



Analisis Determinan AS Dalam Penggunaan PMC Pada Perang Irak tahun 2003

Yusuf Dhiaulhaq, Reni Windiani, Muhammad Faizal Alfian

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro
Jalan Prof. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The phenomenon of the Iraq war in 2003 has given the impression of a major armed conflict between the United States and Iraq. What needs to be considered in this war is the involvement of private military companies (PMC) in the war. The US also used PMC services after the Iraq war ended where Iraq's internal conditions at that time were very unsafe and needed security guard. The United States uses PMC which provides various military services ranging from the distribution of weapons, exchange of war technology, provision of military forces, intelligence assistance, and so on. Therefore, this study seeks to explain the reasons and considerations when US decided to use PMC before and after the war by using the theory of determinants of foreign policy made by Alex Mintz. In this study, the authors collect data through books, journals, and websites related to the cases studied, namely the use of PMC by the US in Iraq. This study will explain the involvement of PMC in Iraq War, and the analysis from the determinants. The results obtained are several determinants of foreign policy that have a major influence on the US decision to use PMC in the conflict.

Keywords: *PMC, Determinants of foreign policy, US armed conflict*

PENDAHULUAN

Dalam perang Irak AS mengerahkan tentara bayaran atau PMC (Private Military Company) dalam invasi Irak dan juga menempatkan mereka di Irak pasca perang pada tahun 2004. Sebelum AS menginvasi Irak pada Maret 2003, pemerintahan Presiden George W. Bush memperkirakan akan menelan biaya 50-60 miliar dollar untuk menggulingkan rezim Saddam Hussein demi membebaskan rakyat Irak. Tidak lama kemudian perkiraan biaya perang tersebut meningkat, perang di Irak diperkirakan akan menelan biaya lebih dari 823,2 miliar dollar apabila menggunakan militer resmi AS secara penuh (tanpa melibatkan PMC). Untuk mengendalikan biaya tinggi yang dihasilkan dari data perkiraan pemakaian anggaran tersebut, AS menggunakan sebagian anggaran militer untuk menyewa pasukan dari kontraktor swasta PMCs pada puncak perang (Boyle, 2013, p. 1). Pasukan privat atau kontraktor militer privat ini dijadikan sebagai salah satu solusi untuk membantu menyelesaikan perang (MCFATE, 2016, p. 1)

dikarenakan berbagai keuntungan yang didapat mulai dari penghematan biaya perang dan tambahan kekuatan yang efektif. Misalnya pasca berakhirnya perang Irak sejak Juni 2004, kelompok PMC seperti Blackwater, telah dibayar lebih dari 320 juta dollar dari 1 triliun dollar budget anggaran perang untuk melindungi pejabat AS di zona konflik dan beberapa pejabat asing (Bennet, 2007, p. 1). Hal tersebut membuktikan sejauh apa efisiensi penggunaan PMC dalam menghemat penggunaan anggaran militer dan dapat digunakan untuk menghindari pengeluaran yang lebih dalam perang (mempertahankan pasukan resmi AS di Irak yang lebih mahal biayanya). Amerika dalam beberapa perang terlihat sebagai negara yang mendominasi perang, hal tersebut dapat dibuktikan ketika runtuhnya Uni Soviet karena kekalahannya dalam perang dingin dan kemenangan mutlak AS dalam Perang Teluk I di Kuwait, dengan demikian tidak dapat disangkal bahwa AS memiliki potensi untuk menjadi negara adidaya (Tony Judt, 2005, p. 61) dan akan menjadi lebih kuat apabila melibatkan tentara privat seperti PMC. Tetapi menurut Stanger (Allison Stanger, 2006, p. 12), dalam artikelnya “Private Military Corporations: Benefits and Costs of Outsourcing Security” terdapat berbagai risiko dari penggunaan jasa PMC yaitu tuntutan pertanggungjawaban (*Accountability*) baik dari publik maupun negara yang tidak menyetujui penggunaan PMC. Kemudian penggunaan PMC berdasarkan data dari penelitian Christa Moessgard yang berjudul “Private military and security companies – from mercenaries to intelligence providers” menunjukkan bahwa terdapat sekitar 90.339 personel kontraktor yang dikontrak oleh departemen pertahanan AS di Irak maupun Afghanistan (Moesgaard, 2013, p. 13), artinya tidak hanya di Irak penggunaan PMC dengan jumlah besar oleh AS juga terjadi di negara lain.

Dari berbagai sumber buku dan jurnal yang dijelaskan diatas telah membuktikan bahwa jumlah besar keterlibatan PMC dalam konflik bersenjata sangatlah mengkhawatirkan. Artinya penggunaan PMC menimbulkan pertanyaan kunci yang akan menjadi urgensi penelitian ini yaitu apa saja determinan-determinan yang menyebabkan AS menggunakan PMC dalam perang Irak. Keputusan kebijakan luar negeri dibentuk oleh banyak faktor dan banyak pengaruh yang berperan dalam pembentukan kebijakan luar negeri. Kerangka pemikiran analisis determinan kebijakan luar negeri dapat membantu memahami apa saja yang berpengaruh dalam pembentukan kebijakan tersebut. Artinya determinan kebijakan luar negeri menilai bagaimana faktor-faktor tersebut mempengaruhi dan membentuk pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, tidak lupa analisa pada aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri tersebut (Alex Mintz K. D., 2010, p. 97). Menurut Mintz (Alex Mintz K. D., 2010, p. 4), untuk menganalisa secara jelas suatu kebijakan luar negeri atau proses pembuatan kebijakan tersebut dapat dilakukan dari berbagai arah penelitian. Mulai dari pertimbangan mengenai jenis keputusan, tingkat analisis dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri (individu, kelompok, koalisi), proses dan dinamika yang mengarahkan pada pengambilan keputusan (aktor internasional, organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, dan sebagainya). Namun hal terpenting dari analisa kebijakan luar negeri adalah keberadaan faktor determinan. Faktor determinan merupakan penghubung yang berguna untuk mengidentifikasi pertimbangan para aktor pembuat keputusan. Berbagai hal yang berpengaruh sebagai faktor penentu atau determinan mengenai keputusan kebijakan luar negeri antara lain adalah, faktor psikologis, faktor pengaruh internasional, dan faktor pengaruh domestik. Dengan kata lain tiga faktor determinan tersebut akan digunakan untuk menganalisa keputusan AS ketika memutuskan untuk berperang terhadap Irak, serta keputusan AS untuk menggunakan PMC dalam konflik tersebut.

PEMBAHASAN

Berikut adalah berbagai keterlibatan PMC dalam perang Irak ketika melaksanakan kontrak mereka di Irak pada tahun 2003-2004 dan tugas-tugas yang diberikan kepada mereka pasca perang berakhir. Pasukan PMC yang ditugaskan di Irak terbagi menjadi dua tipe berdasarkan tugas mereka, tipe pertama adalah pasukan bersenjata (*armed forces*) tugasnya meliputi penjagaan keamanan lokasi tertentu, misi pengawalan (*escort mission*), dan penjagaan keamanan para petinggi maupun pejabat penting yang menjalankan tugas disana. Tipe kedua adalah pasukan yang tidak bersenjata (*unarmed forces*) tugas dari pasukan ini meliputi tugas yang umumnya dilakukan oleh pasukan yang tergolong sebagai non-kombatan seperti pusat komando (menyediakan layanan komunikasi antar pasukan sekutu), pengumpulan informasi (*intelligence gathering*) yang fokus pada pengumpulan informasi dan memproses potensi ancaman dalam perang. Perlu diketahui meskipun terlibat dalam operasi yang identik dengan non-kombatan, tipe kedua juga dapat terlibat dalam pelatihan pasukan, namun kegunaan jasa pelayanan ini hanya digunakan oleh AS pasca perang Irak tahun 2003 berakhir, dan penggunaannya melibatkan layanan pelatihan militer untuk melatih pasukan keamanan Irak agar keamanan negara dapat pulih kembali (Moshe Schwartz, 2008, p. 3). Meskipun keterlibatan utama PMC di Irak lebih umum terjadi pasca perang yaitu pada tahun 2004, terdapat berbagai kelompok PMC yang terlibat dalam invasi Irak tahun 2003 misalnya seperti Blackwater dan International Peace Operations Association (IPOA). Keduanya adalah contoh perusahaan militer privat yang berasal dari AS. Tidak hanya dua kelompok tersebut, pasukan Sekutu melibatkan setidaknya sekitar 50 kontraktor perusahaan PMC yang mempekerjakan sekitar 30.000 karyawan di Irak, data tersebut tercatat pada bulan Juni tahun 2008 dan jumlah tersebut tidak sepenuhnya digunakan oleh AS saja. Hal tersebut dikarenakan jumlah besar personil PMC yang dikontrak, masing-masing personil bekerja sesuai dengan kontrak yang dimiliki dan bertanggung jawab kepada berbagai "klien". Klien tersebut antara lain adalah pemerintah AS, Inggris, negara-negara lain, dan organisasi internasional seperti PBB (Moshe Schwartz, 2008, p. 3).

Determinan pertama yaitu determinan psikologis kebijakan luar negeri menganalisa hal-hal yang mempengaruhi proses pembuatan keputusan kebijakan dari sisi psikologis, seperti pikiran kognitif misalnya. Pikiran kognitif (*cognitive consistency*) atau gambaran yang menetap dipikiran aktor (*pre-existing beliefs*) merupakan bagian dari analisa determinan psikologis kebijakan luar negeri. Dalam determinan psikologis, analisa konsistensi kognitif merupakan pemahaman tentang bagaimana gambaran maupun persepsi yang dimiliki seorang individu mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan. Konsistensi kognitif juga dapat disimpulkan dalam situasi dimana para aktor pembuat keputusan akan berusaha mewujudkan kebijakannya sesuai dengan pengaruh dari gambaran atau persepsi yang dimiliki aktor maupun kelompok tersebut (Alex Mintz K. D., 2010, p. 98). Analisa ini dapat digunakan juga untuk memahami kebijakan yang sudah dibuat dimasa lampau, misalnya untuk mengetahui keputusan AS menggunakan PMC dalam perang Irak maka hal yang bisa dilakukan adalah menganalisa gambaran apa yang dimiliki oleh aktor-aktor pemerintah terkait keberadaan PMC sebelum keputusan tersebut dibuat. Dapat disimpulkan setiap gambaran atau persepsi dapat memberikan berbagai pertimbangan tertentu bagi para aktor pembuat keputusan terkait kebijakan luar negerinya, setiap gambaran memiliki efek tersendiri tergantung bagaimana penerimaan informasi dari gambaran tersebut dalam pikiran kognitif aktor tersebut. Kemudian dengan menganalisa kebijakan yang sudah ada atau dibuat dapat membantu identifikasi pikiran kognitif maupun gambaran aktor tersebut.

Dalam kasus penggunaan PMC di Irak, aktor maupun kelompok politik yang bisa dianalisa pikiran kognitifnya adalah mereka yang terlibat dalam proses pembuatan keputusan AS untuk mengerahkan PMC dalam perang Irak. Misalnya anggota pemerintahan George W. Bush, kabinet menteri, dan bahkan kelompok yang berada diluar pemerintahan Bush namun masih tergolong sebagai badan resmi pemerintahan AS seperti anggota Senat yang berasal dari Kongres AS. Contoh tokoh-tokoh dalam pemerintahan Bush antara lain adalah George W. Bush selaku Presiden AS, Dick Cheney wakilnya, anggota-anggota kabinet seperti Menteri Luar Negeri (*Secretary of State*) Colin Powell, Menteri Pertahanan (*Secretary of Defense*) Donald Rumsfeld, Menteri Keuangan (*Secretary of Treasury*) Paul H. O'Neill, dan anggota kabinet lainnya. Kabinet Bush utamanya terdiri dari tokoh-tokoh yang disebut "The Vulcans" yaitu sebutan untuk sekumpulan aktor politik dari partai republik yang menjadi penasihat Bush dalam kampanye pemilihannya sekaligus pemberian saran kepada Bush terkait permasalahan yang menyangkut pembentukan kebijakan luar negeri (Greenstein, 2003, p. 102). Kemudian, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya dalam pikiran kognitif aktor pembuat keputusan terdapat gambaran akan suatu hal yang nantinya akan memberikan pengaruh terhadap pembentukan kebijakan luar negeri. Artinya dalam kasus penggunaan PMC di Irak yang perlu dianalisa adalah seperti apa gambaran awal yang dimiliki aktor-aktor pemerintahan AS terkait PMC (setuju atau tidaknya terhadap keputusan tersebut). Dengan kata lain analisa dari determinan psikologis kognitif ini bertujuan mengetahui gambaran atau persepsi yang dimiliki aktor berdasarkan kebijakan yang sudah diputuskan (PMC dikerahkan pada tahun 2003).

Dari sini, gambaran atau persepsi terkait penggunaan PMC di Irak dapat dibagi menjadi gambaran bahwa AS perlu menggunakan PMC dalam perang Irak dan gambaran (pandangan) dimana pengerahan PMC tidak diperlukan. Oleh karena itu tujuan dari analisa determinan pikiran kognitif ini adalah untuk mengetahui gambaran yang dimiliki oleh pemerintahan Presiden Bush dan Kongres AS termasuk persepsi atau gambaran yang mana. Untuk mengetahui hal tersebut, analisa persepsi atau gambaran juga dapat dihasilkan dengan memperhatikan pernyataan aktor-aktor tertentu dari pemerintahan yang bersangkutan terhadap suatu kebijakan luar negeri. Pemerintahan Bush memiliki persepsi bahwa PMC merupakan pasukan yang vital dan efektif apabila digunakan dalam perang. Hal tersebut dapat dilihat pada tahun 2003 ketika Menteri pertahanan AS Donald Rumsfeld berpendapat bahwa perang dengan Irak masih bisa dimenangkan tanpa menambah jumlah tentara, cukup dengan *outsourcing* saja (dengan menyewa tenaga pasukan dari luar) dalam segala bidang mulai dari persenjataan dan intelejen, kecuali pasukan kombatan (*battlefield gunning*) di medan perang (Lovewine, 2014, p. 142). Pernyataan tersebut menerangkan bahwa AS akan menggunakan jasa PMC dari bidang persenjataan saja dan akan menggunakan pasukan kombatan yang dimiliki negara AS. namun berdasarkan data Congressional Research Estimates, terbukti bahwa dari tahun 2003 hingga maret 2008 tercatat bahwa departemen pertahanan AS (Department of Defense) sudah menyewa 7.259 pasukan PMC, dimana sebanyak 5.613 diantaranya merupakan pasukan kombatan bersenjata (Moshe Schwartz, 2008, p. 11).

Pada awal tahun 2006, Presiden Bush juga memberikan pernyataan terkait penggunaan PMC yang dilakukan AS. Menurut Presiden Bush, perusahaan korporat seperti PMC memang sejak awal berfungsi layaknya cadangan militer AS dengan tujuan untuk meringankan beban angkatan bersenjata dengan mempekerjakan pasukan tambahan yang sudah memiliki keterampilan (*skill*) penting yang sesuai untuk melayani misi di luar negeri ketika Amerika Serikat memang sangat membutuhkan mereka dalam

konflik bersenjata (Scahill, 2007, p. 1). Kemudian bisa disimpulkan bahwa dalam pikiran kognitif anggota pemerintahan Bush tersebut, mereka menyadari berbagai keuntungan dan efektivitas penggunaan PMC. Hal tersebut dikarenakan keberadaan PMC yang lebih adaptif (dibandingkan militer resmi AS) ketika invasi Irak berlangsung mulai dari tambahan pasukan bersenjata, pengurangan anggaran, mengurangi korban perang dari pihak militer resmi (non-PMC) AS, dan sebagainya yang kemudian menjadi dasar keputusan AS untuk melibatkan PMC dalam perang Irak. Untuk membuktikan efektivitas PMC dalam menghemat anggaran militer perang, berdasarkan laporan Kantor Anggaran Kongres AS (Congressional Budget Office) diperkirakan pada tahun 2003-2007 pemerintah AS mengeluarkan biaya sebanyak 3-4 miliar dollar AS untuk menyewa PMC dalam perang (2003-2004) maupun pasca perang (2004-2007 dimana terdapat masa damai). Hal yang menjadi bukti utama penghematan anggaran militer dengan menggunakan PMC adalah, selama masa damai tersebut satu-satunya permasalahan adalah pemberontakan (*insurgency*) dan apabila AS menggunakan pasukan militer resmi untuk menjaga keadaan Irak agar tetap damai maka AS perlu memperbarui kontrak pasukannya (dimana kontrak pada masa damai lebih mahal). Akan tetapi kondisi tersebut tidak berlaku terhadap pasukan PMC, biaya sewa pasukan privat tidak akan meningkat pada meskipun pada masa damai selama kontrak bisa diperbarui (Moshe Schwartz, 2008, p. 4-5). Dari data-data tersebut bisa disimpulkan bahwa aktor pembuat keputusan dari pemerintahan Bush dapat dikategorikan sebagai aktor yang memiliki gambaran bahwa PMC diperlukan dalam perang karena menyadari efektivitas penggunaan mereka dalam invasi Irak.

Selanjutnya akan dilakukan analisa untuk memastikan bagaimana anggota Kongres AS memandang penggunaan PMC. Data yang perlu diperhatikan yaitu usulan RUU AS (US Public Law atau P.L.) yang berhubungan dengan persetujuan Kongres AS terkait penggunaan PMC. Usulan RUU pertama yang menjadi awal mula keputusan penggunaan PMC yang disetujui oleh anggota Senat dari Kongres AS adalah RUU nomor 106-523 tahun 2000 dan dikenal dengan nama Military Extraterritorial Jurisdiction Act of 2000 (MEJA). Dalam RUU tersebut Kongres AS menyetujui penggunaan PMC dan isi dari kebijakan tersebut secara khusus menyebutkan bahwa personil militer privat yang digunakan oleh AS dalam perang akan berada dalam tanggung jawab penuh AS (Moshe Schwartz, 2008, p. 20). Maksud dari tanggung jawab penuh yang disebutkan dalam RUU tersebut adalah, segala bentuk tindakan kriminal yang mungkin dilakukan oleh personil PMC akan berada dalam yurisdiksi AS dan pihak otoriter di negara tersebut sebisa mungkin harus menyerahkan penanganan hukum kepada AS apabila memungkinkan (P.L. 106-523 Section 3261-3267). Dengan adanya RUU tersebut pemerintah AS sudah menyiapkan justifikasi atau alat tanggung jawab terhadap penggunaan PMC di Irak. Selain itu terdapat RUU lain yang perlu diperhatikan pada tahun 2008 periode pasca perang Irak, lebih tepatnya RUU nomor 110-181 yang secara lengkap membahas kebijakan untuk meneruskan penggunaan PMC oleh AS serta mengatur perijinan untuk melakukan operasi militer di Irak (meliputi penjagaan tokoh politik tertentu, penjagaan lokasi-lokasi tertentu, dan penjagaan keamanan bagi para penduduk Irak) bagi pasukan privat yang disewa AS. Isi lain dari RUU tersebut (P.L. 110-181) juga menunjukkan tugas yang diberikan kepada “*Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan*” (sebuah komisi yang mencatat keterlibatan PMC baik di Irak maupun Afghanistan) untuk mengawasi, mencatat tingkat ketergantungan pemerintah AS terhadap penggunaan PMC, anggaran militer yang digunakan, dan bagaimana performa para personil privat tersebut selama melaksanakan tugasnya di Irak (Moshe Schwartz, 2008, p. 51).

Kedua RUU tersebut menunjukkan bahwa anggota Senat dari Kongres AS menyetujui penggunaan PMC dari usulan RUU tersebut, dimana RUU nomor 106-523 yang secara khusus mempersiapkan perlindungan dan justifikasi penggunaan personil PMC sementara RUU nomor 110-181 mengatur perpanjangan dan pencatatan penggunaan pada periode pasca perang Irak. Hal tersebut membuktikan bahwa kebijakan penggunaan PMC yang ditunjukkan melalui RUU yang diusulkan pemerintahan Bush dan disetujui oleh Senat telah memberi jalan bagi AS untuk menjustifikasi penggunaan PMC dalam kebijakan luar negerinya. Penjelasan mengapa Senat menyetujui penggunaan PMC diakibatkan oleh beberapa faktor. Pertama, pada periode tahun tersebut (2001-2003) mayoritas anggota Kongres AS diduduki oleh partai republik yang merupakan bagian dari partai yang memenangkan pemilihan presiden George W. Bush. Jumlah tersebut semakin bertambah setelah Bush memenangkan pemilihan presiden AS. Kedua, mereka yang menentang RUU tersebut (termasuk usulan Presiden Bush untuk berperang dengan Irak) merupakan anggota partai demokrat (lawan partai politik republik) yang menjadi Senat pada waktu itu. Ketiga, RUU tersebut merupakan bagian dari usulan perang dan izin untuk mengerahkan kekuatan militer (*use of force*) untuk mengakhiri rezim Saddam Hussein, dimana hasilnya pengumpulan suaranya adalah 77 anggota Senat menyetujui usulan perang dan 23 diantaranya menolak. Sementara dari *The House of Representatives*, sebanyak 296 anggotanya menyetujui dan 133 diantaranya menolak usulan yang menyangkut penggunaan militer untuk perang dengan Irak. Baik *Upper Chamber* (Senat) dan *Lower Chamber* (*House of Representative*) sebagai bagian dari kongres AS berpendapat bahwa menggunakan kekuatan militer apapun (militer resmi dan PMC) sangat diperlukan untuk menghentikan ancaman senjata pemusnah massal Saddam Hussein (theguardian, 2002, p. 1).

Dari sini kita dapat menyimpulkan bahwa kongres AS memiliki gambaran yang sama dimana PMC diperlukan dalam perang dibuktikan dengan berbagai kesepakatan maupun RUU yang telah disetujui. Kesimpulan akhir dari berbagai data tersebut menunjukkan bahwa gambaran yang dimiliki anggota Kongres AS hampir identik dengan pemerintahan Bush karena sebagian besar posisi di Kongres diduduki oleh anggota partai yang memenangkan pemilihan Presiden sehingga tidak heran apabila gambaran yang dimiliki terkait penggunaan PMC maupun perang dengan Irak identik. Artinya sama dengan pemerintahan Bush, sebagian besar anggota Kongres AS memiliki persepsi atau gambaran bahwa penggunaan PMC diperlukan (*essential*) dikarenakan berbagai manfaat maupun efektivitas dari penggunaannya dalam konflik bersenjata. Analisa determinan psikologis kognitif terhadap gambaran para pembuat keputusan AS telah menunjukkan hasil dalam ruang lingkup waktu sebelum perang Irak (termasuk penggunaan PMC). Selanjutnya akan dilakukan analisa dari sub determinan berikutnya dari determinan psikologis yaitu "*Evoked Set*".

Sub determinan "*Evoked Set*" menganalisa kekhawatiran langsung (*immediate concerns*) para aktor pembuat keputusan, dengan kata lain apa yang menjadi kecemasan utama aktor pembuat keputusan ketika mempertimbangkan suatu kebijakan luar negeri. Aktor pembuat keputusan pasti akan menghubungkan apa yang menjadi kekhawatiran mereka saat itu dengan permasalahan yang sedang dihadapi (Jervis, 1976, p. 203). Dari sinilah terlihat bagaimana *Evoked Set* mempengaruhi bentuk akhir dari kebijakan luar negeri, selain itu menurut Mintz (Alex Mintz K. D., 2010, p. 99), kesimpulan atau garis besar dari analisa determinan *Evoked Set* adalah para aktor pengambil keputusan suatu negara dapat dipengaruhi oleh peristiwa yang sedang terjadi saat itu (*concurrent events*) ketika memutuskan suatu kebijakan luar negeri. Mengetahui kekhawatiran utama yang

ada dibenak aktor pembuat keputusan dapat membantu pemahaman kita terhadap proses maupun keputusan akhir terkait kebijakan luar negeri yang sudah diputuskan oleh aktor tersebut. Analisa dengan menggunakan determinan *Evoked Set* memiliki kunci pertanyaan yaitu, apa saja yang menjadi kekhawatiran langsung AS dalam konfliknya dengan Irak hingga perlu menggunakan PMC. Oleh karena itu ruang lingkup analisa *Evoked Set* berikut ini akan digunakan untuk menganalisa kekhawatiran utama para pembuat keputusan AS pada periode pasca berakhirnya perang Irak, tepatnya sejak tahun 2004.

Analisa *Evoked Set* pada periode pasca perang Irak berusaha mengetahui apa yang menjadi kecemasan utama AS terkait penempatan PMC disana, padahal AS sudah memenangkan perang. Dengan kemenangan AS di Irak dan kekosongan kekuasaan pemerintahan akibat jatuhnya rezim Saddam Hussein menimbulkan beberapa kekhawatiran. Untuk mengidentifikasi kekhawatiran utama AS, hal pertama yang bisa dilakukan adalah mengevaluasi keadaan Irak waktu itu kemudian menganalisa sebab penempatan PMC. Kekosongan rezim Saddam Hussein dan kondisi pasca perang membuat Irak memiliki keamanan negara yang melemah, artinya kondisi keamanan negara Irak tidak aman dengan adanya pemberontakan (*insurgency*) dan diperlukannya pelatihan pasukan keamanan Irak dimana beberapa kelompok PMC dapat melakukan tugas tersebut. Faktanya meskipun perang sudah berakhir ketika Presiden Bush memberikan klaim untuk menghentikan perang pada tanggal 1 Mei 2003, berbagai kasus pemberontakan sudah mulai berkembang di Irak. Hal tersebut dapat dilihat dalam beberapa peristiwa pemberontakan yang terjadi seperti serangan bom bunuh diri dan serangan terhadap jalur pasokan bantuan AS di Irak (*supply lanes*) (Nick Ritchie, 2007, p. 164). Peristiwa pemberontakan tersebut berada diluar ekspektasi AS sehingga keadaan Irak ditetapkan tidak aman. PMC kemudian ditempatkan di Irak dan diberi beberapa tugas mulai dari pengawalan pejabat penting, pelatihan pasukan keamanan Irak, penjagaan konvoi-konvoi yang melintas di Irak, hingga pengamanan kota-kota kunci di Irak seperti Baghdad. Misalnya, Blackwater yang merupakan kelompok PMC yang berasal dari AS, memiliki kontrak WPPS untuk melakukan tugas penjagaan dan pengawalan para diplomat serta masyarakat sipil Irak di sektor kota besar Baghdad (Moshe Schwartz, 2008, p. 7). Adapun DynCorp International yang berasal dari Virginia AS, adalah salah satu contoh dari berbagai PMC yang bertugas untuk memberikan pelatihan pada pasukan keamanan Irak, Dyncorp terlibat dalam pemberian jasa pelatihan pada kepolisian Irak (Moshe Schwartz, 2008, p. 8).

Selanjutnya determinan kedua yaitu domestik dimana opini publik merupakan faktor penting, hal tersebut dikarenakan opini publik dapat mempengaruhi perumusan kebijakan publik. Opini publik tentang krisis tertentu dapat mempengaruhi penggunaan kekuatan (*use of force*), eskalasi, penghentian (*termination*), dan keputusan dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri lainnya (Alex Mintz K. D., 2010, p. 131). Opini publik diwujudkan dalam beberapa hal seperti media dan penghubung antara publik dengan pemerintah (polling, survei, dsb), baik media maupun data yang didapatkan dari opini pribadi publik dapat menggambarkan secara jelas bagaimana suasana hati (*mood*) publik (Berinsky, 2009, p. 3). Banyak hal dapat mempengaruhi bagaimana respon opini publik terhadap krisis tertentu, misalnya korban perang, penggunaan kekuatan militer, anggaran militer, dan sebagainya. Determinan opini publik dapat digunakan meneliti bagaimana pandangan publik AS terkait perang Irak dan penggunaan anggaran militer untuk perang (termasuk penggunaan PMC didalam anggaran tersebut). Opini publik dari determinan domestik tidak memiliki pengaruh yang kuat seperti determinan lainnya, hal ini disebabkan

karena keputusan penggunaan PMC dalam konflik AS-Irak sepenuhnya diserahkan kepada para aktor pembuat keputusan di pemerintahan AS (Presiden, menteri pertahanan, kabinet, Kongres AS, dsb). Namun tidak ada salahnya apabila kita dapat mengetahui sejauh mana pengaruh dari opini publik untuk meneruskan atau mencegah keputusan penggunaan PMC oleh pemerintah AS karena opini publik merupakan wujud dari suara masyarakat terkait suatu kebijakan yang dibuat.

Hal yang bisa dilakukan untuk mengetahui apakah opini publik sebagai determinan domestik dapat mempengaruhi penggunaan PMC adalah lewat media penghubung atau setidaknya suatu data yang menunjukkan ekspresi maupun suara publik terkait kebijakan luar negeri yang dilakukan. Perang terhadap Irak dan penggunaan PMC secara tidak langsung pasti berhubungan antara satu dengan yang lainnya, untuk itu dengan mengetahui bagaimana opini publik terhadap perang Irak akan membantu analisa untuk mengetahui apakah penggunaan anggaran militer maupun pasukan privat diterima oleh publik. Sebelum membahas data survei opini publik perlu diketahui bahwa ketika terjadi pemberontakan (*insurgency*) di Irak pasca perang, departemen pertahanan AS (Department of Defense) sudah menyewa 7.259 pasukan PMC, dimana 5.613 diantaranya merupakan pasukan kombatan bersenjata (Moshe Schwartz, 2008, p. 11). Pengerahan pasukan PMC dilakukan dengan tujuan untuk mengamankan situasi disana dan Presiden Bush sebagai panglima perang merasa tidak perlu menyampaikan informasi tersebut ke publik (Cimini, 2018, p. 1). Apabila dianalisa maka alasannya adalah dengan berakhirnya perang Irak, Bush merasa tidak ada keuntungan yang didapat apabila informasi pengerahan kembali PMC di Irak disampaikan kepada publik. Artinya hal tersebut membuktikan bahwa opini publik meskipun memiliki pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri semua kembali lagi pada keputusan akhir yang dibuat oleh aktor pembuat keputusan yaitu pemerintah. Untuk melakukan analisa opini publik terhadap penggunaan PMC dapat dilakukan dengan menganalisa data-data yang berhubungan dengan respon publik terhadap perang Irak. Data ke-I merupakan survei pada tahun 2006 berupa pengumpulan suara opini publik tentang perang di Irak, dalam polling tersebut publik diberi pertanyaan apakah mereka mendukung kemenangan AS di Irak atau sebaliknya. Hasil dari pengumpulan data tersebut adalah sebanyak 34 persen dari publik tetap mendukung Amerika Serikat untuk memenangkan perang di Irak, sementara 52 persen percaya bahwa perang Irak merupakan kegagalan (Dieck, 2015, p. 151). Dari data survei tersebut menunjukkan bahwa publik lebih cenderung opininya untuk menghentikan perang. dengan demikian hal tersebut termasuk penggunaan dana militer baik untuk mengerahkan tentara AS maupun penggunaan pasukan PMC di Irak.

Lalu pada data ke-II terdapat sebuah survei yang diadakan oleh CCES (Cooperative Congressional Election Study) yang merupakan lembaga survei tingkat nasional, pada tahun 2008 berusaha mendata bagaimana respon publik terhadap perang Irak dengan kuesioner tertentu, responden terhadap kuesioner tersebut berjumlah 32.800 orang. Masing-masing responden memiliki pendapat yang berbeda, sekitar 45 persen menolak perang sepenuhnya, 14 persen berpendapat bahwa tindakan perang adalah hal yang sudah benar untuk dilakukan, tetapi terdapat berbagai kesalahan dalam perang tersebut yang menunjukkan opini bahwa perang dengan Irak tidak sebanding dengan biayanya (*cost*) artinya opini publik ini tidak merasa biaya perang akan lebih baik digunakan untuk infrastruktur negara dan menghindari perang. Sementara itu sebanyak 12 persen dari survei tersebut menilai perang Irak merupakan kesalahan, tetapi perang tersebut layak untuk dilanjutkan untuk menghindari kegagalan AS yang dapat merugikan dengan pengeluaran biaya yang lebih besar (*costly*) dengan kata lain selesaikan perang

atau alami kerugian dari pengeluaran yang sudah dikeluarkan. Terakhir, sebanyak 29 persen responden setuju perang adalah hal yang benar untuk dilakukan dan sebanding dengan biayanya, juga terdapat 6 persen responden yang berpendapat bahwa perang Irak bukan kesalahan yang fatal (Jacobson, 2009, p. 15). Hampir sama dengan data I diatas pada data ke-II telah menunjukkan bahwa jumlah opini publik yang menolak perang dengan Irak lebih besar dibanding mereka yang mendukung perang. Hal tersebut termasuk penggunaan pasukan perang AS pada umumnya, pasukan PMC, dan segala bentuk pengeluaran anggaran untuk perang. Secara tidak langsung dapat disimpulkan bahwa mayoritas publik tidak sependapat dengan perang yang diajukan oleh Presiden Bush maupun anggota pemerintahannya. Meskipun demikian penggunaan PMC sudah terlanjur terjadi sejak awal perang dan penempatan mereka di Irak paska perang untuk mengendalikan situasi Irak yang penuh pemberontakan (*insurgency*) masih terus berlangsung.

Pada determinan ketiga yaitu determinan internasional sangat berhubungan erat dengan wujud kebijakan sebagai alat pencegah yang digunakan negara dalam usahanya untuk melakukan blokade atau pencegahan tindakan negara lain biasanya digunakan dalam konflik bersenjata. Definisi kebijakan pencegah secara umum adalah negara membangun pertahanan mereka ke titik itu tidak ada negara yang secara rasional berani menyerang, adapun tipe kebijakan pencegah meluas (*extended immediate deterrence*) dimana negara memperluas kebijakan pencegah tersebut ke negara lain (Alex Mintz K. D., 2010, p. 122). Beberapa contoh kebijakan pencegah biasanya melibatkan penggunaan militer dalam konflik bersenjata misalnya perlombaan senjata (*arms race*) yang dilakukan AS dengan Soviet pada perang dingin atau pencegahan nuklir (*nuclear deterrence*) dimana negara-negara dengan kekuatan nuklir mengadakan kesepakatan untuk membatasi kapabilitas nuklir yang dimiliki. Dalam konteks penggunaan PMC di Irak, analisa determinan kebijakan pencegah akan terbagi menjadi dua pertanyaan kunci yaitu apakah perang Irak dapat digolongkan sebagai kebijakan pencegah? Kemudian diikuti pertanyaan berikutnya yaitu alasan apa yang mendasarkan AS untuk menjadikan PMC sebagai kebijakan pencegah di Irak paska perang berakhir.

Pertama apakah perang Irak merupakan kebijakan pencegah, perlu diketahui terlebih dahulu alasan mengapa Irak dibawah rezim Saddam Hussein dianggap sebagai ancaman oleh AS. Bush dan anggota pemerintahannya menuduh bahwa Saddam memiliki senjata pemusnah massal dan menurut Menteri Pertahanan AS Donald Rumsfeld, meskipun kepemilikan senjata tersebut hanyalah sebuah kemungkinan, hal tersebut sudah cukup untuk menjustifikasi perang pencegah (*preventive / pre-emptive war*) terhadap Irak (Silverstone, 2007, p. 175). Keberadaan senjata WMD tersebut dapat digolongkan sebagai penyebab AS perlu melakukan kebijakan pencegah dengan berperang dan melakukan serangan langsung (*pre-emptive attack*) yang dilakukan AS dengan menginvasi Irak (Nick Ritchie, 2007, p. 99). Penggunaan PMC dalam perang juga dapat dikaitkan sebagai langkah preventif yang digunakan AS untuk membantu memudahkan proses invasi Irak dan dapat mencegah usaha Irak untuk memperoleh kekuatan dari senjata pemusnah massal yang dicurigai (Chatterjee, 2013, p. 89). Meskipun pada umumnya kebijakan pencegah lebih identik dengan peningkatan pertahanan seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, namun tindakan AS yang melakukan invasi terhadap Irak untuk keperluan perang dan termasuk penggunaan PMC didalamnya telah memenuhi syarat kebijakan pencegah meluas (*extended immediate deterrence*) karena kebijakan tersebut bersifat meluas dan memberikan dampak terhadap negara lain yaitu Irak.

Kedua mengenai keputusan untuk melibatkan PMC di Irak, perlu diidentifikasi alasan apa yang mendesak AS memutuskan hal tersebut. Ketika terjadinya perang Irak tentunya sudah jelas tujuan utama AS adalah memenangkan perang serta penghematan anggaran militer, namun bagaimana dengan keterlibatan PMC paska perang? Dengan jatuhnya rezim Saddam Hussein seharusnya tidak diperlukan lagi operasi militer di Irak, namun masih ada sisa-sisa pasukan yang ditempatkan disana yaitu pasukan PMC yang ditugaskan untuk melakukan tugas pengamanan di Irak. Tercatat sejak 31 Desember 2007, departemen pertahanan AS (DOD) mempekerjakan hampir 10.000 orang untuk memberikan layanan keamanan kepada pemerintah. Jumlah tersebut bertambah lagi sebanyak 7.259 pasukan dimana 5.613 diantaranya bersenjata dan 1.646 memberikan bantuan logistik maupun intelejen (Moshe Schwartz, 2008, p. 9-11). Penempatan PMC di Irak masih berlangsung hingga pada akhir tahun 2011 dimana AS mulai menarik pasukanya dari Irak sebanyak 39.000 pasukan gabungan (PMC dan non-PMC) yang masih beroperasi disana dimana 17.000 diantaranya merupakan pasukan PMC (Denselow, 2011, p. 1). Terdapat beberapa alasan mengapa AS perlu mengerahkan PMC. Sebelumnya kita tahu bahwa kondisi Irak dengan kekosongan kekuatan penuh dengan pemberontakan atau *insurgency*. Kebijakan AS untuk mengirim pasukan-pasukan baik milik negaranya maupun pasukan privat PMC ke Irak dapat disebabkan oleh beberapa faktor, pertama situasi keamanan negara Irak yang belum pulih secara keseluruhan, kemudian pembatasan hukum legal (*legal restriction*) yang dihadapi negara-negara seperti AS dalam penyebaran pasukan di Irak, (Blanchard, 2007, p. 2). Tidak lupa dengan menggunakan PMC AS juga dapat melakukan pengamanan terhadap pejabat-pejabat penting di Irak, mengawal kedutaan (*embassy*) yang ada disana, dan mengamankan kota-kota penting seperti yang dicontohkan oleh keterlibatan kelompok *Blackwater* dalam menjaga kantor kedutaan Baghdad sekaligus keamanan disekitar kota tersebut (Moshe Schwartz, 2008, p. 7). Dapat disimpulkan kondisi-kondisi ini mendesak AS untuk melakukan langkah preventif seperti penggunaan PMC untuk mengendalikan kondisi Irak dan mencegah kekacauan yang lebih besar akibat dampak yang ditimbulkan paska perang Irak.

Dari berbagai analisa determinan yang dilakukan (Psikologis, Domestik, Internasional) pasti terdapat determinan yang menunjukkan pengaruh terbesar dari penggunaan PMC oleh AS dalam perang Irak. Psikologis sudah menjelaskan pengaruh dari pikiran kognitif dan gambaran terhadap keputusan AS dan pembentukan usulan RUU yang ada pada waktu itu. Domestik menjelaskan secara rinci bagaimana opini masyarakat AS terkait perang Irak secara keseluruhan, termasuk penggunaan anggaran militer untuk biaya sewa PMC didalamnya. Sementara determinan internasional telah menunjukkan bahwa penggunaan PMC oleh AS dalam perang Irak dilakukan karena alasan kebijakan pencegah, artinya AS berusaha mencegah Irak memiliki senjata pemusnah masal, dan penggunaan PMC pasca perang telah dijelaskan sebagai upaya pengendalian situasi Irak yang penuh dengan pemberontakan. Dari sini apabila ditarik kesimpulan maka ketiga determinan tersebut sama-sama berpengaruh terhadap kebijakan luar negeri AS mengerahkan PMC dalam perang, hanya saja opini publik dari determinan domestik memiliki pengaruh terkecil karena potensi kegagalan yang dimiliki dimana pengaruh opini publik terbatas hanya sebagai pengaruh saja, semua kembali kepada keputusan akhir dari aktor pembuat keputusan dari pemerintah. Baik determinan psikologis maupun internasional keduanya mampu menjelaskan pengaruh langsung yang membentuk keputusan AS menggunakan PMC, psikologis lewat hubungan antara gambaran yang dimiliki aktor dengan usulan undang-undang yang dibuat, dan determinan internasional

yang mampu menghubungkan sebab perang Irak serta penggunaan PMC sebagai kebijakan pencegah. Meskipun demikian ketiga determinan tersebut telah memberikan penjelasan pengaruh-pengaruh yang berpotensi dalam pembentukan atau pencegahan kebijakan AS untuk mengerahkan mereka dalam konflik bersenjata di Irak. Berikut adalah ringkasan mengenai hasil penelitian terkait pengaruh determinan dalam kasus penelitian yang diteliti:

Tabel 1. Ringkasan akhir, hasil analisa penelitian determinan kebijakan luar negeri pengerahan PMC di Irak oleh AS.

Determinan	Pengaruh bahwa AS perlu menggunakan PMC	Pengaruh bahwa AS tidak perlu menggunakan PMC
Psikologis-Kognitif dan Evoked Set (I)	Aktor pembuat keputusan AS menyadari manfaat dan efektivitas penggunaan PMC sehingga pasukan tersebut dikerahkan.	-
Domestik-Opini publik (II)	-	Publik tidak menyetujui penggunaan militer resmi maupun privat dalam perang Irak (karena publik menolak perang secara keseluruhan). Namun pada akhirnya pasukan resmi dan pasukan privat AS tetap dikerahkan untuk perang karena keputusan akhir ada ditangan pemerintah AS. Determinan ini hanya berperan sebagai pengaruh awal.
Internasional-Deterrence (I)	Keberadaan PMC diperlukan untuk mengendalikan situasi tidak aman, terutama pada masa pasca perang Irak.	-

Sumber: Tabel ringkasan penelitian yang dibuat penulis.

KESIMPULAN

Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran determinan kebijakan luar negeri psikologis, domestik, dan internasional untuk mencari tahu alasan Amerika Serikat memutuskan kebijakan untuk mengerahkan PMC dalam perang Irak. Hasil penelitian dari setiap analisa determinan menunjukkan berbagai pengaruh pertimbangan AS ketika melakukan invasi Irak dan menggunakan PMC. Dari pengaruh determinan terbagi menjadi dua, yaitu pertama AS memerlukan penggunaan PMC dan pengaruh kedua dimana AS tidak memerlukan PMC. Determinan psikologis berhasil menemukan hubungan pikiran kognitif mengenai gambaran (*image*) Irak dengan usulan RUU yang dibuat untuk mengatur penggunaan PMC dalam perang sekaligus sebagai justifikasi penggunaannya. Hasil analisa determinan psikologis dari “*Evoked Set*” atau kekhawatiran langsung menunjukkan pasca perang, kondisi Irak yang tidak aman telah menjadi kecemasan utama aktor pembuat keputusan AS dan penggunaan PMC pada periode

tersebut merupakan perwujudan kebijakan AS untuk mengendalikan berbagai bentuk pemberontakan yang tidak menyukai pendudukan AS atas Irak.

Dalam determinan domestik diperoleh hasil analisa mengenai pengaruh opini publik sebagai faktor internal yang berpotensi mempengaruhi pembentukan kebijakan luar negeri suatu negara. Misalnya dari analisa faktor opini publik diketahui bahwa masyarakat internal AS menolak penggunaan militer resmi (formal) AS dan militer privat (PMC) dalam perang Irak dikarenakan opini publik pada saat itu menginginkan berakhirnya invasi Irak dan pemberhentian pengiriman pasukan-pasukan disana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun opini publik memiliki pengaruh terhadap kebijakan luar negeri, keputusan akhir pengerahan PMC tetap berada di pemerintah dimana pada akhirnya pasukan privat tetap dikerahkan oleh AS di Irak. Dari sini sesuai tabel diatas, opini publik memang memiliki pengaruh (penolakan terhadap penggunaan PMC dan perang Irak itu sendiri) namun tidak bisa mengubah keputusan akhir dari pemerintah. Terakhir, determinan internasional memberikan hasil analisa mengenai faktor eksternal yaitu pengaruh yang berasal dari luar negara dalam pembentukan kebijakan luar negeri. Dari faktor kebijakan pencegah (*deterrence*), dapat diketahui bahwa kebijakan AS menggunakan PMC dalam perang merupakan bagian dari kebijakan preventif (mencegah krisis yang lebih parah) karena timbulnya kondisi yang tidak aman di Irak. Dari sini AS perlu mempertimbangkan pengendalian kondisi keamanan Irak dengan PMC sebagai upaya pencegahan.

REFERENSI

- Alex Mintz, K. D. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Allison Stanger, M. E. (2006). Private Military Corporations: Benefits and Costs of Outsourcing Security. *Yale Journal of International Affairs*, 1-16.
- Bennett, B. (2007, Maret 15). *Victims of an Outsourced War*. Retrieved Agustus 28, 2021, from TIME: <https://web.archive.org/web/20071027144544/http://www.time.com/time/magazine/article/0%2C9171%2C1599682%2C00.html>
- Berinsky, A. J. (2009). *In Time of War Understanding American Public Opinion from World War II to Iraq*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Blanchard, J. M. (2007). *Post-War Iraq: Foreign Contributions to Training, Peacekeeping, and Reconstruction*. Washington: Congressional Research Service.
- Boyle, M. (2013, March 11). *How the US public was defrauded by hidden cost of the Iraq war*. Retrieved Agustus 30, 2021, from theguardian: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/11/us-public-defrauded-hidden-cost-iraq-war>
- Chatterjee, D. K. (2013). *The Ethics Of Preventive War*. Cambridge: cambridge university press.
- Cimini, T. (2018, Agustus 2). *The Invisible Army: Explaining Private Military and Security Companies*. Retrieved Agustus 29, 2021, from E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2018/08/02/the-invisible-army-explaining-private-military-and-security-companies/>
- Denselow, J. (2011, Oktober 25). *The US departure from Iraq is an illusion*. Retrieved Agustus 29, 2021, from theguardian:

- <https://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2011/oct/25/us-departure-iraq-illusion>
- Dieck, H. (2015). *The Influence of Public Opinion on Post–Cold War US Military Interventions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Greenstein, F. I. (2003). *The George W. Bush Presidency An Early Assessment*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Jacobson, G. C. (2009, August 20). *A Tale of Two Wars: Public Opinion on the U.S. Military Interventions in Afghanistan and Iraq*. Retrieved August 29, 2021, from Social Science Research Network: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1458041
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Lovewine, G. C. (2014). *Outsourcing the Global War on Terrorism*. New York: Palgrave Macmillan.
- McFate, S. (2016, August 12). *America's Addiction to Mercenaries*. Retrieved August 30, 2021, from The Atlantic: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/08/iraq-afghanistan-contractor-pentagon-obama/495731/>
- Moesgaard, C. (2013). *Private military and security companies - from mercenaries to intelligence providers*. Copenhagen: DIIS Working Paper.
- Moshe Schwartz, J. E. (2008). *Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues*. Washington: Congressional Research Service.
- Nick Ritchie, P. R. (2007). *The Political Road To War With Iraq*. New York: Routledge.
- Scahill, J. (2007, Maret 15). *Bush's Shadow Army*. Retrieved August 29, 2021, from The Nation: <https://www.thenation.com/article/archive/bushs-shadow-army/>
- Silverstone, S. A. (2007). *Preventive War and American Democracy*. New York: Routledge.
- Theguardian. (2002, Oktober 11). *Congress backs Bush on Iraq*. Retrieved August 30, 2021, from theguardian: <https://www.theguardian.com/world/2002/oct/11/usa.iraq>
- Tony Judt, D. L. (2005). *With Us or Against Us*. New York: Palgrave Macmillan.