

Dampak Retaliasi Kebijakan Serangan *Drone* kontra Terorisme Amerika Serikat Di Pakistan

Prakoso Permono
Program Studi Kajian Terorisme, Sekolah Kajian Strategik dan Global,
Universitas Indonesia.

Surat elektronik: prakoso.putra@ui.ac.id

ABSTRAK

Penggunaan *drone* atau *unmanned aerial vehicle* menjadi salah satu pokok strategi kontra terorisme Amerika Serikat di berbagai kawasan, khususnya Pakistan. Terdapat berbagai reaksi pada kebijakan kontra terorisme ini baik dari publik dan partai politik Amerika Serikat maupun Pakistan, bahkan amat mungkin terjadi dampak retaliasi publik Pakistan sebagai reaksi dari serangan *drone* tersebut. Penelitian ini berusaha menjelaskan rasionalisasi apa yang dijadikan landasan pemerintah Amerika Serikat menggunakan serangan *drone* dalam strategi kontra terorismenya. Rasionalisasi tersebut kemudian akan dihadapkan pada kemungkinan dampak retaliasi yang diakibatkan dari penerapan strategi tersebut. Penelitian ini menggunakan beberapa teori analisis kebijakan luar negeri seperti aktor rasional, *game theory*, poliheuristik, dan *prisoner's dilemma*. Untuk menjabarkan data yang ada dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kepustakaan dan data yang disajikan oleh berbagai lembaga penelitian. Kesimpulan dari penelitian ini adalah strategi penggunaan *drone* merupakan strategi rasional sekalipun berpotensi menimbulkan dampak retaliasi dan *blowback* di Pakistan.

Kata kunci: Drone; kontra terorisme; Amerika Serikat; Pakistan.

ABSTRACT

The use of drones or unmanned aerial vehicles is one of main strategies of the United States of America in various regional conflict, especially Pakistan. There have been various reactions to this counter-terrorism policy from both public and political party in the United States and Pakistan, even it's possible that retaliation likely will be public reaction in Pakistan to drone attack. This research attempts to explain rationalization of use of drone attack as counter-terrorism strategy. The rationalization will then be faced with possibility of retaliation as impact to this strategy. This study uses several theories of foreign policy analysis such as rational actors, game theory, poliheuristic, and prisoner dilemma. To explain furthermore, this research use qualitative methods with critical literature study with data from various research institutions. The conclusion of this study is that strategy of using drones is a rational strategy even though it has blowback effect of retaliation in Pakistan.

Keywords: Drone; counter-terrorism, United States; Pakistan.

PENDAHULUAN

Serangan *Drone* Amerika Serikat atas Pakistan

Unmanned aerial vehicle atau yang juga kerap disebut sebagai *dronet* telah memberi corak baru dalam strategi kontra terorisme Amerika Serikat bahkan dunia. Dalam catatan literatur serangan *drone* pertama kali dilaksanakan pada masa pemerintahan George W. Bush di Yaman pada tahun 2002 dan terus meningkat seiring dengan berjalannya waktu. Serangan *dronet* tersebut tentu saja merupakan reaksi pemerintah Amerika Serikat pada serangan 9/11 di New York pada setahun sebelum serangan *drone* pertama sebagai bentuk *Global War on Terror* (Siemion, 2013). Penggunaan *drone* atau pesawat tanpa awak ini kemudian dipopulerkan pada masa pemerintahan Barack Obama (2009 – 2016) sebagai strategi kontra terorisme global Amerika Serikat. Pada masa pemerintahan Barack Obama diotorisasi sejumlah 550 kali serangan ke wilayah kedaulatan Pakistan, Yaman, dan Somalia serta beberapa negara yang sama sekali tidak dalam keadaan perang melawan Amerika Serikat. Angka ini berbanding dengan 49 serangan pada masa George W. Bush selama masa pemerintahannya. Secara berkelanjutan pemerintah Amerika Serikat menggunakan serangan *drone* yang mematikan secara rahasia dalam rangka peperangan melawan Al-Qaida dan berbagai jaringan kelompok teror yang tersebar secara sporadis di kawasan Timur Tengah termasuk juga *Islamic State* di Suriah dan Irak (Castelino, 2018).

Dalam kasus Pakistan sejumlah serangan dalam jumlah yang cukup signifikan tercatat. Sekalipun catatan-catatan tersebut merupakan data dasar yang telah dikelola oleh para akademisi berdasar sumber-sumber yang amat terbatas, hal ini disebabkan oleh terbatasnya informasi yang juga menjadi isu transparansi, isu legal, efektivitas, dan efisiensi dalam penggunaan *dronemiliter* ini (Castelino, 2018). Sepanjang masa pemerintahan Bush, Obama, dan Trump telah dilaksanakan 414 kali serangan *dronemiliter* ke Pakistan. Sebanyak 48 kali pada pemerintahan Bush, 353 kali pada pemerintahan Obama, dan 13 kali pada masa pemerintahan Trump. Sejumlah korban tercatat sepanjang tiga pemerintahan tersebut dengan detail 245-303 korban sipil, 1.910-3.071 target militer (musuh), dan korban yang tidak dapat teridentifikasi sejumlah 211-328 jiwa. Sasaran serangan *dronedi* Pakistan adalah jaringan teror khususnya pimpinan jaringan seperti Taliban, Al-Qaida, bahkan *Islamic State*. Pakistan merupakan sasaran terbesar serangan *drone* Amerika Serikat dibandingkan sasaran lain seperti Yaman dan Somalia, sedangkan Libya menempati posisi teratas dengan 2.611 kali serangan namun

bersifat gabungan antara berbagai negara koalisi (New America, 2019). Data serangan *drone* Amerika Serikat ini cukup signifikan di kawasan tersebut.

Strategi penggunaan *dronemiliter* dianggap efektif dalam menjalankan kebijakan kontra terorisme Amerika Serikat. Terlihat dari anggaran belanja negara yang cukup besar bagi alokasi pengembangan dan pengadaan *dronemiliter* sejumlah 34,6 miliar USD antara anggaran tahun 2003 sampai 2018. Keseluruhan anggaran *dronedialokasikan* dengan urutan terbesar pada *US Air Force* (angkatan udara), *Navy and Marine Corps* (angkatan laut), *US Army* (angkatan darat), *SOCOM (Special Operations Command)*, dan kementerian pertahanan atau *US Department of Defense* (Gettinger, 2017). *Dronemiliter* memiliki kapabilitas yang mencakup berbagai hal yang mengubah strategi dan seni peperangan, oleh sebab itu pula era perang kini kerap disebut sebagai *asymmetrical warfare* (perang asimetris). Kemampuan *dronemeliputi* berbagai kepentingan perang seperti fungsi intelijen dan juga fungsi strategis militer, misalnya saja *drone* Predator dan Reaper dapat secara spesifik memantau individu secara diam-diam dalam hitungan 14 jam, mengumpulkan intelijen, bahkan melancarkan serangan mematikan (Zenko, 2013). Data intelijen yang diperoleh secara langsung dapat diakses dan dianalisis oleh para analis dalam tim pengendali *drone*. Kelebihan *drone* juga khususnya adalah meminimalisir atau bahkan menghilangkan ancaman nyawa pada *standing army* atau tentara reguler (Lewis & Vavrichek, 2016).

Dronemiliter boleh jadi menjadi masa depan peperangan. Data menunjukkan bahwa setelah serangan teror 9/11 sejumlah 95% pembunuhan yang tidak terjadi di medan peperangan dijalankan melalui serangan *drone*. Otoritas Amerika Serikat begitu mengandalkan fungsi *dronemiliter*. Paling tidak terdapat satu alasan utama mengapa *dronem* menjadi masa depan peperangan Amerika Serikat, yaitu karena kemampuan *drone* untuk menggantikan fungsi manusia dalam peperangan. Hal ini secara otomatis menghilangkan istilah *killed in action* (meninggal saat tugas), *missing in action* (hilang dalam tugas), atau *prisoner of war* (tahanan perang) atau *hostages* (sandera). Sehingga Amerika Serikat tidak perlu menderita terhadap dampak peperangan secara fisik. *Drone* juga dianggap sangat efektif dalam mengeliminasi target-target yang ditentukan (Zenko, 2013). Namun demikian kapabilitas yang dimiliki *dronemiliter* ini menyisakan berbagai permasalahan yang menjadi perhatian berbagai kalangan baik di Pakistan maupun di Amerika Serikat.

Isu korban warga sipil hingga hari ini tetap menjadi perhatian yang utama. Sekalipun otoritas Amerika Serikat menegaskan bahwa penggunaan *dronem* memiliki

katalis khusus untuk dapat meminimalisir korban sipil, atau disebut sebagai senjata dengan *low collateral damage*. Presiden Obama yang pada masa pemerintahannya secara maksimal menggunakan instrumen *dronemiliter* menyatakan bahwa sebelum seluruh serangan *dronedilakukan* telah ditetapkan ukuran dan standar tertentu untuk memastikan tidak ada korban sipil baik meninggal maupun terluka, ini adalah standar tertinggi yang kami terapkan (Lewis & Vavrichek, 2016). Pada tahun 2013 pemerintahan Obama juga menerbitkan *Presidential Policy Guidance* tentang prosedur persetujuan pengambilan *direct action* terhadap target teroris di luar kedaulatan Amerika Serikat dan area konflik, panduan ini menetapkan sebuah standar operasional meliputi penghormatan pada kedaulatan asing serta hukum perang dan humaniter. Panduan tersebut juga menetapkan sebuah standar serangan tanpa mengorbankan objek non kombatan/warga dan objek sipil (Departement of Justice, 2019). Sekalipun sudah terdapat mekanisme yang ditetapkan sebagai standar penggunaan *dronenamun* data faktual tetap menunjukkan angka korban sipil yang tidak sedikit. Korban sipil yang berjatuh sebagai bentuk pelanggaran kemanusiaan ini menjadi perhatian baik di Pakistan maupun di Amerika Serikat.

Reaksi Publik Amerika Serikat dan Pakistan

Cukup mengejutkan bahwa publik Amerika Serikat secara umum mendukung penggunaan serangan *dronedi* Pakistan dan berbagai negara berdaulat lainnya. Paling tidak 65% warga negara Amerika Serikat menyetujui kebijakan pemerintahnya untuk menggunakan *dronemiliter* dalam strategi kontra terorismenya. Dalam penelitian yang menampilkan data 65% dukungan pada serangan *dronetersebut* digunakan beberapa variabel untuk membedah segmentasi kasus penggunaan *dronedengan* hasil yang berbeda-beda. Dalam kasus risiko yang tinggi bagi penerbang dalam serangan langsung 58% mendukung serangan *drone*. Dalam kasus target yang bersifat *low values* masyarakat Amerika Serikat menentang penggunaan serangan udara baik dengan pesawat awak maupun *drone*. Dalam kasus adanya kemungkinan besar korban sipil publik Amerika Serikat sejumlah 25% menyetujui serangan pesawat awak dan hanya 16% yang mendukung serangan *drone*, dengan sisa mayoritas tidak menyetujui adanya serangan. Secara demografis juga terdapat data yang menunjukkan pola dukungan publik Amerika Serikat atas serangan udara di wilayah kedaulatan negara lain. Pada survei yang dipublikasikan pada September 2016 ini menunjukkan kelompok utama pendukung serangan *drone* adalah afiliasi partai Demokrat, sedangkan partai Republikan memiliki kecenderungan dukungan pada *dronedan* penggunaan pesawat awak,

kelompok yang menolak keduanya adalah publik generasi milenial Amerika Serikat. Secara spesifik Demokrat dan Republikan memiliki sudut pandang yang mirip dalam penggunaan serangan udara, mayoritas keduanya mendukung serangan *drone*, sedangkan Republikan juga cukup besar mendukung serangan pesawat awak. Namun ketika dihadapkan pada korban sipil Demokrat cenderung tidak mendukung serangan udara dalam bentuk apapun sebesar 61,5% sedangkan dihadapkan pada kasus yang sama reaksi penolakan serangan Republikan sangat minim sekecil 41% penolakan (Schneider & Macdonald, 2016). Data tersebut menunjukkan bahwa publik AS secara keseluruhan memandang masalah utama serangan udara adalah jatuhnya korban sipil, namun publik tetap memilih serangan udara dalam bentuk *drone* sebagai usaha menghindari korban jatuh dipihak AS. Jatuhnya korban sipil kerap kali tidak mendapat reaksi yang berarti dari publik AS sehubungan dengan data tidak akurat yang dimiliki otoritas AS (Lewis & Vavrichuk, 2016).

Berbeda dengan reaksi publik Pakistan terhadap serangan *drone* Amerika Serikat di wilayah kedaulatannya. Dalam sebuah penelitian yang dilaksanakan pada 4 (empat) provinsi di Pakistan (Punjab, Sind, Kybher Paktunkwa, dan Balochistan) menunjukkan sebuah kesamaan pola pendapat publik terhadap serangan *drone* AS. Penelitian tidak dilakukan di wilayah *Federal Administrated Tribal Area* (FATA) yang merupakan bagian integral dari kedaulatan Pakistan namun secara administratif dikelola secara otonom, pada wilayah ini serangan *drone* Amerika Serikat umumnya dipusatkan. Di wilayah Pakistan isu serangan *drone* Amerika Serikat menjadi perhatian yang besar dalam pemberitaan media baik cetak, elektronik, televisi, dan radio. Dalam liputan-liputan tersebut banyak menampilkan dampak setelah serangan *drone* seperti hancurnya bangunan dan bahkan juga rekaman korban meninggal dari berbagai serangan *drone*. Publik Pakistan mereaksi serangan *drone* yang juga didukung oleh pemberitaan media yang masif dengan 60% publik menolak serangan *drone* dan 40% menyetujui. Serangan *drone* yang sering diasosiasikan dengan mempertahankan kepentingan keamanan kedua negara (AS dan Pakistan) mendapat reaksi 63% publik tidak setuju bahwa serangan *drone* adalah juga untuk kepentingan keamanan Pakistan. Kondisi ini ditambah dengan 95% publik Pakistan meyakini bahwa serangan *drone* AS terlalu banyak mengorbankan warga sipil Pakistan (*innocent people*) dan 56% publik Pakistan yakin bahwa banyak serangan *drone* AS yang dilaksanakan tanpa persetujuan otoritas Pakistan. Dugaan utama hasil penelitian ini adalah tingginya tingkat penolakan pada serangan *drone* AS disebabkan oleh publikasi media yang berlebihan dan pandangan sekelompok publik

Pakistan yang menganggap serangan tersebut bukanlah untuk kepentingan Pakistan melainkan kepentingan AS semata (Kaltenthaler dkk., 2012). Riset yang ada pada tahun 2012 ini disempurnakan dengan riset pada tahun 2017 tentang reaksi publik Pakistan. Penelitian pada tahun 2017 ini dilakukan dengan responden masyarakat akademis Pakistan dengan kualifikasi S2 (*master degree*) dan S3 (*doctoral degree*), hasilnya adalah 24,60% responden memandang serangan *drone* adalah benar digunakan untuk kontra terorisme. 23.10% percaya bahwa serangan tersebut adalah bentuk perang pada *weak states* disebabkan oleh serangan *drone* AS tidak dilakukan pada target teroris di negara yang relatif kuat secara politik dan militer. 15.40% percaya pada agenda AS untuk denuklirisasi Pakistan, 12.30% percaya serangan tersebut adalah *war against muslims* (perang terhadap muslim), dan 3.10% percaya serangan tersebut adalah agenda zionis. Pada pertanyaan tentang pelanggaran hak asasi manusia 93,85% percaya bahwa serangan tersebut melanggar HAM, dan 78,46% percaya serangan *drone* AS tidak berdampak positif pada berkurangnya terorisme. Parahnya menurut 63,10% responden menganggap serangan *drone* AS berdampak pada depresi, kemarahan pada pemerintah Pakistan, ketakutan dan berkembangnya pandangan ekstremis. Serangan *drone* tersebut juga berdampak pada reaksi dendam dan pembalasan sebesar 44,61% pada Amerika Serikat, 21,53% pada pemerintah Pakistan, 18,46% pada tentara Pakistan, dan 12,30% pada kelompok teroris lokal (Ahmed dkk., 2017). Data tersebut membawa kesimpulan bahwa publik Pakistan mayoritas menolak serangan *drone* AS atas alasan korban sipil dan dampak yang tidak mengurangi terorisme.

Dampak pada Kontestasi Global

Dampak yang cukup mengkhawatirkan dari serangan *drone* AS di kawasan dan khususnya di Pakistan adalah menyisakan *legal precedent* bagi *state actor* maupun *non state actor* lain. Hingga hari ini secara umum negara-negara di dunia tidak menggunakan instrumen pembunuhan dengan target (*targeted killing*) di luar negeri terkecuali Amerika Serikat, Inggris, dan Israel yang bahkan menyatakan secara publik bahwa pembunuhan di luar konflik bersenjata seharusnya diperbolehkan. Sikap negara-negara dunia ini disebabkan oleh seperangkat kebiasaan negara beradab dan hukum internasional bahkan hukum nasional yang melarang pembunuhan dengan target di luar negeri tanpa konteks konflik bersenjata. Negara-negara mengikatkan diri pada kesepahaman kebiasaan ini, bahwa larangan pembunuhan dengan target dalam situasi dalam adalah sebuah norma bersama. Sekalipun dalam konteks perang dan konflik bersenjata pembunuhan pada pimpinan kelompok (negara) asing tidak dibenarkan

karena dapat menghambat proses negosiasi yang membuka kemungkinan berakhirnya perang. Kendati serangan *drone* AS telah *compatible* dengan hukum dan kebijakan nasionalnya, strategi tersebut tetap dikategorikan sebagai *extrajudicial killing* (pembunuhan melampaui hukum). Pembunuhan tersebut bagi otoritas AS merupakan hal yang wajar menimbang perang global melawan terorisme, namun serangan tersebut tetap dilakukan di wilayah negara berdaulat yang tidak berperang dengan AS. Fenomena ini menciptakan ruang abu-abu tentang status perang-damai dan hubungannya dengan kedaulatan *host country*. Fenomena ini memberi *example* atau bahkan *legal precedent* bagi aktor-aktor lain untuk menjalankan aksi serangan serupa. Misalnya Israel yang mulai melakukan serangan *dronedi* Sinai dan Palestina, juga Cina yang mempertimbangkan opsi serangan bandar narkoba di Myanmar (Boyle, 2015). Hingga hari ini banyak negara telah memiliki kapasitas *drone* baik secara produksi maupun operasional seperti Iran, Cina, Rusia, Ukraina, Belarusia, Korea Utara dan Selatan, Australia, dan beberapa negara Eropa (New America, 2019). *Legal precedent* ini dapat membuka medan perang baru dan melahirkan era disrupsi yang semakin besar dalam konteks *asymmetrical warfare*, dengan demikian *jus in bello* atau hukum perang akan menghadapi tantangan zaman melalui pergolakan dan jatuhnya banyak korban.

KERANGKA TEORETIS

Teori-teori Analisis Kebijakan Luar Negeri

Sehubungan dengan ancaman dan metode Amerika Serikat dalam mencapai kepentingan nasionalnya tersebut sebuah pertanyaan tersisa dalam benak kita. Bagaimana proses sehingga serangan *drone* militer di wilayah berdaulat negara lain dipilih sebagai instrumen kepentingan nasional Amerika Serikat? Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pengambilan kebijakan tersebut? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut penelitian ini menyajikan beberapa alat analisis berupa teori untuk mengkaji sikap dan perilaku negara dalam kebijakan luar negerinya.

Dalam berbagai analisis mudah kita temui penjelasan-penjelasan tentang sikap atau perilaku sebuah negara. Sejatinya yang dimaksud sebagai perilaku sebuah negara merupakan sebuah keputusan atau kebijakan yang diambil atas nama kesatuan yang disebut sebagai negara, baik dalam keputusan yang diambil secara kolektif maupun secara individual tergantung konteks sistem pemerintahan suatu negara. Negara demokratis tentu memiliki mekanisme pengambilan keputusan yang berbeda dengan negara monarki absolut. Oleh sebab itu sesungguhnya perilaku dan sikap negara tidak

sekedar didasari oleh struktur absennya otoritas lebih tinggi di antara negara (*anarchy*) melainkan juga dapat dipelajari dari lewat kesatuan manusia di dalam sistem sebuah negara dan variabel-variabel yang menjadi dasar untuk mengambil sikap atau suatu kebijakan (Art&Jervis, 2007). Artinya terdapat kepentingan bagi peneliti hubungan internasional untuk mempelajari level analisis domestik dan kepentingan di dalamnya, khusus dalam penelitian ini adalah reaksi serta dinamika unsur penentu kebijakan di Amerika Serikat dalam fenomena serangan *dronemiliter* atas target di wilayah berdaulat Pakistan. Analisis tersebut dijelaskan dalam beberapa teori analisis kebijakan luar negeri.

Diantara teori-teori yang dipergunakan untuk menganalisis fenomena serangan *drone* Amerika Serikat ini penelitian ini menggunakan beberapa teori. Pertama adalah teori aktor rasional dan beberapa kritik di dalamnya. Beberapa komponen yang menjadi perhatian teori ini adalah (1) aktor pengambil keputusan, (2) lingkungan pengambilan keputusan, terdiri dari sekelompok individu atau banyak kelompok, (3) dan kebijakan yang dikeluarkan termasuk objek atau target kebijakan. Teori ini berusaha menganalisis suatu kemungkinan atau fenomena yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan yang telah dipertimbangkan secara rasional oleh aktor. Rasional artinya mempertimbangkan kebijakan dan turunannya agar sejalan dengan tujuan akhir kebijakan tersebut. Secara umum aktor akan mengidentifikasi beberapa kemungkinan kebijakan dari yang memiliki *feasibility* paling tinggi hingga paling rendah, dari yang memiliki risiko paling tinggi hingga paling rendah dengan kecenderungan memilih yang paling memungkinkan dan paling minim risiko. Kritik pada teori ini adalah adanya keterbatasan informasi dan pemahaman terhadap situasi dan kondisi sesungguhnya saat suatu kebijakan diterapkan. Juga terdapat kritik operasional dalam teori ini, artinya kebijakan yang dirumuskan pada tingkat elite amat mungkin tidak beroperasi sebagaimana direncanakan pada tingkat praktis (Slantcev, 2005). Teori ini diharapkan menjawab rasionalitas apa yang ditemukan dalam penggunaan strategi penggunaan *dronemiliter* tersebut dalam perhitungan risiko dan pemenuhan kepentingan nasional.

Tidak lengkap bila analisis penggunaan instrumen *dronemiliter* oleh Amerika Serikat di Pakistan hanya menggunakan teori aktor rasional. Analisis kepentingan nasional Amerika Serikat dengan objek kelompok teror di Pakistan perlu diperdalam untuk mendapatkan penjelasan yang lengkap terhadap proses dipilihnya kebijakan tersebut dan rasionalisasi di belakang kebijakan tersebut yang melibatkan variabel di luar kelompok pengambil keputusan. Untuk itu beberapa teori komplementer yang akan

digunakan dalam analisis ini adalah *game theory* dengan konsep *prisoner's dilemma* dan teori poliheruristik. *Game theory* menempatkan kebijakan luar negeri dalam sebuah kajian strategik, artinya suatu kebijakan luar negeri aktor merupakan bagian tak terpisahkan dari pengaruh aktor-aktor lain. Aktor lain yang dimaksud adalah analisis aktor pada tingkat domestik maupun internasional. Teori ini beranggapan bahwa kedua tingkat analisis tersebut mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Pertimbangan domestik dilakukan oleh aktor penentu kebijakan misalnya dampak pemilihan umum, opini publik, dan birokrasi kebijakan pada tingkat domestik serta pertimbangan kekuatan, kepentingan kawasan, dan rezim-rezim pemerintahan yang terlibat dalam tingkat internasional. Teori ini kemudian diperkuat dengan konsep *prisoner's dilemma* yang menguatkan posisi objek serangan *drone* yaitu kelompok teror yang menggambarkan adanya keterbatasan komunikasi karena *nature* kedua aktor yang berbeda (*state vs non state actor*). Teori ini menggunakan *metaphor* dua tahanan yang diinterogasi secara terpisah, keduanya memiliki pilihan untuk bersaksi memberatkan tahanan lain dan mendapat pengampunan atau menjaga rahasia dan menolak bicara, keduanya memiliki risiko. Namun demikian risiko yang lebih kecil adalah dengan bersaksi memberatkan jika tahanan lainnya berteguh untuk tidak bersaksi, namun yang pasti adalah tidak ada pola dalam pengambilan keputusan ini. Maka kecenderungan dalam keterbatasan komunikasi dan informasi atas lawan membuat aktor memilih opsi yang paling menguntungkan (Mintz & DeRouen, 2010).

Sedangkan teori poliheuristik memiliki sudut pandang tambahan dalam menguatkan teori yang telah dikemukakan di atas. Sudut pandang tersebut adalah sudut pandang yang menawarkan beberapa jalan pintas dalam pengambilan kebijakan, proses analisis teori ini dibagi menjadi dua yaitu pertama menolak segala bentuk kebijakan yang tidak dapat diterima oleh pengampu kebijakan berdasarkan rasionalitas pribadi (yang didasari pada perhitungan kepentingan pribadi) dan kedua dengan mencari alternatif dengan perhitungan maksimal keuntungan dan risiko yang minimal (James & Zhang, 2005). Pendekatan ini merujuk pada penting dan esensialnya pertimbangan politik domestik seperti faksi-faksi yang timbul dalam pemerintahan dan internal partai dalam penentuan sebuah kebijakan luar negeri (Mintz & DeRouen, 2010). Teori-teori tersebut di atas bukan bertujuan untuk menentukan mana kebijakan luar negeri yang baik melainkan untuk melihat rasionalitas dan pertimbangan-pertimbangan yang dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat dalam menggunakan serangan *dronedi* Pakistan. Dengan teori ini dapat diuji bagaimana publik Amerika Serikat beraksi, komunitas

penggiat hak asasi manusia, dan faksi-faksi Demokrat dan Republikan dalam parlemen bersikap untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri ini.

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dipaparkan di atas penulis merumuskan beberapa pertanyaan penelitian. Di antara pertanyaan penelitian dimaksud adalah (1) Bagaimana pemerintah Amerika Serikat merasionalisasikan penggunaan *drone* militer di wilayah Pakistan dengan segala kritik yang ada? (2) Bagaimana dampak retaliasi yang muncul di Pakistan sebagai reaksi dari serangan *drone* Amerika Serikat di wilayah tersebut? (3) Bagaimana hubungan antara rasionalitas strategi penggunaan *drone* AS dengan faktor retaliasi yang disebabkan olehnya? Ketiga pertanyaan penelitian tersebut akan dibahas menggunakan teori yang telah dibahas pada bagian pendahuluan.

METODE PENELITIAN

Untuk memberi gambaran yang komprehensif dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif diartikan sebagai sebuah pendekatan dengan *output* penelitian berupa penjelasan-penjelasan deskriptif tentang isu yang diamati, atau ditulis oleh peneliti (Suyatno & Bagong, 2005). Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan baik dari sumber data primer yang dapat diakses secara daring maupun sumber data sekunder berupa penelitian-penelitian yang berhubungan dengan tema ini sejak aksi serangan *drone* pertama Amerika Serikat tahun 2002 sampai dengan tahun 2018. Data-data yang penulis dapatkan kemudian akan dianalisis menggunakan teori yang telah dipaparkan di atas beserta konsep-konsep pendukungnya.

PEMBAHASAN

Kepentingan Nasional Amerika Serikat

Kebijakan luar negeri merupakan sebuah gambaran sikap suatu negara pada tingkat internasional (Mintz & DeRoun, 2010). Dalam kajian ilmu hubungan internasional terdapat sebuah asumsi yang ketat terhadap sifat negara. Yang paling utama adalah bahwa negara selalu bersifat dan bertindak berdasarkan rasionalitas, adapun maksud rasional ialah berdasarkan perhitungan untung dan rugi yang dilatarbelakangi oleh kepentingan nasional suatu negara (Slantcev, 2005). Kepentingan nasional oleh arus utama realisme diidentifikasi secara khusus adalah kepentingan akan *survival* dan *security*, bertahan hidup dan keamanan (Morgenthau, 2007). Dengan demikian maka kepentingan Amerika Serikat dalam kebijakannya menggunakan serangan *dronemiliter* di wilayah kedaulatan negara lain pasti didasari oleh keperluan

bertahan hidup dan kebutuhan akan keamanan yang dianggap dapat menjadi ancaman serius. Oleh sebab itu sebagai hipotesis, kebijakan penggunaan *drone* militer di Pakistan patut diduga merupakan kebijakan yang rasional.

Secara eksplisit Amerika Serikat menjabarkan beberapa ancaman khususnya yang berhubungan dengan terorisme dan kawasan Timur Tengah. Sejak masa pemerintahan Bill Clinton hingga Donald Trump hari ini Amerika Serikat tidak kehilangan kepentingan yang sama di kawasan Timur Tengah, salah satunya tentu berkaitan dengan ancaman terorisme. Pada masa Bill Clinton kebijakan AS pada kawasan tersebut salah satunya adalah retaliasi dengan kekuatan militer, seperti saat terjadinya serangan atas mantan presiden George Bush yang direaksi dengan serangan militer ke kantor pusat intelijen Irak yang diduga mendalangi teror (Badey, 2007). Pada masa George Bush yang juga saat terjadinya serangan 9/11 kebijakan AS memaksimalkan fungsi intelijen dan penggunaan militer ke kawasan Timur Tengah seperti Irak dan Afganistan, pada masa ini pula serangan *dronemulai* dilakukan yang kemudian ditingkatkan pada masa pemerintahan Obama (Kaczmarek dkk, 2018). Serta pada masa Trump yang secara spesifik menyebut kawasan Timur Tengah dan radikalisme Islam sebagai sumber ancaman bagi Amerika Serikat.

Hingga kini ancaman terorisme masih menjadi salah satu ancaman keamanan terbesar Amerika Serikat. Pemerintahan Trump misalnya merumuskan sebuah dokumen strategi keamanan nasional Amerika Serikat. Di dalam dokumen tersebut dipaparkan bentuk bentuk ancaman sesuai dengan perspektif pemerintahan Trump di antaranya ancaman pada perbatasan Amerika Serikat, senjata pemusnah masal, ancaman pandemik dan senjata biologis, teroris dan jihadis, dan kejahatan transnasional. Terorisme jihadis dijadikan salah satu ancaman bagi keamanan Amerika Serikat (Trump, 2017). Oleh sebab itu serangan *dronemiliter* di wilayah kedaulatan Pakistan juga merupakan sebuah turunan kebijakan nasional keamanan Amerika Serikat. Pada penelitian ini penulis tidak berusaha menjelaskan sifat suatu kebijakan (baik/buruk), melainkan mana kebijakan yang rasional dan sesuai dengan asumsi teori yang digunakan dalam penelitian ini.

Berdasarkan perjalanan panjang kontra terorisme Amerika dapat dirumuskan bahwa kepentingan nasional paling utama Amerika Serikat adalah menjaga rakyat, properti, dan *American values* baik di dalam maupun di luar negeri dari ancaman terorisme (Trump, 2018). Mengamankan jiwa, properti, dan *values* merupakan pokok kebijakan luar negeri Amerika Serikat, dalam strateginya juga pemerintah AS berusaha

mempersiapkan tanggap darurat pada aksi serangan teror untuk meminimalisir jatuhnya korban dan kerugian. Kepentingan tersebut menjadi kunci kebijakan luar *negeri* AS yang kemudian berhubungan dengan strategi penggunaan *dronemiliter* di Pakistan, untuk meminimalisir jatuhnya korban dan kerugian. *Human security* warga negara Amerika Serikat bagi pemerintahnya merupakan sebuah hal yang pokok. Dalam mencapai kepentingan nasional kontra terorisme untuk meminimalisir atau bahkan usaha yang kerap disebut untuk menghilangkan ancaman terorisme konsep-konsep semacam ini juga dipakai. Dalam teori aktor rasional di awal telah dijelaskan bahwa negara merupakan aktor rasional yang memperhitungkan untung dan rugi dalam mengambil tindakan (Mintz & DeRouen, 2010). Logis untuk memandang bahwa keamanan personel militernya merupakan salah satu perhatian yang menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan.

Rasionalisasi Penggunaan *Drone* Militer

Terlepas dari rasionalitas yang telah dikemukakan di atas, penggunaan *drone* menghadapi sebuah tantangan efektivitas. Dalam sebuah penelitian yang disajikan dalam *American Political Science Association* tahun 2015 dijelaskan bahwa keberhasilan serangan *drone* AS di Pakistan merupakan sebuah keberhasilan temporer dari keseluruhan target kontra terorisme. Kesimpulan penelitian tersebut adalah serangan *drone* AS tidak berimplikasi langsung terhadap meningkatnya serangan teror di Pakistan maupun Afganistan (Johntson & Sarbahi, 2015). Kesimpulan tersebut pada satu sisi memberi peluang label keberhasilan bagi strategi penggunaan *dronemiliter* AS, namun perlu menjadi catatan bahwa strategi tersebut berhasil secara temporer dan tidak menghilangkan akar masalah secara langsung. Tentu terhentinya serangan saat dilakukan serangan *drone* amat mungkin mengandung kontribusi instrumen kontra terorisme lain.

Strategi yang telah dijalani Amerika Serikat sejak tahun 2001 setelah serangan 9/11 hingga kini tentu telah melalui berbagai *feasibility studies*, sebagaimana penulis asumsikan bahwa serangan *drone* adalah sebuah strategi yang rasional. Oleh sebab itu bagaimana ukuran keberhasilan serangan *drone* Amerika Serikat? Pertama-tama data menunjukkan bahwa serangan *drone* AS di Pakistan secara umum menargetkan pemimpin organisasi teror misalnya sejak Mei 2016 hingga Juli 2018 serangan *drone* AS telah berhasil membunuh 10 pemimpin organisasi teror mulai dari kelompok Taliban Pakistan, kelompok Haqqani, ISIS, bahkan salah satu jaringan lama Al-Qaida (New America, 2019). Target pemimpin organisasi tersebut menyisakan pertanyaan,

apakah dengan dibunuhnya pemimpin organisasi maka jaringan organisasi akan bubar? Byman (2009) menyatakan bahwa pembunuhan pada pemimpin jaringan teroris adalah suatu hal yang sulit, kerap kali tidak efektif, atau bahkan berdampak jauh lebih buruk. Sulit untuk mencari target yang tepat dalam pembunuhan pemimpin organisasi teror, demikian pula fakta bahwa sejak serangan pertama Amerika Serikat pada kawasan tersebut hingga hari ini organisasi teror tidak mengalami kepunahan dan hanya sekedar berganti nama serta *modus operandi*. Oleh sebab itu penelitian ini dapat menemukan rasionalitas strategi penggunaan *dronemiliter*, rasionalitas tersebut akan penulis bandingkan dengan dampak retaliasi yang muncul kemudian.

Berdasarkan identifikasi kepentingan nasional Amerika Serikat yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis mengidentifikasi empat argumen utama rasionalisasi penggunaan serangan *dronemiliter*. Empat argumentasi utama dalam rasionalisasi penggunaan *drone* adalah tidak mengandung risiko penggunaan tentara, dukungan publik yang besar, konteks perang asimetris melawan terorisme, dan monopoli *drone*. Penggunaan serangan *drone* militer bila dibuat perbandingan dapat dibandingkan dengan serangan menggunakan pesawat tempur dengan awak. Oleh sebab itu rasionalisasi pertama dapat dijelaskan melalui perbandingan dua instrumen tersebut. Penggunaan pesawat awak dan *drone* keduanya memiliki kekurangan masing-masing, namun rasionalitas yang paling utama dalam argumentasi ini adalah peranan awak (tentara) dalam pesawat tempur. Ketika pemerintah menggunakan *dronemiliter* maka keuntungan mutlak adalah operator jarak jauh yang aman dari ancaman-ancaman yang terjadi di lapangan. Keuntungan ini ditambah dengan kemampuan *drone* dengan waktu yang cukup lama dan kemampuan secara *real time* memberikan laporan untuk evaluasi. *Human error* dalam penggunaan pesawat awak juga terbilang tinggi karena verifikasi target harus dilaksanakan sesegera mungkin, berbeda dengan *dronemiliter* yang memiliki waktu yang cukup leluasa untuk memverifikasi target serangan (Lewis & Vavrichek, 2016). Penting melihat unsur hilangnya ancaman pada nyawa awak (tentara) dalam penggunaan *dronemiliter*. *Game theory* dapat membaca fenomena ini sebagai bentuk pengambilan keputusan rasional yang didasari pada tekanan domestik, korban militer yang besar tentu menjadi skandal bagi suatu pemerintahan, khususnya saat yang sama tidak mampu secara nyata membuktikan kemenangan dalam strategi kontra terorisme tersebut. Pertimbangan pemilihan umum dan hilangnya suara penggiat hak asasi manusia, keluarga tentara, dan para veteran yang banyak menderita akibat peperangan adalah skandal besar yang sangat rasional untuk dihindari.

Rasionalisasi berikutnya adalah berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh *prisoner's dilemma*. Pendekatan ini menggambarkan kondisi pemerintah Amerika Serikat yang tidak melakukan negosiasi dengan kelompok teroris sehingga kedua pihak tidak saling mengetahui langkah apa yang akan diambil oleh pihak lainnya. Dalam situasi semacam itu aktor dihadapkan pada pilihan yang paling sedikit mengandung risiko, diasumsikan tanpa serangan pada kelompok teror maka kelompok teror akan terus berkembang dan mengancam kepentingan keamanan Amerika Serikat, sedangkan dengan diserangnya kelompok teror dapat berdampak pada jatuhnya korban sipil. Oleh sebab jatuhnya korban sipil masih dapat diprediksikan dan diperkirakan sedangkan serangan kelompok teror sulit untuk diperhitungkan maka dari itu penggunaan *drone* militer yang dapat beroperasi secara rahasia tersebut adalah pilihan yang rasional untuk digunakan. Pendekatan ini didukung oleh asumsi *modus operandi* organisasi teror, jaringan teror yang muncul dewasa ini beroperasi secara tidak wajar dengan strategi yang juga tidak wajar. Maksud dari tidak wajar ialah tidak seperti aktor pada umumnya dalam konflik bersenjata. Oleh sebab itu sebagian kalangan memandang bahwa untuk mengatasi strategi yang tidak wajar maka diperlukan juga pendekatan yang tidak wajar (Lamb, 2013). Semuanya ditujukan agar dapat mencegah terjadinya atau berkembangnya kelompok teroris yang kemudian hari dapat menyebabkan ancaman yang lebih besar. Disamping antisipasi serangan teroris, penggunaan *drone* juga meminimalisir jatuhnya korban di pihak Amerika Serikat.

Ancaman pada awak pesawat terbukti berdasarkan penelitian yang sudah disampaikan di awal menjadi sebuah variabel penentu dukungan publik Amerika Serikat. Sebanyak 58% publik Amerika Serikat menyetujui serangan *drone* militer saat dihubungkan dengan ancaman pada awak pesawat saat menggunakan pesawat tempur. Selain dari reaksi publik tersebut reaksi dua partai utama di Amerika Serikat yaitu Republikan dan Demokrat. Kedua partai tersebut mendukung penggunaan serangan *drone* untuk menghindari jatuhnya korban militer di pihak Amerika Serikat, hanya saja ketika dihadapkan pada situasi jatuhnya korban sipil lebih dari setengah suara partai Demokrat menolak penggunaan *drone* (Schneider & Macdonald, 2016). Teori poliheuristik dapat membaca data pembagian suara partai tersebut, pemerintah Amerika Serikat (cabang eksekutif) tentu tidak akan mengambil kebijakan yang mengakibatkan timbulnya faksi-faksi yang tajam di dalam parlemen. Faksi tajam dalam parlemen memungkinkan berbagai kepentingan politik domestik tidak dapat dijalankan, seperti saat awal Obama terpilih dan memulai masa pemerintahan. Pada awal masa

pemerintahan Obama tahun 2007 terjadi konflik internal dalam pemerintahan Amerika Serikat, pemerintahan terancam tidak berjalan karena kuatnya suara Republikan (oposisi) di parlemen. Strategi awal Obama dalam kontra terorisme kontras dengan pemerintahan Bush, Obama berusaha mengembalikan seluruh prosedur *due process of law* dan menghapuskan penahanan rahasia dan penyiksaan pada tahanan terorisme. Kebijakan yang tidak populer dikalangan Republikan tersebut lambat laun mencair dan kembali menyesuaikan kebijakan masa Bush (Crook, 2013). Pada saat itu politik domestik mulai dapat kembali seimbang dan berjalan. Demikian pula dengan penggunaan *drone* militer di Pakistan, tentu strategi yang amat rasional dalam menggunakan *drone* yang secara umum disetujui anggota parlemen dari dua kamar besar tersebut.

Satu argumentasi terakhir yang menjadikan pilihan serangan *drone* rasional adalah monopoli *drone* yang lama dipegang Amerika Serikat. Pada bagian awal penelitian ini telah dijelaskan potensi serangan *drone* AS sebagai sebuah *legal prescedent* bagi negara-negara lain untuk melakukan hal yang sama. Namun demikian dalam menguji argumentasi tersebut secara praktis perlu diidentifikasi negara-negara dunia yang memiliki kemampuan penggunaan *drone* militer, baik secara produksi maupun kapabilitas produksi. Hingga kini cukup banyak negara di dunia yang telah memproduksi *drone* militer di antaranya Amerika Serikat dan negara-negara Eropa (Inggris, Prancis, Spanyol, Jerman, Italia, Yunani), Turki, Arab Saudi, Iran, India, Pakistan, Jordania, Australia, Korea Utara dan Selatan, dan Cina. Sedangkan negara yang sudah menggunakan *drone* militer dalam pertempuran hingga tahun 2014 hanya tercatat Amerika Serikat dan Inggris, kemudian pada tahun 2016 baru disusul oleh Nigeria, Turki, Azerbaijan, Irak, Iran, Uni Emirat Arab, dan Pakistan (New America, 2019). Melihat data tersebut paling tidak sampai dengan 2014 monopoli *drone* militer hanya dimiliki oleh Amerika Serikat. Sekalipun berbagai negara telah mengembangkan produksi *drone* militernya, namun disinyalir belum memiliki kapasitas yang sama seperti yang dimiliki Amerika Serikat bahkan termasuk buatan Cina (Zenko, 2013). Oleh sebab itu tentu dapat disimpulkan bahwa *drone* militer yang beredar dengan kapasitas tempur hari ini adalah produksi Amerika Serikat yang pasti hanya dijual pada negara-negara dengan kepentingan yang tidak bertentangan dengan Amerika Serikat. Maka pasar *drone* internasional yang terkendali ini tidak akan membuat strategi penggunaan *drone* militer di Pakistan menjadi senjata makan tuan bagi Amerika Serikat dengan serangan yang dilakukan negara lain.

Seiring dengan perkembangan teknologi, monopoli Amerika Serikat juga tidak dapat terus menerus bertahan. Fakta lapangan menunjukkan bahwa beberapa aktor non negara memiliki kapasitas penggunaan *drone* untuk kepentingan militer, paling tidak hanya *Hizbullah* dan *Hamas* yang memiliki kapasitas *drone* kelas militer. Aktor-aktor lain menggunakan *drone* komersial yang disenjatai dan secara umum digunakan sebagai pengawasan dan pengumpulan intelijen. Di antara pengguna *drone* yang bukan merupakan aktor negara adalah ISIS, Houthi, pemberontak di Libya, *Jabhat al Nusra*, *Faylaq al Syam* dan *Saraya al Khorani*, *Revolutionary Armed Forces of Colombia*, dan kartel di Meksiko Tengah (New America, 2019). Fakta ini justru tidak menggugurkan argumentasi sebelumnya tentang kemungkinan kecil *legal precedent* dapat menggerakkan negara-negara yang belum sepenuhnya berkapabilitas menggunakan *drone*. Justru fakta ini memperkuat pentingnya analisis *prisoner's dilemma*, yaitu kapabilitas lawan yang tidak diketahui atau ancaman yang sedikit demi sedikit mulai mengejar ketertinggalan alutsista. Ancaman semacam ini membuat strategi pencegahan yang paling tidak berisiko mengorbankan nyawa pasukan Amerika Serikat menjadi rasional.

Dampak Retaliasi dan Radikalisasi

Pertanyaan besar yang berkembang di ruang akademis tentang serangan *drone* Amerika Serikat khususnya ke Pakistan hari ini terbatas pada isu-isu tertentu. Kecenderungan pembahasan ini adalah berfokus pada unsur legalitas dan moralitas, lebih lagi para sarjana hubungan internasional mengkaji fenomena ini sekedar untuk menjelaskan fungsi strategi kontra terorisme AS ini dan kaitannya dengan hubungan internasional. Cukup sulit untuk menemukan dalam jumlah besar penelitian tentang dampak retaliasi yang terjadi sebagai dampak strategi AS ini. Adapun penelitian yang menjelaskan dampak penggunaan *drone* di Pakistan terbagi menjadi dua argumentasi besar yaitu memberi dampak retaliasi atau tidak berdampak retaliasi.

Berbagai argumentasi dibangun bahwa serangan *drone* Amerika Serikat di Pakistan membawa dampak retaliasi. Dampak retaliasi dalam konteks serangan *drone* kerap kali disebut dengan istilah *blowback effect* dari serangan *drone*. Misalnya Andrew Exum, seorang mantan perwira yang turut meninjau ulang strategi AS di Afganistan dalam tim Jenderal McChrystal (Kepala *Joint Special Operations Command*) dan akademisi kawasan Timur Tengah menyatakan bahwa penggunaan *drone* militer dalam strategi kontra terorisme Amerika Serikat adalah sebuah *strategy error*, hal ini disebabkan oleh “*every one of these dead noncombatants represents an*

alienated family, a new desire for revenge, and more recruits for a militant movement that has grown exponentially even as dronestrikes have increased.“, dampak tersebut khususnya berkembang ketika korban warga sipil berjatuhan (KilCullen & Exun, 2016). Jauh sebelum Exun mempublikasikan artikelnya di The New York Times, David Alexander telah menulis artikel di Reuters berdasar wawancara dengan Jenderal (Purn.) McChrystal (dalam Alexander, 2013) yang membenarkan keraguan dirinya pada penggunaan strategi kontra terorisme dengan *drone* yang dapat menyebabkan kemarahan pada Amerika Serikat bahkan pada kelompok yang tidak merasakan dan melihat dampak serangan secara langsung.

Dalam sebuah laporan *Council on Foreign Relations* yang ditulis oleh Micah Zenko (2013), terdapat kemungkinan-kemungkinan terjadinya *blowback* dampak serangan AS ke berbagai kawasan. Pertama hal tersebut disebabkan oleh target pembunuhan secara faktual di lapangan bukanlah pemimpin *high level* al-Qaida, melainkan kerap kali adalah pemimpin *low level* berbagai kelompok teror di kawasan, para pemimpin *low level* tersebut tidak secara langsung terhubung pada jaringan dan perencanaan terorisme global melainkan aktif sebagai gerakan teroris di wilayah ruang lingkup negaranya masing-masing. Dengan menyerang kelompok kecil tersebut Amerika Serikat memiliki kemungkinan ditarik lebih jauh pada konflik bersenjata internal ketimbang usaha mengatasi terorisme global. Demikian pula dengan pendapat bahwa serangan *drone* AS justru mempersubur ladang terorisme. Dalam beberapa kasus serangan *drone* AS justru meningkatkan jumlah militan yang terlibat di Yaman. Peningkatan tersebut diduga karena jumlah jatuhnya korban sipil yang cukup banyak menjadi wadah bagi radikalisasi populasi lokal yang terdampak, hal senada dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri AS Hillary Clinton pada masanya. Dalam penelitian yang lain disebutkan (Lewis & Vavrichek, 2016) bahwa serangan *drone* yang menyebabkan jatuhnya warga sipil dapat menyebabkan kedukaan pada populasi dan cenderung menjadi basis dukungan kelompok teror. Ujung dari dukungan pada kelompok teror tersebut adalah menyebarnya radikalisasi pada populasi yang pada pangkalnya juga akan mengganggu stabilitas kepentingan nasional Pakistan bahkan kemudian Amerika Serikat. Salah satu sikap yang muncul dalam populasi selain radikalisme adalah spesifik pada sikap anti Amerika.

Sebagaimana telah disampaikan pada awal penelitian ini bahwa terdapat dua argumen yang saling bertentangan tentang dampak retaliasi *drone* AS di Pakistan. Terdapat sebuah literatur penelitian yang menentang adanya retaliasi di Pakistan sebagai

dampak serangan *drone* AS, penelitian tersebut dilakukan oleh Aqil Shah (2018) dari Universitas Oklahoma yang menyatakan bahwa tidak ada relasi yang berarti antara peningkatan serangan *drone* dengan meningkatnya ancaman terorisme bagi Amerika Serikat. Secara sederhana penelitian tersebut menggambarkan tidak adanya bentuk retaliasi nyata di Pakistan terhadap serangan-serangan AS, tidak ada reaksi serangan teror dari kelompok teror yang secara spesifik mengklaim aksinya sebagai bentuk retaliasi. Namun demikian strategi terorisme dewasa ini telah berkembang dalam operasinya, hari ini dikenal sebuah model baru yang disebut sebagai *lone wolf* atau serangan terorisme individual, tidak menutup kemungkinan bahkan direncanakan sendirian. Dampak ini yang dikhawatirkan oleh akademisi lain yang menyatakan ada dampak retaliasi yang muncul sebagai reaksi serangan AS ke Pakistan. Isu jatuhnya korban sipil juga menurut Zenko merupakan kampanye rekrutmen yang digunakan kelompok teror di Pakistan dan di berbagai kawasan.

Data menunjukkan adanya hubungan antara serangan *drone* AS terhadap dampak retaliasi. Sejumlah korban serangan *drone* di Pakistan tercatat sepanjang tiga pemerintahan AS (Bush, Obama, dan Trump) dengan detail 245-303 korban sipil (New America, 2019). Mendukung dampak retaliasi yang muncul, data mengungkapkan bahwa menurut 63,10% responden menganggap serangan *drone* AS berdampak pada depresi, kemarahan pada pemerintah Pakistan, ketakutan, dan berkembangnya pandangan ekstremis. Serangan *drone* tersebut juga berdampak pada reaksi dendam dan pembalasan sebesar 44,61% pada Amerika Serikat, 21,53% pada pemerintah Pakistan, 18,46% pada tentara Pakistan, dan 12,30% pada kelompok teroris lokal (Ahmed dkk., 2017). Secara positif kita dapat melihat bagaimana reaksi publik Pakistan pada serangan *drone*, dampak retaliasi paling besar adalah pada Amerika Serikat dan pemerintah Pakistan, sedangkan dampak retaliasi terkecil adalah pada kelompok lokal. Dengan data tersebut dapat disimpulkan bahwa kelompok teroris yang menjadi sasaran *drone* dan mengakibatkan jatuhnya warga sipil akan justru menggarisbawahi jatuhnya korban sipil sebagai korban kesalahan Amerika Serikat.

Seorang ahli psikologi Amerika Serikat keturunan Iran Fathali Mughaddam menulis tentang legitimasi individu menuju terorisme dengan menggunakan *metaphor* tangga, *staircase to terrorism* (Mughaddam, 2005). Ia menjelaskan bahwa ketidakadilan adalah tahapan pertama menuju terorisme, sekalipun tidak selalu demikian. Namun telah dijelaskan bahwa tahapan berikutnya setelah ketidakadilan adalah usaha untuk menghadirkan keadilan melalui berbagai saluran perubahan sosial, yang menjadi

masalah adalah pada jalur perubahan sosial ini terjadi diskriminasi. Hal ini yang kemudian menjadi legitimasi bahwa ada entitas yang dianggap bertanggungjawab atas ketidakadilan ini, jalan ini yang kemudian membawa individu yang terpapar pada pemahaman radikalisme melegitimasi aksi teror dan kemudian bergabung dengan kelompok teroris. Dalam kasus serangan *drone* Amerika Serikat di Pakistan ini kita menemukan angka penolakan yang tinggi dan kemarahan yang cukup besar sejumlah 44,61% publik Pakistan pada serangan *drone* AS. Tahapan inilah yang menjadi langkah awal menuju terorisme yaitu rasa ketidakadilan yang diciptakan oleh kekuatan asing. Kelompok terdampak utama serangan tersebut adalah warga sipil baik yang terdampak secara langsung maupun juga warga sipil yang terpapar informasi media secara terus menerus. Dari rasa ketidakadilan tersebut sangat mudah bagi individu untuk masuk ke tangga-tangga berikutnya karena kelompok radikal yang jelas-jelas ada disekitarnya. Oleh sebab itu ancaman retaliasi dalam bentuk individu adalah ancaman yang nyata sebagai dampak dari serangan *dronemiliter* Amerika Serikat di Pakistan.

SIMPULAN

Kesimpulan pertama dalam penelitian ini adalah strategi Amerika Serikat merupakan strategi yang rasional. Penggunaan *drone* untuk meminimalisir kehilangan nyawa awak pesawat yang menjadi perhatian publik Amerika Serikat. Dukungan yang besar dari publik Amerika Serikat pada serangan yang tidak merugikan unsur Amerika Serikat dan dukungan dari dua partai politik besar Amerika Serikat Demokrat dan Republikan. Lebih lagi pada masa pemerintahan Trump partai Republikan menjadi suara dominan dalam pemerintahan. Rasional untuk mempertimbangkan dukungan masyarakat dan juga strategi terorisme yang tidak dapat diperkirakan. Maka tindakan serangan *drone* adalah strategi yang rasional untuk dilakukan.

Namun demikian rasionalitas tersebut kemudian berhadapan pada dampak retaliasi yang muncul dari serangan *drone*. Dampak retaliasi yang muncul di Pakistan tidak hanya dapat mengganggu keamanan nasional Pakistan namun juga Amerika Serikat dalam jangka panjang. Di antara keduanya pemerintah Amerika Serikat harus memilih antara melemahkan kelompok teror atau membiarkan kelompok teror, keduanya memberikan dampak yang berbeda. Dengan dibiarkannya kelompok teror maka basis dukungan dan gerakan kelompok teror dapat terus berkembang. Sedangkan dengan pencegahan kelompok teror mendapatkan ruang lain untuk merekrut lewat dampak retaliasi yang ada. Artinya penggunaan *drone* Amerika Serikat di Pakistan tidak serta merta menjadi variabel penyelesaian masalah terorisme, melainkan sebagai katup

pengamanan keseimbangan antara berkembangnya kelompok teror dan pencegahan aksi teror dengan serangan *drone*. Dengan penjelasan *prisoner's dilemma* dapat dilihat bahwa pada tahap ini yang paling menguntungkan bagi Amerika Serikat adalah dengan menerapkan serangan *dronedi* Pakistan tentu dengan meminimalisir jatuhnya korban sipil.

DAFTAR ACUAN

- Art, R. J., Jervis, R., & Jervis, R. (2009). *International politics: enduring concepts and contemporary issues*. Pearson/Longman.
- Alexander, David. (2013). Retired general cautions against overuse of "hated" drones. Reuters
- Ahmed, Z. S., Jenkins, B., & Iftikhar, W. (2017). Perception of Foreign Drone Strikes by Citizens: The Context of US Drone Strikes in Pakistan. *South Asian Survey*, 24(2), 135-157.
- Boyle, M. J. (2015). The legal and ethical implications of dronewarfare.
- Badey, T. J. (2006). US counter-terrorism: Change in approach, continuity in policy. *Contemporary Security Policy*, 27(2), 308-324.
- Byman, Daniel. (2009). Do Targeted Killings Work? The American Prospect.
- Castelino, T. (2018). An Action Plan on US Drone Policy: Recommendations for the Trump Administration. *Arms Control Today*, 48(6), 37-37.
- Crook, J. R. (2013). President Obama Outlines Shifts in US Counterterrorism Policy. *The American Journal of International Law*, 107(3), 674.
- Departemen of Justice. (2013). Procedures for Approving Direct Action Against Terrorist Targets Located Outside The United States and Areas of Active Hostilities.
- James, P., & Zhang, E. (2005). Chinese choices: A poliheuristic analysis of foreign policy crises, 1950–1996. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 31-54.
- Johnston, P. B., & Sarbahi, A. K. (2016). The impact of US dronestrikes on terrorism in Pakistan. *International Studies Quarterly*, 60(2), 203-219.
- Kaczmarek, Michael. (2018). US counter-terrorism since 9/11 Trends under the Trump administration. European Parliamentary Research Service.
- KilCullen, David. McDonald, Andrew. (2009). Death From Above, Outrage Down Below. New York Times.
- Kaltenthaler, K., Miller, W., & Fair, C. (2013). The dronewar: Pakistani public attitudes toward American dronestrikes in Pakistan. In *Annual Meetings of the Midwest Political Science Association*.

- Lamb, J. B. (2013). Light and dark: the contrasting approaches of British counter terrorism.
Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism, 8(1), 54-65.
- Lewis, L. L., & Vavrichek, D. M. (2016). *Rethinking the DroneWar: National Security, Legitimacy, and Civilian Casualties in US Counterterrorism Operations*. Government Printing Office.
- Moghaddam, F. M. (2005). The staircase to terrorism: A psychological exploration.
American psychologist, 60(2), 161.
- Michel, H., & Gettinger, D. (2018). DroneYear in Review: 2017. *Center for the Study of the Drone at Bard College*.
- Mintz, A., & DeRouen Jr, K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press.
- New America. (2019). DroneStrikes: Pakistan.
- New America. (2019). In Depth World of Drones.
- Slantchev, Branislav. (2005). Introduction to International Relations. Lecture 3: The Rational Actor Model.
- Schneider, J., & Macdonald, J. (2016). US Public Support for DroneStrikes. *Washington, DC: Center for New American Security*. <https://www.cnas.org/publications/reports/us-publicsupport-for-drone-strikes>.
- Siemion, R. (2017). Presidential Policy Guidance: Procedures for Approving Direct Action Against Terrorist Targets Located Outside The United States and Areas of Active Hostilities. *International Legal Materials*, 56(6), 1209-1225.
- Shah, A. (2018). Do US dronestrikes cause blowback? Evidence from Pakistan and beyond. *International Security*, 42(04), 47-84.
- Suyanto, Bagong dan Sutinah. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.
- Morgenthau, H. J. (2006). Six principles of political realism. *Classic Readings of International Relations*, 34-38.
- Trump, D. J. (2018). *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*. Executive Office of The President Washington DC Washington United States.
- Zenko, M. (2013). *Reforming US dronestrike policies* (No. 65). Council on Foreign Relations.