

PENGARUH KELOMPOK NEOKONSERVATISME TERHADAP KEBIJAKAN LUAR NEGERI INVASI AFGHANISTAN OLEH AMERIKA SERIKAT (2001)

**Dina Cassa Maharani
Kinanti Ratimanjari
Markus Yulandris Abram Kolit
Tessa Olivia Ramadhani**

*Program Studi Hubungan Internasional
FISIP UPN “Veteran” Jawa Timur*

e-mail: dinaamaharani@gmail.com

e-mail: theresiakinan@gmail.com

e-mail: yulankolit@gmail.com

e-mail: tessa_olivia@yahoo.com

ABSTRACT

The United States used the military in response to the attacks on September 11, 2001. The shape of the response was the US invasion of Afghanistan in 2001. Moreover, the use of explorations of the coalition decision-unit type was able to explain the role from the group to the decision-making process. According to the analysis of the coalition decision-unit type, the decision-making process within the United States government contains the interaction of two major groups in the politics of the United States government itself. The two major groups are the Republican Neoconservatism and New Left Democrats. In the current decision-making process, the seat of the United States government was dominated by the majority of the Neoconservatism group. The dominance of the Neoconservatism group made interaction and debate in the US foreign policy making process at the time was not so explicit. It also ultimately resulted in a dominant foreign policy.

Keywords: *Invasion, Foreign Policy, Neoconservatism, Dominant, Coalition Decision-Unit*

Amerika Serikat menggunakan militer dalam merespon kejadian serangan teroris pada tanggal 11 September 2001. Bentuk dari respon tersebut adalah invasi Amerika Serikat ke Afghanistan 2001. Lebih dari itu, dalam menganalisis kebijakan luar negeri tersebut, penggunaan eksplanan kelompok jenis coalition decision-unit mampu untuk menjelaskan peran dari kelompok terhadap proses pengambilan keputusan secara jelas. Menurut analisa kelompok jenis coalition decision-unit, proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan Amerika Serikat mengandung adanya interaksi dari dua kelompok besar dalam politik pemerintahan Amerika Serikat itu sendiri. Dua kelompok besar tersebut adalah kelompok Neokonservatisme yang mendominasi partai Republik serta kelompok New Left yang mendominasi partai Demokrat. Di dalam proses pengambilan keputusan saat itu, kursi pemerintahan Amerika Serikat dikuasai oleh mayoritas kelompok Neokonservatisme. Dominasi dari kelompok Neokonservatisme tersebut membuat interaksi dan perdebatan dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada saat itu tidaklah begitu eksplisit. Hal tersebut pun pada akhirnya menghasilkan suatu kebijakan luar negeri yang bersifat dominan.

Kata Kunci: *Invasi, Kebijakan Luar Negeri, Neokonservatisme, Dominan, Coalition Decision-Unit*

Pendahuluan

Sejak berakhirnya Perang Dingin, sejak itulah Amerika Serikat menjadi satu-satunya negara adidaya dengan sistem internasional uni-multipolar. Sistem ini terdiri atas dua golongan, yaitu multilateralis dan unilateralis. Dari pandangan multilateralis, disebutkan bahwa Amerika Serikat diharuskan untuk bertindak aktif dalam merespon isu-isu internasional. Dilatarbelakangi oleh doktrin bahwa Amerika Serikat merupakan negara hegemon dan perlu tetap bertindak sebagai polisi dunia. Kerjasama internasional dan *low-politics* merupakan fokus utama dari multilateralis dalam mencapai kepentingan politik internasional. Sedangkan dari pandangan unilateralis, disebutkan bahwa Amerika Serikat tidak mempunyai ancaman yang terlalu berarti sejak kalahnya Uni Soviet dalam Perang Dingin. Oleh karena itu Amerika Serikat tidak perlu terlalu aktif dalam merespon isu-isu internasional. Penggunaan militer dan *state-centric action* merupakan fokus utama dari unilateralis dalam mencapai kepentingan politik internasional (Rusdiyantara & Fajri 2007).

Sedikit kilas balik, pada tanggal 11 September 2001, seluruh lapisan masyarakat, pemerintah Amerika Serikat dan bahkan dunia dikejutkan dengan apa yang disebutkan media sebagai serangan teroris. Dengan membajak pesawat dan menabrakkannya ke gedung Pentagon serta gedung WTC. Peristiwa tersebut merupakan peristiwa yang nyatanya dilakukan oleh jaringan terorisme Al-Qaeda dan Taliban. Hal itu dibuktikan dengan pernyataan yang diungkapkan oleh pemimpin Al-Qaeda pada saat itu, yaitu Osama bin Laden. Osama mengemukakan bahwa aksi penyerangan terhadap Amerika Serikat merupakan aksi yang memang dilancarkan oleh Al-Qaeda.

Dengan peristiwa tersebut, Amerika Serikat memutuskan untuk menempatkan isu demokratisasi di wilayah Timur Tengah. Bahkan Amerika Serikat pun mendeklarasikan perang terhadap teroris atau gerakan radikalisme. Untuk menghindari peristiwa serupa terulang, Amerika Serikat pun merubah kebijakan imigrasi serta *Homeland Security Act*, *Visa Entry Reform* dan *The Enhanced Border Security*. Pemerintah Amerika Serikat mempersulit pengurusan visa bagi turis yang ingin berkunjung ke wilayah Amerika Serikat, tidak terkecuali melakukan pemeriksaan ketat terhadap pelajar asing maupun warga negara asing yang sebelumnya sudah diperbolehkan untuk masuk ke Amerika Serikat dengan mengambil sidik jari dan data biometrik mereka (Poladian 2015).

Lebih dari itu, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, untuk dapat meningkatkan keamanan nasional Amerika Serikat, maka presiden pada saat itu, yaitu George W. Bush mengutarakan pidatonya di West Point pada tahun 2002 yang berisi bahwa Amerika Serikat akan segera melakukan tindakan terhadap segala ancaman (McGlinchey & Politikon 2010, 24). Perang terhadap terorisme (*War On Terrorism*) serta adanya senjata pemusnah massal merupakan area utama dalam kebijakan Bush pada saat itu (Rusdiyantarara & Fajri 2007). Kebijakan Bush tersebut pun diimplementasikan dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat dengan melakukan invasi militer ke Afghanistan.

Langkah yang diambil Amerika Serikat dalam merespon peristiwa 9/11 tersebut merupakan salah satu bukti bahwa *ultimate decision unit* memiliki peran besar dalam pembuatan kebijakan luar negeri (Neack 2008, 67). Menurut James Rosenau (1987), *ultimate decision unit* adalah seperangkat otoritas yang memiliki kemampuan untuk mengarahkan sumber daya dan membuat keputusan

yang tidak dapat diganggu gugat. Jadi, dapat dikatakan bahwa keputusan politik luar negeri suatu negara telah mencapai posisi final apabila sudah mendapatkan persetujuan dari *ultimate decision unit*. Secara umum, *ultimate decision unit* dibedakan ke dalam tiga jenis, antara lain *predominant leader*, *coalition decision-units*, dan kelompok tunggal (Hermann *et al.* 2001). Dalam kasus invasi militer Amerika Serikat ke Afghanistan, analisis yang digunakan dalam meneliti pengambilan kebijakan luar negeri tersebut adalah analisa *ultimate decision unit* jenis *coalition decision-unit*.

Peranan Kelompok dalam Politik Luar Negeri Suatu Negara

Dalam beberapa kasus analisa kebijakan luar negeri, menurut Hermann & Hagan (Breuning 2007, 86), peran kelompok dapat ditelaah kedalam suatu *decision unit* yang mana keputusan akhir didalam proses kebijakan luar negeri dapat dilakukan oleh kelompok dan secara eksplisit mencegah entitas lain dalam pemerintahan untuk mengubah keputusan tersebut. Pada dasarnya bahwa *decision unit* hanya dapat terjadi ketika sebuah kelompok dinyatakan sah secara hukum dan mendapat legitimasi dari rakyat untuk memegang peran penting pada suatu sistem pemerintahan. Sama halnya dengan sistem koalisi pemerintahan bersama, dimana secara formal kesepakatan koalisi ditandatangani dalam dokumen yang berkaitan dengan kerjasama dari partai-partai koalisi untuk menjalankan pemerintahan (Breuning 2007, 108). Dalam sistem parlementer, mitra koalisi yang lebih kecil (*junior*) pada keadaan tertentu justru memiliki pengaruh yang besar terhadap proses pengambilan keputusan, tergantung pada kondisi dalam negeri dan juga kondisi internasional (Breuning 2007, 109-110).

Adapun fokus utama yang dapat digunakan untuk menganalisis politik luar negeri dari suatu negara adalah tingkat interaksi atau dinamika dari proses pembuatan keputusan yang melibatkan berbagai pihak pengambil keputusan (Neack 2008, 68). Seperti yang telah disebutkan bahwa dalam kasus ini, analisa akan dilakukan dengan menggunakan *coalition decision-unit*. Menurut Neack (2008, 74), *coalition decision-unit* terdiri atas individu, kelompok, atau koalisi yang berbeda; mereka bertindak untuk pemerintahan tetapi tidak satupun dari mereka yang dapat memaksakan kepatuhan satu sama lain. Seluruh anggota menduduki posisi yang penting, sehingga individu-individu tersebut tidak dapat bergerak secara bebas ataupun independen.

Isu-isu yang ada dalam dunia internasional bisa jadi akan berpengaruh pada pola pikir dan perilaku kelompok (*coalition decision-unit*). Dalam pembuatan kebijakan luar negeri, kelompok memiliki peran yang cukup signifikan. Hal itu dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan yang diambil terkait respon Amerika Serikat terhadap peristiwa 9/11 dimana tidak lepas dari peran presiden George W. Bush dan kelompoknya. Dalam pemerintahan Amerika Serikat sendiri, kelompok yang memiliki peran penting dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri adalah Neokonservatisme dan New Left. Sedangkan kelompok yang berperan atau melatarbelakangi kebijakan Bush terkait tindakan invasi ke Afghanistan adalah kelompok Neokonservatisme. Kelompok Neokonservatisme tersebut pun mampu untuk mendorong Bush menjalankan doktrin *pre-emptive strike*, yang mana berisi tentang bahwa Amerika Serikat akan bertindak menghancurkan segala bentuk ancaman apapun bahkan sebelum ancaman tersebut menjadi kenyataan (Rusdiyantara & Fajri 2007).

Beberapa bukti dari pengimplementasian kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang mana dipengaruhi oleh kelompok Neokonservatisme adalah pengiriman pasukan militer Amerika Serikat di berbagai wilayah. Dalam bidang ekonomi, Amerika Serikat juga berperan penting secara internal maupun eksternal dalam berbagai organisasi internasional dibawah naungan PBB seperti IMF. Sedangkan pada negara-negara yang sifatnya keras, Amerika Serikat juga memberi tindakan khusus pada mereka, seperti Afghanistan, Libya, Iran, maupun Irak. Amerika Serikat juga bersedia membantu negara-negara yang menganut demokrasi demi kemajuan negaranya. Hal sedemikian ini dilakukan oleh Amerika Serikat untuk dapat secara tidak langsung menyebarkan bentuk kebijakan maupun ideologi negara tersebut, apalagi pada era sistem ekonomi global yang mana Amerika Serikat menjadi pusatnya (Kristol & Kagan 1996, 21).

Pengaruh dari kelompok Neokonservatisme terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat dapat juga dilihat pada era pemerintahan presiden George W. Bush. Presiden George W. Bush, yang diusung oleh Partai Republik, kembali memperkenalkan visi yang isolasionis dan unilateralis (Rusdiyantarara & Fajri 2007). Peran kelompok Neokonservatisme mulai berkembang kembali sekitaran tahun 1997 ketika mulai banyak *think-tank* bermunculan seperti PNAC (Project for the New American Century), kelompok sayap kanan (*Hawkish*) AEI (American Enterprise Institute), maupun media-media yang menganalisis kebijakan seperti The Washington Post, Wall Street Journal, maupun The Fox News.

Berdasarkan *draft paper* yang dikeluarkan oleh PNAC pada bulan September 2000 (Rusdiyantarara & Fajri 2007), disebutkan bahwa agenda Amerika Serikat paling utama yaitu untuk mengganti rezim yang tidak disukai oleh Amerika Serikat; melakukan penyebaran pasukan di wilayah Eropa Selatan, Asia Selatan, Asia Tengah, maupun di wilayah Timur Tengah sekalipun; membangun pangkalan militer dan instalasi nuklir; serta Amerika Serikat berkeinginan untuk menguasai sumber-sumber daya alam yang ada di dunia. Hal ini memberikan pengaruh besar terhadap berbagai wilayah khususnya wilayah Timur Tengah. Dalam wilayah Timur Tengah sendiri, hukum yang digunakan yaitu hukum syariah yang mana diterapkan dan bertentangan dengan demokrasi liberal sehingga demokrasi liberal tidak kompatibel. Maka dari itu hal ini tentunya tidak memungkinkan bagi Amerika Serikat untuk masuk dengan keadaan serta budaya Timur Tengah. Maka dari itu, konflik yang terjadi pun berlangsung secara berkepanjangan.

Dari peristiwa 9/11 ini kemudian dimanfaatkan oleh para kelompok Neokonservatisme untuk memahami apa yang terjadi dan menuduh gerakan-gerakan islam khususnya Al-Qaeda sebagai hasil dari kelompok Islam radikal yang berupaya untuk dikacaukan. Peristiwa 11 September dipandang sebagai awal mulanya perang dunia ke-4 serta penyebaran dari "Islamofasis", sehingga Amerika Serikat harus dapat memerangi negara-negara Islam untuk dapat menciptakan Islamofasis sebagai tatanan dunia (Phodoretz 2007, dalam McGlinchey & Politikon 2010). Masa kekhalifahan ataupun pemerintahan Islam yang terus meluas menjadi salah satu momok bagi Amerika Serikat. Ini yang menjadi poin penting bagi kelompok Neokonservatisme untuk tetap berfokus pada wilayah Timur Tengah.

Adapun Fawas A. Gergez dan Kevin Philips, dua tokoh yang memiliki ketertarikan dalam menganalisis kebijakan luar negeri Amerika Serikat

berdasarkan pengaruh dari kelompok. Analisis tersebut kemudian disalurkan melalui buku dari masing-masing analis. Dimulai dengan buku *American Theocracy, The Peril and Politics of Radical Religion, Oil and Borrowed Money in the 21st Century* (2006) yang ditulis oleh Kevin Philips. Berdasarkan hasil pengumpulan *polling* dari berbagai lembaga terkait penilaian mereka terhadap *track record* politik Amerika Serikat selama 40 tahun, nyatanya memberikan hasil penilaian yang tidak terduga. Mereka menyebutkan bahwa Amerika Serikat sudah tidak lagi berada pada jalur yang benar melainkan pada jalur yang salah. Berdasarkan *polling* tersebut, kemudian Philips menganalisis penyebab politik Amerika Serikat tidak berada pada jalurnya. Dari analisisnya, Philips mengemukakan tiga hal, yaitu pertama, meningkatnya kompleks supremasi dan keamanan yang berpusat pada minyak. Kedua, pengaruh sayap kanan yang begitu kuat sehingga mampu mendominasi Gedung Putih. Ketiga, hutang nasional Amerika Serikat yang mengalami peningkatan hingga mencapai \$7,8 triliun.

Kemudian menurut Gergez, dalam bukunya yang berjudul *America and Political Islam: Clash of Civilization or Clash of Interest?*, (1999) disebutkan tentang bagaimana aspek pemikiran kelompok yang memberikan warna pada pola kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Kelompok (sektor internal) yang ada dalam pemerintahan antara lain: lembaga eksekutif (presiden, para penasihat kepercayaan presiden dan birokrat keamanan nasional), kekuatan politik dalam negeri, serta para pembuat opini dan *pressure group*. Gergez menyebutkan ada sektor luar yang juga berpengaruh seperti, kongres, opini masyarakat, pers, kelompok kepentingan swasta, program akademis untuk pembuatan kebijakan, *think-tank*, dan lembaga lainnya.

Sejak George W. Bush menjadi Presiden, ia telah membawa dan mengimplementasikan Neokonservatisme untuk menggantikan visi multilateralis milik Bill Clinton. Politik luar negeri yang bersandar pada kerangka realis akhirnya membuat Neokonservatisme juga didasarkan atas penggunaan militer untuk mencapai kepentingan nasional dan mencegah ancaman serta rezim berbahaya dari luar Amerika Serikat. Neokonservatisme juga menekankan untuk dapat membedakan antara pertahanan yang baik dan jahat dalam arena internasional serta memiliki rasa tidak percaya terhadap hukum internasional dan lembaga-lembaga luar (Yuliantoro 2012).

Selain Neokonservatisme, ada pula *New Left* yang merupakan bagian dari politik di Amerika Serikat. Singkatnya, *New Left* merupakan sebuah gerakan yang mengedepankan dunia yang bebas dan gerakan ini didominasi oleh kalangan muda. Dalam prakteknya, *New Left* menolak adanya kapitalisme sekaligus komunisme birokratis yang berasal dari Uni Soviet, anti-imperialisme, serta berorientasi pada desentralisasi tindakan langsung. Orang-orang dari *New Left* tergabung dalam kelompok *Student Nonviolent Coordinating Committee* (SNCC) dan *Students for a Democratic Society* (SDS) (Lynd 1969).

**Tabel 1. Perbedaan Karakteristik
antara Neokonservatisme dengan *New Left***

Neokonservatisme	<i>New Left</i>
Internasionalisme	Revolusi moral individu dan penolakan terhadap dokma
<i>Primacy</i>	Fokus terhadap isu-isu tentang pergerakan (hak asasi manusia,

	perdamaian, dan kemiskinan)
Unilateralisme	<i>Good Governance</i>
Militarisme	Pro-buruh
Demokrasi	Demokrasi Partisipatori

Sumber: Vaïsse 2010 dan Teodori 1969

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa Neokonservatisme lebih cenderung bersifat militeristik yang mana mendukung agenda invasi ke Afghanistan, sedangkan *New Left* lebih condong mengacu pada pengambilan keputusan yang demokratis, sehingga mereka cenderung lebih tidak tergesa-gesa untuk menyetujui agenda invasi ke Afghanistan. Sementara itu presiden, kabinet, dan parlemen Amerika Serikat didominasi oleh partai Republik yang mayoritas anggotanya beraliran Neokonservatisme.

Pemetaan Aktor dan Kelompok dalam Pemerintahan Amerika Serikat

Peran kelompok Neokonservatisme dalam pemerintahan Amerika Serikat sendiri bisa diamati salah satunya pada masa-masa sekitaran tahun 1960-an. Kelompok Neokonservatisme sendiri pada masa itu memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan presiden Ronald Reagan. Hal itulah yang kemudian membuat dua tokoh, yaitu William Kristol dan Robert Kagan menyebut Neokonservatisme dengan sebutan *Neo-Reaganite*. Pengaruh Neokonservatisme sendiri terhadap Amerika Serikat dapat dilihat dari kebijakan Amerika Serikat pada saat itu, yaitu meningkatkan keamanan negara, mendukung aliansi-aliansi Amerika Serikat sendiri, dapat meningkatkan kepentingan Amerika Serikat, serta dapat menegakkan prinsip-prinsip negara Amerika Serikat untuk dapat disebarluaskan ke seluruh dunia dengan melalui peningkatan kekuatan di bidang militer namun tetap memiliki sisi moral (Kristol & Kagan 1996).

Pada konteks pembahasan kelompok Neokonservatisme dan aktor pengambil kebijakan dalam pemerintahan Amerika Serikat, untuk menganalisis kebijakan luar negeri dari suatu negara dengan menggunakan *level of analysis* kelompok, langkah pertama yang dapat dilakukan adalah mengidentifikasi aktor yang ikut dalam proses perumusan kebijakan terkait. Berdasarkan konstitusi Amerika Serikat sendiri, presiden, wakil presiden, dan kabinet merupakan lembaga eksekutif dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat yang memiliki wewenang penuh dalam pembuatan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Lebih dari itu, kabinet pemerintahan Amerika Serikat terdiri atas departemen pertahanan dan departemen luar negeri.

Selain presiden, wakil presiden, dan kabinet, masih ada lembaga legislatif. Lembaga legislatif Amerika Serikat terdiri atas dua dewan kongres, antara lain *The Senate* (Senat) dan *The House of Representatives* (HoR). Tentu saja *Senate* dan HoR juga merupakan aktor dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Segala kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan oleh eksekutif akan dipertanggungjawabkan kepada legislatif, begitu pula sebaliknya (Russel & Goddard 2003). Tidak jarang kebijakan eksekutif harus mengikuti kehendak ataupun ideologi dari lembaga legislatif. Baik lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif merupakan kombinasi dari dua partai politik di Amerika Serikat, yaitu partai Republik dan partai Demokrat. Partai Demokrat dan Partai Republik adalah dua partai yang dominan dalam politik Amerika Serikat. Walaupun nyatanya ada banyak partai-partai kecil lainnya, namun pengaruh mereka

terhadap perpolitikan Amerika Serikat sangatlah terbatas jika dibandingkan dengan pengaruh dari partai Demokrat maupun partai Republik (Russel & Goddard 2003).

Dalam proses pembuatan kebijakan sendiri, pemerintahan Amerika Serikat harus mengadopsi beberapa langkah pembuatan kebijakan (Schmidt *et al.* 2011), antara lain: (1) *agenda building*, dimana suatu isu yang muncul harus diagendakan terlebih dahulu dalam pembahasan Kongres. Biasanya, isu-isu yang muncul merupakan hasil dari adanya krisis, perubahan teknologi, kampanye media massa, dan pengaruh *power* dari kelompok kepentingan (individu atau kelompok). (2) *policy formulation* dimana berbagai macam usulan tentang isu-isu yang akan diimplementasikan dalam suatu kebijakan didiskusikan oleh pemerintah dan para anggotanya atau bahkan oleh publik. Kongres adalah pihak yang memimpin diskusi dan presiden menyuarakan pandangan dari para administratornya. (3) *policy adoption*, yaitu proses memilih isu yang spesifik dari beberapa banyak isu yang telah sebelumnya didiskusikan. (4) *policy implementation*, merupakan proses pengimplementasian kebijakan yang telah dipilih oleh Kongres. (5) *policy evaluation*. Setelah untuk beberapa waktu kebijakan ditetapkan, kebijakan tersebut pun dievaluasi terkait sukses atau tidaknya pengimplementasian kebijakan terkait. Keputusan kebijakan tersebut tetap untuk tetap diterapkan/dihapuskan bergantung pada hasil dari proses evaluasi kebijakan.

Berakitan dengan kebijakan Amerika Serikat pada saat itu untuk melakukan invasi militer ke Afghanistan, presiden yang tengah memerintah adalah George W. Bush (2001-2009) dimana ia berasal dari partai Republik. Lebih dari itu, pada masa pemerintahan Bush, parlemen dalam pemerintahan Amerika Serikat juga didominasi oleh partai Republik. Oleh sebab itu, kabinet presiden George W. Bush mendapatkan dukungan yang sangat kuat dalam pemerintahan dan kelompok Neokonservatisme merupakan kelompok yang mempunyai pengaruh besar dalam pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada saat itu (Hooper 2010).

Tabel 2. Mayoritas Anggota Parlemen Amerika Serikat (2000-2010)

Tahun	Partai Politik		
	Demokrat	Republik	Independen
2000	212	221	2
2002	204	229	1
2004	202	232	1
2006	233	202	0
2008	178	257	0
2010	192	240	3

Sumber: Hooper 2010

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, selain presiden dan lembaga legislatif, kabinet sebagai lembaga eksekutif juga memiliki peran dalam proses pengambilan keputusan, melibatkan Menteri Pertahanan, Donald Rumsfeld, dan Menteri Luar Negeri, Colin Kodesperan Powell. Selain dua tokoh tersebut, terdapat pula beberapa tokoh yang berasal dari kelompok Neokonservatisme yang mendukung dilancarkannya invasi militer ke Afghanistan, antara lain Richard B. Cheney sebagai wakil presiden George W. Bush pada saat itu; Paul Wolfowitz, Douglas Feith, dan Frank Gaffney Jr. sebagai staf ahli kementerian pertahanan.

Setelah memetakan aktor-aktor yang berperan dalam proses pengambilan kebijakan, langkah selanjutnya adalah menentukan jenis kelompok pengambil keputusan sehingga karakteristik kelompok tersebut dalam penyelesaian konflik internal dapat dianalisis dengan lebih mudah. Kelompok dalam pemerintah Amerika Serikat, seperti yang sebelumnya telah disebutkan terbagi menjadi dua, yaitu Neokonservatisme dan *New Left*.

Dengan karakteristik kelompok Neokonservatisme yang militeristik, pada dasarnya mereka sangat mengedepankan tujuan dari kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang utama, yaitu keamanan nasional. Hal itu juga dikarenakan oleh kondisi Amerika Serikat paska serangan terorisme 11 September 2001. Sedangkan cara pandang yang berbeda dimiliki oleh kelompok *New Left*. *New Left* memandang bahwa keamanan nasional Amerika Serikat dapat dijaga oleh kebijakan-kebijakan yang sifatnya lebih demokratis tanpa mengedepankan karakter militeristik.

Apabila kelompok Neokonservatisme beranggotakan orang-orang dari partai Republik, maka kelompok *New Left* mayoritas anggotanya berasal dari partai Demokrat. Bahkan terdapat opini bahwa partai Demokrat yang saat ini sedang menduduki pemerintahan Amerika Serikat telah didominasi dan dikuasai oleh orang-orang beraliran *New Left* (Powell 2012). Oleh karena itu, identifikasi kelompok *New Left* bisa dengan mudah dilakukan dengan mengafiliasikan tokoh-tokoh di partai Demokrat sebagai penganut aliran *New Left*. Dan pada saat itu, tokoh-tokoh penting yang beraliran *New Left* dan secara tidak langsung berasal dari partai Demokrat serta berkaitan dengan kebijakan Amerika Serikat untuk melakukan invasi ke Afghanistan adalah Robert Byrd yang merupakan presiden senat, Tom Daschle yang merupakan pemimpin minoritas di kursi senat, dan Nancy Pelosi yang merupakan pemimpin mayoritas di kursi *House of Representatives*.

Analisis Kelompok Pengambil Keputusan

Jenis kelompok *coalition decision-unit* erat kaitannya dengan birokrasi politik pemerintahan. Kelompok pengambil keputusan Amerika Serikat menunjukkan bahwa loyalitas dan kepentingan anggota tersebut masih terletak pada ideologi partai asalnya. Setiap anggota kelompok memiliki penempatan prioritas kepentingan yang lebih tinggi diluar kelompok tersebut. Keharmonisan kelompok tidak menjadi salah satu unsur yang harus dijaga, sehingga satu sama lain dapat mengekspresikan ketidaksepakatannya apabila kepentingan yang berasal dari luar kelompok tersebut tidak terakomodasi.

Mendapati bahwa partai Republik mendominasi lembaga eksekutif dan legislatif dalam pemerintahan Amerika Serikat, kelompok Neokonservatisme sangat diuntungkan. Kondisi yang menguntungkan inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh pemerintahan Bush melalui orang-orang yang menduduki jabatan tinggi, seperti Donald Rumsfeld dan Colin Kodesperan Powell. Dalam pemerintahan Amerika Serikat sendiri, menteri pertahanan memiliki peran yang sangat penting. Menteri pertahanan berperan untuk menyediakan pasukan militer dalam usaha mencegah terjadinya perang dan melindungi keamanan nasional. Sedangkan menteri luar negeri berperan dalam urusan luar negeri dengan negara lain.

Berkaitan dengan invasi militer Amerika Serikat ke Afghanistan, Donald Rumsfeld mempunyai posisi politik yang sangat strategis. Karena dalam kasus tersebut, unsur militer sangatlah dilibatkan. Jenis serta jumlah dari alutsista ataupun persenjataan yang digunakan dalam invasi tersebut tidaklah lepas dari peran Donald Rumsfeld yang pada saat itu menjabat sebagai menteri pertahanan. Sebagai bukti bahwa Rumsfeld memiliki andil dalam persenjataan invasi, dia mengatakan, *“Go massive. Sweep it all up. Things related and not”* kepada bawahannya. Dalam pertimbangannya pun, Donald Rumsfeld lebih mengedepankan keamanan nasional dari Amerika Serikat sendiri. Selain itu, dengan menduduki posisi sebagai menteri pertahanan, Rumsfeld pun memiliki otoritas untuk membuat kebijakan dan mempengaruhi presiden untuk mengambil kebijakan yang ia rekomendasikan.

Donald Rumsfeld tidak sendirian. Paul Wolfowitz, sebagai Deputy Kementerian Pertahanan, dan Douglas Feith, sebagai Sekretaris Kementerian Pertahanan juga turut andil dalam pengambilan kebijakan invasi Afghanistan. Bahkan Colin Powell menganggap bahwa Wolfowitz dan Feith telah membentuk sebuah pemerintahan eksklusif dan terpisah dari kabinet dengan Wakil Presiden Cheney (Hamilton 2004). Keterlibatan Wolfowitz telah dikonfirmasi oleh mantan Deputy Kementerian Pertahanan itu sendiri. Dalam sebuah wawancara, Wolfowitz menerangkan bahwa invasi ke Afghanistan telah direncanakan lama sebelum serangan 9/11 (Leopold 2003). Wolfowitz mengatakan, *“On the surface of the debate it at least appeared to be about not whether but when..”*. Begitu juga dengan serangan ke Irak yang direncanakan hanya dua hari setelah serangan 9/11. Sedangkan di sisi yang lain, keterlibatan Feith dikonfirmasi sendiri melalui sebuah wawancara oleh RadioFreeEuropeRadioLiberty. Feith mengatakan bahwa kebijakan yang diambil oleh Bush merupakan kebijakan jangka panjang (Feifer 2010). Dalam wawancara tersebut, Feith menegaskan bahwa Kementerian Pertahanan mendukung sepenuhnya kebijakan invasi Afghanistan dan Irak, *“...there was a broad rationale for why we went to war...”* (Douglas Feith).

Berpindah pada analisa terhadap Colin K. Powell yang pada saat itu menduduki kursi pemerintahan Amerika Serikat sebagai menteri luar negeri. Berkaitan dengan kebijakan Amerika Serikat untuk melakukan invasi ke Afghanistan, Powell memiliki tugas dan wewenang dalam hal menyebarkan isu bahwa serangan teroris yang ditujukan untuk Amerika Serikat juga merupakan serangan yang ditujukan untuk mengancam keamanan internasional. Lebih dari itu, Powell juga memiliki peran untuk mencari atau menentukan aliansi Amerika Serikat dalam melakukan invasi ke Afghanistan pada saat itu yang mana diantaranya dengan menyebarkan isu seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Oleh sebab itu, Powell secara tidak langsung mampu untuk menyediakan justifikasi atas kebijakan yang diambil oleh Bush pada saat itu. Selain itu, dalam kebijakan yang diambil oleh Bush, ia juga berkontribusi untuk menjamin bahwa invasi ke Afghanistan tidak merugikan serta membuat konstelasi politik internasional yang lebih strategis bagi Amerika Serikat.

Selain menteri pertahanan dan menteri luar negeri, wakil presiden Amerika Serikat pada saat itu, yaitu Richard B. Cheney juga memiliki kontribusi dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Posisi sebagai wakil presiden tentu saja memberikan kekuatan yang sangat besar bagi Richard B. Cheney. Lebih dari itu, Richard B. Cheney merupakan seorang pengusaha dalam sektor migas dan secara tidak langsung latar belakangnya tersebut mempengaruhi setiap kebijakan atau keputusan yang ia ambil dalam

pemerintahan. Berkaitan dengan invasi Amerika Serikat ke Afghanistan, selain karena Cheney merupakan orang yang beraliran Neokonservatisme, Cheney juga memiliki kepentingan tentang kepemilikan minyak bumi. Richard B. Cheney pun telah banyak memiliki jejak rekam sejarah yang menunjukkan ketertarikannya pada sektor minyak dan gas bumi, antara lain menjadi penyedia subsidi pada tahun 1991 dan CEO dari perusahaan Halliburton pada tahun 1995 (Dobrzynski 1995). Peran Cheney dalam invasi Afghanistan diafirmasi melalui apa yang disampaikan oleh Cheney, "...when you think about what we've accomplished in terms of taking Afghanistan—we had a total of 30 killed in action in Afghanistan—taking down the Taliban and destroying the capacity of al-Qaeda to use Afghanistan as a base to attack the United States" (Russert 2003).

Selain Richard B. Cheney, ternyata George W. Bush sendiri juga memiliki jejak rekam sejarah yang sama dengan Cheney. Kesamaan tersebut adalah keduanya memiliki pengalaman dalam hal pengelolaan perusahaan minyak dan gas bumi. Pada tahun 1998 perusahaan yang dipimpin oleh Cheney bergabung dengan Dresser Industries dan Kellogg Brown-Root (KBR). Dresser Industries pada saat itu dipimpin oleh Prescott Bush, yang mana beliau adalah kakek dari George W. Bush. Selain itu, George W. Bush Sr. juga pernah bekerja di Dresser Industries pada tahun 1948-1951. Hal itulah yang menjadi pertimbangan mengapa Cheney tidak melakukan penolakan untuk melakukan invasi ke Afghanistan dan juga mendukung kebijakan Bush. Cheney bahkan diisukan sebagai aktor utama dibalik invasi Amerika Serikat ke Afghanistan (Duigan 2010). Dari penjabaran peran dan kontribusi dari Rumsfeld, Powell, dan Cheney di atas telah menunjukkan bahwa kelompok pengambil keputusan terkait invasi Amerika Serikat ke Afghanistan tersebut merupakan jenis kelompok *coalition decision-unit*. Ketiga tokoh di atas merupakan anggota partai Republik dengan aliran Neokonservatisme. Mereka juga menempati satu lembaga dalam pemerintahan Amerika Serikat, yaitu lembaga eksekutif. Maka dapat disimpulkan bahwa mereka memiliki wewenang yang penuh dalam proses pengambilan keputusan dan menempatkan kelompok Neokonservatisme sebagai kelompok yang memiliki pengaruh besar terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada saat itu. Di sisi lain, kelompok *New Left* hanya bisa melakukan kontra terhadap kebijakan tersebut tanpa melakukan perubahan yang berarti. Hal itu juga disebabkan karena anggota dari *New Left* pada pemerintahan Amerika Serikat pada saat itu tidak mendominasi dan hanya menempati kursi-kursi pemerintahan yang tidak strategis dan minoritas. Oleh sebabnya, pengaruh dari *New Left* lebih kecil daripada pengaruh kelompok Neokonservatisme. Pada akhirnya, bisa dikatakan bahwa pertarungan kepentingan dalam kasus invasi Amerika Serikat ke Afghanistan didominasi oleh pemikiran dan perbuatan kelompok Neokonservatisme, ketimbang kelompok *New Left* yang kurang mendapat dukungan secara struktur politik pemerintahan.

Penerapan *Hermann's Decision Tree* dalam Analisis

Secara umum, *Decision Tree* cukup untuk menggambarkan arah dari pengambilan keputusan. Dalam *Decision Tree* sendiri, terdapat empat skema yang dapat diterapkan atau digunakan untuk menganalisis kebijakan yang diambil dari proses pengambilan keputusan, antara lain (1) solusi dominan yang terbentuk oleh dominasi atau tekanan norma yang mengutamakan ide dari pemimpin kelompok; (2) *deadlock solution*, yaitu ketika tidak adanya suara dalam proses pengambilan keputusan atau tidak terciptanya suatu solusi yang

dominan; (3) solusi integratif yang mana muncul dengan saling menyempurnakan dan mengevaluasi solusi yang ditawarkan masing-masing individu; (4) *subset solution* adalah solusi atau ide yang muncul dengan sifat yang lebih buruk karena terlalu banyaknya kompromi yang dipaksakan oleh pihak-pihak terkait (Neack 2008).

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan luar negeri Amerika Serikat untuk melakukan invasi ke Afghanistan merupakan solusi dominan. Sebagaimana telah didefinisikan di atas, solusi dominan merupakan kebijakan yang dihasilkan dari adanya dominasi atau tekanan ide dari pemimpin kelompok. Hal itu terlihat oleh dominasi kelompok pengambil keputusan yang menduduki kursi lembaga eksekutif serta legislatif Amerika Serikat pada saat itu. Para kelompok pengambil keputusan tersebut juga sangat menekankan serta mengedepankan norma-norma dari aliran Neokonservatisme mereka.

Dominasi para pemimpin kelompok dalam solusi dominan dapat dilihat secara lebih detail dari beberapa penjelasan berikut. Pertama, Presiden Bush tentu saja memiliki kekuatan paling besar untuk menekan pihak lainnya karena Presiden Bush menguasai struktur lembaga eksekutif. Begitu juga dengan Richard B. Cheney yang menjadi wakil presiden. Bersandingan dengan Presiden Bush tentu saja semakin menguatkan dominasi Cheney atas kekuasaan di kabinet. Lebih dari itu, peran dari Donald Rumsfeld sebagai menteri pertahanan serta Colin K. Powell sebagai menteri luar negeri yang juga mempunyai wewenang yang besar dalam proses pengambilan keputusan.

Kesimpulan

Eksplanan kelompok bersifat sangat rinci dan jelas untuk digunakan dalam menganalisis proses dari pengambilan kebijakan yang mana didasarkan pada banyak aspek. Lebih dari itu, kelompok juga memiliki arah dari kebijakan yang mereka hasilkan yang mana lebih menitikberatkan pada keberhasilan kelompok itu sendiri daripada pemecahan masalah (Neack 2008). Selain itu, jika dibandingkan dengan eksplanan individu, dimensi yang dianut oleh kelompok merupakan dimensi yang lebih luas. Peran dari analisis kelompok sendiri juga lebih pada bagaimana suatu kumpulan individu menyiapkan aksi mereka sebagai respon dari suatu peristiwa atau kejadian.

Penggunaan eksplanan kelompok juga dapat memberi jawaban atas pertanyaan terkait bagaimana interaksi antara kelompok pembuat kebijakan serta alasan dibalik pemilihan kebijakan tersebut dapat didapatkan dan dipahami. Seperti yang sudah dijelaskan oleh penulis diatas bahwa jenis kelompok yang berpengaruh dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada saat itu adalah *coalition decision-unit*. Hal itu terlihat dari dalam tubuh pemerintahan Amerika Serikat yang penuh dengan perdebatan tentang perbedaan pendapat karena dilatarbelakangi oleh kepentingan masing-masing anggota. Namun, perdebatan tersebut akhirnya dapat diselesaikan dengan adanya dominasi dari orang-orang atau kelompok yang memiliki posisi strategis serta tinggi dalam kursi pemerintahan Amerika Serikat pada saat itu, yaitu kelompok Neokonservatisme.

Dalam kasus invasi Amerika Serikat ke Afghanistan ini, dinamika perdebatan yang terjadi pun tidak begitu rumit. Seluruh opsi kebijakan yang diajukan oleh

lembaga eksekutif dengan mudahnya mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Walaupun ada perlawanan dari kelompok oposisi, yaitu kelompok *New Left*, tapi hal tersebut tidak cukup mempengaruhi kebijakan yang diusulkan. Hal itu disebabkan karena anggota dari kelompok *New Left* yang menduduki kursi pemerintahan Amerika Serikat pada saat itu tidak memiliki *power* yang kuat dan wewenang yang tinggi untuk mempengaruhi proses pengambilan kebijakan Amerika Serikat. Hingga pada akhirnya, usulan untuk melakukan invasi militer ke Afghanistan pun menjadi suatu keputusan bersama kelompok, yaitu pemerintahan Amerika Serikat.

Daftar Pustaka

Buku

- Breuning, 2007. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Chapter 4, pp. 85-112.
- Dobrzynski, Judith H. 1995. *The Right Choice for the Job*. The New York Times.
- Duncan, Russel & Goddard, Joseph. 2003. *Contemporary America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fajri, Fadhillah dan Rusdiyantara. 2007. *Neokonservatisme dan Politik Luar Negeri Amerika Serikat Terhadap Islam Politik*.
- Gergez, Fawaz. A. 1999. *America and Political Islam: Clash of Civilization or Clash of Interest?*
- Neack, L. 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers.
- Philips, Kevin. 2006. *American Theocracy, The Peril and Politics of Radical Religion, Oil and Borrowed Money in the 21st Century*.
- Schmidt, Steffen W., Mack C. Shelley II, dan Barbara A. Bardes. 2010. *American Government and Politics Today*. United States of America: Wadsworth, Cengage Learning.

Daring

- Duigan, Brian. 2010. *George Walker Bush*. (daring). Tersedia di: www.famoustexans.com/georgewbush.htm. Diakses pada 09 April 2017.
- Feifer, Gregory. 2010. *Interview: Douglas Feith Defends Bush Policies*. Daring. Tersedia di: www.rferl.org/a/interview_Douglas_Feith_Defends_Bush_Policies/2220476.html. Diakses pada 18 April 2017.
- Hamilton, William. 2004. *Bush Began to Plan War Three Months After 9/11*. (daring). Tersedia di: www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A17347-2004Apr16.html. Diakses pada 18 April 2017.
- Hooper, Molly K. 2010. *Boehner favored as 61st House Speaker on his 61st birthday*. (daring). Tersedia di: www.thehill.com/homenews/house/129727-boehner-elected-61st-speaker-of-the-house-on-his-61st-birthday. Diakses pada 09 April 2017.
- Kristol, William and Robert W. Kagan. 1996. "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy". (daring). Tersedia di: <http://www.newsfocus.org/Docs/W.Kristol-Neo-Reaganite.pdf>. Diakses pada 15 Maret 2017.
- Leopold, Jason. 2003. *Wolfowitz Admits Iraq War Planned Two Days After 9-11*. Daring. Tersedia di: www.utne.com/community/wolfowitz-admits-iraq-war-planned-two-days-after-9-11. Diakses pada 18 April 2017.

- Poladian, Charles. 2015. "The United States After 9/11: 6 Things That Have Changed Since 2001". (daring). Tersedia di: <http://www.ibtimes.com/pulse/united-states-after-911-6-things-have-changed-2001-2093156>. Diakses pada 19 Maret 2017.
- Powell, Scott S.. 2012. *Why the New Left Is Now the Democratic Party*. (daring). Tersedia di: www.theblaze.com/contributions/why-the-new-left-is-now-the-democratic-party/. Diakses pada 08 April 2017.
- Russert, Tim. 2003. *Transcript for 14 Sept*. Daring. Tersedia di: http://www.nbcnews.com/id/3080244/ns/meet_the_press/t/transcript-sept/#.WPX9BmmGPIU. Diakses pada: 18 April 2017.
- Yuliantoro, Nur Rachmat. 2012. "Neokonservatisme dan Politik Luar Negeri Amerika Serikat". (daring). Tersedia di: <http://americaintheworld.typepad.com/.a/6a00e553af4afi88330120a6b0fo6b970c-500wi>. Diakses pada 19 Maret 2017.
- Washington's Blog. 2012. *U.S. Officials Guilty of War Crimes for Using 9/11 As a False Justification for the Iraq War*. (daring). Tersedia di: <http://www.washingtonsblog.com/2012/10/5-hours-after-the-911-attacks-donald-rumsfeld-said-my-interest-is-to-hit-saddam-he-also-said-go-massive-sweep-it-all-up-things-related-and-not-and-at-2.html>. Diakses pada 18 April 2017.

Jurnal/Dokumen Kenegaraan

- Hermann, C. F. *et al.* 2001. "Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions", dalam *International Studies Review*, 3, hlm. 133-168.
- Lynd, Staughton. 1969. "The New Left", dalam *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 382, *Protest in the Sixties*.
- McGlinchey, S. dan Politikon. 2010. "Neoconservatism and American Foreign Policy", dalam *The IAPSS Journal of Political Science*, 16 (1). hlm. 21-34. ISSN 1583-3984.
- Rosenau, J. 1987. "Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy", dalam C. F. Hermann, C. W. Kegley Jr., dan J. N. Rosenau (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin.
- U.S. Department of Defense. 2017. *About the Department of Defense (DOD)*. (daring). Tersedia di: <https://www.defense.gov/About>. Diakses pada 8 April 2017.