

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Dalam upaya menciptakan perdamaian, resolusi konflik yang dilakukan oleh aktor internasional, terutama negara seringkali melibatkan kekuatan militer baik oleh individu maupun organisasi internasional. Namun, perkembangan sistem internasional menjadi sistem multipolar merubah perspektif masyarakat internasional untuk merubah metode resolusi konflik tersebut menjadi pendekatan non - militer seperti negosiasi, diplomasi, mediasi, dan rekonsiliasi. Pendekatan non - militer tersebut digunakan dengan mempertimbangkan kemungkinan jangka panjang serta *cost-benefit* yang akan diterima oleh pihak yang bersangkutan (Martin & Ramsbotham, 2016).

Berkembangnya sistem tidak mengesampingkan bagaimana *natural behavior* aktor khususnya negara dalam merespon masalah keamanan. *State insecurities* yang masih banyak terjadi mengartikan bahwa keadaan anarkis tidak bisa dihapuskan seluruhnya sekalipun metode yang digunakan menunjang persentase perdamaian yang lebih besar. Hal ini dikarenakan konflik yang terjadi, seringkali memicu krisis yang lebih besar disebabkan oleh adanya respon timbal balik yang buruk dari pihak yang terlibat konflik (Urlacher, 2018).

Salah satu negara hegemoni yang mengedepankan resolusi konflik militer adalah Amerika Serikat. Berbagai konflik militer hingga persoalan terorisme, diselesaikan oleh Amerika Serikat menggunakan kekuatan militernya karena kepercayaannya bahwa hal tersebut hanya dapat diselesaikan oleh metode

tradisional. Salah satu kebijakannya dalam menghadapi terorisme adalah “*Global War on Terror*”. Kebijakan ini dikenalkan oleh Presiden George W. Bush setelah peristiwa 11 September 2001 yaitu penyerangan gedung *World Trade Center* (WTC) yang kemudian dikenalkan pula pada negara lain sehingga menjadi kebijakan global (Duffy, 2015).

Kebijakan global Amerika Serikat “*Global War on Terror*” lalu diadopsi oleh Prancis sebagai strategi *counter-terrorism*. Prancis yang sering menjadi aktor paling kritis dalam kebijakan Amerika Serikat mendukung gerakan *war-on-terrorism* dimana Presiden Chirac menjanjikan dukungan penuh untuk berperang di sisi Amerika Serikat atas jenis kejahatan baru yang disebut “*axis of evil*”, hal ini juga didukung oleh publik dan media Prancis sehingga menciptakan simpati dan solidaritas di seluruh spektrum politik Prancis (Shapiro, 2016).

Dalam situs Kementerian dalam negeri dan luar negeri Prancis, definisi dari tindakan terorisme adalah tindak pidana yang dilakukan dengan sengaja, sehubungan dengan usaha perseorangan atau kolektif, dengan tujuan untuk mengganggu ketertiban umum dengan melakukan intimidasi atau terror, hal ini berdasarkan dengan *The French Criminal Code* dalam Pasal 421-1 (Ministry of the Interior and Overseas, 2023).

Dalam pandangan Prancis terhadap terorisme, Prancis memandang bahwa terorisme merupakan salah satu ancaman terbesar bagi keamanan dan perdamaian dunia. Prancis merupakan negara anggota Uni Eropa yang paling sering terdampak oleh serangan teroris muslim dengan data yaitu 82 kali penyerangan dengan hasil 332 kematian yang dihitung dari tahun 1979 hingga tahun 2021 (Reynie, 2021).

Untuk melawan aksi terorisme yang dihadapkan oleh Prancis di kancah internasional, Prancis mendapati strategi yaitu:

1. Mengurangi grup teroris yang bersifat regional;
2. Memerangi pembiayaan, logistik, dan jaringan propaganda teroris;
3. Mencegah radikalisasi;
4. Melindungi kepentingan dan warga negara Prancis di luar negeri.

Dalam mewujudkan kepentingan tersebut, aksi Prancis untuk melawan terorisme di kancah internasional meliputi:

1. Mengambil tindakan tegas militer;
2. Menstabilkan wilayah yang menjadi target dan mencari solusi politik untuk konflik tersebut;
3. Meningkatkan tindakan oleh Uni Eropa;
4. Meningkatkan kerja sama internasional khususnya dalam memerangi pendanaan terorisme.

Dalam beberapa tahun terakhir, grup teroris terus berupaya untuk memperluas kehadiran mereka di Afghanistan, Irak, Suriah, dan Afrika. Basis teroris merupakan ancaman bagi komunitas internasional. Basis yang menjadikan sarang teroris mengakibatkan penindasan bagi penduduk lokal dan penyebaran ideologi ekstrimis (France Diplomacy, 2023). Dalam hal ini, Prancis menjadi aktor dalam *counter-terrorism*, salah satunya berada di wilayah Sahel.

Strategi *war-on-terror* digunakan oleh Prancis dalam perannya untuk menstabilisasikan kondisi keamanan di berbagai wilayah salah satunya Benua Afrika. Strategi tersebut digunakan dalam beberapa operasi militer Prancis dimana

Prancis memiliterisasi wilayah dan bekerja dengan para pemimpin politik sebagai sekutu dalam *war-on-terror* (Wing, 2016a).

Semenjak kemerdekaan Prancis, negara tersebut telah melakukan intervensi militer lebih dari 50 kali di Afrika. Chad merupakan target yang paling konsisten untuk Prancis dalam intervensi militernya. Operasi Epervier menjadi salah satu operasi Prancis yang dijalankan sejak 1986 dengan tujuan awal yaitu untuk melindungi rezim Hissène Habré dari agresi pasukan Libya. Meskipun operasi ini tidak secara khusus difokuskan kepada *counter-terrorism*, namun pemerintah Chad menghadapi isu terkait terorisme dan pemberontak di wilayah negara tersebut khususnya di wilayah Danau Chad. Wilayah tersebut memiliki ancaman dan aktivitas dari kelompok ekstrimis Boko Haram yang berbasis di negara tetangganya yaitu Nigeria. Pasukan Prancis yang ditugaskan di Chad dalam operasi ini berperan sebagai aktor dalam mendukung terciptanya stabilitas regional yang tidak secara langsung berkontribusi pada upaya yang lebih luas dalam melawan terorisme di wilayah tersebut. Operasi Epervier diakhiri pada tahun 2014 dengan Prancis yang memutuskan untuk mengganti operasi ke zona yang lebih luas dengan Operasi Barkhane (Muvunyi, 2020).

Selain di Chad, tetangga negaranya yaitu Mali memiliki masalah mengenai adanya kelompok pemberontak yang mengancam negaranya. Presiden Mali yaitu Ibrahim Keita meminta bantuan kepada Prancis untuk melawan kelompok pemberontak yang menguasai bagian utara negara Mali dan sedang menuju ke selatan pada tahun 2013. Duta Besar Prancis untuk PBB yaitu Gerard Araud mengatakan kepada wartawan setelah pertemuan darurat Dewan Keamanan PBB

bahwa tindakan mendesak perlu diperlukan terhadap kelompok yang merebut kota Konna dan mengancam kota Mopti di Mali (Al Jazeera, 2013).

Dalam perancangan strategi untuk Operasi Serval, Prancis membangun kampanye dukungan yang kuat dari media dimana selama bertahun-tahun para jihadis menculik warga Prancis yang berada di Sahel, hal ini menghasilkan dukungan dari opini domestik Prancis yang menganggap bahwa operasi diperlukan dan adil (Spet, 2015).

Karena terdapat peningkatan ketidakamanan akibat tindakan pemberontak dan teroris serta kesulitan ekonomi, tindakan migrasi telah muncul di wilayah Sahel dimana orang-orang pindah ke negara-negara Eropa untuk mempertahankan diri. Secara alami, para elit penguasa di Afrika berbahasa Prancis akan melekat pada Prancis untuk keamanan dan pembangunan mereka sebab Prancis memiliki sejarah dalam pembangunan negara-negara Afrika di masa lalu. Hal ini bersifat sama dengan Mali. Mali yang merupakan negara jajahan Prancis serta mendapatkan kemerdekaannya dari Prancis pada 1960, sejak itu, Prancis dan Mali menjalin hubungan diplomasi dimana salah satunya Mali menjadikan Prancis sebagai relasi dalam menciptakan stabilitas keamanan dan perdamaian di Mali. Tragedi pemberontakan yang pecah di Mali utara membuat adanya peluang untuk terjadinya penyebaran atau migrasi yang dilakukan orang-orang Mali terhadap negara Prancis. (Pujari, 2020).

Pada tindakannya, Presiden Prancis Francois Hollande memberikan perintah eksekutif untuk meluncurkan pasukan militer dengan nama yaitu Operasi Serval. Prancis mengintervensi Mali dari “negara teroris”, dan karena ketakutan penyebaran grup teroris kepada negara-negara tetangganya (Griffin, 2015). Hanya

perlu satu tahun untuk Prancis mengusir pemberontak di Mali Utara. Pada 14 Juli 2014, Hollande mendeklarasikan bahwa Operasi Serval merupakan “misi yang tercapai dengan sempurna” dan “berterima kasih kepada Operasi Serval, tidak lagi terdapat sarang untuk kelompok teroris di Mali (Le Monde, 2014).

Operasi Serval dihargai oleh komunitas internasional dan masyarakat Mali (Charbonneau & Sears, 2014a). Penyelesaian ini diikuti oleh pengumuman diadakannya operasi baru yang dinamakan “Barkhane”, Prancis menganggap bahwa operasi tersebut masuk akal untuk kembali melakukan “perlawanan terhadap kelompok terorisme”.

Operasi Barkhane merupakan pilar dari *counter-terrorism* di wilayah Sahel. Prancis dalam rencana awalnya meluncurkan 3.000 pasukan *counter-terrorism* yang disebarkan dalam lima negara yaitu Mali, Mauritania, Niger, Burkina Faso, dan Chad atau yang dikenal sebagai “G5 Sahel”. Operasi Barkhane bertujuan untuk meregionalisasi upaya *counter-terrorism* di Sahel dan juga merupakan upaya sekuritisasi lintas batas dan seluruh kawasan (Larivé, 2014).

Operasi tersebut terjadi akibat adanya ancaman teroris yang terus berlanjut di wilayah Sahel yang memengaruhi kepentingan inti Prancis. Terdapatnya penculikan dan berbagai penyerangan yang dilakukan oleh pemberontak dan teroris membuat ancaman secara langsung kepada warga negara Prancis. Ancaman ini ditambah dengan bahaya yang ditimbulkan oleh kelompok-kelompok tersebut terhadap stabilitas politik dan ekonomi kawasan yang mencakup operasi bisnis Prancis.

Terdapat tujuan dari pasukan militer Prancis di Sahel, yaitu untuk membantu pasukan Afrika mengamankan daerahnya dan untuk menghindari pembuatan

ataupun rekonstitusi tempat perlindungan teroris. Pasukan Operasi Barkhane dalam tugasnya dikhususkan untuk membersihkan wilayah Sahel-Sahara dari kelompok teroris bersenjata dan memberikan tekanan tanpa henti kepada pemberontak jihadis dengan target utamanya yaitu AQIM. Selain itu, dalam menyukseskan operasi ini, pasukan Prancis juga berencana untuk membantu pasukan nasional setempat, memperkuat angkatan militer negara-negara Sahel, dan membantu misi MINUSMA di Mali (Kemp et al., 2016).

Kantor pusat dari Operasi Barkhane terletak di ibu kota Chad, N'Djamena. Lalu, operasi ini juga memiliki pesawat tempur dan pangkalan untuk pengumpulan dan operasi intelijen di ibu kota Niger, Niamey, Agadez, Arlit, Tillabery, dan beberapa situs lainnya, Operasi Barkhane merupakan operasi luar negeri terbesar Prancis. Prancis terlibat dalam patroli tempur bersama pasukan Mali dan milisi mitra hingga pengumpulan dan pelatihan intelijen hingga kegiatan pembangunan lokal yang dimaksudkan untuk mengisi pemerintahan yang absen. terlepas dari ini, para pejabat Prancis bersikeras bahwa prioritas Barkhane adalah *counter-terrorism* dengan menargetkan organisasi-organisasi teroris muslim salah satunya yaitu *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM) (European Council on Foreign Relations, 2021).

Operasi Barkhane bukanlah satu-satunya operasi maupun inisiasi yang terjadi di Wilayah Sahel pada periode tersebut, namun terdapat beberapa inisiasi yang diluncurkan di Wilayah Sahel dengan tujuan yang sama yaitu keamanan dan perkembangan. Berikut merupakan perbandingan dari beberapa inisiasi yang berada di Wilayah Sahel:

Inisiasi	Lokasi	Jumlah Pasukan	Anggaran (per tahun)
EUCAP di Mali	Mali	6.140	\$38 Juta
EUCAP di Niger	Niger	13.200	\$36 Juta
EUTM di Mali	Mali	12.580	\$34 Juta
MINUSMA	Mali	15.900	\$1.07 Miliar
G5 Sahel Joint Force	Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, dan Niger	5.000	\$130 Juta
Operasi Barkhane	Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania, dan Niger	4.500	\$797 Juta

Tabel 1.1 Perbandingan inisiasi yang diluncurkan di Wilayah Sahel dengan tujuan yang sama yaitu keamanan dan pembangunan selama enam tahun terakhir. Diolah dari Khou, (2015). *The G5 Sahel: An Insufficient Organization for a Failed Region?*

Dalam perbandingan inisiasi tersebut, Operasi Barkhane oleh Prancis menempati urutan kedua dalam peringkat pengeluaran anggaran per tahun paling besar di angka \$797 Juta, dibawah *The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) yang mencapai \$1.07 miliar per tahun yang diciptakan setahun sebelum Operasi Barkhane untuk mendukung proses politik dalam negeri dan mengembani tugas yang berhubungan dengan keamanan. (Dine & Khou, 2019).

Berbeda dengan MINUSMA yang berfokus hanya pada satu negara, Prancis memfokuskan Operasi Barkhane kepada pergerakan *counter-terrorism* di Wilayah Sahel, dengan anggaran yang cukup besar bagi satu wilayah serta 5.100 pasukan militer.

Dengan ini, Prancis melakukan dua operasi militer yaitu Operasi Epervier dan Operasi Serval di Wilayah Sahel, Afrika sebelum Prancis memutuskan untuk mengkombinasikan Operasi Epervier dan Operasi Serval menjadi Operasi Barkhane yang berfokus pada wilayah Sahel pada 2014 (Meulen, 2020). Dalam tahap awal, Operasi Barkhane sebagian besar dipandang sebagai operasi yang sukses, Prancis beserta sekutunya berhasil menguatkan angkatan bersenjata Mali dan menggunakan teknologi udara serta darat yang dimiliki oleh Prancis (King, 2023).

Saat Operasi Barkhane berjalan, terdapat beberapa kesuksesan yang diraih oleh Prancis diantaranya yaitu mengeliminasi Abd al-Malik Droukdel yang merupakan kepala dari AQIM setelah tujuh tahun perburuan, lalu pasukan dapat mengambil alih wilayah Perbatasan Trois (segitiga perbatasan antara Mali, Burkina Faso, dan Niger) yang merupakan tempat untuk pertemuan koordinasi berbagai organisasi jihadis. Tekanan militer Barkhane juga membuat pasukan jihadis terpecah belah menjadi grup-grup kecil dan menyebar ke daerah yang luas yang membuat kelompok tersebut tidak dapat melaksanakan penyerangan secara besar-besaran (Doukhan, 2022).

Namun pada tahun 2022, Presiden Prancis Emmanuel Macron mengumumkan keputusan Prancis untuk mengakhiri misi anti-jihadis dalam Operasi Barkhane di Wilayah Sahel. Prancis mengumumkan untuk menarik pasukan militernya dari Mali. meskipun begitu, masih terdapat sekitar 3.000 pasukan militer Barkhane yang diperkirakan akan tetap berada di negara Nigeria, Chad, dan Burkina Faso. Pasukan yang terdapat di negara-negara tersebut bertindak

tidak atas nama Operasi Barkhane, namun hanya dalam tindakan terkoordinasi dengan tentara nasional (Schofield, 2022).

Berbeda dengan Operasi Serval, Operasi Barkhane hampir secara universal diinterpretasikan sebagai bencana besar untuk Prancis (King, 2023). Hal ini dibuktikan dengan angka terorisme yang masih tinggi di wilayah Sahel. Burkina Faso yang merupakan salah satu wilayah pengoperasian Barkhane menduduki urutan ke-2, Mali di urutan ke-4, Niger di urutan ke-10, dan Chad ke-19 dalam *Global terrorism index* (Vision of Humanity, 2022).

Namun, Macron sebagai Presiden Prancis menolak bahwa operasi tersebut dikatakan gagal. Macron menilai bahwa Prancis telah mengeluarkan pasukan tentaranya sejak 2013 saat pemerintah Mali meminta bantuan untuk mendorong para jihadis pemberontak yang mengarah kepada ibu kota Mali. Macron mengatakan bahwa Prancis telah menghalangi Mali dari keruntuhan (RFI, 2022).

Maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah dipaparkan, peneliti mengangkat fenomena ini menjadi sebuah penelitian yang berjudul **Rasionalitas Prancis dalam Penghentian Operasi Barkhane sebagai Upaya *Counter-Terrorism* di Wilayah Sahel.**

1.2 Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi masalah yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

“Bagaimana penghentian Operasi Barkhane sebagai upaya *counter-terrorism* di Wilayah Sahel dikatakan sebagai pilihan rasional yang diambil oleh Prancis?”

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah penulis paparkan, maka penulis perlu membatasi masalah agar pembahasan dalam penelitian ini lebih fokus pada merupakan sesuatu hal yang sangat penting dalam mendekati pada pokok permasalahan yang akan dibahas. Hal ini supaya tidak terjadi kerancuan ataupun kesimpangsiuran dalam menginterpretasikan hasil penelitian. Peneliti menetapkan pembatasan masalah menjadi 3 bagian, diantaranya:

1. Aktor. Pada penelitian ini, aktor difokuskan kepada Prancis, Mali, Burkina Faso, Chad, Niger, dan Mauritania. Pasukan tentara Prancis merupakan aktor utama dari Operasi Barkhane yang dijalankan sejak 2014 yang bertujuan untuk menanggulangi masalah terorisme serta upaya stabilisasi keamanan yang terjadi di Wilayah Sahel, Afrika. Operasi Barkhane merupakan Operasi perluasan yang dijalankan oleh Prancis setelah Operasi Epervier dan Operasi Serval di Mali dinyatakan telah berhasil oleh Prancis.
2. Periode. Penelitian dibatasi dari tahun 2017 hingga 2022, yaitu sejak kepemimpinan Emmanuel Macron sebagai Presiden Prancis hingga pengumuman penghentian Operasi Barkhane dan pergantian strategi oleh Prancis pada tahun 2023.
3. Ruang lingkup. Mengacu pada penelitian ini, ruang lingkup penelitian dibatasi menjadi ruang lingkup internasional. Yaitu kepada adanya interaksi yang terjadi antara Prancis dan beberapa negara diluar batas negaranya yaitu di Wilayah Sahel yaitu Mali, Burkina Faso, Chad, Mauritania, dan Niger.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis bagaimana dinamika terorisme di Wilayah Sahel.
2. Menganalisis Operasi Barkhane sebagai Upaya *counter-terrorism* Prancis di Wilayah Sahel.
3. Mengidentifikasi pencapaian Prancis dalam Upaya *counter-terrorism* di Wilayah Sahel
4. Menganalisis kondisi *state fragility* di negara-negara wilayah Sahel.
5. Mengidentifikasi rasionalitas Prancis dalam menghentikan Operasi Barkhane sebagai upaya *counter-terrorism* di Wilayah Sahel

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1. Menjadi referensi dan bahan pemikiran maupun ilmiah untuk penelitian selanjutnya.
2. Memberikan penambahan kosakata dan kajian bagi penelitian selanjutnya yang menganalisis tentang keputusan Prancis dalam penghentian Operasi Barkhane di Wilayah Sahel sebagai keputusan yang rasional.
3. Sebagai prasyarat kelulusan mata kuliah skripsi dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pasundan.