitas *counterinsurgency*. Penyediaan informasi harus mampu menghubungkan beragam sumber daya yang terlibat dalam *counterinsurgency* sehingga dapat berfungsi optimal.

b. Fungsi Pembangunan dan Ekonomi

Komponen ini merupakan bentuk kegiatan dari strategi *counterinsurgency* yang dilaksanakan. Dapat diklasifikasikan menjadi rencana pendek dan jangka panjang. Untuk kegiatan jangka pendek umumnya yang meliputi hal-hal mendasar seperti sekolah, aktivitas sosial. Sedangkan untuk jangka panjang meliputi infrastruktur untuk mengembangkan kapasitas pertanian, industry, kesehatan dan aktivitas pemerintah lainnya.

c. Keamanan

Sebagai bagian dari strategi *counterinsurgency*, maka komponen keamanan merupakan langkah pertama sebelum menuju penegakan hukum. Sebagai dasar maka diperlukan jaminan keamanan bagi seluruh masyarakat wilayah tersebut.

d. Strategi Politik

Strategi politik dapat menjadi fasilitasi bagi terjadinya sebuah rekonsiliasi politik, antara pemerintah dengan kelompok insurgensi. Strategi politik mengorganisasi segala usaha untuk melakukan reformasi politik, peningkatan kemampuan pemerintah sehingga dapat berperan lebih efektif.

Kombinasi keempat komponen tersebut akan memberikan pemerintah lokal kemampuan kontrol terhadap masyarakat. Sehingga dalam jangka panjangnya, kepercayaan dan dukungan dari masyarakat dapat diperoleh dan menjadi modal dalam menjalankan agenda pemerintahan.

Prinsip Pertahanan, Pembangunan dan Diplomasi di dalam strategi Counterinsurgency AS di Afghanistan

Jenis strategi COIN AS di Afghanistan di periode presiden Barack Obama memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan pemerintahan sebelumnya. Hal ini tampak pada pelibatan unsur pertahanan, pembangunan dan diplomasi (*defense, development, diplomacy-3D*) ke dalam strategi COIN AS di Afghanistan. Prinsip 3D dapat dikatakan sebagai bentuk nyata di level operasional mengenai prinsip “kesatuan usaha” yang diutarakan oleh Cohen di bagian selanjutnya. Prinsip 3D memfokuskan pada kesatuan usaha COIN yang bertumpu pada 3 sektor, yaitu pertahanan, pembangunan dan diplomasi.

Semenjak periode presiden Obama, kampanye kebijakan luar negeri AS, khususnya yang terkait dengan al-Qaeda dan Afghanistan, telah mengalami perkembangan. Konsep 3D yang mengarusutamakan tiga hal; pertahanan, pembangunan dan diplomasi telah menjadi warna baru dalam kebijakan luar negeri AS, dan kebijakan turunan lainnya. Prinsip 3D diutarakan oleh *US Secretary of State*, Hillary Clinton yang menyampaikan bahwa pertahanan, diplomasi, dan pembangunan merupakan pilar dari kebijakan luar negeri AS (*US Department of State, 2009, para.9*)

Kampanye 3D menekankan pentingnya fokus bagi para pengambil keputusan untuk lebih dapat menyeimbangkan nilai-nilai pertahanan, pembangunan dan diplomasi dalam kebijakan luar negeri yang diambil. Kampanye ini memberikan ilustrasi perkembangan keamanan yang semakin berkembang menuju kompleksitas. Situasi penyediaan keamanan yang semakin kompleks, menuntut strategi yang lebih komprehensif. Kampanye 3D tidak semata mengenai pelibatan dan pembagian tugas diantara 3 agensi dari pemerintah Amerika Serikat: Departemen Pertahanan (DOD), Departemen Luar Negeri (DOS), ataupun Agensi Pembangunan Internasional milik pemerintah AS (USAID). Konsep 3D merupakan kampanye atas isu-isu yang terintegrasi dalam sebuah program kerja dan dapat dilaksanakan oleh semua pihak, khususnya lagi

yang berada di luar konteks pemerintahan. Dalam konteks ini, maka peranan negara mitra, organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, perusahaan swasta adalah penting.

Dalam konteks strategi *counterinsurgency*, kampanye 3D digunakan untuk memberikan gambaran mengenai sifat strategi *counterinsurgency* yang dilakukan. Ada tiga sifat strategi *counterinsurgency* meliputi;

a. Langsung

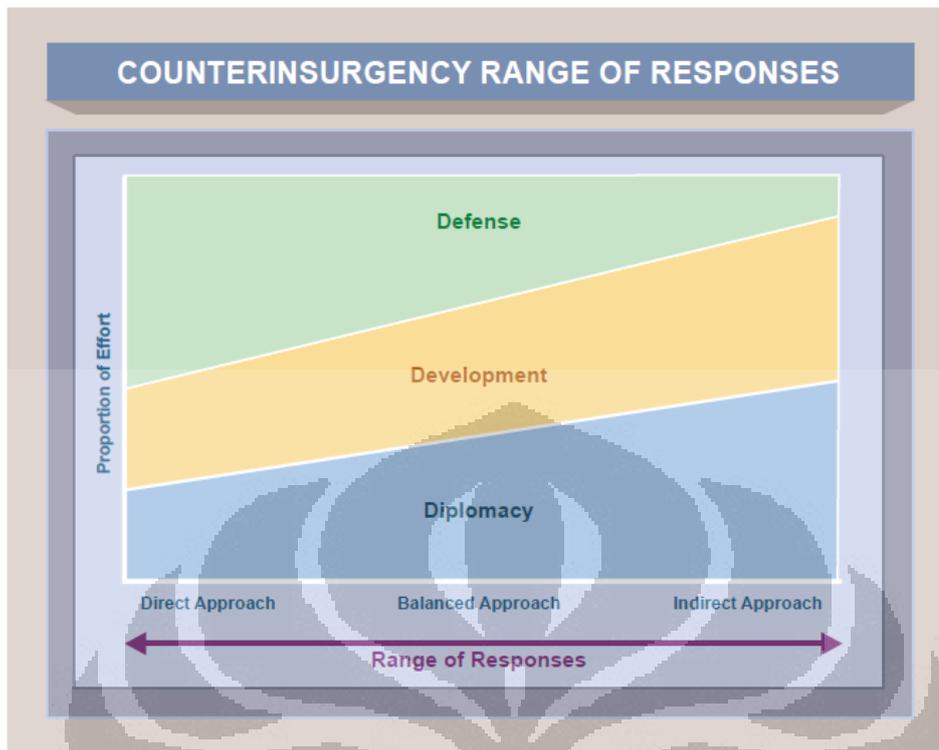
Pendekatan langsung diperlukan ketika pemerintah lokal sudah tidak memiliki kontrol lagi atas wilayah dan penduduknya. Tujuan pertama dan utama dari operasi yang bersifat pendekatan langsung ini adalah menyediakan jaminan keamanan dan kontrol. Ketika kontrol keamanan telah didapatkan maka pendekatan dapat bergerak ke ranah yang lebih seimbang lagi.

b. Seimbang

Pendekatan dengan sifat yang seimbang mengkombinasikan unsur militer, diplomasi dan pembangunan. Pendekatan ini ditujukan untuk mendukung rencana pertahanan dan pembangunan milik pemerintah lokal. Walaupun sifatnya seimbang maka opsi tindakan militer merupakan opsi kedua setelah diplomasi dan aktivitas pembangunan.

c. Tidak langsung

Pendekatan yang bersifat tidak langsung lebih mengoptimalkan penggunaan pendekatan pembangunan dan strategi politik daripada opsi militer untuk mengatasi kelompok insurgensi. Tetapi, pilihan untuk menggunakan pendekatan tidak langsung tergantung pada dinamika situasi keamanan. Ketika kekuatan militer kelompok insurgensi melemah maka opsi pendekatan tidak langsung dapat digunakan.



Gambar 1.5 Ilustrasi Prinsip 3D di Dalam Strategi COIN AS

1.7.5 Strategi *Counterterrorism* AS

Pendefinisian *counterterrorism* (CT) lebih berkembang dalam konteks kebijakan institusi negara daripada di dalam ranah akademis. Perdebatan di ranah akademis dalam konteks CT lebih banyak mengupas mengenai etika dan dasar hukum mengenai pelaksanaan CT. Oleh karena itu, pendefinisian mengenai CT lebih condong hadir dalam pemahaman yang bersifat teknis.

Sebelum terjadinya peristiwa 9/11, di dalam laporan kerjasama antara lembaga *Terrorism Research Center* AS dengan DOD, dinyatakan bahwa CT merupakan sebuah aksi netralisasi aksi terorisme. Sumber ancaman teror tidak selalu dikonotasikan dengan pembunuhan oleh pelaku teror. Bahwa tujuan dari CT adalah untuk menetralkan semua kelompok teroris. Dalam publikasi yang sama, disampaikan bahwa teknik yang paling efektif dalam konteks CT adalah melalui infiltrasi ke dalam jaringan/ organisasi terorisme. Teknik lainnya adalah dengan menggunakan informan lokal dimana jaringan/ organisasi kelompok teror tersebut berkembang (J. Whittaker, 2001: 259).

Setelah 9/11, konsep CT berkembang pesat. Pemerintah AS, melalui DOD dan kesatuan militer lainnya, mengembangkan sebuah usaha pencegahan dan penanganan aksi terorisme melalui sebuah program yang dinamakan kekuatan perlindungan, *Force Protection*-FP. Program FP disusun dalam kerangka pemikiran strategi militer dan bersifat praktis. FP merupakan sebuah program keamanan yang disusun untuk melindungi para personil AS, meliputi anggota *service*, pegawai sipil, anggota keluarga, fasilitas dan perlengkapan lainnya di segala lokasi dan situasi. FP dilaksanakan dengan menyusun dan melaksanakan rencana peperangan melawan terorisme, keamanan fisik, operasi keamanan, dan perlindungan personil didukung oleh intelijen, *counterintelligence*, penegakan hukum dan program keamanan lainnya (US Joint Chief of Staffs: 14).

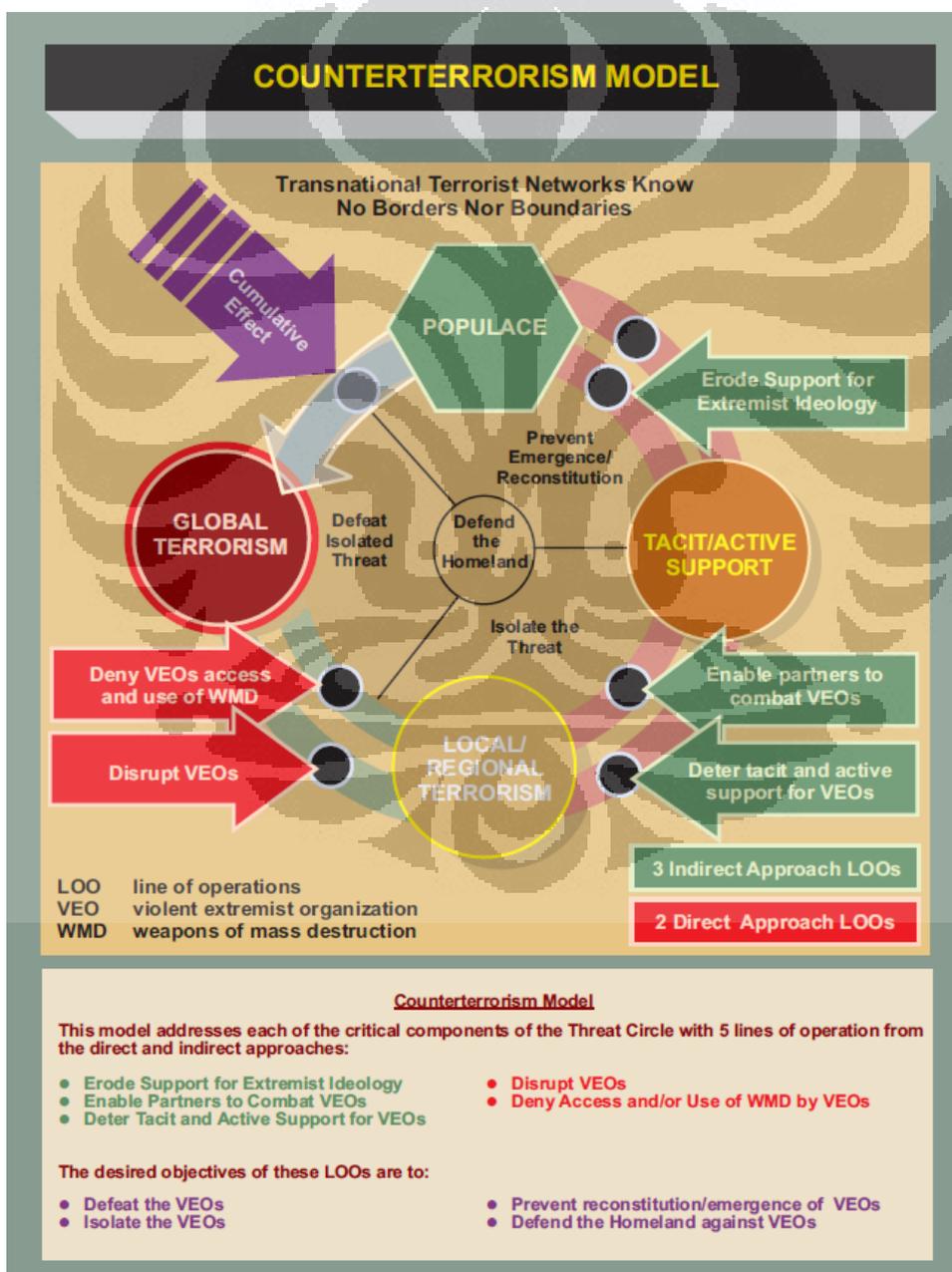
Salah satu pilar FP adalah *Antiterrorism* (AT). Konsep AT merupakan langkah-langkah yang bersifat defensif, digunakan untuk mengurangi kerentanan individu maupun properti dari serangan/ aksi terorisme (US Joint Chief of Staffs: 13).

Berbeda dengan AT yang bersifat defensif, yaitu untuk mengurangi kerentanan atas kemungkinan terjadinya serangan teroris, maka CT bersifat lebih ofensif, dikarenakan tujuan yang ingin dicapai berbeda. CT adalah langkah-langkah ofensif yang dilakukan untuk mencegah, *deter*, dan merespon aksi terorisme (US Joint Chief of Staffs: 14). Dalam konteks strategi militer, CT identik dengan operasi militer yang bersifat ofensif yang bertujuan untuk mencegah, *deter*, aksi *preempt* terhadap aksi terorisme. Lebih lanjut dalam perspektif strategi militer, maka CT dapat dipandang berupa operasi khusus yang bersifat tertutup dan rahasia (US Joint Chief of Staffs, 2009: 16).

Pembahasan mengenai bentuk kegiatan dari CT di dalam perspektif strategi militer, merupakan pembahasan yang bertalian dengan karakter ancaman teror (akan dibahas di bagian, “Faktor yang Mempengaruhi Proses Perumusan Strategi Militer AS”). Pendefinisian mengenai karakteristik terorisme menjadi sasaran yang akan dicapai melalui *counterterrorist*. Model yang dikembangkan oleh *Joint Chief of Staffs*, menyusun lima jenis bentuk kegiatan *counterterrorist*

kombinasi dari yang bersifat aksi ofensif maupun pengoptimalan sumberdaya, yaitu;

- Menghancurkan dukungan perkembangan ideologi ekstremisme
- Pelibatan mitra untuk melawan jejaring kelompok ekstremisme
- Menghambat dukungan langsung maupun tidak langsung bagi kelompok ekstremisme
- Mengganggu perkembangan kelompok ekstremisme
- Mencegah akses kelompok ekstremisme untuk mendapatkan WMD.



Gambar 1.6 Alur Model Strategi CT

Sumber: “Joint Publication 3-26: Counterterrorism”

Lima jenis kegiatan CT merupakan kombinasi pendekatan langsung dan tidak langsung yang dihubungkan dengan karakter ancaman teror. Operasi CT yang berhasil secara perlahan akan merubah lingkaran teror semakin kecil, dimana kelompok teroris akan semakin lemah dan lebih mudah untuk dihancurkan.

1.7.6 Aplikasi Penerapan Prinsip-Prinsip *Smart Power* di Dalam Strategi Militer AS

Di dalam penelitian ini, pembahasan *smart power* dikaji dalam perspektif strategi. Yaitu bahwa *smart power* merupakan sebuah strategi untuk memilih dengan efektif dan efisien instrumen kekuatan yang ada, baik yang bersifat *hard power*, *soft power* maupun kombinasi keduanya, dalam menghadapi ancaman keamanan nasional.

Didasarkan pada pemahaman tersebut, maka strategi militer yang berlandaskan prinsip-prinsip *smart power* merupakan sebuah strategi militer yang terintegrasi antara definisi ancaman dan sumberdaya, dengan penekanan pada aliansi dan kemitraan. Di dalam penelitian ini, berdasarkan dinamika faktor pengaruh domestik dan eksternal, ditemukan adanya strategi militer AS dalam melawan al-Qaeda, kelompok afiliasi, dan pendukungnya yang menerapkan prinsip *smart power*, yaitu:

- a. Fokus strategi militer yang mengutamakan pada al-Qaeda dan jejaring terornya, dengan fokus utama wilayah operasi adalah di Afghanistan dan Pakistan.
- b. Pelaksanaan dua strategi militer di wilayah berbeda dengan strategi yang berbeda, tetapi target yang sama. Strategi militer AS di Afghanistan menerapkan kombinasi prinsip COIN dan CT. Sedangkan strategi militer

AS di Pakistan merupakan operasi militer yang bersifat CT. Kedua strategi tersebut menargetkan al-Qaeda, kelompok pendukung dan afiliasinya.

- c. Pelaksanaan dua strategi militer yang berbeda secara paralel dengan intensitas yang dinamis di Afghanistan. Strategi militer AS di Afghanistan bergerak dinamis sesuai dengan perkembangan strategi yang terjadi, domestik dan eksternal. Dalam jangka waktu tertentu COIN dan CT merupakan sebuah kombinasi. Tetapi dalam termin waktu ke depan diperkirakan akan terjadi perubahan drastis strategi militer AS ke arah CT dan terjadi pengurangan operasi militer berbasis prinsip COIN.
- d. Kehadiran dua jenis kekuatan militer AS melalui dua jalur berbeda secara bersamaan di Afghanistan. Kekuatan militer AS di Afghanistan terbagi ke dalam OEF dan ISAF yang dipimpin oleh NATO. Walaupun begitu, pemimpin tertinggi kedua kekuatan militer tersebut dipegang oleh perwira tinggi AS yang sama.

I.8 Faktor yang Mempengaruhi Proses Perumusan Strategi Militer AS

Di dalam penelitian ini, perumusan strategi militer AS dianalisa sebagai sebuah hasil akhir dari rangkaian perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Perumusan strategi tidak bisa dilepaskan dari kontekstual dan dinamika faktor pengaruh, baik yang berada di lingkup domestik AS ataupun politik internasional. Faktor-faktor berikut diidentifikasi memiliki pengaruh dalam perumusan strategi militer AS di Afghanistan:

- a. Sistem Perumusan Kebijakan Keamanan Nasional
Langkah awal untuk mengidentifikasi apa saja faktor pengaruh dalam perumusan sebuah strategi, dimulai dengan mengenali sifat dan kondisi alamiah dari lingkungan politik strategi militer tersebut dirumuskan. Analisa lingkungan politik difokuskan pada keberadaan para aktor politik yang terlibat dalam proses perumusan strategi militer. Dinamika relasi

antara aktor politik adalah indikator penting untuk menganalisa dinamika lingkungan politik.

Sistem perumusan kebijakan keamanan nasional merupakan lingkungan politik domestik dimana strategi militer AS dirumuskan. Dinamika sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS mempengaruhi jenis dan sifat strategi militer.

b. Kekuatan Nasional AS

Kekuatan nasional merupakan jenis dan jumlah sumber daya yang dimiliki AS. Dengan memiliki bekal informasi mengenai jenis dan jumlah kekuatan nasional, sebuah negara dapat menentukan jenis strategi militer, strategi operasional dan selanjutnya strategi perang yang tepat untuk melawan musuh.

c. Sikap dan kondisi pemerintah sasaran

Tingkat keberhasilan penerapan sebuah strategi militer negara di negara lain akan dipengaruhi oleh bagaimana sikap pemerintah negara yang dituju menyikapi hal tersebut. Penerapan strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan, harus mampu mengidentifikasi bagaimana sikap pemerintah Afghanistan dan Pakistan. Strategi militer AS jika mampu menggalang dukungan penuh pemerintah bersangkutan akan menentukan kesuksesan operasi.

d. Dukungan Internasional

Strategi militer AS dalam melawan jejaring teror al-Qaeda harus memiliki dukungan dari pihak internasional. Dukungan pihak internasional akan memperkuat aliansi global AS untuk menekan dan menghancurkan jejaring teror al-Qaeda.

I.9 Tesis Penelitian

Tesis penelitian ini adalah:

- a. Perumusan strategi militer AS untuk memberantas al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya, di periode presiden Barrack Obama, dipengaruhi oleh empat faktor. Yaitu perkembangan sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS, dinamika kekuatan nasional AS, sikap dan kondisi pemerintah Afghanistan dan Pakistan, dan dukungan internasional.
- b. Perubahan yang terjadi pada keempat faktor tersebut, di dalam periode presiden Barrack Obama, menyebabkan perkembangan definisi ancaman, tujuan keamanan nasional (obyek atau sasaran), dan manajemen sumber daya di dalam strategi militer AS yang ditujukan untuk melawan al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya.
- c. Perkembangan definisi ancaman, tujuan keamanan nasional (obyek atau sasaran), dan manajemen sumber daya melahirkan sebuah strategi militer AS yang berbeda dibandingkan periode pemerintahan sebelumnya.

Perubahan strategi militer AS terjadi di empat konteks. Pertama, fokus wilayah operasi yang diarahkan di wilayah Afghanistan dan Pakistan, untuk melawan al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukung. Kedua, strategi militer yang berbeda yang diterapkan AS di Afghanistan dan Pakistan. Dua wilayah fokus operasi militer AS memiliki perbedaan jenis strategi. Strategi militer AS yang diterapkan di Afghanistan merupakan kombinasi COIN dan CT, sedangkan di Pakistan merupakan operasi CT. Ketiga, adanya kombinasi strategi COIN dan CT di Afghanistan. Keempat, kehadiran kekuatan militer AS melalui dua jalur; OEF dan ISAF/ NATO.

- d. Adanya perubahan strategi militer AS menunjukkan bahwa strategi militer yang dijalankan oleh pemerintah AS dalam melawan al-Qaeda, di periode presiden Barrack Obama, merupakan strategi militer yang didasarkan pada prinsip *smart power*.

Hal ini didukung dengan penetapan ancaman yang lebih spesifik. Definisi ancaman terorisme difokuskan pada al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya, cakupan wilayah operasi yang lebih kecil. Wilayah operasi

yang menjadi target militer AS adalah Afghanistan dan Pakistan. Manajemen sumberdaya yang mengkombinasikan *hard power* dan *soft power*, dengan mengandalkan dukungan dari negara aliansi, maupun pihak internasional. Sumberdaya yang digunakan di dalam strategi militer, tidak hanya kekuatan militer tetapi juga mengkombinasikan diplomasi dan program pembangunan. Tujuan dari strategi militer AS tidak hanya untuk mencapai kepentingan keamanan nasional AS, tetapi juga untuk mempertahankan pengaruh AS di politik internasional. Operasi militer yang dilaksanakan AS di Afghanistan dan Pakistan tidak hanya untuk mengalahkan al-Qaeda, kelompok afiliasi, dan pendukungnya, tetapi di sisi yang lain adalah untuk mempertahankan pengaruh AS di politik internasional.

I.10 Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dengan menggunakan studi literatur untuk metode pengumpulan data. Sumber dokumen primer yang digunakan dalam penelitian berasal dari *policy paper* yang dikeluarkan oleh Gedung Putih, DOD, DOS maupun institusi pemerintah AS lainnya. Pidato resmi kenegaraan dari pejabat publik pemerintah AS merupakan sumber data primer lainnya yang digunakan dalam penelitian ini. Sumber data sekunder berasal dari jurnal, buku, artikel, dan hasil penelitian lainnya yang relevan dengan penelitian ini (QSR International: 1).

Penulis menganalisa empat faktor yang menjadi landasan bagi penulis dalam merumuskan asumsi penelitian, yaitu; dinamika politik domestik, dinamika kekuatan nasional, karakter ancaman jejaring terorisme dan dukungan aliansi internasional. Empat faktor yang diajukan sebagai asumsi penelitian akan dielaborasi secara kualitatif.

Penelitian dimulai semenjak periode presiden Barack Obama sampai penelitian ini ditulis. Pemilihan waktu disebabkan semenjak periode presiden Barrack Obama, secara perlahan, strategi militer AS untuk mengalahkan al-

Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya telah mengalami perkembangan signifikan. Afghanistan menjadi fokus wilayah penelitian disebabkan Taliban, yang berafiliasi dengan al-Qaeda pada awalnya menjalankan roda pemerintahan negara Afghanistan. Walaupun kemudian kekuatan militer AS telah masuk wilayah Afghanistan dan menjalankan serangkaian operasi militer semenjak 2001, ternyata hingga kini di beberapa wilayah Afghanistan pengaruh Taliban, al-Qaeda dan kelompok militan lainnya masih kuat. Hal ini terjadi khususnya di wilayah Helmand dan Kandahar. Pakistan sebagai sumber ancaman yang paling besar dan bersifat laten juga merupakan target strategis bagi strategi militer AS. Daerah perbatasan Afghanistan dan Pakistan merupakan wilayah strategi bagi kelompok-kelompok teror untuk menyusun rencana dan mengembangkan keanggotaan.

I.11 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab. Bab pertama memuat bagian pengenalan karya tulis yang berisikan tentang latar belakang permasalahan, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, tinjauan pustaka, kerangka konseptual, asumsi penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua membahas mengenai penerapan strategi *smart power* dalam strategi militer AS terhadap al-Qaeda. Pada bab kedua akan dijabarkan secara deskriptif mengenai strategi militer AS terhadap al-Qaeda di Afghanistan dan Pakistan, di dalam periode presiden Barrack Obama.

Bab ketiga membahas mengenai pengaruh faktor domestik yang meliputi sistem perumusan kebijakan keamanan nasional dan dukungan kekuatan nasional terhadap penyusunan dan pelaksanaan strategi militer AS di Afghanistan.

Sedangkan di bab keempat, diisi dengan analisa faktor eksternal yang terdiri dari dinamika lingkungan strategis Afghanistan dan Pakistan dan dukungan internasional.

Kesimpulan dari penelitian akan dipaparkan di bab kelima.

BAB 2

PRINSIP *SMART POWER* DALAM STRATEGI MILITER AMERIKA SERIKAT

Untuk melawan al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya, pemerintah AS mengembangkan strategi militer yang berdasarkan pada prinsip *smart power*. Strategi militer AS yang didasarkan pada prinsip *smart power* merupakan sebuah strategi militer yang mengalokasikan dengan cermat segala macam *tools of power*, untuk mencapai tujuan pemenuhan keamanan nasional AS. Asal sumberdaya pun bervariasi, dari internal dan eksternal. Penerapan prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS merupakan pengaturan jenis *tools of power* apa yang paling tepat untuk diterapkan ketika dihadapkan pada suatu ancaman tertentu. Pemilihan *tools of power* disesuaikan dengan pemilahan tujuan dan karakter ancaman yang beragam. Penerapan strategi berlandaskan prinsip *smart power* menyebabkan munculnya strategi militer yang berbeda walaupun pada wilayah dan terhadap musuh yang sama. Strategi militer yang menerapkan prinsip *smart power* tidak hanya menggunakan sumber daya internal, tetapi juga berasal dari eksternal, seperti negara aliansi ataupun pihak internasional lainnya.

Strategi militer AS yang menerapkan prinsip *smart power* dapat diidentifikasi dengan adanya keberadaan dimensi non-militer yang menjadi bagian strategi militer AS. Dimensi non-militer tersebut hadir sebagai salah satu elemen yang sama pentingnya dengan elemen militer yang ada. Tanpa keberadaan elemen non-militer tersebut maka tujuan strategi militer AS tidak dapat tercapai. Signifikansi elemen non-militer muncul melalui keberadaan peran yang aktif dari elemen non-militer tersebut, baik di tataran konsep strategi maupun di level operasional strategi. Di tataran konsep strategi, keberadaan elemen non-militer dapat ditemukan pada pidato, *policy paper*, maupun publikasi resmi lain dari pemerintah AS. Sedangkan di tataran operasional, elemen non-militer tampak pada bentuk kegiatan kekuatan militer AS di medan perang. Selain dimensi non-

militer, komponen lainnya adalah dukungan sumberdaya yang berasal dari luar AS, seperti Afghanistan, Pakistan, dan NATO.

2.1 Fokus Kepada al-Qaeda, Kelompok Afiliasi dan Pendukungnya

Strategi militer yang diterapkan pemerintah AS, di periode presiden Barrack Obama, berbeda jika dibandingkan pada periode presiden George W. Bush. Hal ini tampak dalam ancaman yang menjadi fokus strategi militer. Presiden George W. Bush mendefinisikan ancaman terorisme dari negara *rogue states*, seperti Irak, Iran, dan Korea Utara misalkan. Setelah serangan militer AS dan negara aliansi ke Afghanistan pada 2001, presiden George W. Bush mengalihkan prioritas ancaman teror ke Irak, mengesampingkan al-Qaeda dan Osama bin Laden (Creamer, 2011, para.18).

Saat menyampaikan pidato di Universitas Kairo, Mesir presiden AS Barrack Obama menyampaikan bahwa musuh Amerika bukan Islam. Bahwa musuh Amerika adalah kelompok ekstremis yang melakukan pembunuhan terhadap pria, perempuan dan anak-anak yang tidak bersalah. Perang yang dijalankan oleh pemerintah AS di Afghanistan, merupakan perlawanan terhadap jejaring teror al-Qaeda dan rejim Taliban yang mendukungnya (The White House, 2009, para.20).

“...In Ankara, I made clear that America is not -- and never will be -- at war with Islam. (Applause.) We will, however, relentlessly confront violent extremists who pose a grave threat to our security -- because we reject the same thing that people of all faiths reject: the killing of innocent men, women, and children. And it is my first duty as President to protect the American people.”

“...The situation in Afghanistan demonstrates America's goals, and our need to work together. Over seven years ago, the United States pursued al Qaeda and the Taliban with broad international support. We did not go by choice; we went because of necessity. I'm aware that there's still some who would question or even justify the events of 9/11. But let us be clear: Al Qaeda killed nearly 3,000 people on that day. The victims were innocent men, women and children from America

and many other nations who had done nothing to harm anybody. And yet al Qaeda chose to ruthlessly murder these people, claimed credit for the attack, and even now states their determination to kill on a massive scale.”

Lebih lanjut, melalui Pemerintah AS menempatkan al-Qaeda dan aliansinya yang tersebar di seluruh dunia sebagai target utama dalam peperangan melawan terorisme (The White House, 2009, para.19):

“These facts compel us to act along with our friends and allies. Our overarching goal remains the same: to disrupt, dismantle, and defeat al Qaeda in Afghanistan and Pakistan, and to prevent its capacity to threaten America and our allies in the future.”

Di dalam pidato penyambutan lulusan akademi West Point yang disampaikan pada 2010, presiden Barrack Obama menegaskan kembali bahwa al-Qaeda merupakan target utama dalam peperangan AS melawan terorisme (The White House, 2010, para.34); “...Our campaign to disrupt, dismantle, and to defeat al Qaeda is part of an international effort that is necessary and just.”

National Strategy for Counterterrorism yang dipublikasikan oleh pemerintah AS pada Juni 2011, memuat tentang strategi yang akan dilaksanakan pemerintah AS terhadap al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya. Al-Qaeda merupakan target ancaman prioritas dalam strategi nasional perlawanan terhadap terorisme tersebut (The White House, 2011: i)

“...Despite our successes, we continue to face a significant terrorist threat from al-Qa’ida , its affiliates, and its adherents...To defeat al-Qa’ida, we must define with precision and clarity who we are fighting, setting concrete and realistic goals tailored to the specific challenges we face in different regions of the world. As we apply every element of American power against al-Qa’ida, success requires a strategy that is consistent with our core values as a nation and as a people... ”

Fokus kepada jejaring teror al-Qaeda di Afghanistan dan Pakistan

Meskipun al-Qaeda memiliki kelompok afiliasi dan pendukung yang tersebar di seluruh dunia, wilayah Afghanistan dan Pakistan tetap menjadi sentral dalam perlawanan AS terhadap al-Qaeda. Hal ini disebabkan oleh dua faktor. Pertama, Afghanistan dan Pakistan sebagai wilayah operasional yang secara geografis strategis bagi al-Qaeda. Kedua, keberadaan WMD di wilayah tersebut, khususnya di negara Pakistan. Kondisi ini menciptakan situasi yang khusus bagi pemerintah AS untuk lebih fokus ke Afghanistan dan Pakistan, khususnya agar WMD tidak jatuh ke al-Qaeda (The White House, 2010: 2).

Di dalam pertemuan di *Oval Office* pada 25 November 2009, presiden Barack Obama menyampaikan bahwa pusat ancaman teror yang sebenarnya berada di Pakistan dan bahwa operasi militer AS di Afghanistan hanya untuk mencegah agar ancaman yang bersumber di Pakistan tidak menjalar hingga ke wilayah Afghanistan lagi (Woodward, 2010: 1).

“...Safe havens would no longer be tolerated, Obama had decided. "We need to make clear to people that the cancer is in Pakistan," he declared during an Oval Office meeting on Nov. 25, 2009, near the end of the strategy review. The reason to create a secure, self-governing Afghanistan, he said, was "so the cancer doesn't spread there.”

Saat menyampaikan pidato di West Point pada 1 Desember 2009, presiden Barack Obama menegaskan bahwa Afghanistan dan Pakistan merupakan episentrum dari kekerasan terorisme yang dilancarkan oleh al-Qaeda. Melalui dua wilayah tersebut, plot aksi kekerasan teror al-Qaeda terhadap AS dan negara Barat direncanakan dan diluncurkan. Melalui pidato tersebut, presiden Barack Obama menegaskan bahwa tujuan utama AS dalam perang melawan terorisme adalah al-Qaeda. Musuh utama pemerintah AS di dalam peperangan melawan terorisme adalah al-Qaeda, kelompok pendukung dan afiliasinya. Oleh sebab itu semua

usaha AS harus diarahkan untuk memastikan bahwa jejaring teror al-Qaeda beserta markas dan fasilitas latihan di Afghanistan dan Pakistan hancur dan tidak dapat digunakan lagi (Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, 2010: 2).

Target dan wilayah operasi strategi militer yang lebih spesifik, dalam perlawanan AS terhadap terorisme, di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama merupakan sebuah wujud evaluasi atas strategi militer yang dijalankan di periode presiden George W. Bush. Strategi presiden George W. Bush yang tidak hanya memfokuskan kepada al-Qaeda, dan cakupan wilayah yang lebih luas mengakibatkan manajemen sumber daya yang tidak rapi dan hasil yang tidak maksimal.

Fokus ancaman dan cakupan wilayah operasi yang lebih spesifik di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama memiliki keuntungan di level politik internasional. Pemerintahan Barrack Obama menyebutkan bahwa ancaman utama bagi keamanan nasional AS adalah al-Qaeda, kelompok afiliasi dan penudkungnya, sedangkan presiden George W. Bush tidak. Pernyataan ini cenderung mendapatkan keuntungan politis yang lebih besar di perpolitikan internasional. Bahwa kebijakan AS tersebut tidak akan bertentangan dengan kebijakan negara lain, dan juga AS, yang mendukung kelompok perlawanan insurjensi di belahan negara lain.. Kondisi ini lebih berpeluang mengundang lebih banyak negara untuk beraliansi dengan AS dalam melawan terorisme, yaitu al-Qaeda.

Semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama strategi perlawanan terorisme mengalami perubahan dalam hal definisi ancaman dan cakupan wilayah. Di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, target ancaman adalah al-Qaeda, kelompok afiliasi dan penudkungnya. Cakupan wilayah operasi difokuskan di Afghanistan dan Pakistan.

2.2 Strategi Militer AS di Afghanistan dan Pakistan

Pelaksanaan strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan menunjukkan penerapan prinsip *smart power* ke dalam strategi militer. Hal ini tampak dalam kombinasi jenis sumberdaya, asal sumberdaya, dan definisi ancaman yang spesifik.

Kebijakan pemerintah AS, di periode presiden Barrack Obama, dalam pelaksanaan operasi militer di Afghanistan dan Pakistan dapat disimak pada *White Paper* yang dipublikasikan pada 27 Maret 2009. *White Paper* ini merupakan hasil kesepakatan antara pemerintah AS dengan negara aliansi dan pemerintah Afghanistan dan Pakistan. Tujuan dari pelaksanaan strategi pemerintah AS di Afghanistan dan Pakistan adalah (Bowman, 2009: 11)

- a. Menghancurkan jejaring teroris di Afghanistan dan Pakistan untuk melumpuhkan kemampuan jejaring teror dalam menyusun dan melancarkan serangan teror.
- b. Mempromosikan pemerintahan Afghanistan yang lebih berkapabilitas, akuntabel, dan efektif.
- c. Mengembangkan kekuatan keamanan domestik Afghanistan yang mampu melaksanakan strategi COIN dan CT dengan asistensi kekuatan AS yang minimalis.
- d. Membantu usaha-usaha pengembangan kontrol sipil dan pemerintahan yang konstitusional di Pakistan dengan didukung kekuatan ekonomi yang stabil.
- e. Melibatkan komunitas internasional untuk terlibat aktif dalam mendukung pencapaian target di Afghanistan dan Pakistan, dengan porsi yang signifikan dari Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB).

Dua tujuan utama bagi kekuatan militer AS di Afghanistan, yaitu (Bowman, 2009: 11):

- a. Mengamankan Afghanistan wilayah Selatan dan Timur, untuk mencegah kembalinya kekuatan al Qaeda dan kelompok pendukungnya, dan

menyediakan ruang kontrol bagi pemerintah Afghanistan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efektif.

- b. Membantu kekuatan keamanan nasional Afghanistan dalam hal pelatihan dalam mengembangkan kapasitas dan kemampuan guna mengambil alih kepemimpinan dalam operasi COIN.

Pada bulan Juni 2009, Jenderal Stanley McChrystal menduduki jabatan pemimpin tertinggi kekuatan militer AS dan kekuatan militer ISAF/ NATO. Dalam laporan yang disampaikan oleh Jenderal McChrystal kepada DOD pada Agustus 2009, disebutkan 6 prioritas bagi kekuatan militer AS di Afghanistan (Bowman, 2009: 12):

- a. Pelaksanaan strategi COIN yang komprehensif dan fokus pada peningkatan kesejahteraan masyarakat Afghanistan.
- b. Meningkatkan kesatuan usaha dan komando ISAF.
- c. Meningkatkan ukuran dan kapabilitas kekuatan keamanan Afghanistan dengan bermitra dengan kekuatan aliansi.
- d. Meningkatkan kapabilitas pemerintahan sipil Afghanistan dan mengurangi tingkat korupsi di pemerintah.
- e. Menggalang inisiatif publik Afghanistan untuk melawan kelompok insurgensi.
- f. Memprioritaskan alokasi sumberdaya bagi populasi yang paling rentan terhadap ancaman.

Melalui enam prioritas tersebut tampak bahwa operasional militer AS di Afghanistan tidak hanya berfokus pada isu penyediaan keamanan, tetapi juga menyangkut penyediaan pemerintahan yang efektif dan bersih dari korupsi. Manajemen sumberdaya juga menjadi isu sentral, khususnya mengenai koordinasi penyedia sumberdaya (AS dan NATO) dengan prioritas sasaran dari manajemen sumberdaya tersebut.

Ancaman bagi AS dan negara aliansi di Afghanistan dan Pakistan berasal dari keberadaan al-Qaeda maupun beberapa kelompok pendukungnya. Ada empat

jenis kelompok sasaran di Afghanistan dan Pakistan yang menjadi target militer AS yaitu (Bowman, 2009: 25):

a. Taliban.

Kelompok utama pendukung sekaligus anggota jejaring teror al-Qaeda adalah kelompok Taliban. Kepemimpinan kelompok Taliban terdiri dari dua “*shuras*” (konsil). Konsil pertama berlokasi di Quetta, Pakistan dan konsil kedua berlokasi di Peshawar, Pakistan.

b. Jaringan Haqqani.

Jejaring teror Haqqani diidentifikasi memiliki jaringan hubungan langsung dengan Taliban dan merupakan sebagai faksi terkuat di Taliban. Jaringan Haqqani juga diidentifikasi memiliki hubungan yang kuat dengan al-Qaeda. Jaringan Haqqani dirintis oleh Jalaluddin Haqqani yang merupakan pejuang Mujahidin saat melawan kekuatan Uni Soviet. Putra Haqqani, Sirajudin, sebagai penerus Haqqani, memfokuskan pengembangan kekuatan jaringan Haqqani tidak hanya di distrik Zadran, tetapi juga hingga Kabul.

c. Hezb-i-Islami Gulbuddin (HiG).

Organisasi Hezb-i-Islami dibentuk oleh Gulbuddin Hekmatyar, yang merupakan seorang veteran Mujahidin saat melawan Uni Soviet. Hekmatyar pernah menjabat sebagai Perdana Menteri saat periode Perang Sipil di Afghanistan di awal 1990an. Ketika Taliban berkuasa, Hekmatyar mengungsi ke Iran. Tetapi kemudian akhirnya kembali ke Afghanistan sebagai pemimpin kelompok insurgensi Hezb-i-Islami Gulbuddin yang memiliki konektivitas kuat dengan Taliban dan al-Qaeda.

d. Kelompok insurgensi asing.

Keberadaan kelompok Taliban dan al-Qaeda juga didukung oleh keberadaan kelompok insurgensi asing yang umumnya berada di Pakistan. Setidaknya ada tiga kelompok insurgensi yang diidentifikasi memiliki relasi dengan Taliban dan al-Qaeda. Pertama, Tehrik Taliban-i Pakistan

(TTiP). Merupakan sebuah organisasi yang memayungi para pemimpin Taliban yang berasal dari Pakistan. TTiP dipimpin oleh Baitullah Mahsud. Kedua, Lashkar-e-Tayba, sebuah kelompok insurgensi Pakistan yang awalnya bergerak di wilayah Kashmir. Ketiga, Tehrik Nefaz-e Shariat Mohammadi (TNSM), sebuah kelompok insurgensi Pakistan yang beroperasi di Pakistan, tetapi juga diidentifikasi memberikan dukungan operasi Taliban di Afghanistan.

2.3 Strategi *Counterinsurgency* AS

Counterinsurgency, COIN, merupakan salah satu bentuk strategi militer AS di Afghanistan. Bentuk pengembangan program strategi militer COIN AS di Afghanistan menunjukkan penerapan prinsip *smart power*. Hal ini tampak dalam kombinasi instrumen *hard power* dan *soft power* secara konkrit di dalam strategi COIN yang dilaksanakan militer AS. Walaupun strategi COIN telah diterapkan militer AS semenjak periode presiden George W. Bush, tetapi baru pada periode presiden Barrack Obama terjadi perubahan signifikan. Hal ini tampak pada penerapan secara konkrit prinsip pertahanan, pembangunan dan diplomasi pada operasi militer AS di Afghanistan. Keberadaan *Provincial Reconstruction Team*, PRT, merupakan wujud nyata penerapan kombinasi nilai pertahanan, pembangunan dan diplomasi oleh militer AS di medan tempur Afghanistan.

2.3.1 Afghanistan

Operasi militer AS yang dikembangkan dari strategi militer yang berdasarkan prinsip COIN dapat diidentifikasi dari kedelapan prinsip yang diajukan oleh Cohen. Sebuah operasi militer yang bersifat COIN memiliki sifat sebagai berikut:

- a. Pengarusutamaan pencapaian legitimasi politik bagi kekuatan politik yang baru. Hal ini dicapai dengan pelibatan strategi pembangunan politik yang bersinergi di level lokal, provinsi, dan nasional. Strategi politik tersebut berorientasi untuk membangun sistem pemerintahan yang sah, sehingga dapat diterima oleh masyarakat lokal.

- b. Adanya kesatuan usaha antara militer dengan non-militer yang merefleksikan unsur pertahanan, pembangunan dan diplomasi. Kegiatan strategi militer yang berbasis COIN tidak hanya berbentuk operasi/serangan militer. Di dalamnya juga terdapat kegiatan-kegiatan non-militer, khususnya yang berorientasi pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.
- c. Adanya tingkat pemahaman mengenai medan perang yang baik, seperti pemahaman karakter dan kekuatan lawan, kondisi sosial masyarakat, dan sejarah. Hal ini harus didukung dengan data intelijen yang mapan.
- d. Sebagai sebuah operasi COIN, prinsip utama adalah memisahkan kelompok insurgensi dari penduduk lokal. Selanjutnya adalah menutup jalur transportasi dan komunikasi kelompok tersebut dari sumber-sumber pendukungnya. Sehingga dalam prosesnya kelompok insurgensi tersebut akan melemah dan tidak mendapat dukungan materiil atau non-materiil.
- e. Pelaksanaan strategi militer berbasis COIN merupakan sebuah operasi jangka panjang, sehingga menuntut komitmen politik domestik yang tinggi. Hal ini untuk menjamin ketersediaan sumberdaya yang memadai untuk mendukung keberhasilan strategi COIN. Strategi militer berbasis COIN tidak hanya kemenangan militer secara fisik. Unsur lainnya yang sama penting adalah penciptaan dan penjaminan operasionalisasi pemerintahan yang efektif, termasuk di dalamnya adalah penjaminan penegakan hukum.

Prinsip-prinsip yang diajukan Cohen dapat diidentifikasi pada operasi militer yang dilaksanakan oleh militer AS di Afghanistan, dilaksanakan semenjak periode presiden Barrack Obama, sebagai berikut (The Brookings Institution, 2010: 1):

- a. Sebagai bagian dari strategi COIN, pemulihan legitimasi pemerintah merupakan hal yang signifikan. Pemulihan legitimasi dilakukan dengan

mengaktifkan kembali fungsi pemerintahan dan pemulihan roda perekonomian. Semenjak periode presiden Barrack Obama, dalam setiap RC, juga ditempatkan sebuah tim yang berfungsi mengembalikan fungsi pemerintahan dan memulihkan kegiatan perekonomian lokal di wilayah tersebut. Kelompok tersebut dinamakan *Provincial Reconstruction Team*, PRT. Konsep PRT merupakan wujud nyata atas kampanye prinsip 3D di dalam operasi COIN AS di Afghanistan. Prinsip pertahanan, pembangunan dan diplomasi diimplementasikan melalui program-program yang dijalankan oleh tim-tim kecil di dalam struktur PRT.

- b. PRT merupakan wujud operasi gabungan antara sipil dan militer untuk menyelenggarakan kembali fungsi pemerintahan dan memulihkan sistem ekonomi. Operasional PRT umumnya dilaksanakan di daerah yang telah steril dari kelompok insurgensi. Anggota sebuah PRT terdiri dari beberapa institusi, gabungan sipil dan militer yang berbeda untuk tiap wilayah RC. Wilayah Khost di Afghanistan, struktur PRT terdiri dari perwakilan US DOS, USAID, dan US *Department of Agriculture* (USDA).
- c. Ada empat jenis tugas yang diemban setiap PRT, yaitu; hubungan sipil (Civil Affairs-CA), Teknik (Engineering), Operasional (Operations), dan Perlindungan Keamanan (SECFOR).

Tim CA bertugas untuk mempersiapkan proyek pembangunan, mulai dari identifikasi mitra kerja dan menyiapkan mekanisme pendanaan. Tim Teknik bertugas bertanggung jawab dalam hal penjaminan kualitas dan kontrol kualitas selama proyek pembangunan berlangsung. Tim Operasi memberikan dukungan atas pelaksanaan proyek, meliputi administrasi personil, analisis data intelijen, persiapan logistik dan komunikasi. Sedangkan tim Perlindungan Keamanan bertanggung jawab atas memberikan perlindungan dan penjaminan keamanan kepada semua anggota tim selama program pembangunan dijalankan.

- d. Di dalam menjalankan fungsinya, PRT menjalin koordinasi dengan pemangku kepentingan di tingkat lokal Afghanistan, meliputi Gubernur Provinsi, Kementerian yang terkait, dan Konsil Pembangunan Tingkat Provinsi. Dengan melibatkan komponen lokal, PRT dapat menyusun prioritas program yang sesuai dengan kebutuhan pemerintah dan masyarakat Afghanistan di wilayah tersebut.

Tabel 2.1 Lokasi dan Komando PRT

| Lokasi | | Provinsi/Komando |
|---|-------------------|---|
| Dipimpin oleh AS (semua melalui jalur ISAF) | | |
| 1. Gardez | | Paktia (RC East-E) |
| 2. Ghazni | | Ghazni (RCE) dengan Polandia |
| 3. Jalalabad | | Nangarhar (RCE) |
| 4. Khost | | Khost (RCE) |
| 5. Qalat | | Zabol (RC South-S) dengan Rumania |
| 6. Asadabad | | Kunar (RC-E) |
| 7. Sharana | | Paktika (RC-E) dengan Polandia |
| 8. Mehtarlam | | Laghman (RC-E) |
| 9. Jabal o-Saraj | | Panjshir (RC-E) dipimpin oleh Departemen Luar Negeri AS |
| 10. Qala Gush | | Nuristan (RC-E) |
| 11. Farah | | Farah (RC-SW) |
| Dipimpin oleh negara mitra (hampir semua melalui jalur ISAF) | | |
| Lokasi PRT | Provinsi | Negara |
| 12. Qandahar | Qandahar (RC-S) | Kanada |
| 13. Lashkar Gah | Helmand (RC-S) | Inggris, Denmark, dan Estonia |
| 14. Tarin Kowt | Uruzgan (RC-S) | Australia dan AS |
| 15. Heart | Heart (RC-W) | Italia |
| 16. Qalah-ye Now | Badghis (RC-W) | Spanyol |
| 17. Mazar e-Sharif | Balkh (RC-N) | Swedia |
| 18. Konduz | Konduz (RC-N) | Jerman |
| 19. Faizabad | Badakhshan (RC-N) | Jerman, Denmark, Republik Ceko, Slowakia |
| 20. Meymaneh | Faryab (RC-N) | Norwegia, Swedia |
| 21. Chaghcharan | Ghowr (RC-W) | Lithuania, Denmark, AS, Islandia |
| 22. Pol-e-Khomri | Baghlan (RC-N) | Hungaria |
| 23. Bamiyan | Bamiyan (RC-E) | Selandia Baru |
| 24. Maidan Shahr | Wardak (RC-C) | Turki |
| 25. Pul-i-Alam | Lowgar (RC-E) | Republik Ceko, Slowakia |
| 26. Shebergan | Jowzjan (RC-N) | Turki |
| 27. Charikar | Parwan (RC-E) | Korea Selatan |

RC = 'Regional Command'

Sumber: Congressional Research Service, “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and US Policy”

Pembentukan PRT di periode presiden Barrack Obama menunjukkan adanya penerapan prinsip strategi COIN yang lebih konkrit dibandingkan periode presiden George W. Bush. Di periode presiden Barrack Obama, prinsip *smart power* tidak hanya diterapkan di dalam doktrin militer AS, tetapi juga menjadi nilai dasar setiap program COIN satuan militer AS.

II.3.2 Kategori Kekuatan Militer AS di Afghanistan

Penerapan prinsip *smart power* ke dalam strategi militer AS dapat disimak pada kombinasi asal sumberdaya militer yang digunakan pemerintah AS. Selain mengerahkan kekuatan militer melalui jalur kekuatan internal, “*Operation Enduring Freedom*” (OEF), pemerintah AS juga menggunakan jalur lain. Pemerintah AS menjadi negara kontributor personil militer yang terbesar atas keberadaan tentara asing (ISAF/NATO) di Afghanistan. Sebagai kontributor terbesar, beberapa jabatan komando strategi di struktur ISAF ditempati oleh personil militer yang berasal dari AS. Saat ini pemimpin ISAF/ NATO (COMISAF) adalah Jenderal John R. Allen dari AS.

“*Operation Enduring Freedom*”

Keberadaan kekuatan militer AS di Afghanistan merupakan respon AS terhadap serangan teror 9/11. Pada 20 September 2001, presiden George W. Bush menyampaikan lima tuntutan kepada rejim pemerintahan Taliban di Afghanistan (CNN, 2001: 3):

- a. Menyerahkan semua pemimpin al-Qaeda kepada AS.
- b. Membebaskan semua tahanan domestik di Afghanistan.
- c. Menutup dengan segera semua fasilitas pelatihan teroris.
- d. Menyerahkan semua teroris dan pendukungnya kepada aparat yang berwenang.
- e. Memberikan akses penuh bagi AS untuk menginspeksi semua tempat pelatihan teroris di Afghanistan.

Tetapi hingga Oktober 2001, kelima tuntutan tersebut tidak dipenuhi oleh rejim Taliban. Oleh karena itu, pemerintah AS bekerja sama dengan Inggris dan beberapa negara aliansi, melancarkan serangan militer terhadap rejim Taliban di Afghanistan. Serangan militer yang dilancarkan oleh AS dan negara aliansi pada Oktober 2001 dikenal dengan nama OEF.

Menurut Conetta, operasi OEF berhasil melemahkan kekuatan al-Qaeda dan Taliban. Hal ini disebabkan banyaknya anggota al-Qaeda dan Taliban yang terbunuh ataupun tertangkap. Sekitar 3,000-4,000 pasukan Taliban telah tewas selama OEF berlangsung. Termasuk di dalamnya sekitar 600-800 “*Afghan Arabs*” yang berafiliasi dengan al-Qaeda (diperkirakan jumlah sebenarnya mencapai 2,000-3,000). Sekitar 7,000 anggota kelompok Taliban telah ditangkap selama pelaksanaan OEF. Dari sekitar 36 tokoh pemimpin Taliban yang menjadi incaran Pentagon, lebih dari 12 telah terbunuh, terluka ataupun tertangkap. Sekitar 8 dari 20 pemimpin al-Qaeda diperkirakan tewas, dan sekitar 11 tempat pelatihan yang berafiliasi dengan al-Qaeda dihancurkan (Conetta, 2002: 4).

Menurut Conetta, keberhasilan ini menghasilkan dua momentum penting bagi pemerintah AS:

- a. Kelompok Taliban telah berhasil dijatuhkan, terpecah belah dan terpojokkan secara ideologis. Walaupun begitu, menurut Conetta, anggota dan pemimpin al-Qaeda dapat kembali memegang peranan di perpolitikan Afghanistan di masa yang akan datang dalam bentuk gerakan yang lain.
- b. Penghancuran dukungan dan fasilitas pelatihan bagi al-Qaeda di Afghanistan. Hal ini mengakibatkan putusnya sistem pengkaderan al-Qaeda, sekaligus pelemahan usaha aksi teror yang disponsori al-Qaeda di tingkat global.

Pelaksanaan OEF pada Oktober 2001, awalnya ditangani oleh US SOCOM. Hal ini sebagai wujud kebutuhan taktis yang mendesak. Sebagai salah satu dari empat *Functional Commands* yang ada; SOCOM, STRATCOM,

TRANSCOM, JFCOM, maka US SOCOM merupakan alat yang tepat untuk membidani lahirnya OEF.

Kewajiban utama US SOCOM adalah untuk menyediakan kekuatan siap tempur dalam waktu yang singkat, berdasarkan perintah presiden AS atau Menteri Pertahanan AS. Kewajiban ini meliputi penyusunan doktrin, taktik, teknik dan prosedur untuk semua operasi militer. Termasuk juga pelatihan dan penyediaan peralatan bagi kekuatan militer yang akan diberangkatkan dan pengawasan (FAS, para.4).

US SOCOM hadir sebagai sebuah hasil reformasi DOD dalam merespon kegagalan militer AS ketika menangani ancaman dan serangan terorisme di dekade 1970an, yang puncaknya adalah kegagalan dalam menangani penyanderaan 53 warga negara AS di Iran. Sebagai bagian reformasi DOD dan satuan tempur di dalam militer AS, maka dibentuk sebuah badan yang khusus menangani konflik intensitas rendah, *low-intensity-conflict*. Sebuah badan dengan fokus yang lebih kecil dan sistem komando yang lebih ringkas, dikenal dengan nama US SOCOM (History of United States Special Operations Command, 2008: 5).

Pada Oktober 2003, sebuah pusat komando militer AS dan negara aliansi didirikan di Kabul, bernama *Combined Forces Command-Afghanistan* (CFC-A). Pusat komando ini membawahi pusat pelatihan untuk ANSF dan *Combined Joint Task Force* (CJTF) yang beroperasi di wilayah Timur Afghanistan. CFC-A berkoordinasi dengan US SOCOM sampai ISAF memegang kendali di tahun 2006, hingga akhirnya CFC-A ditutup secara resmi pada Februari 2007 (History of United States Special Operations Command, 2008: 91).

Semenjak penutupan tersebut, pusat pelatihan ANSF, *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) berkoordinasi langsung ke *U.S. Central Command* (US CENTCOM). Sedangkan CJTF memiliki dua jalur pelaporan, yaitu ke US CENTCOM untuk isu yang menjadi kepentingan AS dan

kepada ISAF di Regional Command (RC)-East (History of United States Special Operations Command, 2008: 91).

US CENTCOM didirikan pada 1 Januari 1983. Sistem komando ini didirikan dengan latar belakang kebutuhan AS terhadap sebuah pusat komando untuk menangani konflik yang terjadi di Iran dan invasi Uni Soviet di Afghanistan. US CENTCOM membidangi wilayah “tengah” dari dunia, yang meliputi wilayah di antara *European Commands* (EUCOM) dan *Pacific Commands* (PACOM). Seiring dengan waktu, US CENTCOM telah menangani beberapa kasus termasuk; invasi Irak ke Kuwait, krisis kemanusiaan di Somalia, hingga aksi teror al-Qaeda yang dimulai semenjak 1998 hingga kini (History of United States Special Operations Command, 2008: 92).

Pada Oktober 2008, DOD mendirikan *United States Forces-Afghanistan* (USFOR-A), yang ditujukan sebagai pusat komando dan kontrol operasional militer AS di Afghanistan. Semenjak itu pula COMISAF menjabat dua posisi secara bersamaan, dengan menjabat juga sebagai *USFOR-A Commanding General*. Sebagai pemimpin ISAF, General McChrystal melapor melalui jalur komando NATO lewat SACEUR Admiral James Stavridis. Sedangkan sebagai pemimpin USFOR-A, General McChrystal melapor kepada *US CENTCOM Commanding General*, General David Petraeus. Hal ini ditujukan untuk membentuk suatu sistem komando militer yang efisien, sekaligus mengintegrasikan dengan efektif koordinasi antara kekuatan militer AS yang beroperasi di dalam OEF dengan kekuatan militer ISAF/ NATO (US Department of Defense, 2008, para.3).

Pengalihan wewenang yang terjadi antara US SOCOM, US CENTCOM, dan ASFOR-A mengindikasikan adanya dinamika ancaman dan keterlibatan kekuatan militer asing yang dinamis. Di awal peluncuran OEF pada Oktober 2001, sistem komando militer yang dapat memberikan respon dengan cepat dan efektif adalah US SOCOM. Sebagai sebuah badan yang khusus menangani konflik intensitas rendah, US SOCOM memiliki pengalaman dan kapabilitas yang

diperlukan pada saat itu. Tetapi ketika ISAF mulai beroperasi maka peran tersebut bergeser ke ISAF. Dengan perlahan, maka sistem komando militer AS dan aliansi non-ISAF dialihkan ke US CENTCOM (Bowman, 2009: 13).

“International Security Assistance Forces” (ISAF)

ISAF dibentuk berdasarkan hasil konferensi Bonn pada Desember 2001. Pertemuan tersebut merupakan pertemuan internasional dalam rangka mempersiapkan pembangunan kembali pemerintahan dan negara Afghanistan pasca tergulingnya rejim Taliban. Melalui pertemuan tersebut dibentuk suatu konsep kemitraan tiga pihak yang melibatkan *Afghan Transitional Authority*, *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) dan ISAF (ISAF, 2012, para.1).

Semenjak tanggal 11 Agustus 2003, kepemimpinan ISAF dikendalikan oleh NATO. Sistem kepemimpinan ISAF sebelumnya merupakan sistem rotasi 6 bulan antara negara-negara yang terlibat. Kepemimpinan NATO mencakup sistem komando, koordinasi satuan militer, dan perencanaan kekuatan militer, termasuk pengaturan komando di tingkat medan perang maupun di markas pusat NATO di Afghanistan.

Pada awalnya, mandat ISAF terbatas hanya untuk menjamin keamanan di dalam dan sekitar kota Kabul. Tetapi pada 2003, PBB meluaskan mandat tersebut menjadi penjaminan keamanan seluruh wilayah Afghanistan (United Nations Security Council, 2003, para.12). Untuk memenuhi mandat baru tersebut, ISAF di bawah kendali NATO melakukan empat tahap pengembangan penjaminan keamanan.

a. Tahap Pertama: Pengembangan ke Wilayah Utara.

Pada bulan Desember 2003, NATO mengambil alih komando PRT di wilayah Kunduz yang dipimpin oleh Jerman. Pada 31 Desember 2003, komponen militer dari PRT di Kunduz ditempatkan di dalam komando ISAF. Hal ini dimaksudkan sebagai sebuah proyek percontohan dan pengembangan misi ISAF.

Enam bulan kemudian, pada 28 Juni 2004, Pertemuan Tingkat Tinggi NATO yang dihadiri oleh Kepala Negara dan Pemerintahan di Istanbul, Turki mengumumkan pendirian PRT lainnya di Mazar-e-Sharif, Meymana, Feyzabad dan Baghlan, yang semuanya berada di wilayah utara Afghanistan. Proses pengembangan tahap pertama ini diselesaikan pada 1 Oktober 2004. Pada saat tersebut wilayah operasi telah mencakup 3,600 km² di wilayah utara Afghanistan dan tingkat pemenuhan keamanan telah berhasil dilaksanakan di sembilan provinsi di wilayah utara.

b. Tahap Kedua: Pengembangan ke Wilayah Barat.

Di tanggal 10 Februari 2005, NATO mengumumkan akan melakukan perluasan wilayah operasi ke wilayah bagian Barat Afghanistan. Program pengembangan ini dimulai ketika ISAF mengambil alih komando PRT di provinsi Heart dan Farah. Di awal September, dua PRT lainnya yang dipimpin oleh ISAF telah beroperasi, satu di Chaghcaran, ibukota provinsi Ghir dan satu lagi di Qala-e-Naw, ibukota provinsi Baghdis, yang sekaligus menandakan selesainya pengembangan tahap kedua.

c. Tahap Ketiga: Pengembangan ke Wilayah Selatan

Pada saat pertemuan Menteri Luar Negeri kekuatan Aliansi yang berlangsung di markas NATO di Brussels, Belgia, pada 8 Desember 2005, disetujui adanya perluasan peran dan kehadiran ISAF di Afghanistan. Bagian awal dari rencana ini adalah pengembangan ISAF di bagian Selatan Afghanistan pada tahun 2006.

Rencana ini direalisasikan pada 31 Juli 2006, ketika ISAF memegang kendali penuh atas wilayah Selatan Afghanistan, yang sebelumnya dipegang oleh kekuatan koalisi yang dipimpin AS. Kendali ini mencakup enam provinsi; Day Kundi, Helmand, Kandahar, Nimroz, Uruzgan dan Zabul. Pengembangan ini mencapai hingga total 13 PRT di bagian Utara, Barat dan Selatan. Pada fase pengembangan ketiga ini, jumlah kekuatan personil ISAF terus meningkat mulai dari 10.000 hingga 20.000 personil.

- d. Tahap Keempat: Pengembangan ke Wilayah Timur dan seluruh wilayah Afghanistan.

Di tanggal 5 Oktober 2006, ISAF melaksanakan tahap terakhir dari pengembangan. Hal ini dilakukan dengan mengambil alih komando militer di wilayah Timur Afghanistan dari koalisi yang dipimpin oleh AS.

Posisi COMISAF dipimpin oleh seorang jenderal berbintang empat. Semenjak 8 Juli 2011, komando ISAF dipimpin oleh Jenderal John R. Allen yang berasal dari AS. Wilayah komando ISAF di Afghanistan mencakup lima RC yang dipimpin oleh jenderal berbintang dua; *RC-Center*, *RC-North*, *RC-West*, *RC-South*, dan *RC-East*. Personil militer dari negara-negara aliansi non ISAF berada di bawah komando RC.

Tabel 2.2 Struktur Komando ISAF/NATO

| | |
|--|--|
| Pemimpin Komando Markas ISAF | Jenderal John R. Allen (AS) |
| ▪ <i>Deputy Commander ISAF</i> | Letnan Jenderal Adrian J Bradshaw CB OBE (Inggris) |
| ▪ <i>Chief of Staff ISAF</i> | Letnan Jenderal Olivier de Bavinchove (Perancis) |
| ▪ <i>Command Senior Enlisted Leader</i> | Sersan Mayor Thomas R. Capel |
| ▪ <i>Advisor Reintegration</i> | Mayor Jenderal David A. Hook CBE RM (Inggris) |
| ▪ <i>Deputy Chief of Staff Operations</i> | Mayor Jenderal Sean B. MacFarland (AS) |
| ▪ <i>Director Air Component Coordination Element</i> | Mayor Jenderal Tod D. Wolters (AS) |
| ▪ <i>Deputy Chief of Staff Stability</i> | Mayor Jenderal Federico Bonato (Italia) |
| ▪ <i>Deputy Chief of Staff Resources</i> | Mayor Jenderal Wolfgang Koepke (Jerman) |

| | |
|--|--|
| ▪ <i>Deputy Chief of Staff Communication</i> | Brigadir Jenderal Stephen Twitty (AS) |
| ▪ <i>Deputy Chief of Staff Intelligence</i> | Brigadir Jenderal Robert "Bob" Ashley (AS) |
| ▪ <i>ISAF Spokesperson</i> | Brigadir Jenderal Carsten Jacobson (Jerman) |
| Pemimpin Misi Pelatihan NATO | Letnan Jenderal Daniel P. Bolger (AS) |
| Pemimpin ISAF Joint Command | Letnan Jenderal Curtis Scaparrotti (AS) |
| ▪ <i>ISAF Regional Commander West</i> | Brigadir Jenderal Luigi Chiapperini (Italia) |
| ▪ <i>ISAF Regional Commander North</i> | Mayor Jenderal Jenderal Erich Pfeffer |
| ▪ <i>ISAF Regional Commander South</i> | Mayor Jenderal James L. Huggins (AS) |
| ▪ <i>ISAF Regional Commander East</i> | Mayor Jenderal Willian C. Mayville Jr. (AS) |
| ▪ <i>ISAF Regional Commander Capital</i> | Brigadir Jenderal Levent Gözkaya (Turki) |
| ▪ <i>ISAF Regional Commander Southwest</i> | Mayor Jenderal Charles M. Gurganus (AS) |

Semenjak tahun 2007, komando tertinggi pasukan ISAF selalu dipegang perwakilan dari AS.; General Dan K. Mcneill, AS (7 Februari 2007-2 Juni 2008), General David D. Mckieman, AS (2 Juni 2008-15 Juni 2009), General Stanley A. Mcchrysal, AS (15 Juni 2009-23 Juni 2010, General David H. Petraeus, AS (4 Juli 2010- 18 Juli 2011), dan General John R. Allen, AS (18 Jul 2011-sekarang).

Jenderal John R. Allen selain berperan sebagai COMISAF, juga memegang kendali penuh kekuatan militer AS dalam OEF. Kedua posisi ini dijabat General Allen semenjak 18 Juli 2011.

Jumlah personil militer ISAF yang ditampilkan melalui tabel merupakan jumlah yang dinamis. Hal ini disebabkan rotasi personil militer ISAF terus dilakukan dalam jangka waktu tertentu, mengakibatkan jumlah personil yang sebenarnya bervariasi dari hari ke hari. Kekuatan militer Amerika Serikat merupakan komponen terbesar kekuatan ISAF, yaitu sekitar 90.000-100.000 personil militer. Jumlah personil AS yang mencapai angka 90.000 merupakan hasil penambahan personil secara massif yang dilakukan pada periode pemerintahan Barack Obama pada Desember 2009.

Tabel 2.3 Negara Kontributor Personil ISAF/NATO

| Anggota NATO | | Non Anggota NATO | |
|---------------|-------|---------------------|-------|
| Belgia | 522 | Albania | 290 |
| Bulgaria | 605 | Armenia | 126 |
| Kanada | 508 | Austria | 3 |
| Republik Ceko | 527 | Australia | 1.550 |
| Denmark | 692 | Azerbaijan | 94 |
| Estonia | 153 | Bozonia-Herzegovina | 59 |
| Perancis | 3.308 | Kroasia | 320 |
| Jerman | 4.900 | Finlandia | 176 |
| Yunani | 122 | Georgia | 800 |
| Hungaria | 337 | Irlandia | 7 |
| Islandia | 6 | Yordania | 0 |
| Italia | 3.816 | Macedonia | 177 |
| Latvia | 175 | Malaysia | 46 |
| Lithuania | 245 | Mongolia | 113 |
| Luksemburg | 10 | Montenegro | 39 |
| Belanda | 274 | Selandia Baru | 153 |

| | | | |
|------------------------------|--------|-----------------|-----|
| Norwegia | 525 | Singapura | 39 |
| Polandia | 2.457 | Korea Selatan | 350 |
| Portugal | 133 | Swedia | 500 |
| Romania | 1.843 | Ukrania | 23 |
| Slovakia | 331 | Uni Emirat Arab | 35 |
| Slovenia | 89 | Tonga | 55 |
| Spanyol | 1.481 | | |
| Turki | 1.327 | | |
| Inggris | 9.500 | | |
| Amerika Serikat | 90.000 | | |
| Total Personil ISAF: 128.961 | | | |

Sumber: <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/16%20August%202011%20Placemat.pdf>.

Posisi COMISAF yang berperan juga sebagai pemimpin kekuatan militer AS (OEF) menunjukkan ada dua bentuk kekuatan militer AS yang berada di Afghanistan. Pertama, kekuatan militer AS yang melapor langsung ke sistem komando internal AS. Kedua, adalah kekuatan militer yang dipimpin oleh NATO, yang didominasi oleh kekuatan militer AS. Hal signifikan adalah pengaruh pemerintah AS yang sentral di dalam struktur komando ISAF/ NATO. Hal ini dapat disimak pada komposisi pasukan terbesar ISAF yang berasal dari AS, termasuk beberapa jabatan kunci di ISAF yang dijabat oleh perwira tinggi militer AS.

Di dalam perspektif ISAF, wilayah Afghanistan dibagi menjadi enam wilayah komando regional "*Regional Commands*" (RC). Keenam RC tersebut dipimpin oleh perwakilan kekuatan militer negara anggota NATO yang berubah dalam periode waktu tertentu. Keenam RC tersebut meliputi: RC Wilayah Ibukota, RC Wilayah Utara, RC Wilayah Barat, RC Wilayah Selatan, RC Wilayah Timur, RC Wilayah Southwest. Tiap RC terdapat dua jenis satuan tugas, yaitu satuan tempur untuk pemulihan keamanan "*Task Force*" dan satuan tugas untuk pemulihan fungsi pemerintahan dan perekonomian (ISAF, 2012: 1).

II.3.3 Operasi Militer Berbasis Strategi COIN di Afghanistan

Penerapan prinsip *smart power* pada tahap implementasi strategi COIN semakin berkembang kokoh di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama. Pada periode tersebut, pemerintahan presiden Barrack Obama menyetujui proposal untuk melaksanakan operasi militer yang tidak hanya berfungsi untuk melawan dan menghancurkan kelompok teroris. Melainkan juga berfungsi untuk mengembalikan kembali legitimasi pemerintah Afghanistan di mata rakyatnya. Legitimasi tersebut diraih dengan membangun kembali infrastruktur dan fungsi pemerintahan di beberapa wilayah strategis Afghanistan.

“Operation Moshtarak”

Operasi Moshtarak, atau dikenal juga sebagai Operasi Marjah merupakan operasi militer pasukan ISAF/ NATO bersama kekuatan militer Afghanistan yang diproyeksikan sebagai model operasi militer selanjutnya di provinsi lainnya di Afghanistan (France24, 2010, para.1).

Operasi Moshtarak merupakan operasi militer terbesar di Afghanistan semenjak operasi militer terbesar yang terjadi di tahun 2001. Nama Moshtarak berasal dari bahasa Afghanistan Dari yang bermakna “bersama”. Hal ini merefleksikan pengerahan kekuatan bersama antara kekuatan militer ISAF/ NATO bersama dengan kekuatan militer Afghanistan (US Foreign Policy, 2010, para.1).

Operasi militer ini mulai dilaksanakan pada 12 Februari 2010 di Marjah, bagian tengah provinsi Helmand, jantung dari kelompok Taliban. Marjah menjadi penting bagi Taliban disebabkan daerah Marjah merupakan lahan terbesar penghasil opium bagi Taliban di Afghanistan. Perdagangan opium merupakan sumber dana bagi Taliban. Fokus wilayah operasi Moshtarak ada dua yaitu di wilayah Marjah sampai ke utara, dimana operasi dipimpin oleh kekuatan militer Afghanistan bersama dengan “*US Marines*”. Kedua adalah di Nad ‘Ali yang dipimpin bersama oleh kekuatan militer dari Afghanistan, Inggris, Kanada, dengan dukungan militer AS (US Foreign Policy, 2010, para.1).

Operasi Moshtarak melibatkan 15,000 pasukan militer yang terdiri dari lima brigade kekuatan Afghanistan (Afghan National Army, Afghan National Police, Afghan Border Police, dan Afghan Gandarmerie), pasukan ISAF dari RC Selatan (AS, Inggris, Denmark, Estonia, dan Kanada), dan “*Reconstruction Team*” provinsi Helmand (UK Ministry of Defence, 2010, para.1).

Tujuan dari Operasi Moshtarak adalah untuk menciptakan sebuah wilayah pemerintahan yang bebas dari kelompok insurgensi. Hal ini dicapai dengan terlebih dahulu melakukan operasi militer dengan tujuan untuk menekan kelompok insurgensi keluar dari Marjah. Setelah operasi militer selesai dan wilayah Marjah terbebas dari kelompok insurgensi, maka program pembangunan akan dilaksanakan (UK Ministry of Defence, 2010, para.2).

Tujuan PRT adalah untuk menciptakan sebuah pemerintahan lokal yang efektif, yang memberikan keamanan dan stabilitas bagi penduduk Marjah serta menjamin pelaksanaan program pembangunan dan rekonstruksi di wilayah Marjah (UK Ministry of Defence, 2010). Keberhasilan operasi Moshtarak dijadikan sebagai acuan dalam melaksanakan operasi serupa di wilayah lainnya di Afghanistan. Kandahar sebagai wilayah paling strategis di Afghanistan adalah target selanjutnya dari operasi COIN serupa seperti yang dilaksanakan di Moshtarak.

“*Hamkari Baraye Kandahar*”

Strategi militer yang dilaksanakan oleh AS dengan mengaplikasikan prinsip-prinsip strategi *smart power* dapat disimak pada “*Hamkari Baraye Kandahar*”, atau “*Cooperation for Kandahar*”. “*Hamkari Baraye Kandahar*” sejatinya adalah operasi militer dengan melibatkan unsur masyarakat sipil, kombinasi masyarakat sipil AS dan masyarakat lokal Afghanistan. Unsur militer yang terlibat tidak hanya berasal dari kekuatan militer AS, tetapi juga berasal dari kekuatan ISAF di bawah kendali NATO. Program ini terdiri dari beberapa lapisan, dengan tujuan utama yaitu memperbaiki dan menciptakan infrastruktur bagi masyarakat Kandahar (United States Army, 2010, para.7). Di dalam publikasinya, pemerintah AS sengaja tidak menambahkan label operasi,

“operation”, ke nama program ini. Hal ini ditujukan untuk menekankan bahwa sifat dari kegiatan ini tidaklah ofensif (The Wall Street Journal, 2010, para.3).

Kandahar menjadi wilayah terpenting dalam perang melawan al-Qaeda dan Taliban di Afghanistan. Hal ini dikarenakan di wilayah provinsi Kandahar gerakan Taliban lahir dan mengembangkan kekuasaannya. Di Kandahar pula grup Taliban memiliki *safe heaven* untuk bertahan dari gempuran militer AS dan koalisi. Oleh karena itu, Kandahar dianggap sebagai *springboard* bagi Taliban untuk merebut kembali wilayah Afghanistan. Kandahar merupakan kota kedua terbesar setelah Kabul, dengan populasi sekitar 500.000 orang. Ketika Taliban berkuasa, Kandahar menjadi ibukota dan pusat pemerintahan. Pemimpin al-Qaeda, Osama bin Laden, menggunakan Kandahar sebagai pusat komando ketika terjadinya peristiwa 9/11 (Gray, 2010, para.6).

“*Hamkari Baraye Kandahar*” ditujukan untuk memberikan perlindungan keamanan bagi masyarakat Kandahar dari ancaman gerakan insurgensi Taliban, dan mengembalikan fungsi pemerintahan Kandahar ke menjadi lebih efektif. Hal ini termasuk penyediaan fasilitas infrastruktur dasar, meliputi kantor pemerintahan dan petugas keamanan, rumah sakit dan sekolah (Schifrin dan Mcgarry, 2010, para.2).

“*Hamkari Baraye Kandahar*” memiliki tiga sasaran wilayah, yaitu; (1) Wilayah luar kota Kandahar, (2) Daerah pinggiran kota Kandahar, (3) Pusat kota Kandahar. Salah satu perbedaan utama dari “*Hamkari Baraye Kandahar*” dengan “*Operation Moshtarak*” adalah minimalisasi keterlibatan langsung kekuatan militer AS dan ISAF. Dalam kegiatan di Kandahar, kekuatan militer AS dan ISAF cenderung menghindari kontak langsung dengan kekuatan insurgensi. Hal ini dilakukan dengan melakukan pelatihan yang lebih intens dan komprehensif bagi polisi lokal Afghanistan yang bertugas di Kandahar, sehingga polisi dapat menganbil alih peranan ISAF/ NATO (Schifrin dan Mcgarry, 2010, para.8).

Di dalam program “*Hamkari Baraye Kandahar*”, salah satu fokus utama adalah operasi di distrik Maiwand. Maiwand adalah sebuah wilayah strategis bagi para insurgensi untuk bergerak masuk dan keluar Kandahar. Maiwand kerap

dijadikan sebagai rute infiltrasi dan jalur komunikasi bagi para insurgensi. Didukung dengan kontur geografi Maiwand yang datar dan jarang ditumbuhi oleh tanaman, maka Maiwand sering digunakan sebagai area pembuka penyerangan menuju ke Zhari dan Panjwai (Shukla, 2012: 2).

Letak geografis Maiwand menjadikannya sebagai penghubung Kandahar bagian tengah dengan provinsi Helmand. Untuk menjalankan program “Hamkari Baraye Kandahar” di distrik Maiwand, diterjunkan sebuah gugus tugas yang bernama “Task Force Dreadnaught”. “Task Force Dreadnaught” tiba di distrik Maiwand pada bulan April 2011, dan hingga kini masih menjalankan program kegiatan *counterinsurgency*. Gugus tugas ini terdiri dari wakil pemerintah, polisi, konsultan pembangunan, perwakilan Departemen Luar Negeri AS, dan perwakilan *US Agency for International Development* (USAID). Gugus Tugas ‘Dreadnaught’ bertugas membantu mengkoordinasikan kegiatan dan juga meningkatkan kualitas keamanan di distrik Maiwand sehingga pemerintah lokal Maiwand dapat melaksanakan program pembangunan konstruksi fasilitas dan menjamin keberlangsungan pertemuan lokal, *shuras*, agar tetap berjalan (Shukla, 2012: 3).

Ketika melaksanakan operasi militer di distrik Maiwand, Gugus Tugas ‘Dreadnaught’ melaksanakan beberapa kegiatan COIN meliputi:

- a. Meningkatkan kualitas pemerintahan lokal di distrik Maiwand.

Salah satu bentuk strategi *counterinsurgency* yang efektif adalah dengan menciptakan sistem pemerintahan yang sah untuk berfungsi dengan efektif. Seiring dengan kemampuan pemerintah untuk menjalankan fungsinya dengan baik dan benar, maka peningkatan kualitas keamanan dan kesejahteraan akan meningkat pula di wilayah tersebut.

Fungsi pemerintahan yang tidak berjalan efektif juga terjadi di pemerintahan lokal di distrik Maiwand. Gubernur distrik Maiwand, Obaidullah Bawari sering tidak berada di wilayah distrik Maiwand dikarenakan alasan keamanan. Dalam aktivitas keseharian, Bawari beraktivitas di kota Kandahar dan sesekali

menjalankan aktivitas kedinasan ke distrik Maiwand. Kondisi distrik Maiwand semakin diperburuk dengan adanya pembunuhan dan intimidasi terhadap para tetua di distrik Maiwand yang dilakukan oleh kelompok Taliban yang berafiliasi dengan jaringan teror al-Qaeda (Nick dan McGarry, 2010: 2).

Tujuan program kegiatan Gugus Tugas 'Dreadnaught' adalah berusaha untuk mengubah situasi ini. Hal ini dimulai dengan bekerjasama dengan Bawari agar lebih sering datang ke distrik Maiwand dan lebih intensif mengadakan pertemuan dengan para tetua lokal. Dalam kesehariannya, Gugus Tugas 'Dreadnaught' berusaha memfasilitasi Bawari agar dapat terlibat lebih aktif dalam menyelesaikan permasalahan lokal yang terjadi di Maiwand dan lebih aktif dalam menanggapi keluhan masyarakat lokal Maiwand. Dengan begitu, kegiatan perencanaan dan implementasi kegiatan pembangunan akan berjalan lebih efektif. Hingga akhirnya akan mendorong penciptaan hubungan yang lebih intens lagi antara pemerintah masyarakat Maiwand.

Perkembangan peningkatan kemampuan pemerintahan Bawari di Maiwand menunjukkan perkembangan yang positif. Terhitung semenjak bulan Desember 2011, pemerintahan Bawari telah berhasil melaksanakan dua *shuras* mingguan dengan topik isu yang bervariasi. *Shuras* yang pertama diadakan tiap hari Senin dengan anggota pertemuan meliputi pemimpin *Afghan National Army, Civil Order Police, Special Forces* dan *Afghan Local Police*. Sedangkan *shuras* yang kedua diadakan tiap hari Rabu dengan anggota pertemuan meliputi tetua lokal dengan topik pembicaraan meliputi permasalahan keamanan dan pembangunan (Shukla, 2012: 3).

Mekanisme *shuras* yang telah berhasil diadakan dengan rutin ini juga memberikan peluang kepada pemerintah lokal Maiwand untuk menggunakan forum ini untuk merangkul para pejuang Taliban untuk kembali menjadi masyarakat sipil. Tujuan ini juga didukung oleh para personel militer AS, khususnya dengan memberikan kesempatan bagi para insrgensi untuk terlibat

dalam program kewirausahaan yang menerima honor bulanan dan pelatihan keahlian wirausaha yang berlisensi (Shukla, 2012: 4).

Selain *shuras*, pemerintah lokal Maiwand juga menawarkan insentif bagi para petani lokal Maiwand yang tidak lagi menanam tanaman ganja. Hal ini ditujukan untuk menekan perdagangan ganja yang merupakan salah satu sumber pendanaan Taliban. Terkait dengan inisiatif pemberantasan perdagangan ganja, Gugus Tugas ‘Spartan’ mengimplementasikan sebuah program berbasis COIN yang disebut dengan “*New Opportunities Program*” atau Program Kesempatan Baru. Yaitu sebuah rencana transisi bagi para petani untuk menanam gandum daripada ganja. Program ini membagikan benih gratis tanaman gandum dan pupuk untuk luasan wilayah *jerib*, atau 1/3 are lahan tanam .

b. Membangun fasilitas sosial dan menciptakan peluang

Pengadaan fasilitas sosial bagi masyarakat merupakan pilar penting untuk menciptakan hubungan antara pemerintah dan warganya. Kondisi fasilitas sosial di Maiwand cukup memprihatinkan. Sebagai contoh, ketika masa Taliban berkuasa maka akses masyarakat menuju pasar dapat dikatakan tidak ada, mengingat banyak sekali gangguan keamanan yang dilancarkan oleh kelompok Taliban.

Tim 2-34 AR sebagai bagian dari gugus tugas ‘Dreadnaught’, bertugas menangani perbaikan teknis dan pembangunan fasilitas sosial bagi masyarakat di kota Hutsal, distrik Maiwand. Dalam program kerja yang dilaksanakan, tim 2-34 AR membangun kembali sekolah dan juga fasilitas permainan anak-anak di Hutsal. Sekolah memisahkan antara murid yang perempuan dengan laki-laki. Tim 2-34 AR memfokuskan pada perbaikan keamanan dan akses menuju pasar lokal di Hutsal. Pasar lokal Hutsal memuat sekitar 500 toko, sehingga memiliki peran sentral bagi roda ekonomi di Hutsal dan Maiwand. Selain menjadi pusat perdagangan, pasar lokal ini juga menjadi pusat bagi masyarakat untuk saling bertukar informasi secara verbal.

c. Perluasan peningkatan keamanan secara bertahap di provinsi Kandahar

Keberadaan dan kegiatan pasukan koalisi NATO bekerja sama dengan pasukan Afghanistan di Maiwand merupakan sebuah implementasi rencana jangka panjang perluasan keamanan di Kandahar. Operasi di Maiwand merupakan langkah awal untuk menekan keberadaan insurgensi dari pusat-pusat kota hingga menuju daerah yang lebih terpencil. Dengan mengecilnya keberadaan dan pengaruh kelompok insurgensi di pusat kota, maka dalam jangka panjang diharapkan pengaruh kelompok insurgensi akan melemah.

2.4 Strategi *Counterterrorism* AS

Pelaksanaan operasi militer AS yang berbasis strategi *Counterterrorism* (CT) merupakan sebuah misi yang berorientasi pada hasil yang spesifik dalam jangka pendek. Target tersebut umumnya merupakan figur sentral dalam jejaring teror yang menjadi sasaran. Tujuan dari operasi CT dapat berupa penangkapan target, ataupun penyerangan yang bertujuan membunuh target.

Model operasi CT yang dilaksanakan militer AS dalam memerangi al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukung dapat dikategorikan sebagai sebuah aksi “*targeted killings*” (CFR, 2012: 1). Terminologi “*targeted killings*” tidak diatur di hukum internasional. Terminologi ini mulai dikenal luas pada tahun 2000 ketika pemerintah Israel mengumumkan akan menyerang kelompok teroris yang berada di luar wilayah Israel, yaitu di Palestina sebagai target operasi.

Menurut “*Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions*”, “*targeted killings*” adalah sebuah aksi serangan militer yang dilakukan sebuah negara, dalam masa damai ataupun perang, yang menargetkan sasaran spesifik di luar wilayah negara yang bersangkutan. “*Targeted killings*” dilaksanakan oleh pemerintah AS, khususnya melalui serangan “*Drone*”, menargetkan tokoh pemimpin senior al-Qaeda dan jejaring Taliban di Afghanistan dan di wilayah terpencil negara Pakistan (CFR, 2012: 4).

Pelaksanaan operasi CT AS di dalam penelitian ini dikerucutkan menjadi dua jenis. Metode pertama yaitu dengan menggunakan pesawat tanpa awak dengan kemampuan tempur, yaitu serangan “*Drone*”. Sedangkan yang kedua adalah pelaksanaan misi bunuh dan tangkap yang dilaksanakan oleh satuan tempur militer khusus.

II.4.1. Bentuk Operasi Militer Berbasis Strategi CT

Pelaksanaan operasi militer dalam bentuk serangan “*Drone*” atau satuan tempur militer khusus oleh AS di Afghanistan dan Pakistan dimaksudkan untuk mencapai lima tujuan yaitu (Joint Publication of US Joint Chief of Staffs, 2009: xv); (1) Menghancurkan dukungan perkembangan ideologi ekstremisme, (2) Pelibatan mitra untuk melawan jejaring kelompok ekstremisme, (3) Menghambat dukungan langsung maupun tidak langsung bagi kelompok ekstremisme, (4) Mengganggu perkembangan kelompok ekstremisme, dan (5) Mencegah akses kelompok ekstremisme untuk mendapatkan WMD.

Operasi Pesawat tanpa awak yang memiliki kemampuan tempur

Dalam operasi CT AS di Afghanistan, Irak maupun Pakistan salah satu instrumen militer yang paling mencolok adalah penggunaan pesawat tanpa awak (Unmanned Aerial Vehicle-UAV) yang telah dilengkapi dengan kemampuan serang. UAV yang digunakan oleh AS merupakan tipe MQ-1, dikenal dengan sebutan “Predator” dan MQ-9 yang dikenal sebagai “Reaper.” Penggunaan “Predator” dan “Reaper” di dalam operasi CT memiliki multifungsi. Yaitu sebagai alat pengawasan dan pengintaian, dan dapat berfungsi pula sebagai alat serang yang selalu siap sedia kapanpun (Stratfor Global Intelligence, 2012: 1).

Untuk saat ini, “*Predator*” dan “*Reaper*” merupakan tipe UAV yang digunakan oleh AS dalam melakukan pengawasan dan serangan terhadap jejaring teror al-Qaeda di Afghanistan, Pakistan dan beberapa wilayah lainnya, seperti di Somalia dan Yaman. Sedangkan tipe yang sedang dikembangkan untuk digunakan sebagai model masa depan dari UAV adalah RQ-4 *Global Hawk* dan MQ-8B *Fire Scout*. Kedua tipe ini digunakan terbatas hanya untuk pengawasan dan belum

diarahkan untuk melakukan serangan tempur. Saat ini, tipe MQ-8B Fire Scout telah digunakan untuk operasi CT di wilayah Afrika Timur Laut, *Horn of Africa* dan Karibia. Biaya model dasar MQ-8B Fire Scout adalah sekitar US\$ 4.5 juta, menjadikan model ini lebih efisien dalam pembiayaan dibanding tipe yang sedang digunakan oleh militer AS saat ini (Hudson, Owens, dan Flannes: 2).

Tabel 2.4 Perbandingan Tipe UAV Militer AS

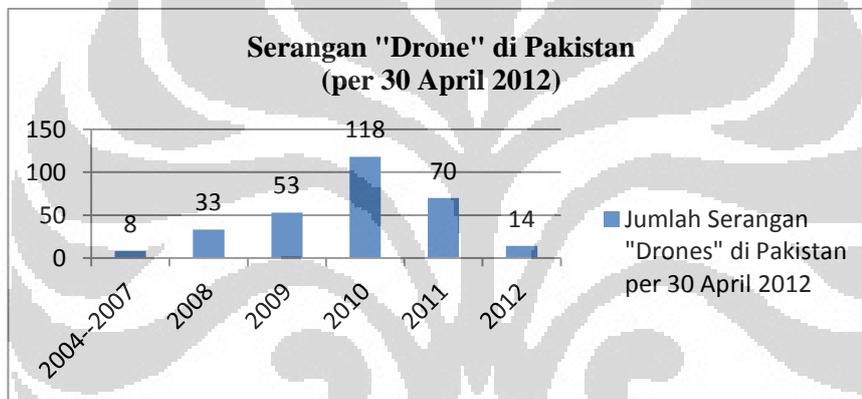
| Pabrik | Model/ Nama | Penggunaan | Daya Angkut |
|------------------|------------------------|-----------------------------|-------------|
| General Atomics | Predator/MQ-1 | Pengawasan/ Serangan Tempur | 200 kg |
| General Atomics | Predator B/Reaper/MQ-9 | Pengawasan/ Serangan Tempur | 385 kg |
| Northrop Grumman | Global Hawk | Pengawasan | 907 kg |
| Northrop Grumman | Fire Scout MQ-8B | Pengawasan/ Serangan Tempur | 362 kg |

Sumber: ("Drone Warfare: Blowback from the New American Way of War", <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/drone-warfare-blowback-new-american-way-war>, diakses 28 Mei 2012 pukul 17.05).

UAV yang telah dipersenjatai dapat dioperasikan oleh kekuatan militer udara AS di bawah komando DoD ataupun *Central Intelligence Agency* (CIA) (khusus untuk operasi militer yang dilaksanakan di Pakistan). Di dalam strategi CT AS, operasionalisasi UAV memegang peranan penting. Hal ini didukung oleh kemampuan UAV yang mampu beroperasi dalam jarak yang lebih tinggi dibandingkan dengan helikopter tetapi kemampuan tidak terdeteksi yang lebih bagus dibandingkan pesawat tempur normal (Stratfor Global Intelligence, 2012: 1).

Penggunaan UAV untuk serangan CT telah meningkat tajam semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama. Menurut laporan yang dirilis oleh "New American Foundation", di dalam dua tahun pertama kepemimpinan,

presiden Barrack Obama telah menyetujui pelaksanaan operasi “Drone” sebesar empat kali lipat dibandingkan dua periode kepemimpinan presiden Bush. Di dalam laporan tersebut, dilaporkan setidaknya 295 serangan “Drone” telah terjadi di Pakistan, baik “Predators” maupun “Reapers”. Serangan “Drone” telah membunuh sekitar 1.489 sampai 2.297 anggota jejaring teror al-Qaeda (per April 2012). Operasional “Drones” di wilayah Pakistan dipimpin oleh CIA, sehingga mengakibatkan data serangan “Drones” tidak pernah dipublikasikan dengan detail dan resmi. Laporan yang dapat diakses merupakan sebuah bank data yang didapatkan berdasarkan pemberitaan di media massa (CFR, 2012: 14).



Gambar 2.1 Jumlah Serangan “Drones” di Pakistan

Sumber: (“The Year of the Drone”, <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>, diakses 28 Mei 2012)

Sedangkan data yang dilansir oleh “South Asia Terrorism Portal” (SATP) mengindikasikan hal yang serupa dengan data “New American Foundation”, yaitu peningkatan operasi “Drones” di periode presiden Barrack Obama.

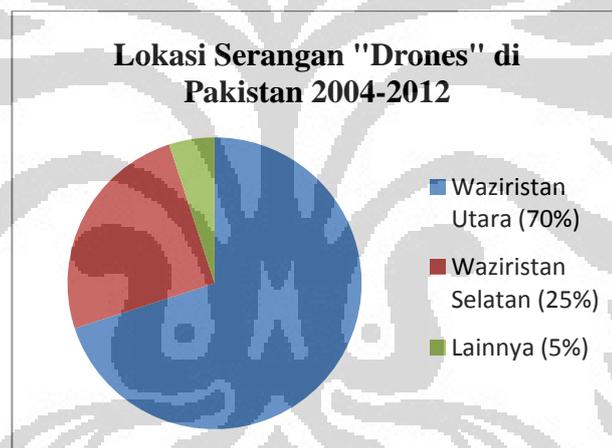
Tabel 2.5 Jumlah Serangan “Drone di Pakistan” (2005-2012)

| Tahun | Serangan | Terbunuh | Terluka |
|-------|----------|----------|---------|
| 2005 | 1 | 1 | 0 |
| 2006 | 0 | 0 | 0 |
| 2007 | 1 | 20 | 15 |
| 2008 | 19 | 156 | 17 |
| 2009 | 46 | 536 | 75 |

| | | | |
|-------|-----|------|------|
| 2010 | 90 | 831 | 85+ |
| 2011 | 59 | 548 | 52 |
| 2012 | 14 | 101 | 7 |
| Total | 230 | 2193 | 251+ |

Sumber: <http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/database/Droneattack.htm>, diakses 28 Mei 2012)

Menurut laporan “*New America Foundation*”, serangan “*Drones*” sepanjang tahun 2004-2012 sebagian besar terjadi di Waziristan Utara, di dalam wilayah “*Federally Administered Tribal Areas*” (FATA) yang didominasi etnis Pashtun, Pakistan di bagian barat laut yang berbatasan dengan Afghanistan. Topografi Waziristan berbentuk pegunungan seluas 11,585 km².



Gambar 2.2 Lokasi Serangan ‘Drone’ di Pakistan

Sumber: <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>, diakses 28 Mei 2012)

Misi Bunuh-Tangkap oleh Tim Militer Khusus AS

“*Joint Special Operations Command*” (JSOC) merupakan unit pelaksana utama dalam pelaksanaan misi CT, baik di Afghanistan maupun Pakistan. Peran JSOC yang paling nyata adalah pada 2 Mei 2011, yaitu saat dilaksanakannya serangan rahasia di Abbottabad, Pakistan dengan target Osama bin Laden (OBL).

JSOC merupakan unit taktis, bagian dari sistem komando US SOCOM. Unit ini didirikan di dekade 1980an, seiring dengan kebutuhan reformasi DoD, akibat kegagalan misi penyelamatan sandera di Iran. JSOC telah terlibat dalam operasi CT selama 10 tahun, semenjak perang terhadap terorisme diumumkan oleh pemerintah AS di tahun 2001 (Ambinder, 2011: 6).

Misi yang dilakukan oleh JSOC mayoritas bersifat sangat rahasia. Dalam beberapa kasus, operasi yang dilaksanakan oleh JSOC sering tidak diketahui oleh pemimpin kekuatan militer AS di wilayah tersebut. Operasi militer yang dilakukan oleh JSOC dalam pemberantasan jaringan terorisme al-Qaeda dimulai dari perintah rahasia presiden Bush di tahun 2004, dan ditandatangani oleh Menteri Pertahanan Donald Rumsfeld. Dikenal dengan sebutan “Al Qaeda Network Execute Order”, AQN ExOrd. AQN ExOrd ditujukan untuk memberikan JSOC keleluasaan operasional yang terbebas beberapa prosedur birokratis dan legal formal. Hal ini menjadikan JSOC leluasa untuk masuk ke wilayah terlarang di luar wilayah perang Irak dan Afghanistan. Di tahun 2009, Jenderal David Petraeus mengembangkan lebih lanjut AQN ExOrd, dengan memberikan keleluasan yang lebih besar bagi JSOC (Scahill, 2011, para.8).

Hingga 2009, JSOC diperkirakan telah melakukan sekitar 464 operasi militer dan menewaskan 400-500 anggota jejaring teror al-Qaeda di Afghanistan. Peran JSOC juga termasuk operasi di sektor finansial, dalam mengusut jaring peredaran sokongan dana bagi kelompok jejaring teror dan juga di sektor *cyberterrorism* (JSOC: Obama’s Covert Operations Right Hand, 2012, para.5). Misi Bunuh-Tangkap yang dilakukan oleh unit tempur khusus, seperti JSOC merupakan bentuk operasi CT yang berbentuk pendekatan langsung (“Direct Approach”). Pendekatan langsung yang dilaksanakan oleh JSOC bertujuan untuk menghancurkan jejaring kelompok teror dengan menangkap atau membunuh tokoh jejaring teror tersebut. Hal ini sekaligus untuk mempersempit akses kelompok teror dalam mengakses WMD.

2.4.2 Program “*Counterterrorism Plus*”

Masa tugas ISAF/ NATO di Afghanistan direncanakan berakhir pada 2014. Untuk merespon penarikan kekuatan militer tersebut muncul beberapa rencana terkait bagaimana seharusnya sifat operasi militer yang dilaksanakan militer AS di Afghanistan paska 2014.

Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) NATO yang dilangsungkan di Chicago, AS pada Mei 2012, ditegaskan kembali bahwa operasi ISAF/ NATO akan dihentikan pada akhir 2014. Hal ini merupakan tindak lanjut atas komitmen serupa yang telah diatur di dalam “*Lisbon Roadmap*” yang disepakati pada November 2010. Poin utama dari “*Lisbon Roadmap*” adalah pengalihan tanggung jawab pengelolaan keamanan Afghanistan dari ISAF kepada *Afghan National Security Forces*, (ANSF), yang dimulai Juli 2011 hingga akhir 2014.

Bagaimana bentuk strategi militer AS terkait hasil KTT NATO di Chicago merupakan sebuah bentuk kesepakatan politik yang belum final di politik domestik AS. Salah satu bentuk wacana yang berkembang di lingkaran elit politik AS adalah pelaksanaan operasi militer yang menekankan sifat CT. Joe Biden, wakil presiden AS, semenjak tahun 2009 telah mengkampanyekan bahwa seharusnya sifat operasi militer AS di Afghanistan lebih kecil dan terfokus pada penghancuran jejaring teror al-Qaeda saja. Biden mengatakan bahwa dengan strategi militer yang lebih mengedepankan sifat CT maka dapat meringankan beban biaya yang ditanggung pemerintah AS, sekaligus menjamin komitmen jangka panjang keterlibatan AS di Afghanistan. Biden menyampaikan sebuah strategi yang disebut dengan “*Counterterrorism Plus*” (CT Plus), yaitu sebuah operasi militer yang mengedepankan misi CT. Hal ini dilakukan dengan menerjunkan sejumlah operasi militer khusus dengan personil yang terbatas dan penggunaan teknologi militer seperti pesawat tempur tanpa awak “*Unmanned Aerial Vehicle*”. Selain itu, fokus misi operasi militer tersebut tetap harus mengupayakan pelatihan bagi kekuatan militer dan aparat polisi Afghanistan (Hofhuis, 2012, para.4).

Menurut Biden, operasi CT Plus hanya akan fokus pada pengejaran dan penghancuran jejaring teror al-Qaeda, dengan menggunakan khususnya serangan “Drone” terhadap tokoh-tokoh al-Qaeda dan kelompok militan lainnya yang berada di Afghanistan maupun Pakistan. Menurut Biden, pelaksanaan operasi militer tersebut tetap harus didukung dengan misi pelatihan dan pengembangan sumber daya ANSF. Dukungan pelatihan ini dapat dilakukan oleh militer AS maupun negara aliansi (Fair, 2011: 3).

Situasi Afghanistan memerlukan sebuah strategi militer yang baru. Hal tersebut disebabkan munculnya generasi baru pemimpin Taliban yang berbeda dengan Taliban di tahun 2001. Sikap pemimpin Taliban muda ini berbeda sehingga membutuhkan pendekatan baru oleh militer AS. Kepentingan AS di Afghanistan hanyalah mencegah kembalinya al-Qaeda ke Afghanistan. Terkait dengan rencana rekonsiliasi antara pemerintah Afghanistan dengan kelompok Taliban merupakan urusan domestik Afghanistan. Ketergantungan AS terhadap Pakistan, sebagai penghubung logistik pelaksanaan strategi COIN AS di Afghanistan telah melemahkan posisi AS untuk menekan Pakistan dalam memerangi lebih serius lagi jejaring teror al-Qaeda di Pakistan, khususnya jejaring Haqqani (Fair, 2011, para.9).

Ada empat keuntungan penerapan strategi CT Plus di Afghanistan bagi AS (Fair, 2011, para.10):

- a. Penurunan angka kematian personil militer Amerika dan Afghanistan, termasuk juga penghematan anggaran.
- b. Peralihan ke strategi CT Plus akan mengurangi kuantitas operasi militer sehingga akan meningkatkan kualitas dan jumlah pelaksanaan operasi intelijen. Dalam jangka panjang, data intelijen ini akan menjadi modal signifikan dalam memerangi al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukung, baik di wilayah Afghanistan dan Pakistan.
- c. Pelaksanaan operasi CT Plus dapat mengarahkan pandangan para anggota jejaring teror bahwa kehadiran AS di Afghanistan bukanlah sebagai kekuatan okupasi.

- d. Pelaksanaan operasi CT Plus akan mengurangi ketergantungan AS terhadap Pakistan. Sehingga dengan begitu dapat meningkatkan daya tawar AS terhadap Pakistan, khususnya dalam memerangi jejaring teror al-Qaeda.

Pada April 2011 presiden Barrack Obama mengajukan proposal pengurangan anggaran DOD sebesar US\$ 400 milyar (Betts, 2011, para.1). Hal tersebut merupakan sebuah faktor yang mendorong haluan strategi militer AS mengacu pada prinsip CT. Proposal pengurangan anggaran DOD sebesar US\$ 400 milyar direncanakan dapat dicapai dalam waktu 12 tahun. Strategi militer yang berbasis prinsip COIN memuat rencana kegiatan yang lebih kompleks dibandingkan strategi CT. Selain itu, strategi COIN memerlukan komitmen politik dan sumber daya dalam jangka waktu yang panjang. Hal ini tentunya kontraproduktif dengan proposal pengurangan anggaran DoD yang diajukan oleh presiden Barrack Obama. Sehingga pilihan operasi militer berbasis CT menjadi pilihan utama pemerintah AS.

Adanya proposal pengurangan anggaran DoD oleh presiden Barrack Obama dan terjadinya peningkatan jumlah operasi “*Drone*” beserta perluasan wilayah cakupan operasi “*Drone*”, menggambarkan terjadinya sebuah perubahan strategi militer AS dalam memerangi jejaring teror al-Qaeda. Perubahan tersebut mengindikasikan mengarah kepada strategi militer yang berbasis prinsip-prinsip CT.

2.5 Penerapan Prinsip *Smart Power* dalam Strategi Militer AS di Afghanistan dan Pakistan

Melalui paparan data, diidentifikasi adanya penerapan prinsip-prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS dalam memerangi al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya di Afghanistan dan Pakistan. Hal ini dapat disimak pada empat indikator sebagai berikut:

- a. Fokus strategi militer terhadap jejaring teror al-Qaeda di Afghanistan dan Pakistan.

Semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, fokus strategi AS diarahkan pada al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya, dengan cakupan wilayah operasi diutamakan di Afghanistan dan Pakistan. Perubahan ini ditemukan pada berbagai pidato, maupun dokumen resmi yang dipublikasikan oleh pemerintah AS. Pelabelan bahwa ancaman utama berasal dari al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya dengan fokus di Afghanistan dan Pakistan memiliki dua keuntungan strategis. Pertama, manajemen sumber daya yang lebih efisien dan efektif. Arah manajemen sumberdaya diutamakan khususnya untuk melawan jejaring teror al-Qaeda di Afghanistan dan Pakistan. Kedua, pelabelan tersebut tetap membuka peluang pengembangan operasi militer AS, khususnya dalam bentuk CT, di wilayah negara lain, di luar Afghanistan dan Pakistan. Bahwa yang menjadi target sasaran adalah semua kelompok yang mengafiliasikan dan mendukung al-Qaeda. Hal ini berimplikasi bahwa semua kelompok ekstremis yang terkait dan mendukung al-Qaeda merupakan sasaran strategis berikutnya.

- b. Pelaksanaan dua strategi militer yang berbeda dengan target yang sama. Strategi militer AS di Afghanistan menerapkan kombinasi prinsip COIN dan CT. Sedangkan strategi militer AS di Pakistan merupakan operasi militer yang bersifat CT.

Presiden Barrack Obama dalam pidato di West Point, 1 Desember 2009 menegaskan bahwa tujuan utama dari AS, dalam peperangan melawan terorisme, adalah untuk memerangi al-Qaeda dan *safe heavens* dari al-Qaeda yang berada di Pakistan, dan untuk mencegah kembalinya al-Qaeda ke Pakistan ataupun Afghanistan. Dokumen “Afghanistan And Pakistan Regional Stabilization Strategy”, menyatakan bahwa wilayah Afghanistan dan Pakistan merupakan wilayah kunci dalam peperangan melawan

jejaring teror al-Qaeda. Hal tersebut menjadikan pengerahan sumber daya militer AS utamanya ditujukan kepada target di Afghanistan dan Pakistan (Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, 2010: i).

Penerapan strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan memiliki perbedaan. Kondisi Afghanistan yang belum memiliki fondasi pemerintahan yang kuat, menyebabkan pembangunan kembali legitimasi dari rakyat kepada pemerintahan terpilih Afghanistan merupakan tujuan yang utama. Keberadaan jejaring teror al-Qaeda, kelompok Taliban, kelompok pendukung dan afiliasinya di wilayah Afghanistan masih tetap harus diwaspadai. Untuk mengatasi tantangan tersebut, strategi militer AS memerlukan sebuah operasi militer yang tidak hanya menargetkan kematian atau penangkapan anggota teroris. Bahwa dengan perkembangan situasi politik dan kemampuan ekonomi Afghanistan saat ini, strategi militer berbasis COIN merupakan strategi utama. Hal ini mencakup pencapaian legitimasi sebagai tujuan utama. Untuk mencapai legitimasi pemerintah maka diperlukan sebuah usaha yang terintegrasi, khususnya di sektor politik dan ekonomi. Pencapaian legitimasi harus dilakukan dengan mengisolasi hubungan antara kelompok insurgensi dengan rakyat.

Sedangkan strategi militer AS di Pakistan, merupakan bentuk penerapan strategi militer berbentuk CT. Hal ini dipengaruhi oleh keberadaan pemerintah Pakistan yang kuat dan lebih memiliki legitimasi dibandingkan pemerintahan di Afghanistan. Dengan masih berfungsinya pemerintahan Pakistan, yang didominasi oleh kekuatan militer Pakistan, maka fokus AS di Pakistan mengerucut hanya pada pembasmian jejaring teror al-Qaeda. Operasi-operasi militer AS di Pakistan merupakan sebuah misi CT yang bertujuan untuk menangkap ataupun membunuh tokoh jejaring teror al-Qaeda, baik dengan bekerjasama dengan militer Pakistan ataupun dalam sebuah misi bunuh-tangkap yang rahasia.

Di dalam *National Strategy for Counterterrorism* Juni 2011, pemerintah AS menegaskan bahwa target utama AS adalah al-Qaeda, baik kelompok afiliasi maupun pendukungnya. Dokumen tersebut memaparkan bahwa jejaring teror al-Qaeda terdapat di beberapa wilayah, dan tidak hanya di Afghanistan atau Pakistan. Paparan tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah AS masih memiliki peluang untuk menyelenggarakan operasi CT di wilayah negara lainnya. Dokumen "*Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*" dan "*National Strategy for Counterterrorism*" 2011 merupakan indikator bahwa kebijakan AS dalam memerangi al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya memiliki fokus target dan wilayah yang spesifik. Akan tetapi strategi tersebut tetap memiliki unsur fleksibilitas.

- c. Pelaksanaan dua strategi militer AS yang berbeda secara paralel di Afghanistan. Strategi militer AS di Afghanistan berkembang dinamis sesuai dengan perkembangan ancaman yang terjadi.

Strategi militer AS di Afghanistan pada 2001 merupakan sebuah strategi yang menekankan prinsip CT. Yaitu strategi militer yang berorientasi untuk menangkap atau membunuh para tokoh al-Qaeda dan Taliban, khususnya Osama bin Laden. Seiring dengan perkembangan politik di Afghanistan, militer AS mulai menerapkan prinsip-prinsip COIN di dalam strategi militer. Semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama di tahun 2009, strategi militer AS yang berorientasi ke prinsip COIN semakin bergeser kepada prinsip CT. Hal ini tampak melalui penurunan jumlah pasukan tempur AS yang berada di Afghanistan dan pengajuan anggaran sektor Pertahanan.

Pada tahun 2012, pasukan AS yang berada di Afghanistan berjumlah kurang dari 90.000, dari jumlah tersebut sebesar 22,000 personil akan ditarik pada September 2012. Kesepakatan negara anggota NATO pada KTT NATO di Chicago, Mei 2012 menegaskan kembali bahwa 2014

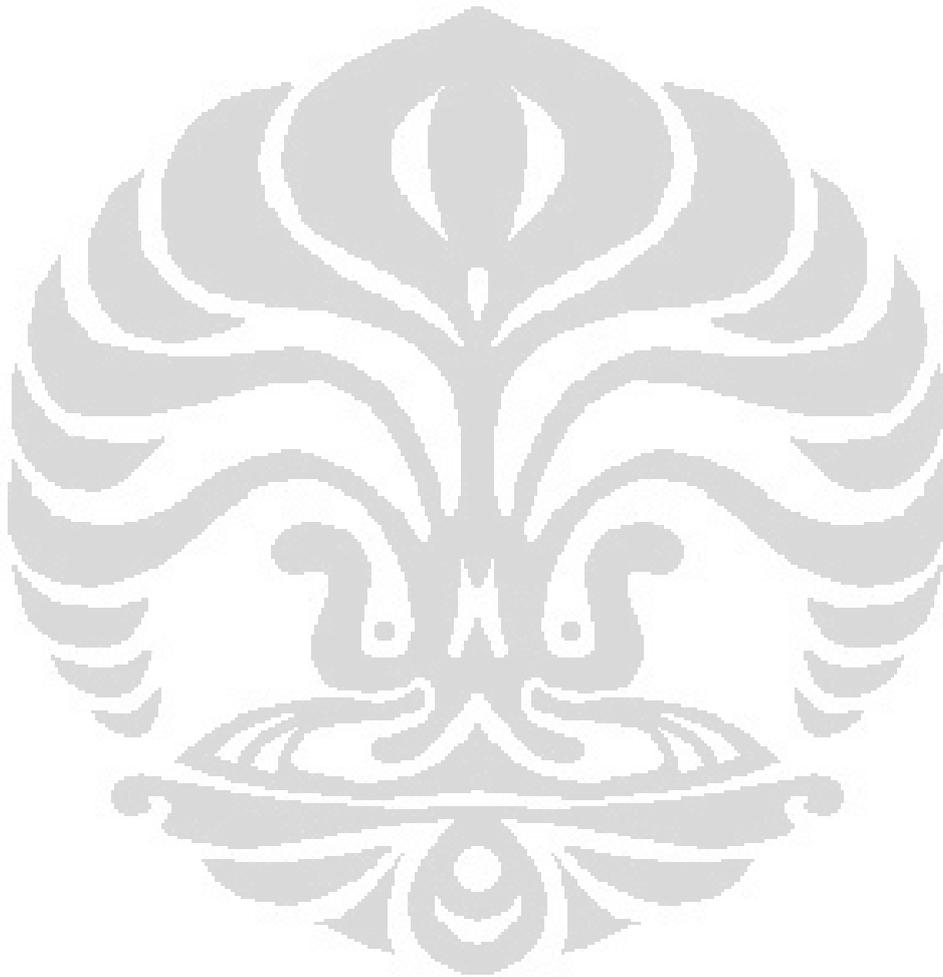
merupakan batas akhir pengalihan tanggung jawab penanganan keamanan di Afghanistan dari NATO kepada pemerintah Afghanistan.

“*Defense Budget Priorities and Choices*” merupakan dokumen yang memuat sektor-sektor prioritas di bidang Pertahanan Amerika Serikat yang tetap akan dikembangkan di tengah pemotongan anggaran Pertahanan AS. Dokumen tersebut membahas mengenai pengembangan kemampuan militer modern dan investasi yang diperlukan. Analisa di dalam dokumen ini, menyatakan bahwa kekuatan militer AS untuk menangani ancaman terorisme diproyeksikan akan semakin kecil. Menilik pengalaman konflik sebelumnya dan didukung dengan pemanfaatan teknologi, maka operasi militer berbasis prinsip CT akan tetap dipertahankan dan dikembangkan di masa yang akan datang. Pengembangan ini meliputi sektor Satuan Operasi Khusus, Sistem Pesawat Tanpa Awak, Sistem Intelijen Berbasis Laut, dan Kapabilitas Baru dalam Pengawasan (US Department of Defense, 2012: 9).

- d. Kehadiran kekuatan militer AS dalam dua jenis yang berbeda, secara bersamaan, di Afghanistan. Kekuatan militer AS di Afghanistan terbagi ke dalam bagian OEF dan ISAF yang dipimpin oleh NATO.

Mobilisasi kekuatan militer AS di Afghanistan pada 2001 merupakan bentuk dari OEF. Di periode awal, sistem komando dikendalikan oleh pemerintah AS melalui US SOCOM. Semenjak periode 2001-2002, kehadiran pasukan multi nasional, melalui ISAF hadir di Afghanistan. ISAF merupakan gabungan kekuatan militer negara-negara (termasuk AS di dalamnya) yang dipimpin oleh NATO. Secara perlahan ISAF mengambil alih komando di setiap wilayah Afghanistan dari pasukan AS, ataupun negara aliansi lainnya. Hingga saat ini operasional OEF belum ditutup dan kekuatan militer AS juga masih terlibat sebagai komponen ISAF yang terbesar. Saat ini, Jenderal John R. Allen merupakan pemimpin tertinggi COMISAF dan sekaligus pemegang komando tertinggi pasukan AS di Afghanistan (OEF).

Kehadiran ISAF di Afghanistan menunjukkan sebuah strategi militer AS yang mengedepankan aliansi (NATO), walaupun dominasi militer AS masih terlihat jelas. Kepemimpinan perwira AS sebagai COMISAF yang sekaligus memegang kendali pasukan AS non-ISAF di Afghanistan (OEF) menegaskan bahwa kendali militer AS mengedepankan konsep kemitraan militer, khususnya NATO.



BAB 3

DUKUNGAN NASIONAL TERHADAP STRATEGI MILITER AS DI AFGHANISTAN DAN PAKISTAN

Perumusan strategi militer AS terkait erat dengan proses perumusan kebijakan keamanan nasional. Di dalam sistem kebijakan keamanan nasional, faktor domestik memiliki pengaruh dalam proses perumusan kebijakan keamanan nasional. Dukungan nasional dari faktor domestik mencakup pengembangan peranan *National Security Council* dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS dan kebijakan efisiensi anggaran sektor Pertahanan AS.

3.1 *National Security Council* AS

Strategi militer merupakan hasil dari proses perumusan strategi yang bersifat politis yang ruang lingkupnya lebih luas (Drew dan Snow, 1988: 14). Perumusan strategi diawali dari *grand strategy*, hingga akhirnya menuju ke level strategi militer, strategi operasional dan taktik. Di titik awal perumusan strategi, yang umumnya dapat dikategorikan sebagai *grand strategy*, prosesnya diawali dengan mengidentifikasi karakter ancaman teror yang muncul. Selanjutnya adalah mengumpulkan semua sumber daya yang dimiliki untuk kemudian mulai masuk ke dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional (Posen, 2001: 43). Oleh sebab itu, dinamika yang terjadi di dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional menjadi faktor penting untuk menganalisa bagaimana sebuah strategi militer dihasilkan. Aktor yang terlibat dan bagaimana pola relasi yang tercipta di dalam sistem tersebut dapat digunakan sebagai indikator untuk menganalisa perubahan yang terjadi di dalam strategi militer AS.

Strategi militer AS merupakan sebuah respon terhadap ancaman yang muncul terhadap kepentingan nasional AS. Strategi militer dihasilkan sebagai strategi yang dirumuskan melalui proses politik, dengan tujuan yang spesifik dan berbasis sumber daya. Dalam konteks tersebut, strategi militer merupakan bagian integral dari sistem perumusan kebijakan keamanan nasional yang dirumuskan oleh para aktor politik terkait. Salah satu faktor penting dalam perumusan strategi militer AS terhadap al-Qaeda adalah dinamika proses pengambilan keputusan

yang terjadi di dalam struktur perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Di dalam periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, hal tersebut difokuskan pada dinamika *National Security Council*, (NSC). Analisa diarahkan pada peranan NSC di periode presiden Barrack Obama dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS.

3.1.1 Peningkatan Peran *National Security Council* Dalam Sistem Perumusan Kebijakan Keamanan Nasional AS

NSC didirikan pada tahun 1947 di periode kepemimpinan presiden Harry S.Truman sebagai bagian dari sistem pengambilan keputusan terkait kebijakan keamanan nasional AS. Tujuan utama adalah untuk membantu Presiden AS dengan memberikan rekomendasi terkait permasalahan keamanan nasional dan kebijakan luar negeri. NSC juga berfungsi sebagai alat kontrol presiden AS dalam mengkoordinasikan kebijakan terkait keamanan dan kebijakan luar negeri diantara berbagai agensi pemerintahan. Di dalam mekanisme operasional, NSC berperan sebagai staf pribadi presiden AS, pemimpin agensi pemerintahan AS dalam menangani sebuah krisis khususnya dalam konteks perencanaan dan manajemen, pengawas proses implementasi di level agensi dan antar agensi (The White House, 2012, para.1).

Selain itu, NSC berfungsi juga sebagai forum pengarah yang menyinergikan sumberdaya diplomasi dan militer dalam menangani ancaman keamanan. NSC merupakan sebuah forum yang melahirkan sebuah kebijakan baru di dalam dimensi keamanan nasional AS. NSC memastikan bahwa presiden AS memiliki bahan informasi yang cukup dan memadai dalam mengambil sebuah keputusan terkait kebijakan keamanan nasional (Rathmell, O'Brien, Olike, dan Bearn, 2005: 3). Dengan peran yang sentral dan signifikan di dalam permasalahan kebijakan keamanan nasional, posisi NSC menjadi indikator penting dalam menganalisa perumusan strategi AS dalam melawan al-Qaeda. Bagaimana peranan NSC di dalam sistem dan bagaimana peranan tersebut mengarahkan

strategi kepada opsi-opsi tertentu merupakan hal yang akan dianalisa di bagian selanjutnya.

NSC berlokasi di *Office of the President*, di bawah kepemimpinan langsung presiden AS. Anggota resmi dari NSC merupakan Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, Menteri Keuangan, Wakil Presiden AS, Asisten Presiden Untuk Permasalahan Keamanan Nasional (Penasihat Keamanan Nasional), Pemimpin *Joint Chiefs of Staff*, Direktur *Central Intelligence*, dan para wakil dari Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan. Menteri Luar Negeri bertanggung jawab untuk permasalahan kebijakan luar negeri dan Menteri Pertahanan bertanggung jawab terkait kebijakan pertahanan. Sedangkan pemimpin *Joint Chiefs of Staff* berperan sebagai penasihat bidang militer untuk NSC, sedangkan Direktur *Central Intelligence* sebagai penasihat di bidang intelijen (Rathmell, O'Brien, Olike, dan Bearn, 2005: 16).

Para penasihat NSC berperan dua hal. Pertama, sebagai penasihat presiden dan sebagai pejabat pemerintah senior yang bertanggung jawab untuk mengatur diskusi mengenai isu keamanan nasional di level pejabat senior di masing-masing agensi. Di dalam menjalankan kedua fungsi ini, para penasihat dibantu oleh para staf NSC yang berasal dari agensi pemerintahan lainnya yang ditempatkan ataupun penunjuk secara politis. Struktur NSC bertujuan untuk mengawasi bahwa semua kebijakan yang dihasilkan NSC dilaksanakan oleh masing-masing agensi dan sekaligus mensortir isu-isu yang akan masuk dan dibahas oleh presiden AS di NSC (Rathmell, O'Brien, Olike, dan Bearn, 2005: 17).

Pengaruh Kepemimpinan Presiden Barrack Obama Terhadap Peningkatan Peran NSC Di Dalam Sistem Perumusan Kebijakan Keamanan Nasional AS

Presiden AS memiliki hak untuk mengatur dan mengarahkan bagaimana keterlibatan NSC dalam sebuah proses pengambilan kebijakan terkait pengelolaan keamanan nasional. Bentuk arahan tersebut terkait dengan kemampuan dan personalitas tiap presiden. Oleh karena itu, setiap kepemimpinan presiden melahirkan bentuk dan peran NSC yang berbeda. Di dalam periode kepemimpinan Obama, struktur NSC merupakan yang terbesar sepanjang sejarah

AS. Staf NSC yang mencapai hampir kurang lebih 200 personil jauh lebih besar jika dibandingkan pemerintahan sebelumnya. Jumlah ini hampir empat kali lipat pada saat pemerintahan Richard Nixon, Jimmy Carter, dan George H.W. Bush dan sepuluh kali lebih besar daripada John. F. Kennedy (Brzezinski, 2010: 17). Bentuk dan bagaimana keterlibatan NSC di dalam sebuah sistem pengambilan keputusan terkait keamanan nasional AS merefleksikan hal apa saja yang menjadi fokus dari pemerintah AS, berikut bagaimana mekanisme untuk mewujudkan hal tersebut (Rathmell, O'Brien, Olike, dan Bearn, 2005: 18).

Manajemen kepemimpinan presiden Barack Obama di dalam mengarahkan NSC bersifat teratur, tenang, rasional dan pragmatis. Dalam operasionalnya, manajemen presiden Barack Obama memerlukan fokus dan komitmen yang tinggi dari semua staf anggota (Jackson, 2012: 7). Jackson menegaskan bahwa di dalam periode awal sebagai presiden AS, banyak rekomendasi yang masuk dalam kaitan dengan reformasi NSC. Dalam perkembangannya, presiden Barack Obama mengembangkan sebuah tipe manajemennya sendiri dalam memimpin NSC. Di dalam periode kepemimpinan Presiden Barack Obama, reformasi NSC ditinjau pada dua aspek. Aspek pertama meliputi struktur yang mencakup keanggotaan dan misi yang diemban. Aspek kedua meliputi proses internal yang terjadi di dalam NSC (Jackson, 2012: 8).

a. *Presidential Policy Directive 1 (PPD-1)*

Pada 13 Februari 2009, presiden Barack Obama mengeluarkan *Presidential Policy Directive* nomor 1, isinya menegaskan restrukturisasi NSC. PPD-1 menegaskan bahwa NSC berfungsi sebagai forum utama terkait isu keamanan nasional yang memerlukan keterlibatan Presiden. PPD mengatur bahwa di dalam struktur NSC terdapat *Principals Committee*, sebuah forum antar agensi yang terdiri dari para pejabat senior dan *Deputies Committee* yang bertugas mengkaji dan mengawasi pelaksanaan keputusan NSC di tingkat antar agensi, dan bertanggungjawab untuk manajemen sehari-hari. Di dalam struktur NSC, terdapat sebuah komite baru, yaitu *Interagency Policy Committees (IPCs)* yang bertugas sebagai koordinator utama dari kerjasama interagensi di

dalam isu keamanan nasional. Kehadiran IPCs di dalam struktur NSC merupakan pengganti atas sistem koordinasi yang sudah ada sebelumnya yaitu *Policy Coordination Committees* (Jackson, 2012: 8).

PPD-1 meluaskan keanggotaan NSC. Perluasan ini dilakukan dengan melibatkan beberapa posisi baru, yaitu; Menteri Keuangan, Jaksa Agung, *Secretary of Homeland Security*. Isu yang dibahas di dalam NSC diperluas dengan memasukkan isu ekonomi, keamanan domestik, *counterterrorism*, ilmu pengetahuan dan teknologi .

PPD-1 membawa perubahan di NSC dalam konteks struktur. Hal ini mencakup pengembangan struktur NSC yang sudah ada semenjak periode kepemimpinan sebelumnya, yaitu dengan membentuk sebuah komite baru, IPCs. Keanggotaan NSC mengalami perkembangan dengan memasukkan beberapa Menteri ke dalam keanggotaan NSC. Selain itu, dengan dimasukkan beberapa isu baru yang dapat dibahas di dalam NSC maka kebijakan NSC yang akan dihasilkan akan menjadi lebih komprehensif dan tentunya kompleks (Jackson, 2012: 8).

b. “Scowcroft Model”

Pengaruh presiden Barrack Obama terhadap NSC tidak hanya terjadi di dalam konteks struktur. Pengaruh lebih besar yang menghasilkan perubahan yang lebih signifikan adalah pada proses internal yang terjadi di dalam NSC. Mekanisme pertemuan yang dijalankan dan dipimpin langsung presiden Barrack Obama, siapa yang dipilih oleh presiden Barrack Obama untuk memimpin NSC, dan bagaimana model hubungan yang terbangun antara NSC dengan presiden Barrack Obama merupakan ketiga indikator yang digunakan untuk menganalisa pengaruh presiden Barrack Obama terhadap NSC di dalam konteks proses internal.

Jackson mengkategorikan kepemimpinan presiden Barrack Obama di NSC sebagai model “Scowcroft”, merujuk pada kepemimpinan Letnan Jenderal

Scowcroft di NSC di periode presiden George H.W. Bush. Ketika menjadi penasihat NSC, Scowcroft memiliki tujuan untuk mengarahkan NSC sebagai “*honest broker*” dan koordinator perumusan kebijakan di dalam struktur eksekutif. Sebagai sebuah *honest broker*, NSC dituntut mampu menjaga keseimbangan informasi yang akan disampaikan ke presiden AS. Keseimbangan tersebut harus mampu menjaga tingkat komprehensifitas informasi yang dimiliki presiden AS. Kerjasama presiden George H.W. Bush dan Scowcroft menghasilkan restrukturisasi NSC yang kemudian melahirkan *Principals Committee*, *Deputies Committee* dan delapan Komite Koordinator Kebijakan pada saat itu. Aspek keberhasilan lain di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama adalah peningkatan kepercayaan presiden terhadap penasihat NSC (Jackson, 2012: 12).

Model Scowcroft yang mengedepankan prinsip *honest broker* tampak di NSC pada periode kepemimpinan Thomas Donilon yang menggantikan Jenderal James Jones. Kapabilitas Donilon yang bagus dalam hal birokratis, semangat kerja yang tinggi, fokus dan akses ke presiden AS yang lebih bagus membawa hubungan NSC dan presiden AS ke level yang lebih baik dibandingkan pada saat periode Jenderal James Jones.

Sifat dan relasi yang terbangun antara Donilon dengan presiden AS merupakan nilai tambah yang tidak dimiliki Jenderal Jones. Donilon dianggap memiliki latar belakang sebagai pengacara handal. Hal ini berimbas dengan sifatnya yang teliti dan agresif (Lee dan Lubold, 2010: 2). Sifat Donilon selaras dengan kebutuhan presiden Barrack Obama. Hingga akhirnya terbangun sifat saling menghormati antara kedua pihak. Sebagai seseorang yang memiliki latar belakang sebagai pengacara, akademisi, sekaligus politisi, presiden Barrack Obama dianggap dapat lebih bekerjasama dengan seseorang yang lebih dapat dipercaya, ketimbang seorang mantan pejabat militer. Pengakuan Presiden Barrack Obama yang menganggap bahwa Donilon merupakan penasihat Presiden yang paling dekat semakin memperkuat posisi dan hubungan antara keduanya (Destler, 2010: 2)

Dengan latar belakang yang sama, sebagai pengacara, Donilon dan presiden Barrack Obama mengedepankan pengambilan keputusan yang teratur dan logis. Selain itu koordinasi dan akses Donilon terhadap presiden Barrack Obama lebih tinggi kualitas dan kuantitasnya dibandingkan periode Jenderal James Jones (Donilon, 2011: 2). Ritme kerja Donilon yang mampu mengimbangi tuntutan presiden merupakan salah satu pilar dalam hubungan antara NSC dan presiden AS. Di dalam operasionalnya, kepemimpinan Donilon lebih berhasil dalam menjaga dan menggerakkan NSC sebagai mekanisme kerjasama antar agensi federal AS. Sekitar 270 *Deputies Meeting* dipimpin langsung oleh Thomas Donilon. Antara empat sampai enam jam sehari dari waktu Donilon dihabiskan untuk memimpin pertemuan di level *Deputies* maupun *Principles*. Hasilnya, dalam waktu singkat NSC menjadi lebih teratur dan disiplin dibandingkan periode Jenderal James Jones (Destler, 2010: 2).

Di dalam operasionalisasi NSC, Donilon tidak memainkan sebagai peran *strategic thinker*, melainkan lebih kepada peran yang menjamin keberlangsungan proses di dalam NSC berfungsi sesuai dengan perintah dari presiden AS. Sebagai penasihat NSC, Donilon menciptakan sebuah proses sistemik yang mengatur informasi dengan lebih teratur sehingga presiden AS dapat menerima informasi dan kemudian menghasilkan kebijakan tepat waktu sekaligus tepat sasaran (Nicholas dan Parsons, 2011: 1). Manajemen kerja Donilon berhasil memastikan bahwa presiden Barrack Obama selalu mendapatkan informasi yang dibutuhkan secara lengkap dan tepat waktu, sehingga memicu adanya persiapan yang lebih matang lagi dari tiap peserta pertemuan NSC. Berbekal informasi yang disampaikan oleh Donilon, presiden Barrack Obama mampu berinteraksi lebih dalam lagi di setiap pertemuan NSC. Kondisi ini mengakibatkan meningkatnya persiapan yang harus dilakukan oleh setiap perwakilan agensi ketika menyampaikan data, ataupun pandangan agensi federal terhadap suatu isu di hadapan presiden AS (Rothkopf, 2011, para.7).

Jackson menyampaikan lima poin terkait manajemen kepemimpinan presiden Barrack Obama terkait NSC hingga mampu mentransformasi peran NSC

di dalam proses perumusan kebijakan terkait keamanan nasional AS (Jackson, 2012: 14).

- a. NSC sebagai aktor utama di dalam sistem pengambilan kebijakan keamanan nasional AS. Hal ini tampak melalui semakin meningkatnya intensitas pertemuan koordinasi di dalam NSC, baik di level *Principals* ataupun *Deputies*. Pertemuan tersebut terkadang juga dipimpin langsung oleh presiden Barrack Obama. Peranan NSC menjadi semakin sentral di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama seiring dengan gaya manajemen presiden Barrack Obama yang menempatkan rekomendasi NSC sebagai informasi utama dalam setiap pengambilan kebijakan keamanan nasional AS.
- b. Sajian informasi yang beragam tapi terpusat. Dengan posisi yang semakin sentral di periode presiden Barrack Obama maka agensi federal AS terlibat semakin dalam dan intensif. Pandangan tiap agensi terhadap suatu isu disajikan dengan detail dan teratur di dalam sistem relasi antar agensi yang dikoordinasikan NSC.
- c. Prosedur yang lebih teratur. Kinerja Thomas Donilon sebagai penasihat NSC menghasilkan sebuah sistem koordinasi yang lebih teratur dan terjadwal. Pertemuan yang berjumlah ratusan, dan terdiri dari level *Principals* dan *Deputies* bergerak teratur dan dinamis sehingga presiden Barrack Obama mendapatkan informasi yang lengkap dan tepat waktu dibandingkan periode Jenderal James Jones.
- d. Sikap presiden Barrack Obama yang terbuka terhadap pergantian personil NSC. Seringkali presiden cenderung menghindari pergantian personil yang harus dilakukan ketika personil tersebut tidak memenuhi ekspektasi. Hal ini tidak berlaku bagi presiden Barrack Obama. Pergantian penasihat NSC dari Jenderal James Jones, beserta stafnya, kepada Thomas Donilon menunjukkan bahwa presiden Barrack Obama menempatkan kualitas kinerja sebagai hal yang utama.

- e. Pengaruh kuat presiden Barrack Obama terhadap NSC. Pengaruh presiden Barrack Obama terhadap NSC menciptakan pola relasi hierarki yang kuat diantara keduanya. NSC menjalankan fungsi pelayanan terhadap presiden Barrack Obama. Akibatnya, tidak semua rekomendasi yang diberikan oleh NSC diterima oleh presiden Barrack Obama. Akan tetapi rekomendasi yang disusun oleh NSC harus berdasarkan kriteria yang diminta oleh presiden Barrack Obama.

Pengaruh presiden Barrack Obama yang kuat terhadap NSC telah membawa institusi tersebut “kembali ke relnya”. Yaitu sebagai institusi dengan peran sentral di dalam sistem pengambilan kebijakan terkait keamanan nasional AS. NSC di bawah pimpinan presiden AS dan arahan penasihat keamanan nasional AS Thomas Donillon, berhasil memaksimalkan keterlibatan berbagai agensi pemerintah AS di dalam menyikapi dan memberikan rekomendasi suatu kasus terkait keamanan nasional. Hal ini berdampak pada semakin besarnya peluang munculnya beragam opsi untuk menjadi bagian dari strategi yang akan dirumuskan. Kondisi ini berbeda dibandingkan pada saat periode kepemimpinan presiden George W. Bush. Pada periode presiden George W. Bush, kebijakan keamanan nasional AS didominasi oleh pengaruh DOD. Condoleezza Rice, sebagai penasihat keamanan nasional AS, memberikan peluang yang besar bagi DOD untuk merumuskan opsi strategi AS dalam menghadapi ancaman terorisme (Best, 2011). Semakin beragam dan semakin ‘dalam’ semua agensi terlibat di dalam sistem komunikasi yang dikoordinasikan oleh NSC, maka peluang munculnya strategi yang mengedepankan prinsip *smart power* semakin besar. Hal ini didukung dengan pemikiran bahwa semakin komprehensif sebuah strategi maka akan memiliki pertimbangan yang matang terkait ancaman, tujuan yang ingin dicapai dan sumberdaya yang tersedia. Hal tersebut harus didukung dengan partisipasi yang aktif dan mendalam dari berbagai agensi yang terlibat.

3.2 Dinamika Kekuatan Nasional AS

Perumusan strategi dilakukan dengan mengidentifikasi ancaman yang muncul. Selanjutnya dengan melakukan inventarisasi sumberdaya, maka negara dapat menyusun strategi yang tepat sasaran dengan berbasis sumberdaya yang siap pakai. Sumberdaya berasal dari lingkaran kekuatan domestik, yaitu hal-hal yang dapat dikategorisasikan sebagai kekuatan nasional. Kekuatan nasional yang dimiliki pemerintah AS, di periode presiden Barrack Obama, memiliki perbedaan kuantitas dan kualitas dengan periode pemerintahan sebelumnya. Oleh sebab itu, modalitas untuk menghadapi ancaman berbeda. Perbedaan sumberdaya secara kuantitas dan kualitas dapat menjadi faktor pendorong terciptanya strategi militer AS yang baru dalam menghadapi al-Qaeda, kelompok pendukung dan kelompok afiliasinya. Dukungan kekuatan nasional di dalam penelitian ini difokuskan pada anggaran sektor pertahanan AS di periode presiden Barrack Obama.

3.2.1 Efisiensi Anggaran Sektor Pertahanan AS

Pengerahan sumberdaya militer dan non-militer AS ke Afghanistan dan Pakistan terkait dengan alokasi anggaran di sektor pertahanan. Besaran anggaran dan alokasi merupakan dasar dalam pemberangkatan personil untuk menjalankan operasi militer di Afghanistan dan Pakistan.

Anggaran sektor Pertahanan AS terdiri dari berbagai unit pengeluaran bidang Pertahanan yang tersebar di beberapa agensi, misalkan di DOD, *Department of Homeland Security*, *Department of State*, *Department of Veteran Affairs*, *Department of Justice*, *Department of Energy*, *Department of Labor*, dan berbagai agensi federal lainnya. Di dalam karya tulis ini, penulis membatasi definisi anggaran Pertahanan pada anggaran DOD dan “Overseas Contingency Operations”, OCO yang diajukan oleh pemerintah AS.

Alokasi Anggaran Federal Pemerintah AS di Sektor Pertahanan

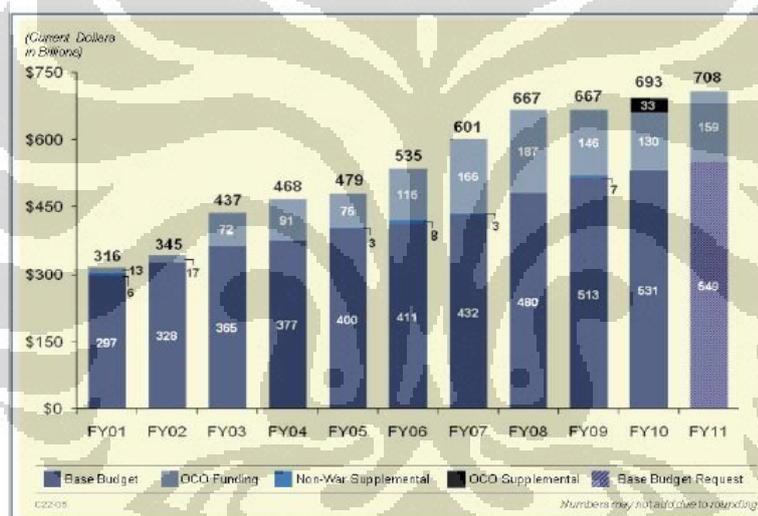
Di FY 2012, pemerintah AS mengajukan anggaran Pertahanan sebesar US\$ 676 milyar. Angka ini mencakup untuk biaya operasional DOD sebesar US\$ 553 milyar (*discretionary funding*), US\$ 5 milyar (*mandatory funding*) dan dana tambahan sebesar US\$ 118 milyar untuk *Overseas Contingency Operations*, OCO di Afghanistan dan Pakistan (Harrison, 2012: v). Anggaran Pertahanan AS FY 2012 merupakan refleksi pelaksanaan reformasi di institusi DOD dan infrastruktur. Anggaran merupakan bentuk efisiensi dan investasi baru yang dijalankan DOD dari FY 2012 hingga FY 2016. Tema anggaran Pertahanan FY 2012 sama dengan FY 2011, yaitu: merawat para personil AS, mengimbangi dan mengembangkan kemampuan militer, reformasi dan efisiensi, mendukung pemberangkatan personil AS (Office of The Under Secretary of Defense , 2011: 1-1).

Anggaran Pertahanan yang diajukan oleh pemerintah AS di FY 2011 sebesar US\$ 708,2 terdiri dari komponen biaya operasional DOD sebesar US\$ 548,9 milyar dan komponen OCO sebesar US\$ 159,3 milyar. Anggaran Pertahanan FY 2011 merupakan langkah awal untuk mengimplementasikan rekomendasi yang diamanatkan pada “Quadrennial Defense Review” (QDR), yang dipublikasikan pada Januari 2010. QDR menetapkan tujuan dan menyediakan pemetaan mengenai kapabilitas dan kebijakan yang diperlukan pemerintah AS untuk mereformasi DOD dalam menghadapi tantangan keamanan masa depan, sekaligus memastikan penggunaan anggaran yang efektif (Office of The Under Secretary of Defense , 2011:1-1).

QDR 2010 dan anggaran sektor Pertahanan FY 2011 didasari oleh semangat perubahan yang diusung oleh presiden Barrack Obama. Perubahan ditujukan untuk memperkuat kekuatan sumber daya relawan, mereformasi reformasi pembelanjaan DOD, dan menyeimbangkan program DOD dengan tantangan keamanan masa depan (Office of The Under Secretary of Defense, 2011: 1-1). Pada FY 2010, pemerintah AS mengajukan permohonan anggaran

Pertahanan sebesar US\$ 693 milyar. Biaya ini terdiri dari dua komponen, yaitu sebesar US\$ 534 milyar untuk operasional DOD, dan US\$ 130 milyar untuk OCO. Pada realisasinya, ada penambahan dana sekitar US\$ 33 milyar untuk kepentingan OCO (Office of The Under Secretary of Defense, 2011: 1-2).

Semenjak periode awal peperangan melawan terorisme, FY 2001, hingga FY 2012, alokasi anggaran Pertahanan AS menunjukkan tren peningkatan. Pada tabel di bawah, tampak anggaran Pertahanan AS meningkat lebih dari dua kali lipat dibandingkan periode FY 2001. Semenjak periode presiden Barack Obama, laju peningkatan anggaran Pertahanan tidak setinggi pemerintahan sebelumnya. Walaupun begitu, anggaran Pertahanan AS tetap menunjukkan tren peningkatan.



Gambar 3.1 Anggaran Pertahanan AS 2000-2011

Sumber: "United States Department of Defense Fiscal Year 2011 Budget Request"

Tren peningkatan anggaran sektor Pertahanan AS selaras dengan kenaikan komponen biaya operasional DOD yang selalu meningkat setiap tahunnya. Sedangkan untuk komponen biaya OCO di periode presiden Barack Obama, menunjukkan tren penurunan jika dibandingkan dengan periode pemerintahan sebelumnya.

Tabel 3.1 Anggaran Pertahanan AS 2001-2012

| Milyar | FY 1 | FY 2 | FY 3 | FY4 | FY5 | FY6 | FY7 | FY8 | FY9 | FY10 | FY11 | FY12 |
|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Base | 297 | 328 | 365 | 377 | 400 | 411 | 432 | 480 | 513 | 528 | 549 | 553 |
| OCO | 13 | 17 | 72 | 91 | 76 | 116 | 166 | 187 | 146 | 162 | 159 | 118 |
| Lainnya | 6 | - | - | - | 3 | 8 | 3 | - | 7 | 1 | - | - |
| a | | | | | | | | | | | | |
| Total | 316 | 345 | 437 | 468 | 479 | 535 | 601 | 667 | 667 | 691 | 708 | 671 |

Sumber: "United States Department Of Defense Fiscal Year 2012 Budget Request"

Defisit Anggaran Federal AS

Dalam satu dekade terakhir, pemerintah AS mengalami defisit anggaran federal. Tetapi pada FY 2013 dan seterusnya, defisit tersebut diproyeksikan berkurang. Semenjak periode presiden Barrack Obama, FY 2009, defisit yang terjadi sebesar US\$ 1, 413 triliun, FY 2010 sebesar US\$ 1, 293 triliun, FY 2011 sebesar 1.299 triliun dan FY 2012 sebesar US\$ 1, 327 triliun. Sedangkan pada FY 2013, defisit diperkirakan turun hingga mencapai US\$ 901 milyar. Defisit merupakan dampak atas proyeksi pendapatan pemerintah AS yang diperkirakan hanya sebesar US\$ 2, 902 triliun, sedangkan pengeluaran mencapai US\$ 3, 803 triliun (Amadeo, 2012, para.12).

Rataan defisit yang terjadi di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama lebih tinggi dibandingkan periode presiden George W. Bush. Selama dua periode kepemimpinan presiden George W. Bush, defisit anggaran federal yang terjadi tidak pernah menyentuh angka US\$ 500 milyar; US\$458 milyar (FY 2008), US\$161 milyar (FY 2007), US\$248 milyar (FY 2006), US\$318 milyar (FY 2005), US\$413 milyar (FY 2004), US\$378 milyar (FY 2003), US\$158 milyar (FY 2002), US\$128 milyar surplus (FY 2001).

Defisit anggaran federal yang diderita pemerintah AS saat ini merupakan akibat kombinasi dari empat faktor, yaitu (Amadeo, 2012, para.3);

- a. Paket stimulus ekonomi yang dikeluarkan pemerintahan presiden Barrack Obama sebesar US\$ 787 milyar pada Maret 2009. Stimulus ekonomi tersebut dilakukan dalam bentuk pemotongan pajak, bantuan terhadap pengangguran dan pembiayaan proyek publik untuk menciptakan lapangan pekerjaan.
- b. Pengurangan pendapatan pemerintah federal akibat resesi ekonomi global di tahun 2008. Pendapatan pemerintah AS jatuh dari US\$ 2, 568 triliun di FY 2007 ke US\$ 2,1 triliun di FY 2009. Sedangkan di FY 2012, meskipun membaik, masih di kisaran US\$ 2,469 triliun.
- c. Peningkatan anggaran untuk operasional perang di Afghanistan dan Irak. Operasi militer untuk melawan terorisme yang dilakukan pemerintah AS, telah menunjukkan peningkatan penggunaan anggaran. Di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama kecenderungan menunjukkan peningkatan anggaran; FY 2009 sebesar US\$ 782 milyar, FY 2010 sebesar US\$ 663 milyar, FY 2011 sebesar US\$ 895 milyar, dan FY 2012 sebesar US\$ 881 milyar.
- d. Peningkatan pengeluaran wajib pemerintah federal AS. Pengeluaran untuk membayar tunjangan jaminan sosial, subsidi kesehatan, dan program sosial lainnya mencapai US\$ 2,3 triliun per tahun semenjak FY 2011. Di FY 2012 sebesar US\$ 2 triliun dan sebesar US\$ 2,1 triliun di FY 2009. Pembayaran ini memangkas sebagian besar pendapatan pemerintah federal tiap tahunnya.

Restrukturisasi Anggaran Departemen Pertahanan AS dan *Overseas Contingency Operations*

Penyelesaian defisit anggaran federal AS memerlukan perampingan anggaran di beberapa sektor tingkat federal. Tiga sektor kunci diantaranya adalah sektor Jaminan Sosial, Kesehatan dan anggaran Pertahanan. Diantara ketiga hal tersebut, anggaran Pertahanan adalah sektor yang paling mudah untuk dirampingkan. Hal ini disebabkan rendahnya tingkat pertentangan terhadap isu

Pertahanan dibandingkan sektor Jaminan Sosial dan Kesehatan (Betts, 2011, para.2).

Presiden Barrack Obama menegaskan pemerintah AS akan menyikapi defisit anggaran yang terjadi dengan menggunakan pendekatan penghematan berbagai sektor. Pendekatan ini memiliki target untuk mencapai pengurangan defisit anggaran hingga US\$ 4 triliun dalam waktu 10 tahun ke depan. Untuk mencapai target tersebut, ada empat langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah AS. Salah satunya adalah penghematan penggunaan anggaran Pertahanan (CFR, 2011, para.30).

Sebagai bagian dari restrukturisasi anggaran Pertahanan, doktrin Pentagon juga mengalami penyesuaian. Doktrin Pentagon kini memasukkan isu “*nation-building*”, stabilisasi dan misi perdamaian sebagai bagian dari kegiatan utama misi operasional militer. Di level yang lebih operasional, Jenderal David Petraeus, pada saat itu, menekankan pentingnya pembatasan penggunaan kekuatan militer dalam perlawanan terhadap musuh. Dengan pengembangan Doktrin yang mengarah kepada pengurangan sumberdaya militer, maka menurunkan alokasi anggaran Pertahanan (The Brooking Institution, 2009, para.2).

Arah perubahan strategi kebijakan keamanan nasional AS yang cenderung lebih memprioritaskan peranan diplomasi dan bantuan pembangunan luar negeri terjadi mulai tahun 2010. Kebijakan keamanan nasional AS yang baru mengedepankan pendekatan *nation-building*, penciptaan stabilitas dan misi perdamaian, seiring dengan pelaksanaan operasi militer. Perubahan haluan tersebut merupakan dampak atas kontrol yang lebih ketat terhadap pengajuan dan penggunaan anggaran pemerintah federal di sektor Pertahanan, khususnya sebagai respon terhadap defisit anggaran pemerintah federal (O’Hanlon, 2009, para.2).

Sebagai bagian dari persiapan untuk menghadapi perkembangan tantangan keamanan, DOD, di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, melakukan perubahan mekanisme pengadaan senjata militer dan pengembangan sumberdaya militer. Hal ini dilakukan sebagai langkah awal reformasi anggaran sektor Pertahanan AS. Dalam beberapa tahun ke depan, penyusunan anggaran sektor

Pertahanan akan merefleksikan nilai-nilai reformasi sektor Pertahanan yang diamanatkan melalui QDR 2010 (Office of The Under Secretary of Defense, 2011: 2-1).

QDR 2010 memiliki empat target utama, yaitu:

- a. Memenangkan perang yang sedang dijalani oleh AS.

Saat ini AS sedang terlibat di dalam peperangan di Irak dan Afghanistan. Semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, pemerintah AS telah berkomitmen untuk menyerahkan wewenang penjagaan keamanan nasional Irak dan Afghanistan kepada pemerintah nasional masing-masing negara. Semenjak akhir 2011, kekuatan militer AS telah meninggalkan Irak sepenuhnya, dan kini pemerintah Irak berkuasa penuh atas pemeliharaan keamanan negara. Sedangkan kekuatan militer AS di Afghanistan dan NATO dijadwalkan akan meninggalkan Afghanistan pada tahun 2014. Diharapkan pemerintah nasional Afghanistan bersama ANSF dapat memegang kendali keamanan nasional Afghanistan. Selain di Irak dan Afghanistan, pemerintah AS tetap berkomitmen untuk memberantas jejaring teror al-Qaeda yang tersebar di banyak negara lain.

- b. Pencegahan konflik.

Pencegahan konflik merupakan bagian penting dalam pemeliharaan keamanan nasional AS dan juga kestabilan politik internasional. Mencegah adanya ancaman terhadap keamanan nasional AS memerlukan manajemen sumber daya yang terintegrasi antara diplomasi, pembangunan, dan pertahanan, yang didukung dengan intelijen, penegakan hukum, dan bantuan ekonomi. Manajemen sumberdaya ditujukan untuk meningkatkan kapasitas negara mitra AS dalam mempertahankan dan mempromosikan stabilitas.

- c. Bersiap Untuk Mengalahkan Musuh dan Sukses di Berbagai Medan Tempur.

Ketika langkah-langkah untuk mencegah konflik gagal dan ancaman muncul, maka pemerintah AS harus siap untuk menghadapi dan mengalahkan ancaman tersebut. Di dalam jangka menengah dan jangka panjang, pemerintah AS

harus mampu menghadapi berbagai ancaman yang terjadi dalam waktu yang bersamaan dan di tempat yang berbeda. Operasi militer selama delapan tahun kebelakang bergantung pada kekuatan militer darat. Dalam rencana ke depan, kekuatan militer Laut dan Udara akan lebih didayagunakan sehingga dapat mencapai hasil yang lebih maksimal.

d. Mempertahankan dan Mengembangkan Kekuatan Militer Relawan

Dalam menghadapi ancaman keamanan di masa depan, sekaligus kemungkinan keterlibatan AS di lebih dari satu konflik dan dalam jangka waktu yang panjang, diperlukan mobilisasi kekuatan militer yang lebih komprehensif. Untuk dapat memberikan dukungan kekuatan miter dan menjamin terjadinya rotasi personil yang tepat waktu, keberadaan komponen militer cadangan dan relawan harus lebih diprioritaskan.

Untuk dapat mencapai keempat target tersebut, disampaikan rekomendasi sebagai berikut:

- a. Mempertahankan keamanan nasional AS dan mendukung kewenangan pihak sipil di domestik. Untuk menghadapi perkembangan kelompok ekstrem dan berbagai ancaman keamanan masa depan, diperlukan persiapan yang rapi dan komprehensif. Sebagai bagian dari rencana tersebut, QDR menggariskan gerakan peningkatan di beberapa sektor sebagai berikut: meningkatkan daya respon dan fleksibilitas dari manajemen kekuatan, meningkatkan kapabilitas dalam hal kesadaran, meningkatkan kemampuan deteksi ancaman senjata nuklir, ataupun ancaman penggunaan kekuatan radioaktif, meningkatkan kemampuan domestik untuk mengatasi “improvised explosive devices” (IEDs).
- b. Sukses dalam operasi COIN, stabilitas, dan operasi CT. AS harus mampu mempertahankan untuk melaksanakan operasi COIN dalam skala besar, penjagaan stabilitas, dan pelaksanaan operasi CT dalam berbagai medan perang. Untuk memastikan bahwa kekuatan militer AS siap untuk melaksanakan misi militer yang kompleks diperlukan institusionalisasi

dari pengalaman perang saat ini ke dalam doktrin militer, konsep pelatihan, pengembangan kapasitas, dan perencanaan operasional. Inisiatif QDR adalah: meningkatkan ketersediaan *rotary-wing assets*, meningkatkan penggunaan pesawat dengan awak, maupun pesawat tanpa (UAV) untuk kepentingan misi “intelligence-surveillance-reconnaissance”, (ISR), meningkatkan faktor pendukung untuk pelaksanaan “Special Operations Forces” (SOF), meningkatkan kompetensi dan kapasitas operasi COIN, operasi penjagaan stabilitas, dan operasi CT di berbagai lini kekuatan, meningkatkan ahli regional untuk wilayah Afghanistan dan Pakistan, dan meningkatkan faktor pendukung untuk komunikasi strategis.

- c. Meningkatkan kapasitas pemeliharaan keamanan negara mitra. Semenjak berakhirnya Perang Dunia II, pemerintah AS berkepentingan untuk menjaga dan meningkatkan kemampuan negara aliansi dan negara mitra untuk saling bekerjasama dalam meningkatkan kemampuan militer antar kedua pihak. Beberapa inisiatif yang digagas oleh QDR adalah sebagai berikut; meningkatkan dan menginstitutionalisasi tujuan umum dari militer AS untuk operasi asistensi militer dengan negara lain, meningkatkan kemampuan militer AS dalam pemahaman bahasa, wilayah dan budaya, memperkuat dan mengembangkan kapabilitas negara mitra dalam hak kekuatan militer udara, memperkuat kapasitas untuk pelatihan tingkat Kementerian, menciptakan mekanisme untuk mempercepat akuisisi dan transfer kemampuan khusus kepada kekuatan militer negara mitra.
- d. Menciptakan lingkungan regional yang mampu mencegah ataupun mengalahkan kemunculan dan beroperasinya kekuatan agresi. Kekuatan militer AS harus mampu untuk mencegah, melawan dan mengalahkan agresi yang kemungkinan dilakukan oleh sebuah negara. QDR memberikan beberapa saran peningkatan sebagai berikut: meningkatkan serangan jarak jauh di masa depan, memanfaatkan keunggulan pada operasi intelijen; meningkatkan ketahanan postur militer AS dan

infrastruktur pangkalan militer AS, memastikan ketersediaan akses luar angkasa dan penggunaan aset instrumen luar angkasa, meningkatkan kemampuan deteksi ISR, mengalahkan sensor musuh dan sistem interaksi, dan meningkatkan kehadiran dan daya respon kekuatan militer AS di luar negeri.

- e. Mencegah proliferasi dan kemungkinan penggunaan senjata pemusnah massal (WMD). Seiring dengan semakin meningkatnya kemampuan untuk menciptakan dan penggunaan WMD, kemampuan AS untuk mendeteksi dan mencegah kemungkinan penggunaan WMD harus dikembangkan juga. Penanganan ancaman penggunaan WMD dan pertahanan yang diperlukan dapat dilakukan melalui kemampuan yang lebih baik dalam memahami ancaman potensial, mengamankan, dan mengurangi keberadaan material yang berbahaya jika dimungkinkan, menempatkan kekuatan yang tepat untuk mengawasi dan melacak keberadaan agen dan material yang berbahaya, berikut mekanisme transportasinya. Melalui QDR, Menteri Pertahanan AS memberikan pengarahan sebagai berikut: menciptakan sebuah gugus tugas bersama, *Joint Task Force Elimination Headquarters* untuk merencanakan, melatih dan melaksanakan operasi khusus yang bertugas menangani ancaman WMD, penelitian *countermeasures*, dan mengalahkan agen asing non-tradisional, meningkatkan kemampuan forensik nuklir, mengamankan material nuklir yang rawan jatuh ke kelompok teroris, mengembangkan program pengurangan ancaman senjata biologis, dan mengembangkan teknologi terbaru untuk verifikasi.
- f. Beroperasi secara efektif di bidang luar angkasa. Lingkungan pemeliharaan keamanan membutuhkan peningkatan kapabilitas untuk menangani ancaman di luar angkasa. Di periode abad ke-21, kekuatan militer modern tidak dapat melaksanakan sebuah operasi yang efektif tanpa didukung dengan informasi dan jejaring komunikasi yang memiliki akses ke luar angkasa. DOD harus mampu mempertahankan dengan

efektif jejaringnya. Berikut adalah beberapa inisiatif yang ditawarkan oleh QDR: mengembangkan pendekatan yang lebih komprehensif dalam melaksanakan operasi DOD di luar angkasa, mengembangkan kesadaran dan kemampuan luar angkasa, membuat komando sentral untuk operasi *cyber*, meningkatkan kemitraan dengan agensi, dan pemerintahan negara lainnya.

Semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, komponen biaya OCO mengalami penurunan. Komponen OCO merupakan bagian dari anggaran Pertahanan, khususnya DOD yang diajukan oleh pemerintah AS tiap tahunnya kepada Kongres AS. Meskipun komponen biaya operasional DOD menunjukkan tren peningkatan tiap tahunnya, di dua periode presiden George W. Bush dan satu periode presiden Barrack Obama, komponen OCO tidak. Selama periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, semenjak 2009 hingga 2012, hanya pada FY 2010 komponen biaya OCO naik, tetapi semenjak itu selalu turun. Komponen biaya OCO merupakan anggaran yang digunakan untuk pembiayaan operasional militer AS di Irak dan Afghanistan. Penurunan anggaran OCO merupakan bagian dari komitmen presiden Barrack Obama untuk menjalankan sebuah strategi militer yang baru di medan perang, khususnya di Afghanistan dan Pakistan.

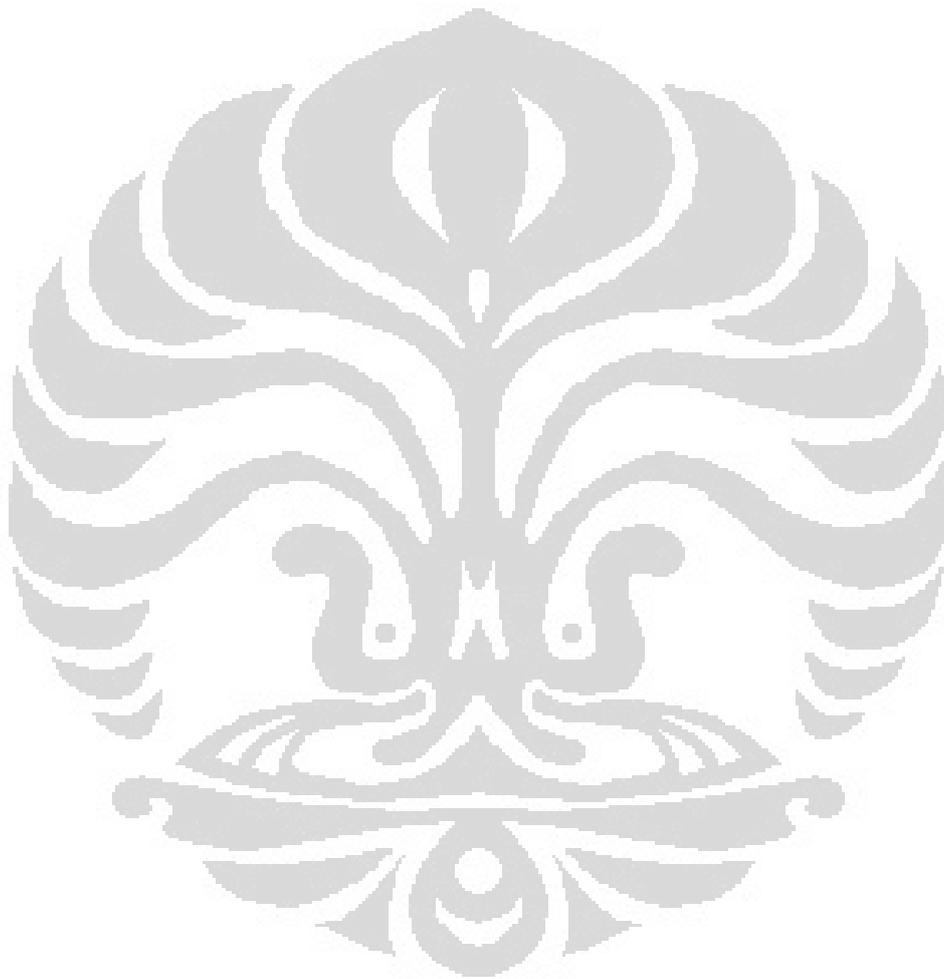
Efisiensi anggaran sektor Pertahanan di dalam anggaran pemerintah federal AS merupakan bentuk kontrol sumberdaya. Efisiensi anggaran menyebabkan semakin terbatasnya sumberdaya yang tersedia, menyebabkan pemerintah AS harus mampu menentukan jenis sumberdaya yang paling tepat, tetapi tetap memastikan bahwa strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan dapat tetap berjalan dengan tingkat keberhasilan yang tidak menurun dibandingkan periode sebelumnya. Strategi militer berbasis prinsip COIN cenderung lebih kompleks dan membutuhkan anggaran biaya yang lebih besar jika dibandingkan dengan strategi militer berbasis prinsip CT. Adanya efisiensi anggaran sektor pertahanan AS menyebabkan pengurangan intensitas operasi berbasis strategi COIN di Afghanistan. Hal tersebut menyebabkan operasi militer

berbasis strategi CT akan meningkat, secara kuantitas dan kualitas, di periode yang akan datang, baik di Afghanistan dan Pakistan.

Di dalam perumusan kebijakan keamanan nasional, sumber daya memainkan peranan kontrol. Semakin besar dan luas cakupan sumberdaya maka opsi yang tersedia akan semakin banyak. Begitu juga sebaliknya. Dinamika yang terjadi di dalam dukungan kekuatan nasional untuk perumusan strategi keamanan nasional AS turut mempengaruhi perumusan strategi militer; meliputi definisi ancaman, tujuan, dan manajemen sumberdaya. Di dalam periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, dinamika sumber daya yang terjadi menunjukkan tren penurunan sumber daya, khususnya dalam konteks alokasi anggaran sektor Pertahanan. Penurunan terjadi pada komponen biaya OCO. Di periode FY 2009 hingga FY 2012, komponen biaya OCO menunjukkan tren penurunan. Kenaikan komponen biaya OCO pada FY 2010 merupakan akibat dari adanya penambahan pasukan militer AS di Afghanistan. Tetapi semenjak FY 2011 hingga FY 2012, komponen biaya OCO terus menurun. Penurunan komponen biaya OCO memiliki dampak bagi pelaksanaan operasi militer di Afghanistan dan Pakistan. Perubahan dan perkembangan strategi militer beradaptasi dan mengalami perkembangan seiring dengan pengajuan anggaran sektor Pertahanan. Lebih lanjut, hal tersebut berkontribusi terhadap peralihan strategi COIN di Afghanistan menuju CT Plus.

Perubahan yang terjadi pada peranan *National Security Council* di dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS dan adanya efisiensi anggaran sektor Pertahanan AS di periode presiden Barrack Obama, membentuk dorongan domestik di dalam perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Adanya peranan *National Security Council* yang difungsikan oleh presiden Barrack Obama sebagai “*honest broker*” menciptakan atmosfer relasi yang setara dan efektif di antara semua agensi yang terlibat. Tidak ada lagi peranan dominan satu agensi di dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Opsi-opsi strategi yang dihasilkan merefleksikan paduan unsur *hard power* dan *soft power* dari berbagai sumber; internal dan eksternal (aliansi, negara mitra dan jejaring global). Defisit anggaran pemerintah federal AS menjadi salah satu penyebab adanya efisiensi

anggaran sektor pertahanan AS, diantara program efisiensi lainnya. Sebagai komitmen dari kebijakan efisiensi anggaran tersebut, dilakukan restrukturisasi atas alokasi dan penggunaan anggaran sektor pertahanan AS. Komponen OCO, sebagai bagian dari anggaran sektor pertahanan AS, menunjukkan tren penurunan di periode presiden Barrack Obama. Penurunan komponen biaya OCO mengakibatkan opsi instrumen kekuatan militer yang dapat digunakan menjadi terbatas, sehingga strategi militer AS mengarah kepada program berbasis prinsip CT.



BAB 4

DINAMIKA POLITIK INTERNASIONAL SEBAGAI LINGKUNGAN STRATEGIS

Pemilihan penerapan prinsip *smart power* ke dalam strategi militer AS dipengaruhi oleh faktor eksternal yang berada di level politik internasional. Di dalam penelitian ini, faktor eksternal yang dianalisa mencakup sikap dan kondisi pemerintah sasaran; Afghanistan dan Pakistan dan dukungan pihak internasional; NATO.

4.1 Sikap dan kondisi Afghanistan dan Pakistan terhadap AS

Politik internasional berdiri di atas kerangka hierarki antar negara-negara yang ada. Negara kecil, menengah, dan besar diposisikan dalam relasional hierarki. Ada negara yang dominan dan ada yang bertindak sub-dominan. Politik internasional merupakan suatu keteraturan yang didasari atas ketentuan dari pemilik kekuatan hegemoni. Negara pemilik kekuatan hegemoni membentuk suatu hubungan patron-klien dengan negara-negara subdominan. Hubungan patron-klien yang terjadi diantara negara dominan dan negara sub-dominan bersifat dinamis. Tidak selamanya hubungan tersebut bersifat ketertundukan negara subdominan terhadap negara hegemon. Hubungan patron-klien tersebut bersifat tawar menawar. Negara dominan memberikan jasa, seperti ketertiban keamanan, kepada negara sub-dominan dengan imbalan berupa kepatuhan. Negara subdominan dapat menerima servis tersebut dan patuh dengan memberikan sebagian kedaulatannya. Sebaliknya, tawaran tersebut dapat ditolak, atau tidak berlaku lagi (Lake, 2010: 5).

Sifat hubungan antar negara yang bersifat hierarki tawar menawar merupakan deskripsi atas hubungan yang terjadi diantara AS dengan Afghanistan dan antara AS dengan Pakistan. Tawar menawar yang terjadi mempengaruhi bentuk strategi militer yang dapat diterapkan oleh AS di kedua negara tersebut. Perbedaan tingkat *power* mempengaruhi tingkat kedaulatan yang 'digadaikan' kedua negara tersebut hingga kemudian mempengaruhi 'sejauh' dan 'sedalam'

apa militer AS dapat melakukan strategi militer di dalam wilayah kedua negara tersebut.

4.1.1 Hubungan AS-Afghanistan

Bentuk dan sifat relasi yang terjalin antara AS dan Afghanistan merupakan hubungan patron klien yang dominan. Sebagai negara patron dari Afghanistan, AS menjadi pendukung negara Afghanistan di beberapa sektor utama pemerintahan.

Bantuan Ekonomi dan Pertahanan Keamanan

Sepanjang dekade 1990an, AS menjadi penyedia bantuan ekonomi terbesar bagi masyarakat Afghanistan. Selama rejim pemerintahan Taliban, tidak ada bantuan AS yang langsung menuju pemerintah, tetapi disalurkan langsung melalui organisasi kemanusiaan. Sepanjang tahun 1985 dan 1994, pemerintah AS memiliki program bantuan lintas batas bagi Afghanistan yang disalurkan melalui markas USAID di Pakistan. Disebabkan kesulitan proses administrasi program, maka program bantuan tersebut ditiadakan semenjak 1994, hingga kemudian pembukaan kembali Kedutaan Besar AS di Afghanistan di akhir tahun 2001 (Katzman, 2012: 61).

Kebijakan pemerintah AS terhadap Afghanistan semenjak 2001 berada pada haluan untuk mendukung sepenuhnya pembangunan kembali institusi pemerintah dan fungsi pemerintahan yang telah hancur selama rejim Taliban berkuasa (September 1996-November 2001). Selama rejim Taliban berkuasa, yang dipimpin oleh Mullah Mohammad Umar, tidak ada fungsi legislatif yang berjalan yang melakukan *chek and balancing* terhadap segala keputusan rejim Taliban (Katzman, 2012: 5).

Semenjak tahun 2008, khususnya ketika kepemimpinan presiden Barrack Obama, maka kebijakan pemerintah AS telah mengalami perkembangan. Kebijakan AS saat tersebut, tidak lagi hanya untuk meningkatkan kembali fungsi pemerintahan Afghanistan yang dipimpin oleh presiden Hamid Karzai. Kebijakan

pemerintah AS mendorong adanya reformasi, transparansi di dalam seluruh fungsi pemerintahan Afghanistan. Semenjak kejatuhan rejim Taliban di 2001, sampai dengan FY 2011, pemerintah AS telah memberikan bantuan dana sekitar US\$ 67 milyar kepada Afghanistan,. Dari jumlah tersebut, sekitar US\$ 39 milyar digunakan untuk melatih dan menyediakan perlengkapan bagi “Afghan National Army”, ANA dan “Afghan National Police”, ANP (Katzman, 2012: 62).

Sepanjang FY2001-FY 2011, intervensi pemerintah AS di Afghanistan telah menghabiskan dana sekitar US\$ 443 milyar, termasuk berbagai biaya di semua sektor. Sepanjang FY 2012, sekitar US\$ 16 milyar bantuan dana (pelatihan dan perlengkapan) akan disediakan sebagai tambahan dari operasi AS yang masih berjalan disana yang diestimasikan berjumlah sekitar US\$ 90 milyar. Sedangkan untuk FY 2013 sejumlah US\$ 9,2 milyar telah diajukan sebagai bantuan dana langsung (Katzman, 2012: 62).

Studi dari “Government Accountability Office”, GAO, yang dipublikasikan pada September 2011 menyatakan bahwa sepanjang 2006-2010, sekitar 90% dari total pengeluaran pemerintah Afghanistan disuplai dari bantuan donor internasional. Dari jumlah tersebut, sekitar 62% disediakan oleh AS dan donor-donor lainnya menyediakan 28%. Di dalam pernyataan pejabat Afghanistan yang disampaikan pada Konferensi Bonn 5 Desember 2011, diperlukan minimal US\$ 10 milyar dana dalam bentuk bantuan langsung tiap tahunnya, semenjak akhir periode transisi keamanan kepada pemerintah nasional Afghanistan, tahun 2014 sampai dengan 2025 (Katzman, 2012: 63).

“National Solidarity Program”

Penyaluran dana bantuan AS sebagian melalui sebuah rekening multi negara donor yang dikelola oleh PBB, *Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF. Melalui ARTF, pemerintah AS mendukung program pemerintah Afghanistan yang mempromosikan perumusan keputusan di tingkat lokal dalam proyek pembangunan, “*National Solidarity Program*”, NSP. Program ini menyalurkan bantuan dana langsung sejumlah US\$ 60.000 ke tiap program

pembangunan kepada Konsil lokal untuk mengimplementasikan program pembangunan prioritas yang umumnya program air bersih. Institusi Afghanistan yang menjalankan program ini adalah Kementerian Pembangunan dan Rehabilitasi Daerah. Para donor telah menyediakan dana untuk program tersebut sejumlah US\$ 600 juta, yang sekitar 90% pendanaannya berasal dari AS (Katzman, 2012: 64).

Status “Major Non-NATO Ally”

Menyikapi transisi keamanan Afghanistan yang akan diselesaikan pada 2014, pemerintah AS dan Afghanistan menyepakati sebuah perjanjian bersama untuk masa depan, dinamakan *Enduring Strategic Partnership Agreement Between The United States of America And The Islamic Republic of Aghanistan*.

Perjanjian tersebut menyepakati komitmen kedua negara untuk tetap melangsungkan kerjasama bilateral. Kesepakatan kerjasama khususnya untuk menyokong pemerintahan Afghanistan di sektor ekonomi dan pertahanan keamanan. Perjanjian tersebut memberikan komitmen pemerintah AS untuk tetap mendukung pemulihan dan peningkatan fungsi pemeliharaan keamanan dan program ekonomi yang dijalankan pemerintah Afghanistan. Komitmen tersebut mencakup beberapa sektor kerjasama, yaitu (The White House, 2012, para.2):

- a. Melindungi dan mempromosikan nilai-nilai demokratis.
- b. Mengutamakan kerjasama keamanan jangka anjang.
- c. Memperkuat kerjasama keamanan regional.
- d. Pembangunan bidang sosial dan ekonomi.
- e. Memperkuat institusi Afghanistan dan fungsi pemerintahan.

Salah satu klausul dalam perjanjian antar pemerintah tersebut, adalah adanya pengakuan Afghanistan sebagai *Major Non-NATO Ally*, MNA. Label ini dibentuk oleh Kongres AS di tahun 1989, sebagai mekanisme untuk mengidentifikasi mitra strategis AS tanpa memerlukan penyusunan sebuah “formal treaty”. Status MNA memiliki beberapa keuntungan, partisipasi di dalam

penelitian dan proyek pengembangan dari Departemen Pertahanan AS, akses ke suplai persenjataan AS, penggunaan pinjaman dari AS untuk pembelian persenjataan. Status MNA memiliki nilai simbolis, yaitu bahwa sebuah afirmasi bahwa afiliasi Afghanistan kepada AS. Hanya 14 negara dan Taiwan yang memiliki status MNA. Pemberian status MNA kepada Afghanistan bermakna bahwa AS akan melatih dan memberikan perlengkapan terhadap ANSF sesuai dengan standar NATO (Miller, 2012, para.5).

Semenjak rejim Taliban tumbang dan rejim Hamid Karzai memimpin Afghanistan, hampir sebagian besar fungsi pemerintahan Afghanistan didukung oleh bantuan asing, khususnya di sektor ekonomi dan pertahanan keamanan. Bantuan asing tersebut sebagian besar berasal dari AS. Pembangunan institusi dan pengembalian fungsi pemerintahan didukung oleh pemerintah AS melalui kehadiran kekuatan militer AS dan tim non-militer AS. Sifat hubungan ini menunjukkan ketergantungan Afghanistan yang tinggi terhadap pemerintah AS, mulai dari dana bantuan langsung, pelatihan personil, dan penjaminan pertahanan keamanan. Sektor ekonomi dan pertahanan keamanan Afghanistan bergantung sepenuhnya terhadap peran AS. Relasional patron-klien total, antara AS dan Afghanistan, dibangun melalui hubungan yang bersifat ketergantungan ini.

4.1.2 Hubungan AS-Pakistan

Relasi antara AS dengan Pakistan bersifat sebagai hubungan negara patron-klien, tetapi bersifat dinamis, akibat dari adanya tarik ulur kepentingan antara pemerintah AS dengan beberapa elit di pemerintahan Pakistan. Relasi AS-Pakistan meskipun bersifat patron-klien, tidaklah sama dengan tingkat hubungan AS dengan Afghanistan. Sikap dan kondisi pemerintah Pakistan yang lebih kuat dan tidak bergantung sepenuhnya terhadap AS, dalam menjalankan fungsi pemerintahan, membatasi keleluasaan strategi militer AS di Pakistan.

Periode 2001-2010

Hubungan antara AS dan Pakistan merupakan hubungan yang kompleks. Hubungan tersebut telah terjalin semenjak periode Perang Dingin, hingga periode perang AS terhadap jejaring teror al-Qaeda, dilakukan di Afghanistan dan Pakistan. Semenjak 1954 hingga 2012, Husain Haquani, mantan Duta Besar Pakistan untuk AS, memperkirakan Pakistan telah menerima bantuan dana sebesar US\$ 22 milyar melalui bantuan dana langsung, utamanya digunakan untuk operasi militer rahasia dan agenda kebijakan luar negeri (World Savy, 2008, para.1).

Analisis “*Council of Foreign Relations*”, Daniel Markey menganalisis bagaimana AS memandang Pakistan, yaitu ibarat sebuah alat untuk mencapai tujuan. Menurut Markey, pemerintah AS tidak pernah memiliki sebuah kebijakan yang komprehensif terhadap Pakistan. Selama ini, yang dilakukan pemerintah AS terhadap Pakistan Afghanistan, menurut Markey adalah menggunakan keuntungan geopolitik Pakistan untuk menjalankan agenda kebijakan luar negeri AS, khususnya terhadap Afghanistan. Markey menganalisis bahwa di dalam periode Perang Dingin, AS menggunakan Pakistan sebagai “proxy” untuk melawan penyebaran komunisme Uni Soviet. Di tahun 2001, untuk melawan al-Qaeda dan Taliban. Kini, untuk mencegah koalisi para pejuang Mujahidin yang tersebar di sepanjang wilayah perbatasan Afghanistan dan Pakistan (World Savy, 2008, para.2).

Pakistan juga memperlakukan AS sebagai sebuah *proxy*. Sebuah cara untuk mencapai kepentingan nasional dari segelintir elit Pakistan. Ahli Pakistan, Ahmed Rashid, menyatakan bahwa hubungan Pakistan-AS, dari sudut pandang Pakistan, merupakan sebuah mekanisme untuk memenuhi kepentingan nasional Pakistan. Pakistan menggunakan AS untuk memenuhi kepentingan individual elit pemerintahan Afghanistan dan kepentingan nasional Pakistan, meliputi; mendapatkan bantuan dana langsung, mengimbangi pengaruh India di sekitar wilayah regional, mempromosikan keberadaan Muslim Kashmir, melindungi dan mengembangkan kemampuan senjata nuklir, dan mempromosikan hubungan Pakistan dengan Afghanistan. Rashid menyatakan bahwa hubungan Pakistan-AS yang terjadi adalah hubungan oportunistik. Hubungan tersebut tidak memiliki

dasar kerjasama yang komprehensif. Hubungan yang bersifat “proxy” dan oportunistik, mengakibatkan dinamika hubungan kedua negara “turun-naik” dalam periode yang singkat (World Savy, 2008, para.3).

Hubungan yang terjalin antara AS dan Pakistan berada dalam konteks yang sempit, bukan dalam konteks kenegaraan. Kebijakan AS terhadap Pakistan cenderung untuk menggunakan pendekatan yang berorientasi individual, khususnya dengan mendekati elit politik Pakistan. Kebijakan ini bukan berdasar suatu kebijakan luar negeri yang komprehensif. Tendensi kebijakan ini melahirkan apa yang disebut sebagai ‘Zia policy’, ‘Bhutto policy’, dan yang terbaru adalah ‘Musharraf policy’ (World Savy, 2008, para.4).

Periode 2011-sekarang

Sepanjang tahun 2011, hubungan AS-Pakistan memiliki beberapa gangguan serius (Schaffer dan Schaffer, 2012, para.1).

Pada Januari 2011 Raymond Davis, seorang kontraktor swasta yang dipekerjakan CIA, ditangkap atas tuduhan penembakan dua warga Pakistan hingga tewas. Davis berargumen penembakan tersebut dipicu oleh tindakan dua warga Pakistan yang berusaha merampoknya. Davis kemudian dipenjarakan selama dua bulan, hingga kemudian dibebaskan setelah membayar uang tebusan kepada keluarga korban (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.4).

Insiden Davis memicu ketegangan dalam hubungan CIA dengan Agensi Intelijen Pakistan (ISI). Walaupun kedua agensi bekerjasama memerangi al-Qaeda, dalam beberapa kasus kedua agensi tampak berseberangan. Hal ini tampak pada aksi unilateral CIA dalam melaksanakan operasi terhadap kelompok ekstremis lainnya seperti jejaring Haqqani dan Lashkar-e-Tayiba, yang mana merupakan mitra dari ISI. Hubungan yang tidak harmonis antara CIA dan ISI, mengakibatkan adanya operasi *counterintelligent* yang dilakukan oleh ISI terhadap CIA. Penyerangan terhadap Davis diduga merupakan bentuk operasi *counterintelligent* yang dilakukan ISI terhadap CIA (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.5).

Penyerangan tempat tinggal Osama bin Laden oleh pasukan elit “US Navy SEALs” di Abbottabad wilayah Pakistan pada bulan Mei semakin memperkeruh hubungan AS-Pakistan. Kekuatan militer Pakistan menjadi semakin terpojok dengan adanya serangan unilateral militer AS. Militer Pakistan dirugikan dengan adanya serangan ini. Pertama karena terlihatnya ketidakmampuan militer Pakistan dalam mendeteksi Osama bin Laden, yang telah bermukim di wilayah Pakistan selama beberapa tahun terakhir, dan kedua karena serangan yang bersifat unilateral tersebut tidak dikoordinasikan oleh AS kepada Pakistan (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.6).

Pada September 2011, jaringan teroris Haqqani menyerang aset AS di provinsi Wardak, Afghanistan, melukai 77 personil militer AS. Tiga hari kemudian jaringan teror Haqqani kembali melancarkan serangan ke Kedutaan Besar AS di Kabul, Afghanistan. Serangan teror berlanjut kepada pembunuhan Burhanuddin Rabbani, mantan presiden Afghanistan yang juga salah satu pemimpin veteran pejuang Mujahidin. Rabbani pada saat itu merupakan Ketua Konsil Perdamaian Afghanistan, *Afghanistan's Peace Council*, yang sedang menggagas kemungkinan rekonsiliasi dan reintegrasi antara etnis yang bertikai di Afghanistan. Pembunuhan Rabbani dicurigai oleh AS dan Afghanistan sebagai bagian dari sebagian kelompok Pakistan yang menginginkan agar rencana rekonsiliasi di Afghanistan terhambat. Pihak Pakistan membantah tuduhan bahwa telah menjalin kerjasama dengan Quetta Shura, kepemimpinan Taliban Afghanistan yang berpusat di Pakistan, dalam kasus pembunuhan Rabbani. Menteri Luar Negeri Pakistan, Hina Rabbani Khar mengatakan pemerintah Pakistan tidak terlibat (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.8).

Dua hari setelah pembunuhan Rabbani, *Admiral Mike Mullen*, calon Pemimpin *US Joint Chiefs of Staff*, memberikan pernyataan yang bersifat kontroversial terkait hubungan Pakistan dengan jejaring teror Haqqani. Mullen mengatakan bahwa ada hubungan yang kuat antara ISI dengan jejaring teroris Haqqani (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.9).

Insiden paling baru yang melibatkan Pakistan dengan AS terjadi pada 26 November 2011. Sebuah pos perbatasan di Salala di wilayah Mohmand diserang

oleh helikopter NATO, yang merupakan bagian dari patrol AS-Afghanistan. Serangan tersebut menewaskan 24 personil militer Pakistan dan menciderai 13 lainnya. Serangan tersebut akhirnya diidentifikasi sebagai serangan yang salah sasaran. Sebagai respon atas serangan tersebut, pemerintah Pakistan menutup dua pintu perbatasan yang merupakan jalur transportasi bagi 80% materi dan 40% bahan bakar bagi misi ISAF/NATO di Afghanistan. Pemerintah Pakistan juga memboikot Konferensi tentang Afghanistan di Bonn, Jerman pada 5 Desember 2011 sebagai bentuk kekecewaan insiden tersebut (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.11).

Terkait insiden tersebut, pemerintah AS menolak untuk memberikan permohonan maaf, yang kemudian akhirnya memicu rangkaian respon negatif dari pemerintah Pakistan. Presiden Pakistan Asif Ali Zardari menegaskan bahwa Pakistan sedang mengkaji ulang hubungan keamanan antara Pakistan dan AS. Dalam hubungan keamanan di masa depan, Pakistan akan membatasi jumlah dan luasan serangan “Drone” milik AS, mengurangi kehadiran personil militer dan intelijen AS di Pakistan, dan menuntut peningkatan pembayaran atas suplai material ke Afghanistan yang melalui Pakistan (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.12).

Kebijakan AS yang komprehensif yang dijalankan di Afghanistan tidak dapat dijalankan di Pakistan. Hubungan AS dan Pakistan memiliki perbedaan jika dibandingkan hubungan AS dan Afghanistan. Perbedaan ini menyebabkan mengapa kemitraan strategis antara AS dan Pakistan akan sulit dicapai, seperti yang dimiliki oleh AS dengan Afghanistan. Secara prinsipil, AS dan Pakistan, menginginkan sebuah pemerintahan Afghanistan yang stabil, dan tidak terikat lagi dengan al-Qaeda. Tetapi bagi Pakistan, tujuan ini merupakan prioritas yang kedua. Tujuan utama keterlibatan Pakistan di Afghanistan adalah untuk mencegah perluasan pengaruh India di Kabul, Afghanistan (International Institute for Strategic Studies, 2011, para.20).

Di dalam laporan yang disusun penasihat keamanan nasional AS, Jenderal James L. Jones dan Direktur CIA Leon Panetta di tahun 2010, paska kunjungan bilateral dengan Presiden Pakistan Asif Ali Zardar, terdapat dua poin penting

terkait karakter hubungan AS-Pakistan. Kunjungan itu sendiri merupakan respon pemerintah AS terhadap percobaan serangan bom mobil di Times Square, New York yang dilakukan Faisal Shahzad, warga negara AS kelahiran Pakistan, yang diindikasikan didukung oleh salah satu jejaring teror al-Qaeda, Tehrik-e-Taliban (TTP), bermarkas di wilayah Pakistan. Pertama, adanya jurang antara kekuasaan sipil dengan militer di Pakistan. Hal ini mengakibatkan pemerintah AS harus melakukan komunikasi dua jalur dengan Pakistan, lewat pihak sipil dan melalui pemimpin militer Pakistan. Kondisi ini mengakibatkan sulitnya komunikasi yang efektif dalam membangun sebuah kerjasama yang komprehensif antara AS dan Pakistan. Kedua, dalam konteks peperangan melawan al-Qaeda, pihak Pakistan tidak memiliki tingkat urgensi yang sama dengan pihak AS. Pihak Pakistan masih lebih memprioritaskan permasalahan dengan India daripada bekerjasama dengan AS untuk menyelesaikan permasalahan jejaring teror al-Qaeda di wilayah perbatasan Afghanistan dan Pakistan (Woodward, 2012: 4).

Meskipun pola relasi antara AS-Afghanistan dan AS-Pakistan berada dalam konteks yang sama, kedua hubungan tersebut memiliki perbedaan. Hubungan AS-Afghanistan dan AS-Pakistan merupakan hubungan patron-klien yang dinamis. Relasi hierarkis merupakan sebuah hubungan yang tawar-menawar, bersifat dinamis (Lake, 2012: 5). Hubungan patron-klien antara AS dengan Afghanistan dan Pakistan terjadi dalam konteks tersebut. Hubungan AS-Afghanistan merupakan hubungan patron-klien total. AS sebagai negara patron memberikan jaminan perlindungan pertahanan keamanan, ekonomi dan lainnya. Sebagai imbalannya maka Afghanistan memberikan keleluasaan bagi AS untuk menjalankan strategi militer untuk memberantas jejaring teror al-Qaeda di Afghanistan. Oleh karena itu, perpaduan strategi COIN dan CT milik AS dapat dilaksanakan dengan dinamis di Afghanistan. Sedangkan hubungan AS-Pakistan berada dalam hubungan jenis patron-klien yang lebih fleksibel. Oleh karena itu kedaulatan yang diberikan oleh Pakistan tidak sepenuhnya, mengakibatkan terbatasnya opsi strategi militer AS di Pakistan, yaitu berupa operasi CT. Ditambah lagi kuantitas dan kualitas operasi CT yang dijalankan oleh kekuatan militer AS mengalami penurunan seiring dengan semakin memburuknya hubungan AS-Pakistan semenjak tahun 2011 hingga kini.

4.2 Dukungan Internasional

Sumberdaya dalam perumusan strategi juga dapat berasal dari sikap para aktor lain di perpolitikan internasional. Kebijakan aktor lain dalam menyikapi strategi yang disusun suatu aktor merupakan suatu sumber daya yang dapat digunakan. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya yang *tangible* (kekuatan militer, bantuan dana) maupun *intangibile* (legitimasi).

Sikap dan kebijakan NATO sebagai pemimpin kekuatan militer yang diberikan mandat oleh PBB, menentukan tinggi rendahnya dukungan politik internasional terhadap strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan. Kebijakan NATO yang 'seirama' dengan kebijakan AS akan mempengaruhi bentuk dan sifat strategi militer yang diterapkan oleh AS.

4.2.1 Kebijakan NATO Terhadap Afghanistan

Keterlibatan NATO di Afghanistan dimulai semenjak tahun 2001. Pada Desember 2001, sejumlah tokoh oposisi Afghanistan berkumpul di Bonn, Jerman untuk mendiskusikan rekonstruksi Afghanistan. *Afghan Transitional Authority* merupakan badan pelaksana rekonstruksi Afghanistan sebelum pemerintah Afghanistan yang resmi terpilih. Selain itu, pertemuan tersebut juga menyetujui pembentukan kekuatan militer negara asing yang akan masuk ke Afghanistan dan membantu proses pembangunan Afghanistan paska runtuhnya rejim Taliban berdasarkan mandat dari PBB. Sejalan dengan hasil pertemuan tersebut, PBB mengeluarkan Resolusi 1386, yang berisikan mandat untuk membentuk "International Security Assistance Forces". ISAF merupakan koalisi militer negara-negara yang diberikan mandat oleh PBB untuk masuk ke Afghanistan, memulihkan kontrol keamanan Afghanistan, dan membantu proses pembangunan infrastruktur Afghanistan. Pada Oktober 2001, militer AS menyerang rejim Taliban di Afghanistan dan kemudian berhasil memegang kendali keamanan di beberapa wilayah Afghanistan. Masuknya ISAF ke Afghanistan di periode 2001-2002, ke Afghanistan merupakan simbolisasi atas pengalihan kontrol keamanan beberapa

wilayah di Afghanistan dari AS dan negara aliansi kepada NATO (ISAF, 2012, para.1).

Baru pada 11 Agustus 2003, NATO memegang kendali penuh atas ISAF di Afghanistan. Kepemimpinan NATO mengakhiri model kepemimpinan ISAF yang bersifat rotasi 6 bulanan diantara negara aliansi. ISAF bertanggung jawab untuk sistem komando, koordinasi dan perencanaan kekuatan, termasuk penyusunan markas dan komandan pangkalan di seluruh Afghanistan. Mandat yang diperoleh ISAF awalnya hanya terbatas untuk di dalam dan sekitar wilayah Kabul saja. Tetapi pada Oktober 2003, PBB melalui Resolusi Dewan Keamanan 1510, mengembangkan mandat ISAF yang meliputi seluruh wilayah Afghanistan (ISAF, 2012, para.3).

Komitmen pembentukan ISAF, yang dipimpin NATO dan mendapatkan mandat dari PBB, sejalan dengan tujuan dari OEF yang dilancarkan oleh AS. Tujuan tahap awal dari OEF adalah untuk menghancurkan pusat pelatihan dan infrastruktur kelompok teroris di Afghanistan, penangkapan para pemimpin al-Qaeda dan penutupan selamanya aktivitas terorisme di wilayah Afghanistan (CNN, 2001: 5). Keberadaan ISAF di Afghanistan semakin memperkuat kebijakan pelaksanaan OEF oleh pemerintah AS di Afghanistan. Komposisi pasukan ISAF yang mayoritas didominasi oleh kekuatan militer AS menunjukkan adanya kesepahaman mengenai arah strategi militer yang akan diterapkan di Afghanistan.

KTT NATO diadakan pada 19-20 November 2010 di Lisbon, Portugal. Para kepala negara dan kepala pemerintahan anggota NATO yang hadir menyepakati sebuah konsep pertahanan terbaru, dinamakan "Strategic Concept". Selain konsep pertahanan yang baru, anggota NATO juga bersepakat untuk mengembangkan sistem misil pertahanan bersama. Agenda mengenai Afghanistan dibahas dalam pertemuan antara presiden Afghanistan Hamid Karzai dengan para perwakilan anggota NATO. Pada pertemuan tersebut, disepakati bahwa batas waktu transfer kontrol keamanan wilayah Afghanistan dari ISAF ke pemerintah

Afghanistan adalah tahun 2014. Kesepakatan tersebut, menyiratkan bahwa tidak ada kekuatan militer aktif dari NATO ataupun AS yang akan berada di Afghanistan setelah 2014. Tetapi keberadaan kekuatan militer untuk misi pelatihan bagi personil Afghanistan tetap dimungkinkan (Calmes dan Erlanger, 2010, para.4).

Presiden Barack Obama mengumumkan strategi militer AS di Afghanistan saat menyampaikan pidato sambutan di hadapan para kadet militer AS di Akademi Militer, West Point. Melalui pidato tersebut, presiden Barack Obama menyampaikan bahwa strategi militer AS di Afghanistan mengupayakan segera adanya transfer kewajiban dari AS kepada para pemimpin Afghanistan dan juga kekuatan militer Afghanistan terkait wewenang pemeliharaan keamanan. Presiden Barack Obama menegaskan masih diperlukannya tambahan personil militer AS dan negara aliansi dalam jangka pendek di Afghanistan. Presiden Barack Obama menegaskan bahwa transfer wewenang tersebut diharapkan bisa dimulai semenjak Juli 2011 (Huffington Post, 2010, para.2).

Arah kebijakan AS untuk menarik personil militer dari Afghanistan telah terindikasi semenjak periode kepemimpinan presiden Barack Obama di tahun 2009. Dalam sambutan yang diberikan oleh Robert Gibbs, "White House Press Secretary", pada November 2009, ditegaskan bahwa strategi presiden Barack Obama untuk Afghanistan adalah mengutamakan bagaimana rencana keluar personil militer AS dari Afghanistan. Rencana ini termasuk memastikan wilayah Afghanistan dalam tingkat keamanan yang terkendali sehingga dapat dialihkan kepada pemerintahan Afghanistan. Gibbs menegaskan bahwa keberhasilan AS di Afghanistan akan bergantung pada kemampuan pemerintah Afghanistan berperan sebagai mitra yang sepadan bagi AS (Allen, 2009, para.5).

Kepentingan untuk melaksanakan transfer wewenang dan kewajiban pemeliharaan keamanan wilayah Afghanistan dari pemerintah AS dan NATO kepada pemerintahan Afghanistan merupakan poin yang tercantum di dalam pidato presiden Barack Obama pada 2010 di West Point dan di dalam keputusan

KTT NATO Lisbon 2010. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan AS dan kebijakan NATO terhadap Afghanistan merupakan kebijakan yang koheren dan saling melengkapi. Komitmen dari pemerintah AS dan negara NATO lainnya yang disepakati pada KTT NATO di Lisbon merupakan pilar penting dalam rencana kerja transfer keamanan dari pemerintah AS, NATO kepada pemerintah Afghanistan. Komitmen tersebut dikonfirmasi kembali kepada negara-negara anggota NATO pada saat Konferensi Bonn II pada Desember 2011, yang kemudian ditindaklanjuti dengan rencana kerja yang lebih detail pada saat KTT NATO di Chicago, Amerika Serikat pada Mei 2012.

Pada KTT NATO di Chicago, Mei 2012, para kepala negara dan kepala pemerintahan anggota NATO dan negara yang tergabung di dalam ISAF, menyepakati strategi militer yang diajukan oleh presiden Barrack Obama. Kesepakatan tersebut memuat dua poin, yaitu; pengalihan tanggung jawab keamanan kepada pemerintah Afghanistan yang akan dilakukan di tahun 2013. Kedua adalah penarikan kekuatan militer asing dari Afghanistan di tahun 2014. Setelah 2014, NATO masih akan melakukan misi pelatihan kepada para personel militer Afghanistan dengan bentuk dan nama operasi yang berbeda (Labott & Mount, 2012, para.1).

Walaupun kekuatan militer asing terbesar yang berada di Afghanistan adalah AS, tetap saja keterlibatan militer negara asing lainnya diperlukan. Kebutuhan ini dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan legitimasi untuk mempertahankan pengaruh. Dengan adanya keterlibatan kekuatan militer asing non-AS di Afghanistan dan Pakistan (ISAF/ NATO), akan memberikan legitimasi atas strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan. Legitimasi tersebut akan memberikan dukungan untuk memperkuat pengaruh AS di politik internasional.

Nye mengatakan bahwa distribusi *power* antara negara di dunia dapat dianalogikan dalam papan catur dengan tiga lapisan. Lapisan pertama adalah kekuatan militer (*military power*), yang sepenuhnya bersifat unipolar, dikuasai oleh AS. Lapisan kedua adalah kekuatan ekonomi (*economic power*) yang bersifat

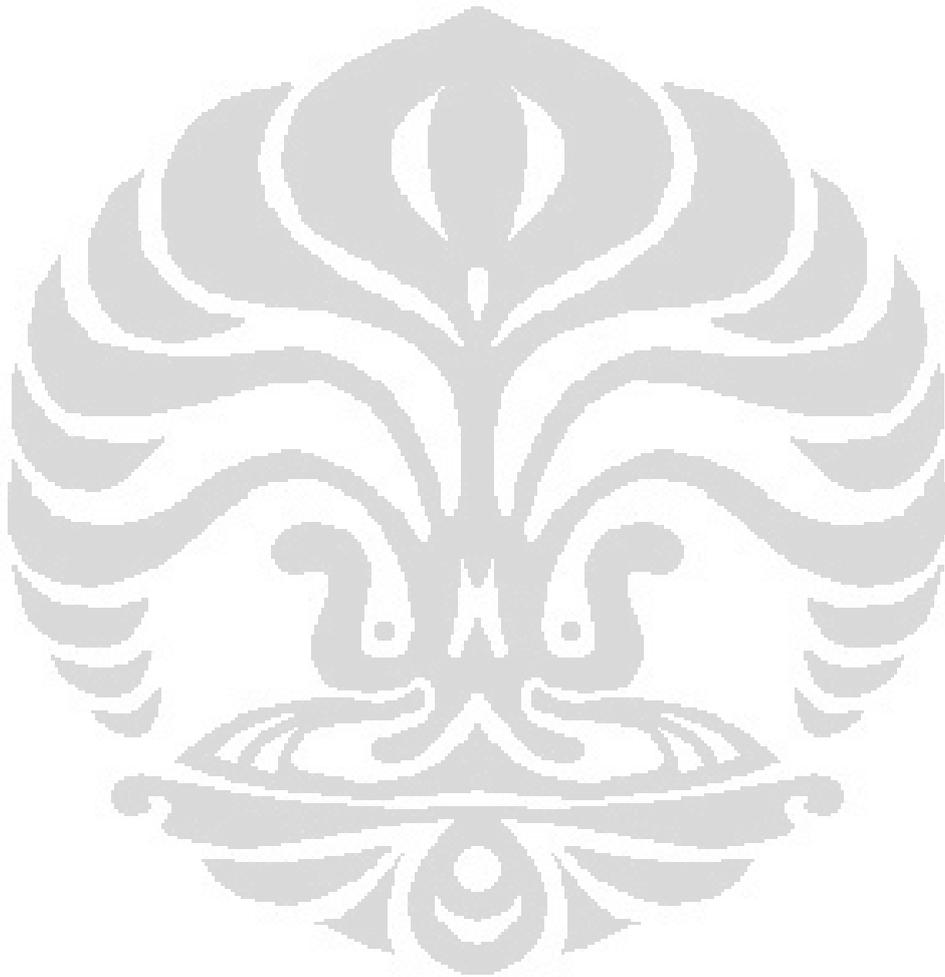
multipolar dengan aktor utamanya meliputi AS, Eropa, Jepang, dan China. Sedangkan lapisan ketiga adalah hubungan antar negara yang kompleks. Di lapisan ketiga ini, aktor dan isunya sangat beragam, mulai dari perubahan iklim, *cybersecurity*, penyakit pandemik, dan termasuk di dalamnya adalah para aktor teroris. Di lapisan ketiga, kepemilikan *power* terdistribusi beragam. Strategi militer AS dalam melawan al-Qaeda berada di lapisan ketiga ini. Dengan sifat distribusi *power* yang tidak merata, maka legitimasi memainkan peranan yang penting. (Nye, November-Desember 2010). Sebagai negara *superpower* di bidang militer dan ekonomi, AS masih harus tetap mengandalkan legitimasi yang hanya bisa didapat dengan merangkul NATO dan aktor lainnya untuk berkoalisi dalam mengelola ancaman teroris di Afghanistan dan Pakistan.

Menurut Nye, dalam berinteraksi di lapisan ketiga, AS harus mampu menerapkan dan juga meningkatkan pengaruhnya terhadap negara lain, sekaligus memadukan pengaruh tersebut dengan pengaruh negara-negara lain yang ada. AS harus mampu menyusun sebuah strategi yang bersifat *smart power*, khususnya dengan mempertahankan konsep aliansi (Nye, 2010: 12).

“...An increasing number of challenges will require the United States to exercise power with others as much as power over others. This in turn, will require a deeper understanding of power, how it is changing, and how to construct “smart power” strategies that combine hard-power and soft-power resources in an information age. The country’s capacity to maintain alliances and create networks will be an important dimension of its hard and soft power.”

Kemampuan pemerintah AS untuk menggunakan NATO sebagai ‘legalisasi’ dukungan politik internasional akan memberikan dukungan politik internasional dalam implementasi strategi militer AS di Afghanistan. Dukungan politik internasional akan memberikan legitimasi atas strategi militer yang diterapkan oleh AS di Afghanistan dan Pakistan. Hal tersebut akan memberikan peluang yang lebih besar atas tercapainya tujuan keamanan nasional AS, baik di level Afghanistan dan Pakistan dalam melawan jejaring teror al-Qaeda, maupun di

level politik internasional berupa pemeliharaan dominasi AS dengan peningkatan *power* AS di politik internasional.



BAB 5

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Melalui telaah data, yang dilakukan dengan metodologi kualitatif, dan analisa dengan didasarkan pada asumsi penelitian tampak bahwa telah terjadi perubahan komponen penyusun sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS, semenjak periode presiden Barrack Obama. Perubahan yang terjadi di konteks internal dan eksternal memberikan dorongan perubahan ke dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Perubahan tersebut mempengaruhi perumusan kebijakan keamanan nasional dan bentuk strategi militer AS yang dijalankan untuk melawan al-Qaeda dan jejaring terornya. Perubahan komponen tersebut tampak dengan adanya penerapan prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS.

Smart power dalam perspektif strategi, merupakan sebuah rencana aksi yang mengkombinasikan penggunaan sumber daya *hard power* dan *soft power*. Kombinasi tersebut merupakan bentuk konteks dari kasus ancaman yang muncul. Konteks meliputi ancaman yang spesifik, wilayah yang spesifik, target dan durasi yang jelas. Pengkondisian tersebut merupakan sebuah proses yang fleksibel dan *reverseable*. Strategi *smart power* menekankan pentingnya kombinasi sumberdaya internal dan eksternal yang berasal dari aliansi dan jejaring mitra. Tujuan akhir dari strategi *smart power* tidak hanya pada adanya pemenuhan kepentingan keamanan nasional. Tetapi juga untuk mempertahankan dan meningkatkan pengaruh, *power*, dari negara tersebut.

Strategi militer AS yang didasarkan pada prinsip *smart power*, merupakan sebuah strategi di bidang militer yang mengalokasikan dengan cermat segala macam instrumen kekuatan, *hard power* dan *soft power*. Pemilihan instrumen kekuatan disesuaikan dengan definisi ancaman, wilayah target, dan tujuan yang konkrit. Strategi militer AS yang menerapkan prinsip *smart power* tidak hanya menggunakan sumberdaya yang berasal dari internal. Tetapi juga berasal dari

eksternal, baik aliansi maupun pihak internasional lainnya, dan bersifat *tangible* maupun *intangible*.

Di dalam penelitian ini, strategi militer AS yang menerapkan prinsip *smart power* diidentifikasi terjadi di empat konteks yang saling bertautan. Pertama, fokus wilayah operasi yang lebih spesifik. Pada periode presiden Barrack Obama, fokus strategi militer AS untuk melawan al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya difokuskan di wilayah Afghanistan dan Pakistan. Fokus wilayah tersebut merupakan satu kesatuan target di dalam strategi militer AS untuk melawan ancaman teror yang spesifik, yaitu melawan al-Qaeda, kelompok pendukung dan afiliasinya.

Fokus wilayah operasi dan definisi ancaman yang lebih spesifik merupakan langkah awal penerapan strategi militer yang menerapkan prinsip *smart power*. Pengerucutan wilayah operasi dan definisi ancaman yang dilakukan pemerintah AS menunjukkan adanya mekanisme evaluasi terhadap strategi militer pemerintahan sebelumnya. Pengerucutan dilakukan oleh pemerintahan presiden Barrack Obama untuk mencapai hasil yang lebih konkrit. Pengerucutan wilayah operasi dan target ancaman menuntut efisiensi alokasi sumberdaya yang menyebabkan semakin memudahkan manajemen sumberdaya yang dibutuhkan. Hal ini secara perlahan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan sumberdaya di tengah penurunan sumberdaya anggaran sektor Pertahanan AS. Pemilahan dan pemilihan instrumen yang tepat untuk fokus wilayah operasi dan target ancaman yang lebih spesifik menunjukkan penerapan prinsip kombinasi *hard power* dan *soft power* pada konteks ancaman yang spesifik.

Kedua, adanya penerapan strategi militer yang berbeda di Afghanistan dan Pakistan. Dua wilayah fokus operasi militer AS memiliki perbedaan jenis strategi walaupun targetnya sama, yaitu al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya. Strategi militer AS yang diterapkan di Afghanistan merupakan kombinasi COIN dan CT, sedangkan di Pakistan merupakan operasi CT. Penerapan strategi militer yang berbeda di wilayah berbeda, tetapi dengan target yang sama merupakan contoh penerapan prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS. Hal tersebut mengindikasikan adanya evaluasi atas pelaksanaan strategi militer di

pemerintahan sebelumnya. Definisi ancaman yang berasal dari al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya berlaku untuk di Afghanistan dan Pakistan. Tetapi kedua wilayah tersebut memiliki konteks yang berbeda, yaitu; sikap dan kondisi pemerintah kedua negara terhadap strategi militer pemerintah AS.

Penerapan strategi militer AS yang berbeda di Afghanistan dan Pakistan, walaupun ancamannya sama, merupakan akibat berbedanya tingkat sumberdaya yang dimiliki AS di kedua negara tersebut. Sumberdaya yang bersifat *intangibile*, dalam hal ini adalah dukungan negara sasaran yang berbeda, sehingga mengakibatkan perbedaan tingkat keleluasaan menerapkan strategi militer.

Ketiga, kombinasi strategi COIN dan CT di Afghanistan. Semenjak periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, strategi COIN dan CT telah dilaksanakan secara paralel dengan intensitas yang dinamis mengikuti eskalasi ancaman di medan perang. Kombinasi strategi militer AS yang dilakukan di Afghanistan menggambarkan manajemen sumberdaya yang mengkombinasikan *hard power* dan *soft power*, yang mengandalkan dukungan sumberdaya NATO. Kombinasi strategi COIN dan CT menunjukkan bahwa sumberdaya yang digunakan di dalam strategi militer AS di Afghanistan, tidak hanya bersumber dari *hard power* (kekuatan militer), tetapi juga mengkombinasikan unsur *soft power* (diplomasi dan program pembangunan).

Penerapan kombinasi strategi militer COIN dan CT di Afghanistan mengindikasikan adanya kombinasi sumberdaya *hard power* dan *soft power* dalam menghadapi ancaman al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya di dalam wilayah Afghanistan. Strategi militer CT dipengaruhi oleh instrumen kekuatan *hard power*. Hal tersebut termasuk penggunaan satuan tempur khusus untuk misi bunuh-tangkap dan penggunaan pesawat tanpa awak yang dipersenjatai, *drone*. Strategi militer COIN mengkombinasikan sumberdaya militer dan non-militer. Di dalam strategi militer berbasis prinsip COIN, unsur non-militer mencakup penggunaan diplomasi di tingkat nasional terhadap elit politik dan di tingkat provinsi terhadap para pemimpin etnis. Unsur non-militer lainnya adalah optimalisasi program pembangunan, institusi, dan infrastruktur di wilayah Afghanistan yang terpencil. Di dalam praktik yang dikembangkan di

medan perang, kombinasi unsur militer dan non-militer dapat disimak pada keberadaan *provincial reconstruction team*. PRT merupakan sebuah tim gabungan yang beranggotakan personil militer dan non-militer, dengan misi pemulihan tingkat keamanan dan fungsi pemerintahan di tingkat provinsi Afghanistan.

Keempat, kehadiran kekuatan militer AS melalui dua jalur; OEF dan ISAF/ NATO. Di tahun 2001, kekuatan militer AS dan beberapa negara aliansi menyerang rejim Taliban yang mendukung al-Qaeda. Semenjak tahun 2003, koalisi pasukan negara-negara asing, ISAF/ NATO masuk ke Afghanistan dan secara perlahan mengambil alih wewenang operasi militer AS dan negara aliansi di Afghanistan. Semenjak periode masuknya ISAF hingga kepemimpinan presiden Barrack Obama di tahun 2012, belum ada pencabutan/ penghentian operasional OEF. Hal tersebut mengakibatkan adanya dualisme keberadaan kekuatan militer AS, melalui OEF dan ISAF/ NATO. Keberadaan militer AS melalui dua jalur tersebut mengindikasikan bahwa tujuan strategi militer AS di Afghanistan tidak hanya untuk mencapai tujuan keamanan nasional AS yang berada di Afghanistan. Kepentingan lain yang sama signifikan adalah mempertahankan pengaruh AS di politik internasional.

Selama telaah data, tidak ditemukan adanya perbedaan kekuatan militer AS melalui dua jalur di Afghanistan. Keberadaan militer AS, melalui OEF dan ISAF, tidak terpisahkan dengan jelas dan cenderung berbaur. Kondisi tersebut mengindikasikan adanya mekanisme untuk mendapatkan legitimasi atas pelaksanaan strategi militer AS. Berdasarkan kondisi yang terjadi, *image* yang dibangun adalah bahwa strategi militer AS di Afghanistan merupakan operasi yang mendapatkan mandat PBB, yaitu operasi ISAF yang dipimpin oleh NATO. Melalui analisa yang dilakukan, terbukti bahwa meskipun strategi militer 'berbendera' NATO, sebagian besar operasional strategi militer diputuskan oleh pihak AS. Hal ini disebabkan melalui hegemoni komponen kekuatan militer AS yang mencakup hingga 70% dari keseluruhan personil NATO di Afghanistan. Sedangkan posisi kedua terpaut jauh, yaitu Inggris sebesar 7%. Kedua, pemegang kendali utama kekuatan militer AS (OEF) dan ISAF/NATO merupakan satu orang yang sama, Jenderal John R. Allen dari militer AS yang berposisi sebagai

COMISAF dan pemimpin OEF semenjak Juli 2011. Dalam struktur kepemimpinan ISAF/ NATO secara dominan dipegang oleh perwira militer AS.

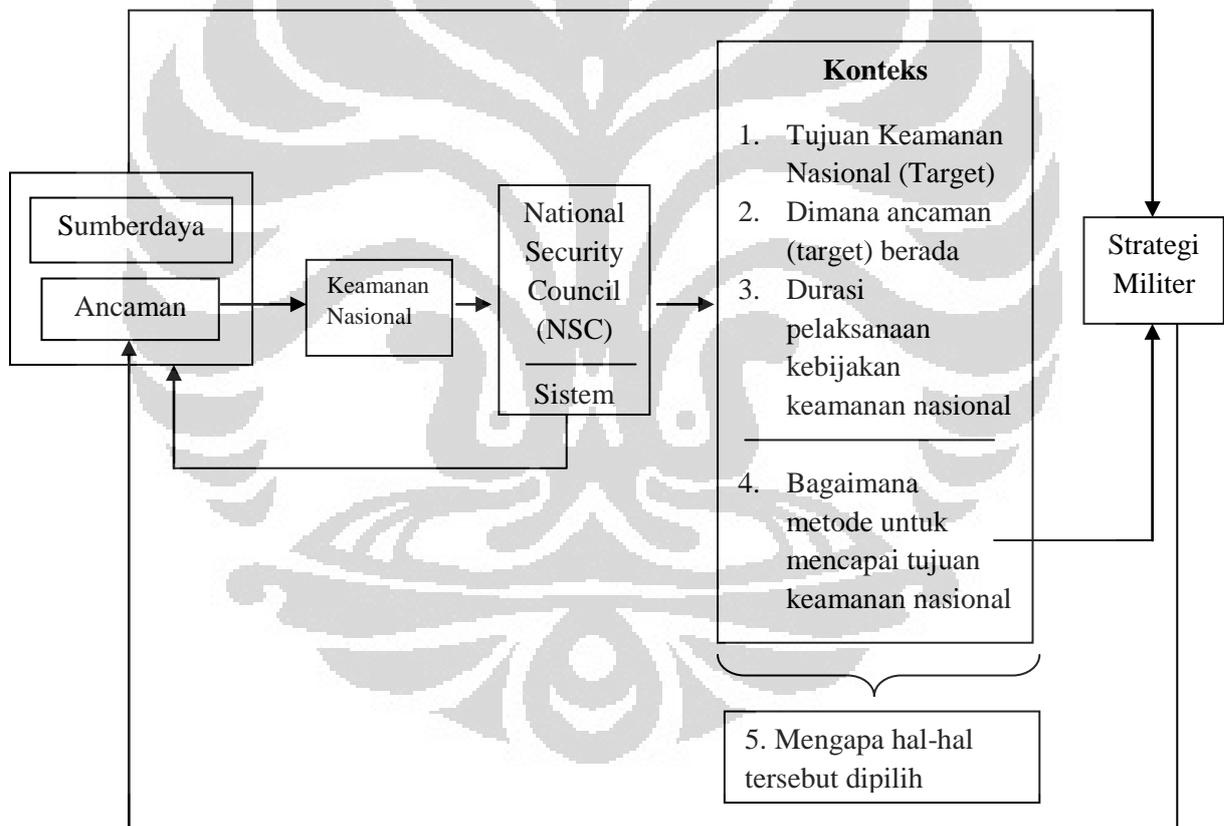
Kehadiran kekuatan militer AS melalui dua jalur dikategorikan sebagai strategi militer AS berbasis prinsip *smart power*. Hal tersebut disebabkan adanya tujuan lebih besar yang ingin dicapai, yaitu pencapaian legitimasi dari masyarakat internasional. Dengan menggunakan bendera NATO, maka strategi militer AS di Afghanistan lebih memiliki legitimasi dibandingkan jika strategi militer tersebut dijalankan secara unilateral oleh AS. Legitimasi tersebut merupakan pemanfaatan sumberdaya *intangible* dari sumber eksternal yang digunakan oleh pemerintah AS. Legitimasi yang didapatkan dengan menggunakan bendera NATO, tidak saja berdampak pada keberhasilan strategi militer AS di Afghanistan. Lebih daripada itu, hal tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan strategi militer tersebut memperkuat legitimasi AS di perpolitikan internasional. Hal tersebut diperoleh melalui kepemimpinan AS yang efektif dalam memimpin negara-negara aliansi NATO dan non-NATO untuk menghadapi ancaman al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya di Afghanistan dan Pakistan.

Di dalam penelitian diidentifikasi ada empat faktor yang berubah di dalam sistem perumusan kebijakan keamanan AS pada periode presiden Barrack Obama. Perubahan empat faktor berpengaruh terhadap penyusunan kebijakan keamanan nasional dan strategi militer AS dalam melawan ancaman teroris al-Qaeda, kelompok afiliasi dan pendukungnya. Penulis mengasumsikan perubahan tersebut memiliki pengaruh terhadap adanya penerapan prinsip *smart power* di dalam strategi militer AS. Keempat faktor tersebut meliputi; perkembangan sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS, dinamika kekuatan nasional AS, sikap dan kondisi pemerintah Afghanistan dan Pakistan, dan dukungan internasional.

Strategi adalah rencana aksi yang mengorganisir usaha-usaha untuk mencapai sebuah tujuan. Dalam konteks keamanan nasional, maka tujuan/ target dari keamanan nasional adalah ancaman yang muncul. Di era politik internasional modern, strategi merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang kompleks, yang menghubungkan antara tujuan akhir dengan metode berbasis

sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tersebut. Strategi militer AS dalam melaksanakan kebijakan keamanan nasional, memaparkan konteks dari kebijakan keamanan nasional, prioritas yang ingin dicapai, waktu pelaksanaan kebijakan dan metode pengerahan sumber daya; baik *hard power* dan *soft power*, *tangible* dan *intangibile*.

Faktor-faktor yang menyebabkan perubahan strategi militer AS, ditelusuri melalui analisa bagian dari proses perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Proses perumusan strategi militer AS termasuk ke dalam proses perumusan kebijakan keamanan AS. Proses tersebut diilustrasikan ke dalam alur *input-proses-output* sebagai berikut:



Gambar 5.1 Skema Perumusan Kebijakan Keamanan Nasional dan Strategi Militer

Ancaman merupakan alasan utama disusunnya kebijakan keamanan nasional. Tanpa ada ancaman terhadap keamanan nasional AS, maka sebuah strategi tidak diperlukan. Sumberdaya dan ancaman merupakan *input* bagi proses

perumusan kebijakan keamanan nasional, yang kemudian akan melahirkan strategi. Ancaman yang muncul dan sumberdaya yang tersedia menjadi *input* sistem kebijakan keamanan nasional.

Sistem kebijakan keamanan nasional AS merupakan sebuah sistem komunikasi dan koordinasi yang dipimpin NSC. Hasil dari perumusan kebijakan di dalam sistem kebijakan keamanan nasional memiliki dua jalur *output*. Pertama, sebuah kebijakan keamanan nasional yang menyangkut detail bagaimana bentuk kebijakan keamanan nasional untuk merespon ancaman yang muncul. Kedua, *output* yang mengarah kembali kepada ancaman. *Output* sistem kebijakan keamanan nasional AS, akan memperkokoh definisi ancaman yang muncul. *Output* tersebut dapat memberikan pengembangan definisi atas ancaman, atau membuat definisi ancaman lebih spesifik. Kebijakan keamanan nasional AS mengatur serangkaian metode untuk menjalankan kebijakan dan mengatasi ancaman. Salah satu metode untuk menjalankan kebijakan keamanan nasional adalah strategi militer, yang dijalankan dengan dukungan sumberdaya yang tersedia/ dialokasikan.

Di dalam penelitian ini, yang dimaksud perkembangan sistem perumusan kebijakan keamanan nasional AS adalah adanya peningkatan peran NSC. Pengaruh presiden Barrack Obama yang kuat terhadap NSC, membawa NSC “kembali ke relnya”. NSC merupakan institusi dengan peran sentral di dalam sistem pengambilan kebijakan terkait keamanan nasional AS. NSC di bawah pimpinan presiden Barrack Obama dan arahan penasihat keamanan nasional Thomas Donillon adalah NSC yang lebih dominan dibandingkan pemerintahan sebelumnya. Peranan NSC yang lebih dominan telah memaksimalkan keterlibatan berbagai agensi pemerintah AS, baik di dalam memberikan rekomendasi ataupun menyusun kebijakan keamanan nasional AS.

Hal ini berbeda, dimana ketika di pemerintahan George W. Bush, perumusan kebijakan keamanan nasional didominasi oleh DOD. Condoleezza Rice sebagai penasihat keamanan nasional di periode pertama presiden George W. Bush memberikan peranan yang sangat besar bagi DOD dalam merumuskan kebijakan keamanan nasional AS. Hal ini berdampak kurangnya keterlibatan dari

agensinya, sehingga opsi strategi menjadi sangat terbatas dan berorientasi pada pendekatan militer.

Adanya peningkatan peran NSC di dalam sistem kebijakan keamanan nasional AS, membuka peluang yang lebih besar munculnya beragam opsi strategi, pilihan sumberdaya yang dapat digunakan, dan *output* strategi yang lebih detail dan komprehensif. Peranan agensi AS yang semakin 'dalam' dan intens mendorong terjadinya perubahan proses perumusan kebijakan keamanan nasional AS, yang akan melahirkan strategi militer berbasis prinsip *smart power*.

Di dalam proses perumusan kebijakan keamanan nasional AS, salah satu *input* adalah sumberdaya. Inventarisasi sumberdaya diperlukan untuk mengetahui pilihan instrumen kekuatan yang dapat digunakan untuk mengatasi ancaman. Sebagai instrumen kekuatan, sumber daya memainkan peran kontrol. Semakin besar dan luas cakupan sumberdaya yang tersedia, maka pilihan instrumen kekuatan yang ada akan semakin banyak. Begitu pula sebaliknya.

Di periode kepemimpinan presiden Barrack Obama, dinamika sumber daya yang terjadi di konteks domestik menunjukkan sebuah tren penurunan. Penurunan khususnya terjadi di anggaran sektor Pertahanan AS. Penurunan diidentifikasi telah terjadi pada komponen biaya OCO, yang merupakan bagian dari anggaran sektor Pertahanan AS. Di dalam periode FY 2009 hingga FY 2012, komponen biaya OCO menunjukkan tren penurunan. Kenaikan komponen di periode tersebut hanya terjadi sekali, yaitu pada FY 2010. Kenaikan tersebut merupakan dampak adanya penambahan personil militer AS di Afghanistan yang ditujukan untuk meredam eskalasi ancaman di Afghanistan. Tetapi, semenjak FY 2011 hingga FY 2012, komponen biaya OCO terus menurun.

Penurunan komponen biaya OCO memiliki dampak bagi strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan. Strategi militer AS beradaptasi seiring dengan perubahan haluan yang telah ditetapkan di QDR. Penurunan komponen biaya OCO menggambarkan adanya efisiensi anggaran sektor Pertahanan. Efisiensi anggaran mengakibatkan semakin terbatasnya sumberdaya yang tersedia. Hal tersebut menyebabkan pemerintah AS harus mampu menentukan jenis

sumberdaya yang paling tepat, tetapi tetap memastikan bahwa strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan dapat tetap berjalan dengan tingkat keberhasilan yang tidak menurun dibandingkan periode sebelumnya.

Strategi militer berbasis prinsip COIN cenderung lebih kompleks dan membutuhkan anggaran biaya yang lebih besar jika dibandingkan dengan strategi militer berbasis prinsip CT. Efisiensi anggaran sektor pertahanan AS yang dilakukan oleh pemerintahan Barrack Obama mengakibatkan pengurangan intensitas operasi berbasis strategi COIN di Afghanistan. Hal tersebut menyebabkan operasi militer berbasis strategi CT meningkat secara kuantitas dan kualitas, di periode saat ini dan yang akan datang, baik di Afghanistan maupun Pakistan.

Pengaruh sikap dan kondisi pemerintah Afghanistan dan Pakistan terhadap perumusan kebijakan keamanan nasional AS diidentifikasi terjadi pada pola relasi antara AS dengan kedua negara tersebut. Relasi antara AS dengan Afghanistan dan AS dengan Pakistan merupakan jenis relasi patron-klien, tetapi tingkat tawar-menawar di kedua relasi tersebut berbeda. Relasi hierarki AS-Afghanistan merupakan hubungan patron-klien total, disebabkan daya tawar Afghanistan yang jauh lebih kecil. Sedangkan relasi hierarki AS-Pakistan berada pada level yang lebih tinggi dibandingkan AS-Afghanistan, disebabkan posisi tawar Pakistan yang lebih kuat dibandingkan Afghanistan. Posisi tawar Pakistan yang lebih kuat menyebabkan tingkat kedaulatan yang 'diberikan' Pakistan kepada AS lebih sedikit dibandingkan Afghanistan. Situasi ini menyebabkan minimnya opsi strategi militer yang dapat digunakan oleh AS di Pakistan, dibandingkan dengan apa yang diterapkan AS di Afghanistan. Di Afghanistan, pemerintah AS dapat menerapkan strategi berbasis COIN dan CT secara dinamis, sedangkan di Pakistan terbatas pada opsi strategi militer CT.

Dukungan internasional merupakan bentuk sumberdaya yang berasal dari konteks eksternal. Kebijakan aktor lain dalam menyikapi strategi militer AS yang dijalankan di Afghanistan dan Pakistan merupakan jenis sumber daya eksternal yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Dukungan

internasional dapat berupa sumber daya yang *tangible* (kekuatan militer, bantuan dana) maupun *intangible* (legitimasi). Kebijakan NATO merupakan indikator yang digunakan untuk menganalisa dukungan internasional terhadap pelaksanaan strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan. NATO, melalui kepemimpinan di ISAF, merupakan kekuatan militer asing yang diberikan mandat oleh PBB untuk terlibat di Afghanistan. Kebijakan NATO yang 'seirama' dengan kebijakan AS akan mempengaruhi bentuk dan sifat strategi militer yang diterapkan oleh AS.

Di dalam penelitian diindikasikan bahwa kebijakan NATO 'seirama' dengan strategi militer AS. Hal ini tampak melalui berbagai hasil pertemuan NATO yang merefleksikan kepentingan strategi militer AS. Kebijakan NATO yang menyetujui proposal presiden Barack Obama untuk menyelesaikan penarikan personil AS dan NATO pada tahun 2014, terjadi pada KTT NATO di Chicago bulan Mei. Dukungan yang diberikan NATO tidak hanya dukungan kekuatan militer terhadap strategi militer AS di Afghanistan. Dukungan NATO lainnya adalah dalam bentuk sumberdaya yang bersifat *intangible*, yaitu legitimasi atas pelaksanaan strategi militer AS di Afghanistan. Keterlibatan kekuatan militer asing non-AS di Afghanistan dan Pakistan (ISAF/ NATO) memberikan legitimasi atas strategi militer AS di Afghanistan dan Pakistan. Legitimasi tersebut memperkuat pengaruh AS di politik internasional.

Pengaruh empat faktor tersebut mempengaruhi proses pendefinisian ancaman menjadi lebih spesifik, mempertegas tujuan keamanan nasional AS, dan merestrukturisasi manajemen sumber daya. Akibatnya melahirkan strategi militer AS yang mengedepankan prinsip *smart power*; kombinasi sifat (*hard power* dan *soft power* dan asal (internal dan eksternal) sumberdaya.

Pendefinisian ancaman terorisme oleh pemerintah AS, di periode presiden Barrack Obama, mengerucut pada al-Qaeda, kelompok pendukung, dan pengikutnya. Hal ini menegaskan target yang spesifik sekaligus fleksibel. Bahwa dalam jangka pendek maka al-Qaeda, khususnya di Afghanistan dan Pakistan, menjadi target pelaksanaan strategi perlawanan terhadap jejaring terorisme. Di dalam jangka panjangnya, strategi perlawanan terhadap terorisme dapat diperluas

kepada obyek apapun yang dianggap sebagai pendukung maupun pengikut al-Qaeda. Perluasan tersebut saat ini sedang terjadi, melalui serangan “Drone” di Yaman dan Somalia.

5.2 Rekomendasi

Selama penelitian dilakukan, penulis menemukan beberapa hal yang dapat digunakan sebagai modal studi konsep strategi pada kasus lain di masa yang akan datang. Penulis menemukan keterbatasan penggunaan prinsip *smart power* di dalam perspektif strategi. Penggunaan prinsip *smart power* pada strategi, yang menekankan pentingnya aliansi dan jejaring dan kombinasi *hard power* dan *soft power*, merupakan pilihan strategi yang dapat dilakukan oleh negara dengan *power* yang besar. Negara kecil dan menengah tidak memiliki ketersediaan sumberdaya yang cukup untuk melakukan pemilahan dan pemilihan instrumen kekuatan.

Di dalam penelitian ini, perumusan strategi militer merupakan bagian integral dari proses politik, yaitu sistem perumusan kebijakan keamanan nasional. Proses politik tersebut melibatkan multi aktor dari berbagai agensi dan berasal dari tingkatan yang berbeda. Oleh karena itu, pembahasan mengenai strategi militer paling tepat dianalisa dengan menggunakan pemahaman strategi dengan tidak memfokuskan pada komponen militer. Komponen non-militer, seperti politik domestik dan pengaruh politik internasional merupakan faktor yang harus dimasukkan sebagai bahan analisa strategi militer.

Penanganan ancaman keamanan nasional AS menunjukkan sebuah pola. Semenjak tahun 2001, ancaman keamanan nasional AS bergeser ke ancaman dari kelompok non-negara, khususnya kelompok dan jejaring terorisme. Respon AS melahirkan sebuah kebutuhan mengenai ahli (*expertise*) yang terkait dengan ancaman tersebut. Kebutuhan ahli Afghanistan dan Pakistan dan peningkatan kapasitas personil militer AS dalam memahami bahasa, wilayah dan budaya isu Timur Tengah merupakan rekomendasi dari QDR 2010 (US Department of Defense, 2010). Adanya pengakuan mengenai kebutuhan terhadap *soft issues* (bahasa, budaya) mengenai Afghanistan dan Pakistan, mengindikasikan sebuah

strategi militer yang menggunakan pendekatan kebudayaan (*cultural approach*). Di dalam periode jangka panjang, kekuatan militer AS akan dilengkapi dengan kehadiran pendekatan kebudayaan yang lebih banyak, khususnya melalui masuknya nilai-nilai budaya strategi di dalam strategi militer AS.

Penulis merekomendasikan penelitian lebih lanjut mengenai peranan NSC di dalam perumusan kebijakan keamanan nasional AS. Dinamika NSC merupakan topik penelitian yang penting untuk menjawab mengapa sebuah kebijakan keamanan nasional AS dihasilkan. Bagaimana peranan NSC, kapabilitas penasihat keamanan nasional AS, dan interaksinya dengan presiden AS merupakan komponen-komponen penting di dalam perumusan kebijakan keamanan nasional AS.

Melalui penelitian yang telah dilakukan, penulis mengajukan beberapa rekomendasi untuk pemerintah Indonesia, khususnya yang terkait dengan kebijakan keamanan nasional. Di dalam perumusan kebijakan keamanan nasional, intelijen selayaknya memainkan peran yang signifikan. Data intelijen dapat digunakan sebagai bahan perumusan kebijakan keamanan nasional, dalam konteks *input*. Analisa ancaman yang jelas meliputi ‘siapa’, ‘apa’, ‘dimana’, ‘bagaimana’ merupakan dasar untuk merumuskan manajemen sumberdaya yang dibutuhkan. Data intelijen yang tidak akurat akan menyebabkan pemilihan instrumen kekuatan yang tidak tepat dan cenderung tidak dapat memberikan hasil efektif dan efisien. Di dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional Indonesia, peranan intelijen harus ditingkatkan.

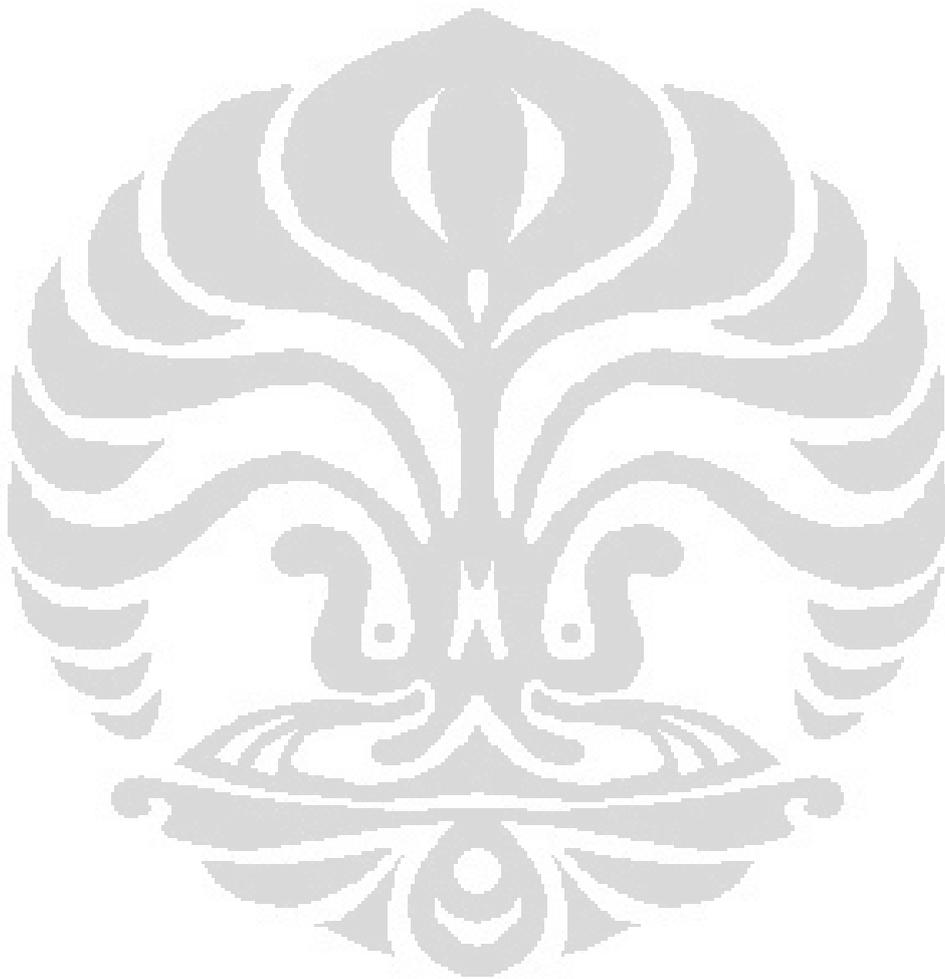
Indonesia bukan negara *superpower*. Sehingga prinsip-prinsip *smart power* tidak dapat diaplikasikan di dalam sistem perumusan kebijakan keamanan nasional Indonesia. Walaupun begitu, untuk merespon ancaman keamanan nasional pemerintah Indonesia dapat menerapkan beberapa hal sebagai berikut. Pertama, pemerintah Indonesia harus mampu untuk terus mengedepankan legitimasi, pembangunan aliansi, dan jejaring sebagai modalitas dalam menghadapi ancaman keamanan nasional di masa yang akan datang. Pemeliharaan unsur legalitas dalam setiap kebijakan luar negeri dalam konteks keamanan nasional tidak hanya menjamin peluang yang lebih besar atas

keberhasilan pencapaian tujuan keamanan nasional. Tetapi hal tersebut dapat meningkatkan tingkat pengaruh, *power* Indonesia di tingkat politik internasional. Kebijakan luar negeri yang menerapkan azas bebas dan aktif telah terbukti selama ini memberikan keuntungan politis bagi Indonesia. Bahwa di tengah persaingan kekuatan global dunia, era Perang Dingin dan Globalisasi, Indonesia mampu berperan sebagai penyeimbang poros kekuatan yang ada. Dengan adanya kebangkitan beberapa negara menyaingi AS, Indonesia dapat memanfaatkan peran tersebut untuk mendapatkan legitimasi, sehingga dapat meningkatkan pengaruh Indonesia di politik internasional.

Kedua, untuk menghadapi tantangan ancaman masa depan, pemerintah Indonesia harus mampu mengantisipasi perubahan poros kekuatan yang mungkin terjadi. Kebangkitan negara lain di masa yang akan datang, dapat menggeser posisi AS dalam hubungan internasional. Negara seperti China memberikan ancaman serius terhadap posisi AS di dalam sektor perdagangan dan ekonomi dunia. Letak geopolitik China yang lebih dekat dengan Indonesia, dibandingkan AS misalkan, dikombinasikan dengan sejarah hubungan politik Indonesia-China dapat memberikan hambatan jika respon yang diberikan tidak memadai. Jika dipersiapkan dengan matang, maka hubungan Indonesia-China dapat memberikan keuntungan politik strategis bagi Indonesia.

Ketiga, untuk merespon potensi tersebut, jumlah ahli Indonesia China harus terus ditingkatkan. Studi mengenai China, bantuan belajar bagi siswa Indonesia ke China harus terus ditingkat dan dimudahkan aksesnya. Pelajar Indonesia di China terus menunjukkan tren peningkatan (Antara News, 2012: 1). Hal ini berbanding terbalik dengan jumlah pelajar Indonesia di AS yang menunjukkan tren penurunan semenjak tragedi 9/11. Di tahun 2012, pelajar Indonesia di China telah mencapai 10.957 orang sedangkan di AS kini hanya sekitar 7000 orang (Media Indonesia, 2012: 5). Peningkatan program beasiswa China bagi pelajar Indonesia akan menjadi modal berharga untuk membangun fondasi *people-to-people contact* antara Indonesia dan China. Lebih lanjut, pemerintah Indonesia harus mampu mengelola isu Laut China Selatan agar dapat

memberikan keuntungan politik strategis untuk memperkuat hubungan bilateral Indonesia-China.



Bantuan Dana AS Untuk Afghanistan

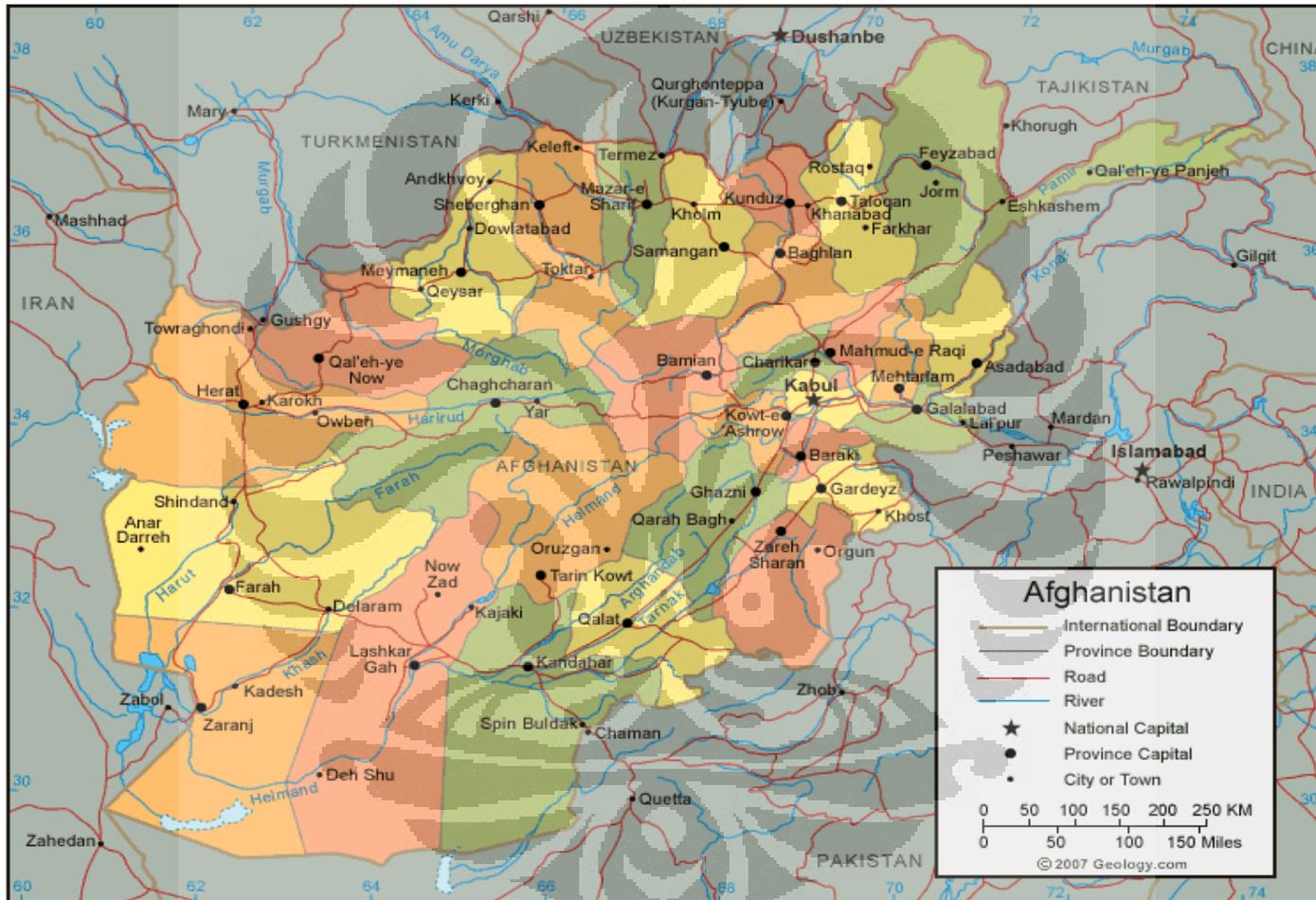
Lampiran 2

*Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy***Table 13. Post-Taliban U.S. Assistance to Afghanistan**
(appropriations/allocations in \$ millions)

| Fiscal Year | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2002-2012 Total | 2013 Req |
|---------------------|------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|-------|-------|----------|---------|-----------------|----------|
| ESF | 117 | 239.3 | 894.8 | 1,280 | 473.4 | 1,210.7 | 1,399.5 | 2,048 | 3,346 | 1,967.5 | 1,936.8 | 14,913.8 | 1,849.3 |
| DA | 18.3 | 42.5 | 153.1 | 169.6 | 185 | 166.8 | 149.4 | 0.4 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 885.4 | 0.0 |
| GHCS | 7.5 | 49.7 | 33.4 | 38.0 | 41.5 | 100.8 | 63.1 | 58.2 | 92.3 | 69.9 | 0.0 | 554.4 | 0.0 |
| Refugee Accounts | 160 | 61.5 | 63.3 | 47.1 | 36 | 53.8 | 44.3 | 77 | 81.5 | 65.0 | 79.3 | 769.3 | 0.0 |
| Food Aid | 206 | 74.5 | 99 | 96.7 | 108.3 | 69.5 | 220 | 77 | 31.6 | 112.5 | 0.6 | 1,096.2 | 0.0 |
| IDA | 197 | 85.8 | 11.2 | 4.2 | 0 | 0 | 17 | 27 | 29.6 | 66.6 | 40.8 | 479.3 | 0.0 |
| INCLE | 60 | 0.0 | 220.0 | 709.3 | 232.7 | 251.7 | 307.6 | 484 | 589.0 | 400.0 | 324 | 3,578.3 | 600 |
| NADR | 44 | 34.7 | 66.9 | 38.2 | 18.2 | 36.6 | 26.6 | 48.6 | 57.7 | 69.3 | 65 | 505.6 | 54.3 |
| IMET | 0.2 | 0.3 | 0.6 | 0.8 | 0.8 | 1.1 | 1.6 | 1.4 | 1.8 | 1.6 | 2.0 | 12.2 | 1.5 |
| FMF | 57 | 191 | 413.7 | 396.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1,058.5 | 0.0 |
| Other | 32 | 23.1 | 36.3 | 18.1 | 0.2 | 0.1 | 23.1 | 9.9 | 3.8 | 7.5 | 0.5 | 154.6 | 0.0 |
| DOD—ASSF | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 995 | 1,908 | 7,406.4 | 2,750 | 5,607 | 9,163 | 11,619.3 | 11,200 | 50,648.5 | 5,749.2 |
| DOD—CERP | 0.0 | 0.0 | 40.0 | 136 | 215 | 209 | 488.3 | 550.7 | 1,000 | 470 | 400 | 3,439 | 400 |
| Infrastructure Fund | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 400 | 400 | 800 | 400 |
| Business Task Force | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 150.0 | 150.0 | 559.2 | 179 |
| DOD—Counter narc | 0.0 | 0.0 | 71.8 | 224.5 | 108.1 | 291.0 | 192.8 | 235.1 | 392.3 | 376.5 | 392.6 | 2,268.5 | 0.0 |
| DOD—Other | 7.5 | 165 | 285 | 540 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 997.5 | 0.0 |

Sumber: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>.

Afghanistan



Sumber: <http://geology.com/world/afghanistan-satellite-image.shtml>

Lampiran 4

Pakistan



Sumber: http://en.wikipedia.org/wiki/File:FATA_%288%29.jpg

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Anthal, J. F. (1992). *Maneuver Attrition A Historical Perspective*.
- D.Smith, D. (2006). *Deterring America Rogue States and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drew, D. M., & Snow, D. M. (1988). *Making Strategy An Introduction to National Security Processes and Problems*. Air University Press.
- Gunaratna, R. (2002). *Inside Al-Qaeda: Global Network of Terror*. Columbia University Press.
- J.Whittaker, D. (2001). Counterterrorism: programmes and strategies. *The Terrorism Reader* , 258-278.
- Kaufman, R. G. (2007). *In The Defense of the Bush Doctrine*. University Press of Kentucky.
- Kissinger, H. (2002). *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. Touchstone.
- Lawrence, W. (2006). The Silicon Valley. In A. P. Knoph, *The Looming Towers*.
- Lindsay, J. M., & Daalder, I. H. (2003). *America Unbound; The Bush Revolution in Foreign Policy*. Brookings Institution.
- Nye, J. S. (2004). *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. London: Routledge.
- Nye, Joseph S. (2007). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Singh, R. (2002). The Bush Doctrine and the War on Terrorism; Global Responses, Global Consequences.
- Swanson, J. A. (2008). *The Bush League of Nations; The Coalition of the Unwilling, the Bullied, and the Bribe-The GOP's War on Iraq and America*. . CreateSpace Publishing.

Terrorism in Southeast Asia. Parliament of Australia.

Jurnal

- Brzezinski, Z. (2010). From Hope to Audacity. *Foreign Affairs* , pp. 16-30.
- Destler, I. M. (2010). Donilon to the Rescue?; The Road Ahead for Obama's Next National Security Advise. *Foreign Affairs, Oktober*.

- Gates, R. M. (2010). Helping Others Defend Themselves. *Foreign Affairs, Mei-Juni* , pp. 2-6.
- Ikenberry, G. J. (2005). America's Imperial Ambition. *Foreign Affairs America and the World* , pp. 372-389.
- Nossel, S. (2004). Smart Power. *Foreign Affairs, Volume 83, No.2* , pp. 131-142.
- Nye, J. S. (2010). The Future of American Power. *Foreign Affairs, November-Desember, Volume 89, No 6* , pp. 2-12.
- Posen, B. R. (2001, Winter). The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy. *International Security* , pp. 39-55.
- The Making of Strategy. (1997). The Making of Strategy. *MCDP 1-1, Strategy* , pp. 79-102.
- The Strategic Environment. (1997). The Strategic Environment. *MCDP 1-1, Strategy* , pp. 9-33.
- The Wall Street Journal. (14 Mei 2010). *The Wall Street Journal*. Diakses 22 April 2012, dari Karzai Presses US on Kandahar Plan: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703950804575242760788431960.html>.

Artikel

- Allen, M. (21 November 2009). *Politico*. Diakses 11 April 2012, dari Obama's Afghan plan will include exit strategy: <http://www.politico.com/news/stories/1109/29461.html>.
- Amadeo, K. (2012). *About.com*. Diakses 6 April 2012, dari U.S. Federal Budget Deficit: <http://useconomy.about.com/od/fiscalpolicy/p/deficit.htm>.
- Ambinder, M. (12 Mei 2011). *National Journal*. Diakses 11 Mei 2012, dari Then Came Geronimo: <http://www.nationaljournal.com/magazine/practicing-with-the-pirates-these-navy-seals-were-ready-for-bin-laden-mission-20110505>.
- Bacevich, A. J. (2010). The Carter Doctrine at 30.
- Calmes, J., & Erlanger, S. (20 November 2010). *New York Times*. Diakses 6 Maret 2012, dari NATO Sees Long-Term Role After Afghan Combat: <http://www.nytimes.com/2010/11/21/world/europe/21nato.html>.
- Cohen, E. (Maret-April 2006). Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency.
- Conetta, C. (2002). Diakses 15 April 2012, dari Strange Victory: A critical appraisal of Operation Enduring Freedom and the Afghanistan war: <http://129.11.76.45/papers/pmt/exhibits/703/0201strangevic.pdf>.

- Creamer, R. (23 Juni 2011). *Huffington Post*. Diakses 30 Mei 2012, dari The Qualitative Difference Between Obama and Bush Foreign Policy: http://www.huffingtonpost.com/robert-creamer/the-qualitative-differenc_b_882893.html.
- Daniszewski, J., & Chen, E. (20 Maret 2003). *LA Times*. Diakses 29 Maret 2012, dari U.S. Attacks Iraq: <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-iraq03202003-archiveb,0,2635432.story>.
- Evera, S. V. (2006). *Assesing U.S. Strategy in the War on Terror*.
- Fair, C. (11 Januari 2011). Diakses 2 April 2012, dari False Choices in Afghanistan: http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/01/11/false_choices_in_afghanistan.
- Gandzier, I. (2003). Oil, Iraq and US foreign policy in the Middle East. *Situation Analysis Issue 2 Spring*, 1.
- Gray, D. D. (29 Agustus 2010). *MSNBC*. Diakses 23 Maret 2012, dari Analysis: Will battle for Kandahar win the war?: http://www.msnbc.msn.com/id/38903391/ns/world_news-south_and_central_asia/t/analysis-will-battle-kandahar-win-war/.
- Hofhuis, J. (3 Mei 2012). Diakses 10 Mei 2012, dari Counterterrorism Plus Redux: <http://internationalsecuritydiscipulus.wordpress.com/2012/05/03/us-and-nato-engagement-in-post-2014-afghanistan-counterterrorism-plus-redux/>.
- Huff, R. D. (n.d.). *U.S. Applications of Hard and Soft Power*.
- Jackson, M. G. (22 Maret 2012). *WPSA*. Diakses 2 April 2012, dari A Dramatically Different NSC? President Obama's Use of The National Security Council: <http://wpsa.research.pdx.edu/meet/2012/jacksonmichael.pdf>.
- Jr., R. D. (n.d.). *U.S. Applications of Hard and Soft Power*.
- Kilcullen, D. (30 November 2004). *Countering Global Insurgency*.
- Labott, E., & Mount, M. (21 Mei 2012). *CNN*. Diakses 28 Mei 2012, dari NATO accepts Obama timetable to end war in Afghanistan by 2014: http://articles.cnn.com/2012-05-21/us/us_nato-summit_1_international-security-assistance-force-nato-forces-isaf?_s=PM:US.
- Lake, David A. (18 Januari 2012). *Hierarchy in International Relations*. Diakses 13 Maret 2012, dari <http://www.theory-talks.org/2012/01/theory-talk-46.html>.

- Lee, C. E., & Lubold, G. (8 Oktober 2010). *Politico*. Diakses 26 April 2012, dari Donilon to Replace Jones: <http://www.politico.com/news/stories/1010/43323.html>.
- Lough, R. (19 Agustus 2008). Diakses 29 Maret 2012, dari Al Jazeera English: <http://www.aljazeera.com/focus/2008/08/200881983642167910.html>.
- Menke, J. A. (2009). *Presidentially-supported Soft Power Programs in the US-led Reconstruction of Germany*.
- Miller, D. P. (21 Mei 2012). *Foreign Policy*. Diakses 25 Mei 2012, dari Promises, promises: The U.S.-Afghan Strategic Partnership: http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/05/21/promises_promises_the_us_afghan_strategic_partnership.
- Nicholas, P., & Parsons, C. (29 April 2011). *Los Angeles Times*. Diakses 4 April 2012, dari National security chief keeps a low profile: <http://articles.latimes.com/2011/apr/29/nation/la-na-donilon-20110430>.
- Nick, S., & McGarry, M. (27 Mei 2010). *If Afghan Gov't Doesn't Improve, We're Going to Lose*.
- O'Hanlon, M. (Februari 2009). *Atlantic Community*. Diakses 2 Mei 2012, dari Financial Crisis Constricts US Defense Budget: http://www.atlantic-community.org/index/Global_Must_Read_Article/Financial_Crisis_Constricts_US_Defense_Budget.
- Rhee, Foon. (15 Juli 2008). *Boston*. Diakses 22 April 2012, dari http://www.boston.com/news/politics/politicalintelligence/2008/07/obama_afghanist.html.
- Rothkopf, D. (25 Oktober 2011). *Foreign Policy*. Diakses 7 April 2012, dari The President and the Donilon NSC After a Year and the Challenges Ahead: http://rothkopf.foreignpolicy.com/posts/2011/10/25/the_president_and_the_donilon_nsc_after_a_year_and_the_challenges_ahead.
- Rathmell, A., O'Brien, K. A., Olike, O., & Bearn, S. (2005). *RAND*. Diakses 16 Maret 2012, dari National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform: http://www.rand.org/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR289.pdf.
- Rhee, F. (15 Juli 2008). *Boston*. Diakses 15 April 2012.
- Schaffer, T. C., & Schaffer, H. B. (19 Maret 2012). *Foreign Policy*. Diakses 3 April 2012, dari Resetting the U.S.-Pakistan relationship: http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/03/19/resetting_the_us_pakistan_relationship.
- Schiffrin, N., & McGarry, M. (25 Mei 2010). *ABC News*. Diakses 23 Maret 2012, dari Battle for Kandahar, Heart of Afghanistan's Taliban Country:

<http://abcnews.go.com/International/Afghanistan/battle-kandahar-heart-taliban-country/story?id=10729732>.

Scahill, J. (2 Mei 2011). *The Nation*. Diakses 15 Mei 2012, dari JSOC: The Black Ops Force That Took Down Bin Laden: <http://www.thenation.com/blog/160332/jsoc-black-ops-force-took-down-bin-laden>.

Walt, S. M. (2010). "I don't mean to say I told you so, but..."

Woodward, Bob. (29 September 2010). *The Washington Post*. Diakses 30 Mei 2012, dari Obama: 'We need to make clear to people that the cancer is in Pakistan': <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/28/AR2010092805092.html>.

Dokumen

Armitage, R. L., & Nye, J. S. (2007). How America Can Become A Smarter Power. In C. C. Power, *CSIS Commission On Smart Power; A Smarter More Secure America* (pp. 1-82). Washington D.C.: CSIS.

Best, R. A. (28 Desember 2011). The National Security Council: An Organization Assessment. *Congressional Research Service* , pp. 1-37.

Bowman, S. (3 Desember 2009). War in Afghanistan: Strategy, Military. *Congressional Reserach Service* , pp. 18-19.

FAS. (n.d.). FAS. Diakses 24 Mei 2012, dari Special Operations Comman-SOCOM: <http://www.fas.org/irp/agency/dod/socom/index.html>.

Forsberg, C. (Desember 2010). *Institute for The Study of the War*. Diakses 24 Maret 2012, dari Counterinsurgency in Kandahar: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Afghanistan%20Report%207_15Dec.pdf.

Harrison, T. (2012). Analysis of the FY 2012 Defense Budget. *Center for Strategic and Budgetary Assessments 2012*.

Hudson, L., Owens, C. S., & Flannes, M. (n.d.). *Middle East Policy Council*. Diakses 29 April 2012, dari Drone Warfare: Blowback from the New American Way of War: <http://www.mepec.org/journal/middle-east-policy-archives/drone-warfare-blowback-new-american-way-war>.

International Institute for Strategic Studies. (Januari 2011). *International Institute for Strategic Studies*. Diakses 3 Maret 2012, dari US and Pakistan: a troubled relationship: <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-18-2012/january/us-and-pakistan-a-troubled-relationship/>.

Katzman, K. (3 Mei 2012). Diakses 7 Mei 2012, dari <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>.

- Katzman, Kenneth. (5 Juni 2012). Diakses 7 Juni 2012, dari Congressional Research Service: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf>.
- Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan. (2010, Februari). *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*.
- Office of The Under Secretary of Defense . (Februari 2011). *Office of The Under Secretary of Defense* . Diakses 6 April 2012, dari United States Department Of Defense Fiscal Year 2012 Budget Request: http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012_Budget_Request_Overview_Book.pdf.
- Shukla, P. (23 Januari 2012). *Institute for The Study of War*. Diakses 25 Maret 2012, dari Battlefield Update: Task Force Dreadnaught In Maiwand District, Kandahar: <http://www.understandingwar.org/backgrounder/battlefield-update-task-force-dreadnaught-maiwand-district-kandahar>.
- Staffs, J. C. (n.d.). Joint Publication 3-07.2: Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism.
- Stratfor Global Intelligence. (12 Januari 2012). *Stratfor Global Intelligence*. Diakses 7 April 2012, dari Armed UAV Operations 10 Years On: <http://www.stratfor.com/weekly/armed-uav-operations-10-years>.
- The Brookings Institution. (Februari 2009). *The Brookings Institution*. Diakses 11 April 2012, dari Resources for "Hard Power": The 2010 Budget for Defense, Homeland Security, and Related Programs: <http://www.brookings.edu/research/papers/2009/02/national-security-budget-ohanlon>.
- The Brookings Institution. (4 November 2010). Diakses 25 Mei 2012, dari Time to Reevaluate the Role of Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/jan2010/pdf/SIGAR_Jan2010.pdf.
- The White House. (4 Juni 2009). Diakses 20 Mei 2012, dari Remarks by The President On A New Beginning: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.
- The White House. (1 Desember 2009). Diakses 9 Januari 2012, dari <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>.
- The White House. (22 Mei 2010). *The White House*. Diakses 20 Juni 2012, dari Remarks by the President at United States Military Academy at West Point: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-united-states-military-academy-west-point-commencement>.

- The White House. (16 Desember 2010). Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review.
- The White House. (Juni 2011). National Strategy for Counterterrorism.
- The White House. (2012). Diakses 12 April 2012, dari National Security Council: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc>.
- The White House. (1 Mei 2012). *The White House*. Diakses 13 Mei 2012, dari Fact Sheet: The U.S.-Afghanistan Strategic Partnership Agreement: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/05/01/fact-sheet-us-afghanistan-strategic-partnership-agreement>.
- UK Ministry of Defence. (2010). *UK Ministry of Defence*. Diakses 23 Mei 2012, dari Operation Moshtarak Begins: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/MilitaryOperations/OperationMoshtarakBegins.htm>.
- United Nations Security Council. (13 Oktober 2003). *United Nations Security Council Resolution 1510*. Diakses 11 April 2012, dari http://www.nato.int/isaf/topics/mandate/unscr/resolution_1510.pdf.
- United States Army. (9 Agustus 2010). *United States Army*. Diakses 15 April 2012, dari Engineers redesign counterinsurgency tactics in Kandahar: <http://www.army.mil/article/43502/>.
- US Department of Defense. (2008). *US Department of Defense*. Diakses 25 Mei 2012, dari Defense Department Activates US Forces-Afghanistan: <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=12267>.
- US Department of Defense. (2010). *Quadrennial Defense Review Report*.
- US Department of Defense. (Februari 2010). *US Department of Defense*.
- US Department of Defense. (Januari 2012). *US Department of Defense*. Diakses 18 April 2012, dari Defense Budget Priorities and Choices: http://www.defense.gov/news/Defense_Budget_Priorities.pdf.
- US Department of State. (30 April 2009). *US Department of State*. Diakses 25 Maret 2012, dari Testimony before the Senate Appropriations Committee: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/122463.htm>.
- US Government Counterinsurgency Guide. (2009). *US Government Counterinsurgency Guide*. United States Government Interagency Counterinsurgency Initiative.
- US Joint Chief of Staffs. (n.d.). Joint Publication 3-07.2: Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism.
- US Joint Chief of Staffs. (n.d.). Joint Publication 3-24 Counterinsurgency Operations.

US Joint Chief of Staffs. (13 November 2009). Joint Publication 3-26: Counterterrorism.

US Joint Chief of Staffs. (n.d.). Joint Publication 3-07.2: Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Antiterrorism.

White Paper of the Interagency Policy Group's Report on Afghanistan and Pakistan. (27 Maret 2009).

Wawancara

Betts, R. K. (28 Juli 2011). Tightening the Pentagon's Belt. (J. Masters, Interviewer).

Donilon, T. (16 September 2011). Economic Club of Washington, D.C. 2011. Speech & Interview with Thomas Donilon, National Security Adviser. (F. Zakaria, Interviewer).

Karya Tulis Ilmiah

Gita, I. G. (2008). *Dinamika Interaksi Amerika Serikat dan Arab Saudi Pasca 9/11; Kerjasama dan Konflik*. Surabaya: Universitas Airlangga.

Website

Antara News. (14 April 2012). *Antara News*. Diakses 28 Mei 2012, dari Mahasiswa Indonesia di China 10.957 orang: <http://www.antaraneews.com/berita/306122/mahasiswa-indonesia-di-china-10957-orang>.

CBC News. (21 Mei 2009). *CBC News*. Diakses 17 April 2012, dari Guantanamo Bay History: <http://www.cbc.ca/news/world/story/2009/01/22/f-gitmo.html>.

CFR. (13 April 2011). *CFR*. Diakses 7 April 2012, dari Obama's Speech on the Budget Deficit: <http://www.cfr.org/economics/obamas-speech-budget-deficit-april-2011/p24659>.

CFR. (30 April 2012). *CFR*. Diakses 5 Mei 2012, dari Targeted Killings: <http://www.cfr.org/counterterrorism/targeted-killings/p9627>.

CNN. (n.d.). Retrieved from Burden of Proof.

CNN. (20 September 2001). *CNN*. Diakses 24 Mei 2012, dari Transcript of President Bush's Address: http://articles.cnn.com/2001-09-20/us/gen.bush.transcript_1_joint-session-national-anthem-citizens?_s=PM:US.

France24. (2010). *France24*. Diakses 23 Mei 2012, dari Marjah operation is 'prelude' to Kandahar offensive, US official says: <http://www.france24.com/en/20100226-marjah-tactical-prelude-kandahar-taliban-nato-us-afghanistan-offensive-operations>.

- Global Security*. (2000). Diakses 20 Januari 2012, dari Global Security: http://www.globalsecurity.org/security/profiles/uss_cole_bombing.htm.
- Huffington Post*. (18 Maret 2010). Diakses 28 Maret 2012, dari Obama Afghanistan Speech Text: http://www.huffingtonpost.com/2009/12/01/obama-afghanistan-speech-text-excerpts_n_376088.html.
- ISAF*. (2012). *ISAF*. Diakses 22 Mei 2012, dari About ISAF: <http://www.isaf.nato.int/history.html>.
- ISAF*. (2012). *ISAF*. Diakses 23 Mei 2012, dari Troop Numbers and Contributions: <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>.
- Media Indonesia*. (20 April 2012). *Media Indonesia*. Diakses 28 Mei 2012, dari Indonesia dan AS Lipatduakan Jumlah Mahasiswa: <http://www.mediaindonesia.com/read/2012/04/20/314191/39/6/Indonesia-dan-AS-Lipatduakan-Jumlah-Mahasiswa>.
- NY Times*. (15 Juli 2008). *NY Times*. Diakses 20 April 2012, dari NY Times: http://www.nytimes.com/2008/07/15/us/politics/15text-obama.html?_r=1&pagewanted=all.
- Reuters*. (30 Desember 1992). Diakses dari Bomb blasts rock breezy two hotels in Yemen.
- Time*. (17 Juli 2008). *Time Magazine*. Diakses 20 April 2012, dari Time Magazine: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1823945,00.html>.
- US Foreign Policy*. (2010). *US Foreign Policy*. Diakses 23 Mei 2012, dari Operation Moshtarak in Afghanistan is Underway 2010: <http://usforeignpolicy.about.com/b/2010/02/13/467.htm>.
- World Savy*. (4 September 2008). *World Savy*. Diakses 19 April 2012, dari Pakistan: http://worldsavvy.org/monitor/index.php?option=com_content&view=article&id=312&Itemid=452.
- (n.d.). Diakses 9 January 2012, dari QSR International: <http://www.qsrinternational.com/what-is-qualitative-research.aspx>.
- (2008). In *History of United States Special Operations Command* (pp. 5-7).
- (4 Januari 2012). Diakses 2 Mei 2012, dari JSOC: Obama's Covert Operations Right Hand: <http://ashheapo.wordpress.com/2012/01/04/jsoc-obamas-covert-operations-right-hand/>.