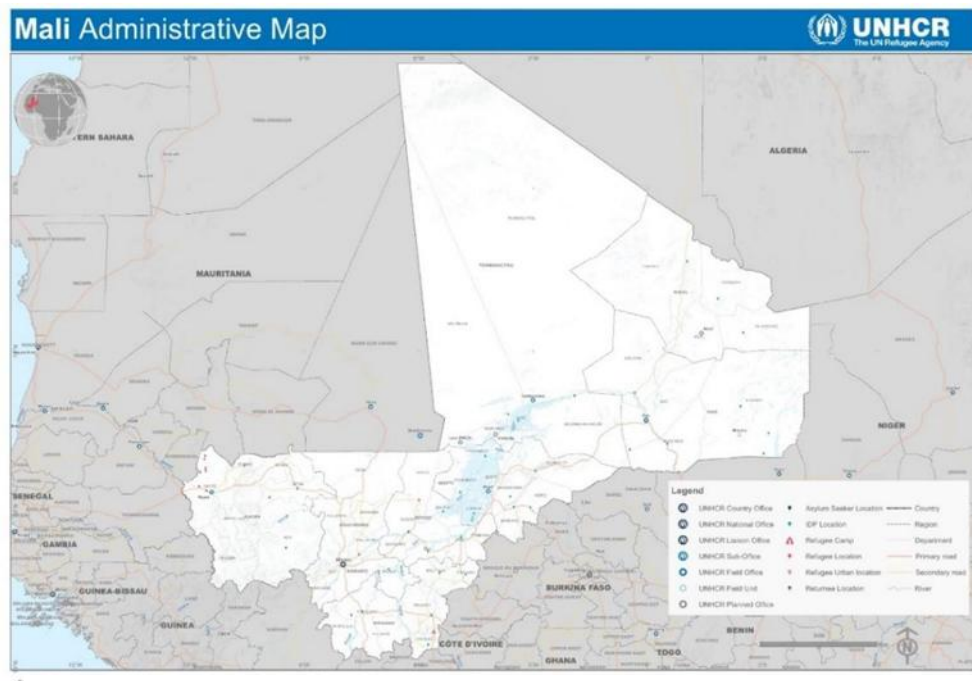


BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Keberagaman etnis di Mali turut memengaruhi dinamika sosial dan politik di negara tersebut, terutama dalam menghadapi berbagai tantangan keamanan. Ketegangan antara kelompok-kelompok etnis, ditambah dengan munculnya gerakan separatis dan kelompok bersenjata, semakin memperumit situasi di Mali. Perkembangan politik dan keamanan di Mali mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri sehingga terdapat pergeseran kebijakan luar negeri dalam menghadapi separatisme dan ancaman kelompok bersenjata yang ada di Mali. Hal ini dimulai pada tahun 2012, Organisasi Tuareg *Mouvement National de Libération de*



Gambar 1. 1 Peta Administrasi Negara Mali

Sumber: UNHCR, Mei 2021

l’Azawad (Gerakan Nasional Pembebasan Azawad–MNLA) telah menguasai wilayah utara Mali dengan melakukan perlawanan terhadap pemerintah dan memproklamasikan sebuah negara baru di Mali dengan nama Negara Azawad (Livermore, 2013). Perlawanan kelompok Tuareg melawan pemerintah sipil berhasil dilakukan *Maghrib al-Islami* (Al-Qaeda di Maghreb Islam – AQIM), *Ançar Dine* (Ansar Dine), dan *Mouvement pour l’Unité et le Jihad en Afrique de l’Ouest* (Gerakan untuk Persatuan dan Jihad di Afrika Barat – MUJAO) (Diallo, 2017). Pada tahun 2019, mulai terlihat indikasi awal adanya rencana kemitraan antara Mali dan pihak Rusia, yang juga menyiratkan potensi keterlibatan Wagner di masa mendatang (Sergey, 2021). Tahun itu ditandai dengan pembentukan gugus tugas gabungan antara Angkatan Bersenjata Rusia dan Mali yang bertujuan untuk melawan terorisme dan memberantas kejahatan terorganisir (Rusia, 2019). Selain itu, Moskow juga menginisiasi program pelatihan untuk para perwira Mali dan memasok peralatan militer, termasuk helikopter serang jenis Mi-35.

Dukungan untuk intervensi Rusia di Mali juga tampak menguat yaitu *Group of Malian Patriots* (GPM), sebuah faksi pro-Kremlin, mengumumkan bahwa mereka telah mengumpulkan 8 juta tanda tangan pada 2019 untuk sebuah petisi yang diluncurkan sejak 2017, yang isinya adalah seruan untuk intervensi militer Rusia (John L. A., 2024). Upaya GPM dalam menyebarkan propaganda yang mendukung Putin dan kedekatan mereka dengan perwakilan diplomatik Rusia di Mali semakin memperjelas bahwa fondasi untuk kerjasama keamanan dan militer yang lebih mendalam telah dicanangkan pada tahun tersebut.

Situasi ketidakstabilan negara Mali diperparah pada 18 Agustus 2020 Mali mengalami kudeta militer kedua setelah Tahun 2012 dengan menggulingkan Presiden Ibrahim Boubacar Keita dan Perdana Menteri Boubou Cisse (Mohamed, 2020). Kudeta ini dipimpin oleh Assimi Goita. Kudeta ini dilakukan karena pasukan militer merasa selama masa pemerintahan sebelumnya banyak ditemukan praktik korupsi, nepotisme dan ketidakmampuan pemerintah dalam mengatasi masalah separatisme. Situasi yang terjadi di Mali ini akhirnya mendatangkan aktor baru yaitu *Wagner Group*, salah satu private military company asal Rusia. Hingga resmi pada September 2020, Pemerintah Mali sepakat dengan *Group Wagner* dalam kerjasama yang akan dilakukan (Parens, 2020). Dan pada Desember 2021 Wagner mulai hadir secara fisik di Mali seperti membangun kamp militer dekat Bandara Internasional Modibo Keita di Bakamoko serta sekitar 1.000 pasukan Wagner sudah aktif di wilayah Mali khususnya wilayah ibukota untuk melatih tentara militer Mali yaitu FAMA (Neethling, 2023).

Kelompok politik seperti Aliansi M5-RPF dan kelompok kepentingan seperti *Groupe des Patriotes du Mali* (GPM) dan *Yerewolo Debout sur les Remparts* memiliki hubungan erat dengan pemerintah transisi yaitu Junta Militer dan terus menekankan otonomi dan kedaulatan nasional tanpa campur tangan negara barat sebagai “demokrasi sejati”. Hal ini dijelaskan dalam laporan ilmiah yang dibuat oleh Elischer (2022) dengan judul “Populist Civil Society, the Wagner *Group* and post-coup politics in Mali”. Lebih lanjut, kelompok ini juga menampilkan bendera Rusia saat menjadi koordinator demonstrasi pro-Junta dalam beberapa kesempatan (Elischer, 2022).

Kebijakan yang dilakukan Mali ini dalam menghadapi terorisme disebabkan oleh pergeseran identitas nasionalnya dari nasionalisme berbasis etno-politis menjadi nasionalisme berbasis kolonial. Dijelaskan dalam jurnal yang ditulis oleh Andi Dwi Prasetyo (2024) dengan judul “The Mali-France Counterterrorism Cooperation: The Influence of Mali’s National Identity Change on Its Foreign Policy Making”. Pergeseran identitas nasional ini dilakukan dengan memanfaatkan pengalaman kolonialisme untuk legitimasi dan menyelaraskan dengan keinginan publik akan persatuan (Andi, 2024).

Penelitian diatas memiliki perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Penulis akan melakukan penelitian dengan menekankan terkait analisis perubahan kebijakan luar negeri Mali melalui kerjasama dengan *Wagner Group* tahun 2019 – 2021 melalui kerangka konsep *windows of opportunity* oleh Eidenfalk

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang yang dituliskan penulis sebagai pembuka untuk topik dalam penelitian ini, maka penulis membuat sebuah rumusan masalah “Mengapa Mali mengubah arah kebijakan luar negeri melalui kerjasama dengan *Wagner Group* Tahun 2019 - 2021”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Tujuan umum dari penulisan penelitian ini adalah penulis dapat memberikan sumbangsih dari bidang keilmuan terhadap Studi Hubungan

Internasional terkait dinamika keamanan dan politik dalam kebijakan luar negeri kawasan regional Afrika. Disamping itu, penelitian ini juga disusun sebagai bagian dari pemenuhan syarat akademik dalam menyelesaikan studi pada Program Sarjana (S1) Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Tujuan khusus dari penulisan penelitian ini adalah untuk Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Mali melalui kerja sama dengan *Wagner Group* pada tahun 2019 - 2021.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri dijelaskan oleh Modelski (1962) sebagai aktivitas yang menjelaskan mengenai proses sebuah kebijakan suatu negara dirumuskan kedalam dan output yang dihasilkan dari proses tersebut. Kebijakan ini disusun melalui prinsip-prinsip yang dianut sebagai panduan dan output yang dihasilkan adalah tujuan-tujuan yang spesifik. Dijelaskan dalam konteks yang sederhana, kebijakan luar negeri meliputi kebijakan, prinsip dan tujuan dari suatu negara untuk mendapatkan output yang diinginkan (Modelski, 1962). Adapun juga kebijakan luar negeri dijelaskan dalam tiga bagian (Rosenau, 1976). Ketiga bagian tersebut yaitu kebijakan luar negeri sebagai kumulan orientasi, sebagai komitmen serta sebagai bentuk perilaku.

Kebijakan luar negeri dalam proses perkembangan dan pelaksanaan tentu terdapat perubahan-perubahan yang dapat terjadi mengikuti kebutuhan suatu negara. Didalam perubahan-perubahan ini memiliki beberapa sumber perubahan termasuk diantaranya faktor-faktor yang mendukung perubahan kebijakan luar negeri. Sumber perubahan diklasifikasikan menjadi dua hal yaitu sumber perubahan domestik dan sumber perubahan internasional (Eidenfalk, 2006). Sumber perubahan domestik antara lain birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan serta partai politik (Eidenfalk, 2006). Selain sumber perubahan domestik, Adapun sumber perubahan internasional seperti faktor global, faktor regional, hubungan bilateral serta aktor non-negara (Eidenfalk, 2006). Menurut Eidenfalk, birokrasi menjadi salah satu sumber perubahan domestik karena memiliki akses terhadap pejabat tinggi negara. Sehingga, adanya sebuah birokrasi dalam sebuah negara dapat memberikan dukungan terhadap perubahan dalam kebijakan luar negeri. Selain itu, sebuah birokrasi juga dapat mengadvokasi sebuah perubahan kebijakan luar negeri yang akan diambil oleh sebuah negara. Hal ini karena dalam sebuah birokrasi terdapat kelompok yang mampu mengatur jalannya pemerintahan (Eidenfalk, 2006). Tak hanya itu, opini publik juga menjadi salah satu sumber perubahan domestik.

Opini publik dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Selain itu, opini publik dapat berubah dengan cepat dan merespons informasi yang diberikan oleh media atau pemerintah apabila terjadi sebuah peristiwa krisis, seperti serangan teroris dan perang. Opini publik juga memiliki peran yang sangat penting dalam memberikan dukungan bagi kelompok

kepentingan dan aktor masyarakat lainnya dalam upaya mempengaruhi keputusan pemerintah, termasuk kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006).

Selanjutnya adalah media. Media menjadi sebuah penghubung antara masyarakat dengan pemerintah. Media menjadi faktor penting dalam sebuah pembentukan agenda dan opini publik dengan cara memberikan informasi dari pemerintah kepada masyarakat. Media juga dapat menjadi sebuah forum bagi aktor-aktor untuk memberikan tekanan terhadap suatu kebijakan yang dibuat pemerintah, menjadi penyelidik, dan memberikan informasi baru bagi pemerintah atau rakyat. Sehingga, media dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006).

Adapun juga kelompok kepentingan yang dapat mempengaruhi sebuah perubahan kebijakan luar negeri. Pengaruh ini terjadi karena telah terorganisasi dan terlibat aktivitas dengan keputusan pemerintah. Adanya peningkatan pengaruh kelompok kepentingan dalam beberapa tahun terakhir yang disebabkan oleh globalisasi telah membuat para pengambil keputusan menanggapi secara serius mengenai isu-isu tunggal yang menarik perhatian para pemilih. Sehingga, para pengambil keputusan mempertimbangkan usulan-usulan atau alternatif yang tersedia dengan kemungkinan terjadinya kerugian (Eidenfalk, 2006).

Partai-partai politik diperlukan oleh negara dalam sebuah parlemen. Beberapa partai politik dibutuhkan oleh pemerintah untuk membuat suatu kebijakan tertentu. Namun, beberapa partai politik lainnya juga diperlukan sebagai partai oposisi untuk mempengaruhi kebijakan tertentu milik pemerintah. Hal ini karena

tekanan yang diberikan oleh masyarakat dalam bentuk opini publik dapat menekan anggota parlemen dan juga dapat menekan pemerintah. Sehingga, pemerintah perlu untuk memperhatikan dan mempertimbangkan pandangan mereka dalam membuat kebijakan tertentu (Eidenfalk, 2006). Selain sumber perubahan domestik, ada beberapa sumber perubahan internasional yang juga dapat mempengaruhi sebuah kebijakan luar negeri.

Sumber pertama adalah faktor global. Faktor ini berfokus pada perubahan sistem politik internasional yang mengubah kondisi global dan berdampak pada pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam faktor global, suatu peristiwa atau aktor dapat mempengaruhi dan mengarahkan pembuatan sebuah kebijakan luar negeri suatu negara. Institusi-institusi internasional dan norma-norma internasional yang diterima oleh suatu negara juga dapat menyebabkan dampak yang besar terhadap suatu kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006).

Faktor regional adalah sumber perubahan internasional selanjutnya. Faktor ini masuk dalam sumber perubahan karena adanya norma-norma yang berlaku di wilayah tertentu. Sehingga, pemerintahan suatu negara yang akan menguraikan kebijakan luar negerinya harus mempertimbangkan norma norma tersebut. Hal ini karena setiap wilayah memiliki perbedaan norma norma yang berasal dari nilai-nilai sejarah, budaya, dan tradisi tertentu. Selain itu, kemampuan dan kapabilitas aktor-aktor wilayah harus diperhatikan. Hal ini karena dapat mempengaruhi keseimbangan kekuatan regional dan politik wilayah ketika suatu negara akan membuat sebuah kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006). Selanjutnya adalah hubungan bilateral.

Hubungan bilateral menjadi salah satu sumber perubahan internasional karena adanya kontak yang terjadi antara negara dengan aktor lain. Tak hanya itu, sebuah keputusan dalam hubungan bilateral akan terpengaruh apabila melakukan kontak antara negara dengan aktor yang lainnya. Hal ini karena aktor-aktor seperti negara dan institusi internasional lainnya dapat saling mempengaruhi. Negara memiliki banyak cara dalam mempengaruhi aktor lain seperti melakukan aliansi, perdagangan atau mengancam melalui kekuatan militer dan ekonomi untuk menekan pihak lain agar mengadopsi kebijakan luar negeri yang disesuaikan atau berbeda (Eidenfalk, 2006). Lalu, yang terakhir adalah aktor non-negara.

Aktor-aktor non negara semakin berkembang dan memiliki pengaruh yang semakin besar terhadap sebuah kebijakan luar negeri. Semua aktor non-negara transnasional memiliki dan memainkan peran yang dapat mempengaruhi politik internasional. Pemerintah suatu negara harus memperhatikan dan mempertimbangkan pandangan aktor-aktor non-negara yang membawa isu-isu tertentu. Hal ini karena aktor-aktor non-negara dapat membawa pengaruh dan kekuasaan yang signifikan terhadap isu-isu tertentu yang dapat mengubah keputusan kebijakan luar negeri suatu negara

1.4.2 *Windows Of Opportunity* (Jendela Kesempatan)

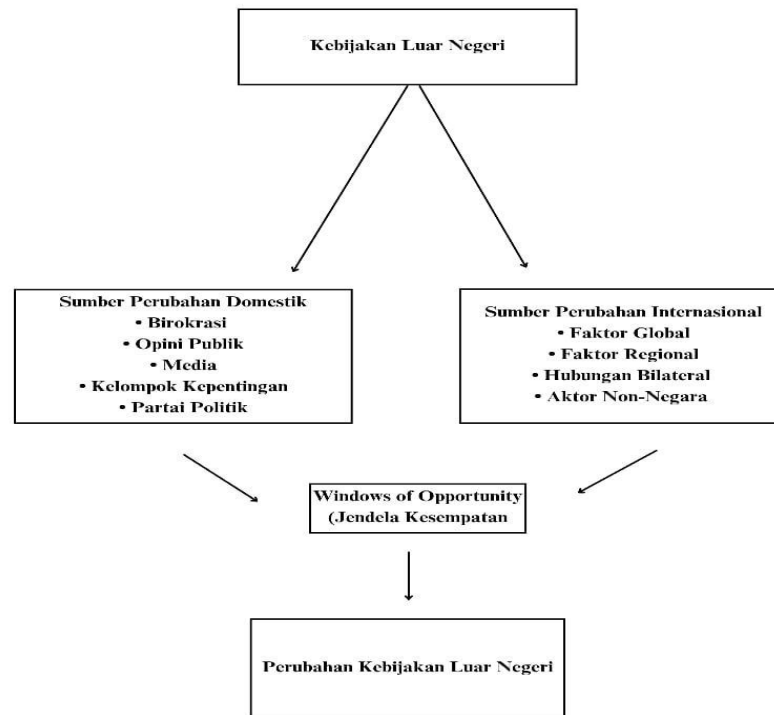
Perubahan kebijakan luar negeri tentu didasari oleh faktor-faktor yang mempengaruhi. Setelah faktor-faktor perubahan kebijakan luar negeri dianalisis, Langkah selanjutnya adalah menemukan jendela kesempatan agar perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan mendapatkan output yang diinginkan oleh suatu negara (Eidenfalk, 2006). Jendela kesempatan dapat dicapai ketika pemegang

dan pencetus kebijakan memandang perubahan politik sebagai peluang yang dapat dijadikan alat untuk merubah kebijakan luar negerinya (Eidenfalk, 2006)

Jendela kesempatan sangat bergantung pada waktu karena jendela kesempatan dapat tertutup dan terbuka dengan sifat yang dinamis (John K. , 1995). Waktu menjadi bagian penting karena para pemangku kebijakan perlu terus menerus menunggu kesempatan untuk mendorong agenda yang diinginkan dan mempengaruhi pemerintah. Hal ini dijelaskan karena waktu didasari oleh sebuah peristiwa yang menyebabkan jendela terbuka seperti krisis atau kejadian tertentu yang sifatnya sementara. Jika hal ini tidak dijadikan sebuah peluang berupa tindakan, maka antusiasme akan memudar dan jendela kesempatan akan hilang (John K. , 1995).

Jendela kesempatan juga dapat terjadi akibat situasi suatu negara yang memiliki keunggulan militer secara massif dan mengisinasikan momentum sehingga jendela kesempatan dapat dicapai dari proposal kebijakan baru oleh pemimpin negara tersebut (Doeser, 2013). Seorang presiden, perdana menteri, atau kepala pemerintahan lainnya memiliki posisi yang lebih baik untuk mendorong agendanya sendiri. Mereka dapat memanfaatkan posisi dan sumber daya yang tersedia untuk menciptakan jendela kesempatan mereka sendiri. Dengan demikian, proses perubahan kebijakan luar negeri dapat dimulai dari langkah ini dan bergerak ke arah sumber perubahan, bukan hanya sebaliknya (Eidenfalk, 2006).

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1. 2 Sintesa Pemikiran

Sumber: Analisis Penulis

Penulis menjelaskan sintesa pemikiran diatas yaitu, proses kebijakan luar negeri suatu negara dapat berubah karena dipengaruhi sumber domestik dan sumber internasional. Sumber domestik diantaranya birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik. Sedangkan, sumber-sumber internasionalnya adalah faktor global, faktor regional, dan hubungan bilateral, dan aktor non-negara. Sumber-sumber tersebut dianalisis oleh pemangku kebijakan dan pemanfaatan momentum yang tepat menciptakan *Windows of Opportunity* (jendela kesempatan) sehingga proses ini dijadikan landasan bagi pemangku kebijakan mencapai tujuan- tujuan tertentu dengan merubah kebijakan luar negeri negara Mali melalui kerjasama dengan *Wagner Group* Tahun 2019 – 2021

1.6 Argumen Utama

Berdasarkan sintesa pemikiran diatas, analisis perubahan kebijakan luar negeri Mali melalui kerjasama dengan *Wagner Group* Tahun 2019 – 2021 disebabkan oleh sumber domestik dan internasional. Faktor birokrasi menunjang perubahan kebijakan luar negeri Mali seperti Pemerintah Mali maupun Junta Militer melihat adanya kekurangan dalam kerjasama dengan mitra sebelumnya mengenai penanganan konflik serta tuntutan untuk mencari mitra baru yang dapat menghasilkan keuntungan. Opini publik dibuktikan oleh demonstrasi *Serve Mali* pada tahun 2019 dan demonstrasi *Bakamoko* pada tahun 2021 dengan para demonstran menyuarakan tuntutan kemitraan dengan *Group Wagner*. Media seperti *Mali Actu* salah satu portal berita terbesar di Mali memberitakan demonstrasi tersebut dan *Wagner* melalui laman facebook dengan masif. Kelompok kepentingan seperti *Groupe des Patriotes du Mali* (GPM) dan *Yerewolo Debout sur les Remparts* yang merupakan kelompok lokal nasionalis Mali menjadi koordinator dalam beberapa demonstrasi dan membantu menyebarkan opini dukungan kepada *Wagner* melalui Facebook. Partai politik seperti *Union for the Republic and Democracy* (URD) menjadi partai oposisi sebelum terjadi kudeta dan pasca kudeta setelah pembekuan seluruh kegiatan politik oleh Junta, membentuk M5-RPF yaitu koalisi oposisi sipil yang mengungkapkan untuk menjauh dari sekutu barat dan mendekat ke Rusia. Adapun faktor internasional seperti faktor global yaitu kompetisi geopolitik antara Rusia dan Prancis di Mali dilakukan dengan saling menyebarluaskan opini di masyarakat serta pasca Junta Militer memutus hubungan dengan Prancis, Rusia hadir sebagai alternatif yang menarik untuk menjamin

kelangsungan rezim Junta Militer serta penanganan konflik yang lebih efektif. Faktor regional dijelaskan berupa ECOWAS (*Economic Community of West African States*) sebuah organisasi regional negara-negara Afrika Barat termasuk Mali sebagai pendiri organisasi ini. ECOWAS memberlakukan sanksi seperti penghentian arus keuangan, penangguhan keanggotaan dan pembekuan aset kepada Mali pada Tahun 2020 pasca kudeta militer. Dalam kondisi terisolasi, Mali perlu mengembalikan kekuatan di regional dan salah satu cara yang dipilih adalah memerlukan sekutu yang kuat. Kerjasama bilateral Mali dan Rusia juga terjadi melalui pembentukan gugus tugas gabungan antara Angkatan Bersenjata Rusia dan Mali yang bertujuan untuk melawan terorisme dan memberantas kejahatan terorganisir. Peningkatan konflik melalui kelompok jihadis sebagai aktor non-state di Mali juga mempertegas alasan kuat Mali menggunakan *Wagner Group*.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Dalam prosesnya, penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang menghubungkan dan mencari sebab akibat antara dua atau lebih konsep (variable) yang akan dijadikan penelitian (Lawrence W, 2003). Penelitian eksplanatif dijelaskan juga sebagai penelitian yang memfokuskan pada hubungan kausal atas variable satu dengan variable lainnya dalam sebuah penelitian melakukan pengujian hipotesis yang sudah dirumuskan (Sugiyono, 2017).

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini membatasi cakupan temporalnya pada rentang tahun 2019 hingga 2021, yang dipilih berdasarkan dua momen kunci dalam hubungan Mali–Rusia. Tahun 2019 menandai awal mula munculnya wacana dan realisasi kemitraan strategis antara Mali dan Rusia, khususnya melalui indikasi pengaruh politik dan tawaran kerja sama pertahanan. Sedangkan tahun 2021 menjadi tonggak penting karena mulai hadirnya *Wagner Group* secara fisik di Mali sebagai representasi konkret dari kerja sama bilateral tersebut.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan Teknik pengumpulan data secara sekunder. Pengumpulan data dalam penelitian ini didapatkan secara tidak langsung dari objek penelitian. Data sekunder yang diperoleh adalah dari sebuah kajian literatur berupa situs internet, ataupun dari sebuah referensi yang sama dengan apa yang sedang diteliti oleh penulis (Edi, 2016). Penulis memperoleh data dalam penelitian ini melalui sumber media kredibel seperti Mali Actu. Sumber sekunder lainnya yang digunakan oleh penulis yaitu jurnal dan buku terutama yang mengkaji mengenai isu kerjasama Wagner dengan Mali. Hal ini dipilih penulis sebagai penunjang penelitian dan data yang telah dikumpulkan akan diseleksi dan dikelompokkan berdasarkan kebutuhan dalam penelitian ini.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Penelitian ini dianalisis menggunakan teknik data kualitatif. Teknik analisis ini mengembangkan data yang diperoleh secara detail dan dijelaskan dalam bentuk naratif menjadi sebuah hipotesis. Berdasarkan hipotesis yang sudah diperoleh,

proses pencarian data dilakukan kembali secara berulang-ulang sehingga dapat disimpulkan apakah hipotesis tersebut diterima atau ditolak. Jika diterima maka hipotesis tersebut dapat berkembang menjadi sebuah teori (Ardianto, 2010).

1.7.5 Sistematika Penulisan

Dalam kaidah penelitian ilmiah, dengan tujuan memberikan pemahaman yang terarah, fokus substansi studi penelitian ini diorganisir menjadi 4 bab, diantaranya sebagai berikut:

BAB I merupakan pemaparan pendahuluan yang terdiri dari Latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Sintesa Pemikiran, Argumen Utama, dan Sistematika Penulisan.

BAB II Menjelaskan sumber-sumber perubahan domestik dan internasional yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Mali melalui kerjasama dengan *Wagner Group* Tahun 2019 – 2021.

BAB III Menjelaskan analisis *Windows Of Opportunity* yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Mali melalui kerjasama dengan *Wagner Group* Tahun 2019 – 2021.

BAB IV Berisikan analisis penulis yang terdiri dari kesimpulan dan pembuktian argumentasi utama dalam penelitian ini.