

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Afghanistan memiliki sejarah panjang terkait konflik yang terjadi di negaranya, bahkan hingga saat ini, negara *landlocked* tersebut masih dilanda konflik yang disebabkan oleh banyak faktor dengan kompleksitas yang rumit. Konflik tersebut tentu menciptakan situasi yang tidak menguntungkan untuk masyarakat Afghanistan, seperti terjadinya kemiskinan dan kekerasan terhadap masyarakat sipil. Selain itu, menurut pemaparan H. Plecher (2019) konflik yang ada menjadi penyebab langsung atas angka harapan hidup yang rendah. Walaupun angka harapan hidup saat lahir dari tahun 2001 hingga 2012 mengalami peningkatan, masih relatif rendah apabila dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Terorisme juga dilihat sebagai kemungkinan penyebab langsung dari angka harapan hidup yang rendah di Afghanistan. Jumlah kematian di Afghanistan akibat terorisme di antaranya telah meningkat secara dramatis hingga 2013. Sebagai tambahan, para pemberontak harus disalahkan atas sebagian besar kematian warga sipil di Afghanistan pada 2010 (Plecher, 2019). Perang, peningkatan kematian warga sipil di Afghanistan serta penurunan tingkat kesuburan di Afghanistan dari 2001 hingga 2012 telah menghasilkan penurunan tajam dalam pertumbuhan populasi jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun, meskipun pertumbuhan populasi lebih lambat dalam beberapa tahun terakhir, total populasi di Afghanistan dalam dekade terakhir telah meningkat sekitar 9 juta jiwa. Pada 2017, total populasi Afghanistan diperkirakan mencapai 35,53 juta jiwa (Plecher, 2019).

Menurut James Welch (2013) dalam tulisannya yang berjudul *Conflict in Afghanistan*, memaparkan keadaan yang terjadi di Afghanistan seperti tingginya angka buta huruf, tingginya angka kematian bayi, rendahnya angka harapan hidup, ladang ranjau yang tak terhitung banyaknya, korupsi pemerintah yang meluas, ketergantungan pada panen opium daripada pertanian yang berkelanjutan, isolasi

geografis, dan kurangnya lembaga yang tepat seperti rumah sakit dan sekolah, infrastruktur dan keamanan. Selain itu, karena adanya konflik, hampir 500,000 warga Afghanistan, hampir setengahnya adalah wanita dan anak-anak, terbunuh atau terluka oleh ranjau (Welch, 2013). Bahkan, pada 2018 tercatat ada 9.961 orang terbunuh oleh teroris di Afghanistan (Statista Research Department, 2019) dan pada 2019 ada 3.403 korban sipil sebagai hasil dari pertempuran di Afghanistan (Duffin, 2020).

Sebagai upaya dalam menciptakan perdamaian di Afghanistan, beberapa tokoh membentuk gerakan untuk mendukung usaha tersebut, salah satunya adalah Nahdlatul Ulama Afghanistan atau dapat disingkat NUA. Sebuah NGO yang bergerak melalui bidang sosial dan keagamaan untuk memberikan edukasi tentang perdamaian kepada para ulama serta meningkatkan peran ulama dalam perdamaian dan penghapusan segala macam kekerasan (NECDO, 2018). Menurut Ali (2016), NUA dibentuk pada tahun 2014 dan telah diakui oleh Pemerintah Afghanistan dan dianggap bisa menjadi ujung tombak pembangunan masyarakat madani dan menjadi penyempurna dalam membangun masyarakat modern Afghanistan. NUA merupakan NGO yang memiliki relasi unik dengan salah satu NGO sosial keagamaan terbesar di Indonesia, yaitu Nahdlatul Ulama atau biasa disingkat NU.

NU sendiri didirikan pada tahun 1926, yang kemudian menjadikannya sebagai salah satu organisasi kemasyarakatan atau NGO tertua di Indonesia (Fadeli & Subhan, 2007). Selain itu, NU juga merupakan Ormas atau NGO dengan jaringan yang luas di tingkat lokal hingga internasional. Mengutip dari *Hasil-Hasil Muktamar ke-33 Nahdlatul Ulama* (PBNU, 2016) jumlah massa NU diperkirakan 85 juta jiwa tersebar di seluruh Indonesia di bawah kepemimpinan 33 wilayah (provinsi) dan 400 cabang (kabupaten/kota) serta ribuan anak cabang dan ranting dibawahnya, serta yang bernaung pada 7 Pengurus Cabang Istimewa (PCI) NU di luar negeri: Arab Saudi, Mesir, Syria, Sudan, Inggris, Malaysia, dan Australia – Selandia Baru.

Relasi unik antara NU dan NUA adalah, keduanya tidak memiliki hubungan administratif yang mengikat seperti Pengurus Besar NU dengan semua Pengurus Cabang dan Pengurus Cabang Istimewa NU di bawahnya. Dalam pembentukannya, NUA menggunakan nilai-nilai dasar yang sama dengan NU dan kemudian menyesuaikannya dengan keadaan masyarakat di Afghanistan. Nilai-nilai dasar yang dimaksud dapat dilihat dari tujuan berdirinya NU, yaitu untuk melestarikan, mengembangkan dan mengamalkan ajaran Islam *Ahlussunah Waljamaah* dengan menganut salah satu dari empat mazhab¹. Dimana ajaran *Ahlussunah Waljamaah* dapat diterjemahkan sebagai doktrin nilai-nilai dasar NU seperti *tawassuth* (moderat), *i'tidal* (keadilan), *tasamuh* (toleran) dan *tawazun* (seimbang) yang diamini sebagai cerminan Islam *rahmatan lil alamin* oleh sebagian besar kaum muslim di Indonesia, bahkan dunia (Fadeli & Subhan, 2007). Penyesuaian yang dilakukan oleh NUA adalah dengan menambahkan satu nilai dasar lagi, yaitu *al-musharaka* (partisipasi) (NUA, 2017).

Doktrin dari nilai-nilai dasar NU tersebut disambut baik oleh berbagai kalangan, termasuk oleh ulama-ulama di Afghanistan. Pasalnya, Afghanistan merupakan negara yang berbentuk Republik Islam, yang hukumnya sebagaian besar diadopsi dari agama Islam. Bahkan, pada 2010 terhitung ada sekitar 31,33 juta penduduk Afghanistan menganut agama Islam, atau sekitar 99,7% dari keseluruhan penduduk (Pew Research Center, 2015). Maka dari itu, di Afghanistan nilai-nilai Islam memiliki peran yang sangat signifikan. Kekuatan Islam di negara ini terletak pada kekuatan hukum agama yang persisten, dalam pendidikan agama pada setiap individu, dan penguasaan ulama atas pendapat massa (Wilber, 1952).

Mantan Presiden Afghanistan, Burhanudin Rabani menggarisbawahi doktrin *tawasuth* (moderat), *tawazun* (seimbang), dan *tasamuh* (toleran) harus dikembangkan – di Afghanistan – untuk menata kembali masyarakat Afghanistan

¹ Golongan pemikir yang sepaham dalam teori, ajaran, atau aliran tertentu di bidang ilmu, cabang kesenian, dan sebagainya dan yang berusaha memajukan hal itu. Dalam agama Islam berarti haluan atau aliran mengenai fikih yang menjadi ikutan umat Islam atau dikenal empat mazhab, yaitu mazhab Hanafi, Maliki, Syafii dan Hambali (KBBI, 2016)

yang rapuh sebagai dampak perang sejak 1979 (Ali, 2016). Dimulai dengan undangan NU kepada 20 ulama terkemuka dan tokoh NGO Afghanistan pada Juli 2011 untuk menghadiri harlah ke-85 NU (Ali, 2016). Dalam kesempatan ini terwujudlah kesepahaman perlunya tukar-menukar pengalaman, terutama bagaimana ulama Indonesia berperan serta membangun landasan masyarakat nasional yang demokratis dan agamis.

1.2 Rumusan Masalah

Apakah Nahdlatul Ulama Afghanistan (NUA) merupakan bagian dari upaya *peacebuilding* Indonesia di Afghanistan?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum dimaksudkan untuk mengetahui latar belakang dan tujuan dibentuknya Nahdlatul Ulama Afghanistan (NUA) dan kaitannya dengan peran pemerintah Indonesia dalam *peacebuilding* di Afghanistan. Dalam penelitian ini akan diteliti bagaimana pemerintah Indonesia dan Nahdlatul Ulama (NU) melakukan upaya-upaya perdamaian di Afghanistan yang masih dilanda konflik, meliputi berbagai peristiwa, pertemuan-pertemuan, hingga bantuan dan dukungan dalam berbagai aspek.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Penyebaran Nilai-Nilai Lintas Batas sebagai Konsekuensi Transnasionalisme

Bagian ini akan membahas transnasionalisme yang memiliki sebutan atau istilah lain untuk memberikan pemahaman yang sama atas apa yang diteliti. Transnasionalisme dalam kajian Hubungan Internasional memiliki beberapa penyebutan atau istilah sejalan perkembangannya sebagai salah satu topik kajian di Hubungan Internasional. Beberapa sebutan atau istilah lain bagi

transnasionalisme yang berkembang adalah interaksi global, interaksi transnasional, hubungan transnasional dan transfer transnasional dimana semuanya sedang berbicara hal yang sama.

Salah satu asumsi dari transnasionalisme dalam beberapa kajian yang berkembang adalah tersebar nya nilai-nilai melewati atau melintasi batas-batas negara dapat dipengaruhi oleh aktor non negara. Menurut Ani Soejitpto (2018) dalam bukunya yang berjudul *Transnasionalisme: Peran Aktor Non Negara dalam Hubungan Internasional*, menjelaskan bahwa aktor non negara mampu mengubah fakta-fakta yang bersifat material atau empiris dan fakta nonmaterial atau fenomena sosial menjadi isu internasional lewat advokasi yang dilakukan. Fakta nonmaterial atau fenomena sosial yang dimaksud disini dapat dipahami sebagai sesuatu yang tidak dapat diamati kasat mata seperti konsep *power*, kepentingan (*interest*), pengaruh (*influence*), ide (*ideas*), norma (*norms*), kedaulatan (*sovereignty*), anarki (*anarchy*), perdamaian (*peace*) atau kerjasama (*cooperation*) dari fenomena sosial (Soetjipto, 2018).

Lebih jelas, Joseph S. Nye, Jr dan Robert O. Keohane (1971) dalam *Transnational Relations and World Politics* menyebut bahwa hubungan transnasional atau interaksi global sebagai sebuah pergerakan informasi, uang, objek fisik, orang, atau benda-benda berwujud atau tidak berwujud yang melintasi batas negara. Nye & Keohane (1971) menjelaskan bahwa interaksi global dapat dibedakan menjadi empat, pertama adalah komunikasi, pergerakan informasi, termasuk penyebaran kepercayaan, ide, dan doktrin. Kedua, transportasi, pergerakan dari objek-objek fisik, termasuk kelengkapan perang dan properti pribadi serta barang dagangan. Ketiga, keuangan, pergerakan uang dan instrumen-instrumen kredit. Keempat, perjalanan yang mana merupakan pergerakan orang-orang (Nye & Keohane, 1971).

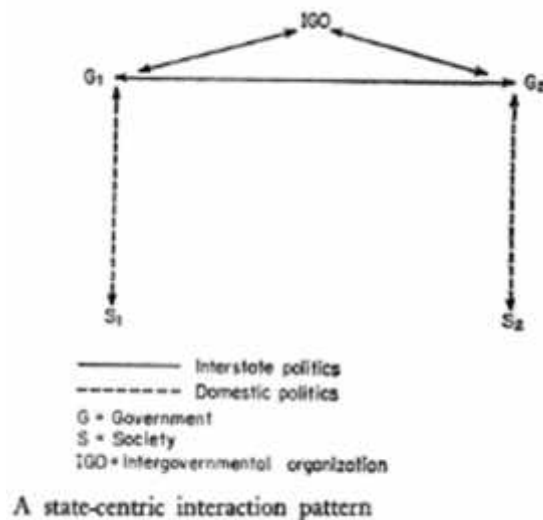
Sejalan dengan itu, Wang (2009) memaparkan bahwa proses transfer nilai tersebut dapat dilihat sebagai transfer transnasional dan berbeda dengan hubungan internasional dalam hal melibatkan aktor-aktor non negara di dalamnya. Secara umum, transfer transnasional biasanya dapat dipahami sebagai interaksi reguler

yang melintasi batas-batas nasional, paling tidak ada satu aktor bukan merupakan agen pemerintah atau tidak membawa kepentingan pemerintah nasional atau sebuah organisasi internasional (Risse-Kappen, 1995 dalam Wang, 2009).

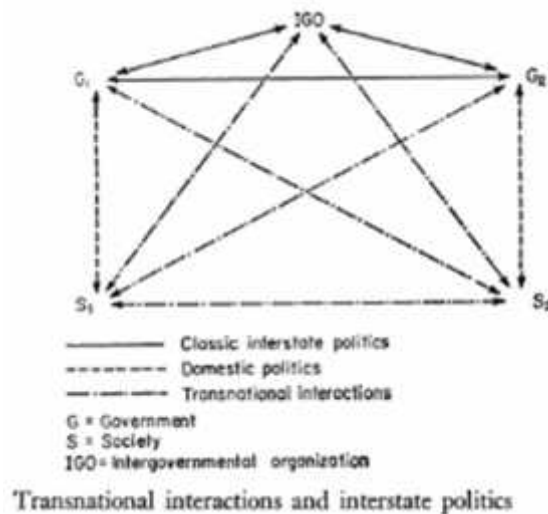
Berkaitan dengan apa yang dijelaskan Risse-Kappen (1995 dalam Wang, 2009), transfer transnasional atau interaksi transnasional dan organisasi non negara, menurut Nye & Keohane (1971), bahwa beberapa interaksi global diinisiasi dan diteruskan secara keseluruhan, atau hampir keseluruhan, oleh pemerintah suatu negara. Hal ini benar dalam kebanyakan perang, kebanyakan komunikasi internasional, perdagangan, dan beberapa permasalahan keuangan. Disini dapat disadari bahwa interaksi *interstate* bersamaan dengan aktifitas diplomatik konvensional. Interaksi-interaksi lain, bagaimanapun, melibatkan aktor non negara – dapat individu atau organisasi – dan dapat dilihat sebagai interaksi transnasional. Dalam proses hadirnya NUA pun ada keterlibatan negara, disini contohnya adalah KBRI di Kabul, dimana peran yang dimainkan oleh KBRI sebagai perpanjangan tangan pemerintah juga sama signifikannya dengan NU dan NECDO yang merupakan aktor non negara. Demikian, sebuah interaksi transnasional mungkin melibatkan pemerintah, tapi dalam hal itu mungkin tidak hanya pemerintah saja: aktor-aktor pemerintah mesti memainkan peran signifikan juga (Nye & Keohane, 1971).

Untuk menjelaskan perbedaan interaksi *interstate* dan interaksi transnasional, Nye & Keohane (1971) menjelaskan menggunakan diagram seperti pada gambar. Diagram pada gambar 1.1 memperlihatkan pola interaksi *interstate* yang mana merupakan paradigma klasik, bahwa pola interaksi *interstate* masih menjadikan negara sebagai aktor utama (*state centric*). Aktor non negara, atau dalam gambar diperlihatkan sebagai aktor masyarakat sipil (*society*) hanya berada pada wilayah politik domestik. Padahal, aktor masyarakat sipil sudah sejak lama bergiat pada isu-isu yang melintasi batas negara sejak abad ke-19 (Keck & Sikkink, 1998). Pada gambar 1.2 memperlihatkan bagaimana interaksi transnasional terjadi. Setiap aktor dalam diagram tersebut saling terhubung dan berinteraksi. Membuat aktor masyarakat sipil tidak hanya dapat bermain di politik

domestik, namun dapat bermain di lingkup struktur internasional. Menurut Soetjipto (2018), Nye & Keohane masih meyakini bahwa negara adalah aktor utama dan aktor non negara bekerja secara horizontal paralel dengan interaksi *interstate*. Dari sini terlihat bahwa dalam konteks interaksi transnasional memiliki kaitan erat dengan faktor domestik dan struktur internasional. Rosenau (1997 dalam Soetjipto, 2018) lewat tulisannya *Along the Domestic-Foreign Frontier* menggagas koneksi dan interkoneksi bagaimana kaitan antara konteks domestik dan internasional bekerja. Transformasi politik internasional dan memudarnya batas nasional dan internasional serta pentingnya kekuatan politik domestik untuk merespon tekanan internasional.



Gambar 1.1



Gambar 1.2

1.4.2 Kaitan Terorisme dan Transnasionalisme

Hingga saat ini, terorisme dalam kajian Hubungan Internasional masih diperdebatkan, bahkan masih ada perbedaan pandangan pada beberapa penstudi dalam definisinya. Walaupun masih ada beberapa pandangan yang berbeda mengenai definisi terorisme, setidaknya ada beberapa komponen utama atau garis besar dalam memahami definisi dari terorisme. Menurut James M. Lutz & Brenda J. Lutz (2005) dalam bukunya yang berjudul *Terrorism: Origin and Evolution* menyebutkan bahwa terorisme melibatkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran politik yang mengandalkan kekerasan atau ancaman kekerasan. Hal tersebut dirancang untuk memberikan rasa takut pada khalayak target yang melampaui korban langsung dari kekerasan itu sendiri. Mirip dengan definisi Lutz & Lutz, David Whittaker (2002) memberikan definisi yang lebih luas, tergantung dari sisi mana mau memandang terorisme. Di mata otoritas yang bertanggung jawab, tingkat nasional atau lokal, definisi yang mungkin dapat diterima adalah terorisme sebagai ancaman atau kekerasan yang sudah direncanakan oleh kelompok-kelompok subnasional atau *clandestine individuals* yang dimaksudkan untuk mengintimidasi dan memaksa pemerintah mempromosikan *political, religious or ideological outcomes*, dan menanamkan ketakutan di kalangan masyarakat luas (Whittaker, 2002). Namun Whittaker juga menyampaikan bahwa ada definisi

terorisme yang dibuat jelas, terorisme adalah “*the political activist, so frequently alienated from society, was to remain anonymous, a ruthless destroyer of institutions, structures and, where necessary, of those complacent individuals who gave in to exploitation and dominance*” (Whittaker, 2002). Komponen terakhir dari definisi ini adalah bahwa terorisme merupakan senjata yang lemah, atau dalam istilah Lutz & Lutz, “*weapon of the weak*”. Kelompok pembangkang menggunakan terorisme saat mereka tidak mampu memenangkan kekuasaan dalam demokrasi atau tidak mendapatkan akses ke pusat-pusat pengambilan kebijakan politik dalam segala jenis sistem politik (Lutz & Lutz, 2005).

Dari definisi tersebut, sudah terlihat beberapa komponen dalam memandang terorisme. Pertama, memiliki tujuan secara politik, keagamaan, dan ideologi. Kemudian yang kedua, adanya pelibatan kekerasan ataupun ancaman kekerasan dalam menjalankan aksinya. Ketiga, adanya ketakutan yang sengaja diciptakan dan disebarluaskan kepada masyarakat. Mungkin yang terakhir, terorisme digunakan oleh orang atau kelompok lemah untuk mencapai kekuasaan, Lutz & Lutz menyebutnya sebagai “*giving a low cost/high yield potential*”. Selain memahami definisi, Lutz & Lutz (2005) juga melakukan klasifikasi terhadap aktifitas terorisme dalam tiga kelompok, yaitu terorisme komunal, terorisme ideologis, dan terorisme instrumental. Terorisme komunal, menyasar pada dasar etnisitas, keagamaan, atau keduanya. Terkadang, hanya satu elemen yang hadir untuk membagi kelompok dan dalam kasus lain satu elemen mendominasi dan yang lain memperkuat divisi. Kedua, terorisme ideologis adalah kekerasan politis yang direncanakan untuk mencapai sasaran politis yang ditentukan oleh beberapa pola dari kepercayaan atau teori politik. Terakhir, terorisme instrumental adalah terorisme yang beraktifitas dengan kekerasannya melibatkan unsur-unsur pragmatisme (Lutz & Lutz, 2005). Biasanya sasaran yang dipilih karena dianggap rentan.

Setelah memahami garis besar terorisme, kemudian yang perlu diperhatikan adalah motif atau penyebab terjadinya terorisme. Di atas sudah disinggung bahwa terorisme digunakan sebagai senjata bagi sekelompok orang

yang dianggap lemah dalam mencapai tujuannya. Hal ini dikarenakan kegusaran dalam melihat sistem atau pemerintahan yang membuat teralienasi dan membuat semakin sempitnya pilihan, maka satu-satunya jalan adalah dengan kekuatan dan itu akan melibatkan resiko, kehilangan dan penderitaan (Whittaker, 2002). Menurut Lutz & Lutz (2005) penyebab dari terorisme adalah hal yang tidak tunggal dan kompleks yang harus diidentifikasi secara mendalam. Walaupun begitu, Lutz & Lutz menyebutkan beberapa penyebab dari terorisme, seperti ketidaksetaraan sosial dan ekonomi, kurangnya kesempatan dalam partisipasi, permasalahan ekonomi, dan represi pemerintah. Selain itu, satu faktor yang berkontribusi terhadap hadirnya kelompok terorisme adalah absennya struktur negara yang kuat. Terorisme domestik hampir tidak ada sama sekali hadir dalam masyarakat totalitarian seperti Jerman pada masa Hitler, Uni Soviet pada masa Stalin, dan Iraq pada masa Saddam Hussein. Satu hal yang paling berpotensi dalam menyebabkan terorisme adalah globalisasi dan modernisasi, dimana keduanya menempatkan masyarakat dan sistem politik dibawah tekanan yang besar. Dengan proses ide, institusi, produk, dan bentuk organisasi baru mengganggu masyarakat lokal. Nilai-nilai sosial, kultural dan keagamaan masyarakat dapat ditantang oleh ide-ide dari luar (Lutz & Lutz, 2005).

Bruce Hoffman menyebutkan bahwa hampir separuh dari teroris hari ini dapat dikategorikan sebagai teroris agama berdasarkan karakter dan/atau motifasi (Whittaker, 2002). Seperti yang terjadi di Afghanistan, kelompok teroris Al-Qaeda memiliki kaitan dengan situasi domestik dan struktur internasional.

1.4.3 Gerakan Keagamaan Transnasional

Dalam konteks keagamaan, gerakan transnasional dapat dilihat sebagai komunikasi dan pergerakan informasi yang mana seperti disebutkan oleh Nye & Keohane (1971) sebagai salah satu bentuk interaksi global. Di dalamnya ada penyebaran kepercayaan, ide dan doktrin.

Dalam praktiknya, garis pemisah antara isu-isu agama lokal dan fenomena keagamaan transnasional menjadi kabur. Secara teori, perbedaannya lebih langsung. Masalah agama lokal fokus pada masalah dan fenomena yang terutama

berasal dari satu negara tetapi memiliki dampak di luar negara itu. Masalah transnasional tersebar di berbagai negara bagian dan tidak dibatasi oleh batas negara. Terlepas dari kesulitan menerapkan perbedaan teoretis ini dalam praktik, penting karena masalah, aktor, peristiwa dan fenomena yang terbatas pada satu negara harus diperlakukan secara berbeda dalam teori hubungan internasional daripada yang benar-benar transnasional. Fakta bahwa ada tumpang tindih tidak mencegah pemisahan analitis dari kategori-kategori ini (Sandal & Fox, 2013).

Mengingat sejauh mana keterlibatan ideologi agama dalam kehidupan manusia, masalah transnasional apa pun dapat berubah menjadi masalah agama transnasional. Sejauh ini mustahil untuk membuat katalog semua masalah yang telah dipengaruhi oleh agama. Karena keterbatasan ruang, kita akan membahas isu-isu yang secara konsisten menjadi agenda politik aktor negara dan non-negara. Di antara masalah ini adalah terorisme, hak asasi manusia, dan tempat-tempat suci. Agama telah menjadi pembenaran untuk terorisme selama ribuan tahun (Rapoport, 1984) dan ini bisa dibilang menjadi salah satu motivasi paling umum untuk terorisme di dunia saat ini.

Peningkatan terorisme agama ini sebagian besar terkait dengan peningkatan tingkat fundamentalisme. Menurut Sandal & Fox (2013), tautan ini memiliki setidaknya dua elemen. Pertama, seperti disebutkan sebelumnya, fundamentalisme setidaknya sebagian merupakan reaksi terhadap modernitas. Kaum fundamentalis merasakan kebutuhan untuk mengubah status quo sosial dan politik untuk membawa dunia selaras dengan ideologi mereka. Kedua, banyak gerakan minoritas nasionalis yang terlibat dalam teror sebagai bagian dari kampanye penentuan nasib sendiri terkait dengan gerakan fundamentalis.

Dalam beberapa kasus di mana fundamentalis Muslim mengendalikan negara, seperti kasus Afghanistan di bawah Taliban atau Iran, upaya mereka untuk menyebarkan revolusi Islam juga dapat mencakup mendukung organisasi teroris transnasional. Terlibat dalam perang negara-ke-negara yang lebih tradisional berbahaya bagi negara-negara itu, terutama karena mereka yang mereka anggap musuh utama mereka memiliki militer yang kuat. Dengan adanya

ketidakseimbangan ini, mendukung kekerasan melalui berbagai kelompok perwakilan memungkinkan mereka untuk menempuh jalan kekerasan tetapi masih melindungi diri mereka dari pembalasan (Sandal & Fox, 2013). Bagaimanapun, jelaslah bahwa gelombang teror religius ini merupakan faktor penting dalam hubungan internasional. Ini telah berkontribusi pada pembentukan atau penataan kembali aliansi internasional antar negara untuk melawannya. Ini telah memfasilitasi pengakuan bahwa aktor-aktor non-negara dapat membentuk kekuatan kuat yang merongrong monopoli negara tradisional dalam penggunaan kekerasan. Ini juga telah memengaruhi kebijakan luar negeri banyak negara dan kemungkinan akan terus melakukannya di masa mendatang (Sandal & Fox, 2013).

Ada tren, isu, dan fenomena transnasional tambahan yang tumpang tindih dengan agama yang patut dicatat (Sandal & Fox, 2013). Pertama, kebebasan beragama dan hak asasi manusia menjadi isu internasional yang semakin meningkat. Hak asasi manusia, secara umum, telah menjadi elemen penting dari kebijakan luar negeri banyak negara kontemporer. Kedua, masalah hak-hak perempuan menjadi sumber ketegangan antara Barat dan dunia berkembang. Sejumlah negara menempatkan pembatasan signifikan pada perempuan yang tidak sesuai dengan gagasan sekuler Barat tentang kesetaraan bagi perempuan. Agama sering digunakan untuk membenarkan banyak pembatasan ini. Ketiga, dakwah merupakan sumber potensial ketegangan internasional yang signifikan. Banyak kelompok agama, kelompok Muslim dan Kristen yang paling menonjol, mengirim perwakilan ke negara-negara di seluruh dunia. Keempat, tempat-tempat suci adalah sumber potensial ketegangan internasional. Salah satu contoh di antara banyak adalah konflik di antara orang-orang Kristen untuk mengendalikan situs-situs suci Kristen, bersaing klaim untuk Gunung Bait, dan ketegangan antara orang-orang Kristen dan Muslim atas situs-situs suci di Nazareth. Setiap perselisihan ini telah menyebabkan keterlibatan politik sejumlah negara asing. Insiden internasional terkemuka lainnya mengenai situs-situs suci dipicu oleh keputusan Taliban mengendalikan pemerintah Afghanistan untuk menghancurkan dua patung Buddha raksasa di Bamiyan, Afghanistan.

1.4.4 NGO Keagamaan sebagai Aktor Perdamaian

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian transnasionalisme, aktor non-negara atau khususnya NGO, memiliki peran penting dalam konteks hubungan internasional. Pengaruh yang diberikan NGO dalam lingkup domestik, kemudian juga mempengaruhi keadaan hubungan internasional yang ada. Seiring pertumbuhan sektor, banyak yang melihat NGO sebagai sebuah “adikuasa kedua yang muncul,” mampu untuk membantu dalam pemenuhan kemanusiaan saat negara dan upaya *intergovernmental* sebelumnya telah gagal (Moore, 2003 dalam Murdie, 2014). Walaupun menurut pandangan realisme klasik aktor negara yang menentukan struktur politik internasional, namun apabila berdasarkan teori konstruktivisme hubungan internasional yang fokus teoritiknya pada perubahan sosial, NGO memiliki peran besar.

Konsep Non-Governmental Organization atau NGO setidaknya sudah hadir dalam ‘kajian pembangunan’ sejak akhir 1980an, yang mana kajian tersebut merupakan bidang interdisipliner keserjanaan yang melingkupi ekonomi, sosiologi, ilmu politik dan antropologi yang mengerjakan isu-isu pembangunan (Lewis & Kanji, 2009). Dalam beberapa penelitian dikatakan bahwa NGO merupakan aktor yang cukup sulit untuk diidentifikasi. Namun, Lewis & Kanji (2009) menjelaskan bahwa normalnya NGO memiliki karakteristik sederhana, yaitu NGO merupakan sebuah organisasi independen yang dijalankan bukan oleh pemerintah ataupun dengan motif profit seperti sektor bisnis swasta.

Lebih lanjut, Lewis & Kanji (2009) menjelaskan bahwa satu cara yang berguna dalam pendekatan masalah pelabelan NGO adalah untuk melihat mereka sebagai bagian dari apa yang disebut dengan ‘sektor ketiga’. Ide ini membagi tiga institusi dunia dalam tiga cara: sektor pertama adalah pemerintah, sektor kedua adalah *for-profit business* dan ketiga adalah organisasi kelompok yang tidak mudah masuk dalam kedua kategori: ‘sektor ketiga’ diidentifikasi dengan berbagai cara oleh pengamat yang berbeda dalam karakter sebagai ‘non-profit’, ‘sukarela’ atau ‘non-pemerintah’. ‘sektor ketiga’ merupakan sebuah kelompok organisasi dan sebuah ruang sosial antara pemerintah dan pasar (Lewis & Kanji,

2009). Dalam hal ini, NGO dapat dilihat sebagai subset spesifik dari keluarga besar organisasi sektor ketiga. Keberagaman daftar nama untuk NGO dapat dilihat sebagai bagian dari ‘perangkat’ istilah untuk sektor ketiga bahwa, seperti bahasa yang berbeda, telah memproduksi perbedaan jarak tapi label perbandingan dalam konteks, tradisi, dan kultur berbeda.

Organisasi sektor ketiga ini memiliki lima karakteristik kunci: *formal*, organisasi terinstitusionalisasikan bahwa didalamnya terdapat pertemuan teratur, pengurus kantor dan beberapa ketentuan organisasi; *private*, bahwa secara institusional terpisah dari pemerintah, meskipun mungkin menerima beberapa dukungan dari pemerintah; *non-profit distributing*, dan jika ada surplus finansial yang dihasilkan tidak bertambah ke pemilik atau direktur; *self-governing* dan karena itu mampu untuk mengarahkan dan mengatur urusannya sendiri; *voluntary*, dan bahkan jika tidak menggunakan sukarelawan saja, setidaknya beberapa tingkatan partisipasi sukarela dalam memimpin atau mengatur organisasi, seperti dalam bentuk dewan gubernur sukarela (Lewis & Kanji, 2009). Apa yang dilakukan NGO dapat dirangkum dalam tiga perangkat utama dari aktifitas-aktifitas yang mereka lakukan, dapat didefinisikan pada tiga peran: *implementers*, *catalyst* dan *partners* (Lewis 2007).

Berbicara NGO Keagamaan, jika terpisah kedua konsep tersebut merupakan kajian yang definisinya masih diperdebatkan. Agama sendiri, awalnya tidak dipandang sebagai faktor yang berpengaruh dalam politik global. Namun, ada beberapa kejadian seperti Revolusi Iran, serangan 11 September (9/11), kebangkitan Al-Qaeda di pergaulan internasional, dan konflik etnis-agama seperti di bekas Yugoslavia, Irlandia Utara, Sri Lanka dan Iraq yang memperlihatkan agama menjadi salah satu faktor berpengaruh dalam hubungan internasional (Sandal & Fox, 2013). Dari situ Sandal & Fox (2013) berpendapat bahwa pengaruh agama dalam hubungan internasional bukanlah tunggal atau monolitik. Agama adalah fenomena beragam yang memiliki pengaruh lintas sektoral pada semua tingkat politik dan masyarakat termasuk hubungan internasional. Seul (1999 dalam Sandal & Fox, 2013) berpendapat “tidak ada

makna budaya lain yang secara historis menawarkan begitu banyak sebagai tanggapan terhadap kebutuhan manusia untuk mengembangkan identitas yang aman. Akibatnya, agama sering menjadi inti dari identitas individu dan kelompok.”.

Sandal & Fox (2013) juga menambahkan bahwa setidaknya ada dua cara agama mempengaruhi pandangan dunia dan hubungan internasional. Pertama, agama dapat mempengaruhi hubungan internasional melalui sistem kepercayaan atau pandangan dunia pembuat kebijakan. Kedua, keyakinan agama dan pandangan dunia tentang hubungan internasional melalui kendala yang ditempatkan pada pembuat kebijakan oleh keyakinan agama yang dipegang secara luas di antara konstituen mereka.

Tidak hanya dapat mempengaruhi negara dan pembuat kebijakan, agama juga memiliki pengaruh terhadap aktor non-negara. Institusi keagamaan memiliki potensi cukup besar dalam melakukan mobilisasi massa untuk aksi-aksi politik. Teori mobilisasi klasik (McCarthy & Zald, 1976; Tarrow, 1989) menyatakan bahwa seperangkat institusi yang ada, termasuk institusi keagamaan, mampu menjadi dasar untuk memobilisasi kelompok untuk aksi politik (Sandal & Fox, 2013). Strategi mobilisasi ini efektif karena institusi keagamaan secara umum memiliki lebih banyak sumber daya organisasional yang dibutuhkan untuk mobilisasi politik. Sumber daya ini termasuk seperti tempat pertemuan yang biasa digunakan orang-orang berkumpul secara reguler. Kombinasi dari potensi mobilisasi institusi keagamaan ini, tujuan mereka untuk menumbuhkan kepentingan institusi serta filosofi agamanya, dan keinginan untuk tetap relevan bagi umat, semua memiliki potensi untuk mempengaruhi politik internasional.

Konsep *interdependence* dan politik global berlaku pula untuk agama. Apa yang terjadi secara lokal akan memiliki konsekuensi global dalam dunia yang saling tergantung. Mungkin ini yang paling jelas sehubungan dengan konflik agama. Sementara ada beberapa perang internasional yang terlalu religious, konflik lokal dengan nuansa keagamaan adalah hal biasa. Konflik-konflik ini dapat mempengaruhi politik internasional dalam sejumlah cara. Menurut Sandal

& Fox (2013) ada empat cara konflik berbasis agama mempengaruhi politik internasional. Pertama adalah intervensi humanitarian. Intervensi ini dapat berkisar dari mediasi dan bantuan kemanusiaan hingga intervensi militer langsung atas nama minoritas yang tertindas. Kedua, konflik lokal dapat dan sering melintasi perbatasan internasional dalam beberapa cara. Konflik lokal yang intens mengakibatkan populasi yang terpengaruh perang mencari perlindungan di negara-negara tetangga. Ketika para kombatan berbagi kedekatan etnis atau agama dengan sebuah kelompok di negara bagian yang berbatasan, ikatan ini dapat menyebabkan kelompok di negara bagian yang berbatasan untuk terlibat dalam konflik. Ketiga, pihak-pihak yang bertikai dapat berupaya menginternasionalkan konflik melalui penggunaan forum internasional. Keempat, konflik agama dapat berdampak pada saling ketergantungan ekonomi. Gangguan ekonomi lokal yang disebabkan oleh agama lokal bergolak di ekonomi internasional.

Tidak hanya berpengaruh sebagai salah satu faktor penyebab konflik, agama dapat pula dilihat sebagai jalan keluar dari konflik yang ada. Untuk itu, aktor-aktor yang berbasis agama melihat bahwa mereka memiliki kapasitas dalam menciptakan perdamaian. Dalam perkembangannya, perdamaian sendiri sudah tidak lagi dilihat sebagai situasi dimana tidak adanya perang. Ditandai oleh agenda keamanan manusia, diajukan oleh PBB pada tahun 1991, perdamaian semakin didefinisikan sebagai sesuatu yang lebih dari sekadar absennya perang (Hilhorst & Leeuwen, 2005). Diskursus yang menekankan keterkaitan antara politik, ekonomi dan aspek sosial pembangunan dan keamanan, dan argumen untuk sebuah pendekatan yang terintegrasi untuk membangun perdamaian (*peacebuilding*). Lebih lanjut, Hilhorst & Leeuwen (2005) menambahkan bahwa masyarakat sipil yang sehat dipandang sebagai kondisi yang diperlukan untuk dan pencapaian pembangunan perdamaian berkelanjutan. Sebagian besar, jika tidak semua, kebijakan dan literatur *peacebuilding* berpendapat untuk memperkuat organisasi lokal sebagai kendaraan.

Berdasarkan pernyataan Hilhorst & Leeuwen tersebut, memperlihatkan signifikansi dari NGO yang merupakan bagian dari masyarakat sipil dalam membangun perdamaian. Sejalan dengan itu, terutama bila berbicara NGO keagamaan dan juga aktor keagamaan, bagi Afghanistan dapat dilihat sebagai suatu peluang karena menurut Kaja Borchgevink (2018) ada legitimasi oleh otoritas keagamaan dan berakar dalam pada norma-norma dan praktik-praktik tradisional, para aktor dan institusi keagamaan mempertahankan pengaruh besar pada nilai-nilai moral, praktik sosial, dan opini politik banyak orang Afghanistan. Borchgevink juga menambahkan bahwa ada lima fungsi masyarakat sipil yang dapat diidentifikasi, kelima fungsi ini didasarkan dari pekerjaan Wardak dan Kunduz pada studi kasus kualitatifnya. Lima fungsi tersebut adalah sebagai berikut: (a) sosialisasi dan kepaduan sosial; (b) komunikasi publik dan advokasi; (c) mediasi dan resolusi konflik; (d) intermediasi; (e) distribusi sumberdaya dan keamanan sosial (Borchgevink, 2018).

1.5 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran yang disusun, maka pembentukan Nahdlatul Ulama Afghanistan (NUA) adalah upaya dari pemerintah Indonesia dan Nahdlatul Ulama (NU) dalam membangun perdamaian di Afghanistan. NU bisa dilihat sebagai fasilitator Indonesia sebagai NGO dalam *peacebuilding* di Afghanistan karena konflik yang terjadi berkaitan dengan gerakan terorisme keagamaan. Upaya ini juga dilakukan sebagai bentuk dari perwujudan *softpower* yang dimiliki Indonesia di mata dunia internasional.

1.6 Metodologi

1.6.1 Definisi Konseptual dan Operasionalisasi Konsep

1.6.1.1 *Softpower*

Power diartikan sebagai kekuasaan untuk mengatur dan memaksa satu pihak oleh pihak lain dengan tujuan pihak pertama tersebut mendapatkan hasil yang diinginkannya. Adanya perintah dan paksaan untuk mendapatkan apa yang diinginkan disebut *hard power*. Nye mengungkapkan bahwa ada cara lain untuk melatih *power* selain menggunakan *hard power*, yaitu dengan melakukan *soft power* berupa atraksi. Dengan “mempesona”, kita bisa menarik perhatian orang lain sehingga itu akan menegaskan pandangan kita dan pada akhirnya setuju dengan pendapat kita. Dengan demikian, apa yang diinginkan bisa tercapai tanpa melalui kekerasan dan paksaan. *Soft power* dapat diartikan sebagai kemampuan untuk mendapatkan apa yang anda inginkan melalui ketertarikan daripada melalui paksaan atau bayaran, sehingga keinginan dapat diperoleh dengan cara menarik pihak lain tanpa paksaan dan imbalan.

Sumber dari *soft power* sebuah negara menurut Nye (2008) berasal dari budaya, nilai-nilai politik, dan kebijakan luar negeri. *Soft power* merupakan kemampuan yang dimiliki oleh suatu negara dalam menarik negara lain melalui ide, nilai, dan ideologi yang dalam penerapannya dapat mengkonstruksikan pemikiran negara lain terhadap negara yang menggunakan *soft power* tersebut. *Soft power* hanya dapat dilakukan jika pihak lain mengakui usaha, memiliki harapan yang sama dalam pelaksanaannya, dan memperkuat tekad untuk mencapai tujuan bersama (Buzan, 1991). Huang Shuofeng (dalam Majie, 2002) menyebutkan bahwa kekuatan komprehensif nasional sebuah negara terdiri dari keseluruhan kekuatan yang dimiliki serta pengaruhnya di tingkatan internasional meliputi kekuatan material dan kekuatan mental yang keduanya dibutuhkan untuk perkembangan negara tersebut.

1.6.1.2 *Peacebuilding*

Istilah *peacebuilding* sendiri pertama kali muncul lebih dari 30 tahun yang lalu melalui karya Johan Galtung, yang menyerukan pembentukan struktur pembangunan perdamaian untuk mempromosikan perdamaian yang berkelanjutan dengan menangani “akar penyebab” konflik kekerasan dan mendukung kapasitas masyarakat adat untuk pengelolaan perdamaian dan resolusi konflik. *Peacebuilding* menjadi konsep yang akrab di PBB menyusul laporan Boutros Boutros-Ghali tahun 1992, *An Agenda for Peace*, yang mendefinisikan *peacebuilding* sebagai tindakan untuk memperkuat perdamaian dan menghindari terulangnya konflik (United Nations, 2010).

Pada tahun 2000, Laporan Brahimi mendefinisikannya sebagai “kegiatan yang dilakukan di sisi paling jauh dari konflik untuk menyusun kembali fondasi perdamaian dan menyediakan alat untuk membangun di atas fondasi itu sesuatu yang lebih dari sekadar tidak adanya perang.”. Pemahaman PBB tentang *peacebuilding* terus berkembang sejak saat itu. Komite Kebijakan Sekretaris Jenderal telah mendeskripsikan *peacebuilding* sebagai berikut: “*Peacebuilding* melibatkan serangkaian tindakan yang ditargetkan untuk mengurangi risiko jatuh atau kambuh kembali ke dalam konflik dengan memperkuat kapasitas nasional di semua tingkatan untuk pengelolaan konflik, dan untuk meletakkan dasar bagi perdamaian dan pembangunan yang berkelanjutan. Strategi *peacebuilding* harus koheren dan disesuaikan dengan kebutuhan khusus negara yang bersangkutan, berdasarkan kepemilikan nasional, dan harus terdiri dari serangkaian kegiatan yang diprioritaskan dengan cermat, diurutkan, dan oleh karena itu relatif sempit yang bertujuan untuk mencapai tujuan di atas.” (United Nations, 2010).

Pada tahun 2003 definisi lebih lanjut muncul ketika konsorsium donor pemerintah membentuk gugus tugas yang dikenal sebagai Utstein Group, yang mengumpulkan inventaris analitis pendekatan pembangunan perdamaian. Laporan Utstein Group mendefinisikan *peacebuilding* sebagai upaya untuk menciptakan “kondisi struktural, sikap, dan mode perilaku politik yang memungkinkan pembangunan sosial dan ekonomi yang damai, stabil, dan akhirnya sejahtera”.

Pada tahun 2008 Charles T Call dan Elizabeth M Cousens mendefinisikan pembangunan perdamaian sebagai “tindakan yang dilakukan oleh aktor internasional atau nasional untuk melembagakan perdamaian, yang dipahami sebagai tidak adanya konflik bersenjata dan sedikit politik partisipatif.” (Jenkins, 2013).

Dalam wacana akademis, arti istilah “*peacebuilding*” menjadi lebih luas; sekarang cenderung mencakup semua kegiatan yang dilakukan sebelum, selama, atau setelah konflik kekerasan untuk mencegah, mengakhiri, dan/atau mengubah konflik kekerasan dan untuk menciptakan kondisi yang diperlukan untuk perdamaian yang berkelanjutan. Keinginan untuk perdamaian yang berkelanjutan, stabil, tahan lama, layak, langgeng, dan abadi adalah universal. Dalam jejak Immanuel Kant, dan mengikuti prasyarat awal dan definitif untuk perdamaian abadi, sejumlah besar peneliti perdamaian telah berfokus pada perdamaian berkelanjutan. *Peacebuilding* adalah tentang perubahan kompleks; ini melibatkan kegiatan bersama oleh banyak pihak di berbagai sektor, di beberapa tingkat, dalam rentang waktu yang berbeda, dan di lapisan yang berbeda. Bergantung pada konfliknya, *peacebuilding* berurusan dengan aktor di tingkat lokal, menengah, atas, dan internasional; mencari sinergi antara berbagai transformasi di bidang diplomatik, politik, ekonomi, keamanan, sosial, psikologis, hukum, pendidikan, dan banyak sektor lainnya; ini melibatkan kegiatan jangka pendek, menengah, dan panjang, dan berdampak pada lapisan kelembagaan, perilaku, persepsi dan emosional (Reychler, 2010).

Menurut Bernet et al. (2007) ada tiga dimensi yang perlu diperhatikan dalam konteks *peacebuilding*. Pertama, stabilisasi zona konflik, memulihkan lembaga negara, dan menangani masalah sosial dan ekonomi. Kegiatan dalam dimensi pertama ini memperkuat stabilitas negara pasca-konflik dan mencegah mantan kombatan kembali berperang. Kedua, membangun kapasitas negara untuk menyediakan barang publik dasar dan meningkatkan legitimasi negara. Ketiga, membangun kemampuan masyarakat pasca-konflik untuk mengelola konflik

secara damai dan mendorong pembangunan sosial ekonomi (Barnett, Kim, O'Donnell, & Sitea, 2007).

1.6.1.3 Aktor Non-Negara

Menurut Josselin & Wallace (2001), mendefinisikan karakteristik aktor non-negara seperti a) sebagian besar atau seluruhnya otonom dari pendanaan dan kendali pemerintah pusat: berasal dari masyarakat sipil, atau dari ekonomi pasar, atau dari dorongan politik di luar kendali dan arahan negara; b) beroperasi sebagai atau berpartisipasi dalam jaringan yang meluas melintasi batas-batas dua atau lebih negara – sehingga terlibat dalam hubungan ‘transnasional’, menghubungkan sistem politik, ekonomi, masyarakat; c) bertindak dengan cara mempengaruhi hasil politik, baik di dalam satu atau lebih negara atau lembaga internasional – baik dengan sengaja atau tidak sepenuhnya sengaja, baik sebagai tujuan utama atau sebagai salah satu aspek dari kegiatan mereka. Sesuai dengan definisi tersebut, aktor-aktor dalam penelitian ini seperti Nahdlatul Ulama (NU), Nahdlatul Ulama Afghanistan (NUA), dan Taliban merupakan aktor non-negara.

1.6.2 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah upaya-upaya yang dilakukan Indonesia dan komunitas internasional dalam menangani konflik di Afghanistan meliputi berbagai bantuan yang diberikan kepada Afghanistan, peristiwa-peristiwa besar yang terjadi selama proses perdamaian berlangsung, serta pertemuan-pertemuan resmi dan tidak resmi dengan pihak-pihak yang terlibat konflik demi terwujudnya perdamaian di Afghanistan. Jangkauan penelitian yang diambil adalah tahun 2001-2020. Tahun 2001 dipilih karena terjadi invasi Amerika Serikat di Afghanistan sehingga meruntuhkan rezim Taliban. Tahun 2020 dipilih karena saat penelitian ini ditulis masih belum disepakati perjanjian damai oleh Taliban dan pemerintah Afghanistan. Namun dalam penelitian ini masih memungkinkan adanya penyajian data sebelum tahun 2001, melihat pentingnya mendapatkan

pemahaman yang mendalam terkait situasi dan kondisi yang membentuk Afghanistan seperti pada tahun 2001 hingga 2020.

1.6.3 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang melalui proses pengumpulan data dan fakta yang kemudian diidentifikasi dalam klasifikasi memvalidasi kondisi dan praktik di lapangan.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini didapatkan dari sumber sekunder. Sumber sekunder didapat dari rilis resmi pemerintah Indonesia, Afghanistan, serta organisasi-organisasi memiliki kaitannya dengan penelitian ini yang dikumpulkan melalui situs resmi institusi terkait. Selain itu data juga dapat dihimpun dari buku, jurnal, artikel-artikel dalam buku/majalah/surat kabar, dokumen pemerintah atau makalah yang dipublikasikan, internet, arsip dan laporan, hasil survey ada sebelumnya serta referensi lainnya yang berkaitan dengan topik penelitian.

1.6.5 Teknik Analisis Data

Dalam membuktikan hipotesis dan menjawab rumusan masalah, penulis menggunakan teknik analisis kualitatif. Teknik analisis kualitatif dapat menjelaskan dan memberi pemahaman makna pada sebuah fenomena, aktivitas, dan proses sosial. Analisis kualitatif sesuai untuk dapat mengeksplorasi dan memahami makna yang dianggap berasal dari masalah sosial dan kemanusiaan. Teknik ini menekankan kepada interpretasi penulis terkait dengan sumber-sumber data yang didapat. Sumber data yang dianalisis adalah rilis resmi dari pemerintah Indonesia, Afghanistan, serta organisasi-organisasi terkait dengan proses perdamaian di Afghanistan, serta dokumen pendukung dari para peneliti

pendahuluan. Dari analisis interpretasi tersebut kemudian dapat disusun hasil penelitian.

1.6.6 Sistematika Penulisan

Penulisan ini terbagi ke dalam lima bab. Bab pertama berisi pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis dan metodologi penelitian. Bab dua berisi pembahasan mengenai situasi dan kondisi di Afghanistan yang meliputi fenomena-fenomena besar yang terjadi serta hubungan sosial yang terjadi di masyarakat Afghanistan. Bab tiga berisi penjelasan terkait upaya-upaya perdamaian yang telah dilakukan oleh komunitas internasional, Indonesia dan Nahdlatul Ulama. Bab empat berisi analisis pembentukan Nahdlatul Ulama Afghanistan sebagai upaya Indonesia dalam membangun perdamaian di Afghanistan. Bab lima berisi kesimpulan.