



**PENGARUH PERUBAHAN ORIENTASI KEBIJAKAN  
AMERIKA SERIKAT TERHADAP  
PERDAGANGAN DAN PRODUKSI NARKOBA DI KOLOMBIA MELALUI  
PLAN COLOMBIA TAHUN 2000 – 2005**

Dira Permata Sari

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269  
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

The trade and production of illegal drugs such as Cocaine in Colombia have given direct impact which threatening the security of United States' homeland, it's proved from the fact that 90% of Colombian's cocaine entered U.S domestic market. As country that has been long-identified as anti-drugs state, United States were responsible for securing its land from the threat of illegal drugs both in domestic and regional scope. Thus, U.S has been providing assistance namely Plan Colombia to fight the trade and production of Cocaine in Colombia for six years. During the implementation of Plan Colombia, U.S faced the frightening event of 9/11 which shifted the policy from War on Drugs to War on Terror. This research aimed to analyze the impact of U.S shifted policy toward drug's trafficking and production in Colombia. Identity concept of Constructivist theory of International Relations used as research framework. The research conducted in explanative type using qualitative data technic through library data collection. The result of this researching would show the impact given from U.S shifted policy towards trade and production of drugs in Colombia.

**Keywords:** *trade and production of cocaine, policy, identity, constructivism, war on drugs, war on terror, plan colombia, United States, Colombia*

**PENDAHULUAN**

Isu mengenai perdagangan gelap narkoba telah mengancam keamanan internasional, bahkan negara adidaya seperti Amerika Serikat sudah menetapkan fokus terhadap keamanan nasional maupun regional mengenai perang melawan narkoba atau yang dikenal dengan “*war on drugs*”. Amerika Serikat sudah mulai menerapkan kebijakan *US war on drugs* pada tahun 1971, saat pemerintahan Presiden Richard Nixon. Hal ini diimplementasikan oleh Amerika Serikat dengan cara mendirikan institusi baik pemerintah maupun swasta untuk menanggulangi narkoba.

Salah satu negara yang aktif mengekspor narkoba jenis kokain untuk Amerika Serikat adalah Negara Kolombia, yang menjadi perhatian adalah perdagangan ilegal narkoba antara negara Kolombia dengan Amerika Serikat. Hasil dari survey *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs 2014*, dalam *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)* menyatakan bahwa negara Kolombia sudah dikenal sebagai produsen dari narkotik jenis Kokain, Heroin dan Marijuana. Bahkan, menurut *UNODC World Drug Report 2010 (2010)*, negara Kolombia merupakan produsen terbesar

kokain di seluruh dunia, yang mana pencapaiannya hingga 10 milyar dollar per-tahun. Hasil produksi kokain Kolombia dijual ke Amerika Serikat hampir sebanyak 90%.

Perdagangan narkoba di Kolombia didukung oleh organisasi-organisasi gerilya yang melakukan penculikan, pembunuhan, penjarahan, dan penjualan narkoba secara ilegal. Organisasi gerilya terbesar di Kolombia adalah *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (Revolutionary Armed Forces of Colombia atau FARC) yang berdiri pada tahun 1964 (M. Peceney dan M. Duman, 2006:100). FARC yang menguasai semua perdagangan dan produksi narkoba di Kolombia. Sumber dana dari organisasi ini banyak menggantungkan pada bisnis gelap narkoba. Hampir sebanyak 65% pendapatan FARC dihasilkan dari perdagangan gelap narkoba atau setara dengan 2 juta dollar per hari (Harper, 2003).

Berbagai upaya telah dilakukan dari masa pemerintahan ke pemerintahan selanjutnya namun belum berhasil untuk memerangi perdagangan dan produksi narkoba tersebut. Oleh karena itu, Amerika Serikat sebagai negara besar yang selain memiliki hubungan baik dengan Kolombia juga menjunjung tinggi perang melawan narkoba merasa perlu membantu Kolombia melalui kebijakan-kebijakan *war on drugs*. Bantuan tersebut dinamakan *Plan Colombia*, yang dideklarasikan pada tahun 2000 di masa pemerintahan Presiden Bill Clinton dengan tujuan mengurangi produksi kokain sebanyak 56% dalam jangka waktu enam tahun. Melalui *Plan Colombia*, Amerika Serikat mengeluarkan biaya kurang lebih US\$ 7,5 milyar untuk program enam tahun *Plan Colombia* (Isacson, 2005).

Pada saat implementasi *Plan Colombia* berlangsung, terjadi pergantian kepemimpinan Amerika Serikat dari Presiden Bill Clinton menjadi Presiden George W. Bush dan pada masa pemerintahannya Presiden Bush terjadi peristiwa 9/11 yang mana mengubah fokus keamanan Amerika Serikat dari negara anti-narkoba (*war on drugs*) menjadi negara anti-terorisme (*war on terror*).

Tulisan ini akan membahas mengenai pengaruh perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap implementasi *Plan Colombia* dalam upaya untuk memerangi perdagangan dan produksi narkoba di Kolombia yang dianalisis menggunakan pendekatan Konstruktivisme teori identitas sosial dalam Hubungan Internasional.

## **PEMBAHASAN**

### *Perkembangan Kebijakan Anti Narkoba Amerika Serikat*

Amerika Serikat telah mengenal narkoba sejak US *Civil War* dan terus mengalami perkembangan yang signifikan kemudian melalui *The Harrison Narcotic Act of 1914* atau undang – undang Harrison yang disahkan pada tahun 1914, sebagai undang – undang pertama di Amerika Serikat yang mengatur mengenai penggunaan serta peredaran narkoba. Undang – undang ini membatasi pembuatan dan penjualan ganja, kokain, heroin, dan morfin (Brecher, 1972). Meskipun telah ada kebijakan tersebut, permintaan dan konsumsi narkoba di Amerika Serikat terus mengalami peningkatan terutama pada tahun 1970. Richard Nixon sebagai Presiden Amerika Serikat mengambil tindakan dengan mendeklarasikan kebijakan “*war on drugs*” bagi Amerika Serikat pada 17 Juni 1971.

“America’s public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive.”

Sejak tahun 1971, Amerika Serikat menurunkan warisan berupa konstruksi ideologi dasar yang mengakar pada identitas yang kemudian mempengaruhi kebijakan Amerika Serikat yakni *war on drugs*. Periode pemerintahan selanjutnya yaitu Presiden Jimmy Carter meneruskan kebijakan *war on drugs* dengan tujuan yang sama sesuai dengan kebijakan

Presiden Nixon untuk memerangi dan mengurangi konsumsi narkoba di Amerika Serikat dengan cara Presiden Carter lebih memfokuskan terhadap kerjasama dengan berbagai badan resmi *anti-drugs* seperti *the United Nations Fund for Drug Abuse Control* (UNFDAC), *the United Nations Commission on Narcotic Drugs*, *the International Narcotics Control Board*, *the World Health Organization*, dan organisasi internasional lainnya yang berkerjasama dengan PBB.

Pemerintahan selanjutnya yaitu Presiden Ronald Reagan, melakukan kebijakan *war on drugs* melalui *National Security Decision Directive* 221, yang menetapkan bahwa narkoba merupakan ancaman yang mematikan bagi keamanan nasional Amerika Serikat. Kemudian pada tanggal 14 Mei 1981, Amerika Serikat meratifikasi perjanjian ekstradisi bilateral dengan Kolombia dan juga menandatangani *The Anti-Drug Abuse Act of 1986* sebagai upaya memperkuat pertahanan federal. Selain itu Ibu Negara Nancy Reagan juga membantu mempromosikan kebijakan *war on drugs* dengan kampanye "*Just Say No*".

Kemudian pada tahun 1989, Presiden Reagan digantikan kepemimpinannya oleh Presiden George H. W. Bush atau yang lebih dikenal dengan Presiden George Bush yang secara resmi memulai kebijakan *war on drugs* pada saat kepemimpinannya di tahun 1989 dengan cara mengalokasikan dana sebanyak \$7,9 milyar dollar yang mana 70% nya digunakan untuk penegakan hukum (*law enforcement*) dan penambahan penjara. Serta hanya 30% yang dialokasikan untuk kegiatan sosial seperti penyuluhan pencegahan, pendidikan dan rehabilitasi serta perawatan para pecandu (Check, 1995). Pemerintahan George Bush berusaha untuk memerangi narkoba dengan cara ofensif.

Implementasi kebijakan *war on drugs* tersebut tidak berpengaruh secara signifikan. Bahkan, sebaliknya masyarakat Amerika Serikat menggunakan lebih banyak kokain dan heroin pada tahun 1992 yakni sebanyak 346 ton kokain (UNODC, 2010:76). Kemudian, pada tahun 1993, terjadi pergantian Presiden menjadi Presiden William J. Clinton atau yang biasa disebut dengan Presiden Bill Clinton. Pada masa pemerintahannya, Presiden Clinton menaruh perhatian pada fakta yang dikeluarkan dari laporan tahunan UNODC bahwa 90% hasil kokain Kolombia dijual ke Amerika Serikat. Berdasarkan fakta tersebut, Presiden Clinton menetapkan kondisi darurat nasional Amerika Serikat terhadap perdagangan dan produksi kokain yang terpusat di Kolombia melalui daftar federal *Section 202(d) of the National Emergencies Act (50 U.S.C. 1622(d))* yaitu sebuah wewenang yang dimiliki seorang Presiden untuk menyatakan keadaan darurat nasional (<http://uscode.house.gov>). Keadaan darurat nasional ini menyebabkan fokus keamanan Amerika Serikat terpusat pada perdagangan dan produksi Kokain di Kolombia, oleh karena itu pada tahun 1999, Presiden Clinton bertemu dengan Presiden Pastrana yakni Presiden Kolombia pada saat itu untuk membahas masalah tersebut. Di dalam pertemuan tersebut yang berlokasi di Cartagena, Kolombia. Presiden Pastrana menyampaikan kekhawatiran akan masalah perdagangan dan produksi kokain yang tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah Kolombia, terlebih lagi ada kelompok pemberontak yang mendukung proses perdagangan dan produksi kokain tersebut. Presiden Pastrana menginginkan adanya kerjasama dengan Amerika Serikat untuk menangani masalah tersebut.

Presiden Clinton bersama dengan pemerintah Amerika Serikat menawarkan bantuan dana lebih dari US\$ 5 milyar sebagai bantuan kepada Kolombia dalam jangka enam tahun, dari tahun 2000 hingga 2005 yang diharapkan akan membawa keuntungan kedua belah pihak, yakni pada negara Kolombia maka akan berkurang aksi perdagangan dan produksi kokain sehingga negara Kolombia bisa kembali menumbuhkan sektor ekonomi dan juga rasa aman. Sementara itu, Amerika Serikat juga bisa terbebas dari pasokan kokain yang selama ini didapatkan dari Kolombia sehingga keamanan nasional maupun regional dapat kembali stabil. Bantuan tersebut dikenal dengan nama *Plan Colombia*.

“President Pastrana has responded with a bold agenda—Plan Colombia. It provides a solid, multifaceted strategy that the United States should support with substantial assistance. We have a compelling national interest in reducing the flow of cocaine and heroin to our shores and in promoting peace, democracy, and economic growth in Colombia and the region.”

Pada bulan Januari 2001, kepemimpinan Presiden Clinton digantikan oleh Presiden George W. Bush Junior. Kebijakan *war on drugs* masih tetap diteruskan oleh Presiden Bush dengan tetap menjalankan bantuan untuk Kolombia dalam memerangi masalah perdagangan dan produksi kokain melalui *Plan Colombia*. Hal ini dibuktikan Presiden Bush dengan mengadakan konferensi pers bersama Presiden Andres Pastrana dari Kolombia di Gedung Putih pada 27 Februari 2001, yang membahas mengenai kelanjutan *Plan Colombia* yang akan tetap diteruskan (<http://www.presidency.ucsb.edu>).

Pada masa pemerintahan Presiden Bush terjadi peristiwa 11 September 2001 atau yang lebih dikenal dengan peristiwa 9/11, dimana terjadinya serangan teroris yang menargetkan gedung kembar *World Trade Center*. Peristiwa 9/11 tersebut telah banyak menelan korban jiwa serta kerusakan sarana maupun prasarana Amerika Serikat.

Dinyatakan di dalam *World Trade Center Health Panel Report (2007)*, korban jiwa akibat peristiwa 9/11 mencapai 2.800 orang termasuk 343 petugas pemadam kebakaran, 23 petugas NYPD, 37 petugas polisi *Port Authority*, dan lebih dari 2.200 warga sipil. Dampak dari peristiwa 9/11 juga berpengaruh terhadap *international tourism* atau turis internasional yang datang untuk bisnis maupun berlibur ke Amerika Serikat mengalami penurunan yang signifikan di tahun 2001, hal ini menyebabkan negara Amerika Serikat mengalami kerugian sebanyak US\$ 2 milyar dalam dua minggu pertama setelah peristiwa tersebut. Angka tenaga kerja juga mengalami penurunan sebanyak 5% dan kerugian terbesar dalam sektor pariwisata Amerika Serikat adalah penerbangan dan perhotelan yang mengalami kerugian masing – masing sebanyak US\$ 5 milyar dan US\$ 5,9 milyar (Blake dan Sinclair dalam Bysyuk, 2010).

Peristiwa 9/11 berdampak buruk bagi kondisi Amerika Serikat, terutama dalam sektor keamanan oleh karena itu Presiden Bush menanggapi peristiwa ini dengan menyatakan bahwa kondisi Amerika Serikat sedang berada pada tahap keadaan darurat nasional. Disaat negara sedang dalam kondisi kritis maka seorang presiden yang akan memegang kendali, oleh karena itu sesuai dengan pernyataannya, Presiden Bush melalui kampanye *war on terror* telah mengubah haluan kebijakan Amerika Serikat yang pada awalnya anti narkoba (*war on drugs*) menjadi kontraterorisme (*war on terror*). Kebijakan *war on terror* ini digunakan untuk memerangi kelompok terorisme, salah satunya dengan melibatkan operasi militer. Bahkan, Presiden Bush menghimbau masyarakat Internasional untuk ikut bergabung dalam memerangi aksi terorisme ini.

“Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime.”

Dalam upaya menerapkan kebijakan *war on terror*, Presiden Bush mengalokasikan dana sebanyak US\$ 5,1 miliar pada anggaran belanja negara darurat untuk membantu dalam bidang kemanusiaan, pemulihan, dan kebutuhan keamanan nasional terkait dengan serangan terhadap Amerika. Ini adalah pembayaran pertama dari \$40 miliar dana darurat yang akan diberlakukan untuk *war on terror* ([georgewbush-whitehouse.archives.gov](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov), 2001). Selain itu Presiden Bush juga mentandatangani *Senate Joint Resolution 23*, oleh

karena itu Presiden Amerika Serikat berwenang untuk mengambil kebijakan terkait penggunaan senjata maupun kekuatan militer dalam perang melawan individu, organisasi, kelompok maupun negara yang dianggap teroris oleh Amerika Serikat.

Salah satu negara yang menjadi sasaran *war on terror* adalah Kolombia, dengan eksistensi dari kelompok FARC yang sudah menjadi daftar kelompok teroris di Departemen Pertahanan Amerika Serikat pada tahun 2002. Melalui bantuan *Plan Colombia*, Amerika Serikat telah mengirim pasukan dan perlengkapan militer secara langsung untuk memerangi kelompok FARC di Kolombia. Tindakan ini membuktikan bahwa Amerika Serikat telah mengubah fokus keamanan nasionalnya yang pada awalnya di tahun 1971 memerangi narkoba (*war on drugs*) menjadi memerangi terorisme (*war on terror*) pada tahun 2001 akibat peristiwa 9/11. Perubahan kebijakan ini juga berpengaruh terhadap perubahan perilaku Amerika Serikat dalam bertindak di politik luar negerinya.

#### *Kolombia dalam Perang Melawan Narkoba (War on Drugs)*

Negara Republik Kolombia yang terletak di bagian barat laut Amerika Selatan ini telah mengenal narkoba sejak terjadi konflik perang sipil yang berlangsung selama hampir setengah abad bernama *La Violencia*. Konflik yang terjadi bermotif politik dan kekerasan sistematis yang berhubungan dengan narkoba di Kolombia, dimana dalam konflik tersebut telah menewaskan sedikitnya 35.000 orang dan jutaan terpaksa meninggalkan rumah mereka dalam sepuluh tahun terakhir (BBC News, 2013). Konflik tersebut juga menyebabkan lemahnya kekuatan pemerintah untuk menjaga keamanan domestik, ditambah lagi dengan adanya kelompok – kelompok gerilya yang memberontak pemerintah Kolombia. Kelompok gerilya yang terbesar di Kolombia adalah *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) yang beraliran komunis (Otis, 2014:5). FARC menggunakan perdagangan kokain sebagai sumber dana utama untuk mengoperasikan aksi pemberontakan mereka.

Melihat hal ini, maka pemerintah Kolombia terus melakukan penguatan hukum mengenai narkoba di tahun 1974 melalui Surat Keputusan *1188 of 1974* Kolombia meningkatkan tingkat kriminalisasi dan hukuman untuk perdagangan dan konsumsi narkoba. Selain itu, dari tahun 1974-1980 Kolombia meratifikasi perjanjian internasional tentang narkoba, seperti *United Nations Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, as amended by the 1972 Protocol, United Nations Convention on Psychotropic Substances, 1971, United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988* (Cicad, 2010:6)

Namun kenyataannya berbanding terbalik, selama beberapa dekade produksi narkoba di Kolombia mengalami peningkatan dan kelompok FARC telah berkembang dari sebuah organisasi petani kecil menjadi kekuatan militer yang cukup kuat dengan cara memungut pajak produksi dan perdagangan koka pada petani (Otis, 2014:3). Di bawah kebijakan baru, FARC memulai memberlakukan pajak 10 persen untuk satu kilogram koka, bentuk mentah kokain yang dihasilkan dari daun koka dan bahan kimia yang kemudian berubah menjadi bubuk kokain di laboratorium. Kelompok FARC juga memungut biaya untuk setiap perdagangan dan pengiriman narkoba jenis kokain dari daerah yang dikuasai oleh FARC.

Kartel Cali dan Medellin serta FARC seringkali menggunakan kekuatan finansial mereka dalam upaya untuk menyuap hakim, dan jika usaha ini gagal ketika mereka merasa sangat terancam, maka tak jarang juga ada kasus pembunuhan oleh Kartel – kartel tersebut. Termasuk pembunuhan Jaksa Agung Carlos Mauro Hoyos pada 25 Januari 1988. Pembunuhan oleh kartel yang dianggap paling memengaruhi ranah politik Kolombia adalah pembunuhan tiga calon presiden, Luis Carlos Galan pada tanggal 18 Agustus 1989,

Bernardo Jaramillo pada tanggal 22 Maret 1990 dan Carlos Pizarro pada 26 April 1990 (Hayes, 2011:4).

Untuk menangani masalah ini, pemerintahan Presiden Barco menetapkan untuk menggunakan kebijakan militer dalam memerangi FARC dan pencapaian dari masa pemerintahan Barco melalui strategi ini mampu menangkap Pablo Escobar Gaviria, pucuk pimpinan perdagangan gelap narkoba di Kolombia dan memenjarakannya serta menembak mati José Gonzalo Rodríguez Gacha pada saat pengejaran polisi Desember 1989 (Hayes, 2011). Keberhasilan Presiden Barco ini dipuji – puji oleh dunia Internasional, bahkan William Bennett selaku “*Drug Czar*” menyatakan “...*todo el mundo civilizado le tiene al presidente Barco una deuda de gratitud*” yang berarti dunia berhutang atas jasa presiden Barco (Hayes, 2011).

Pada tahun 1994, kepemimpinan Presiden Barco digantikan oleh Presiden Ernesto Samper. Didalam kepemimpinannya, pucuk pimpinan dari Kartel Medellin yakni Pablo Escobar sudah ditangkap, namun perkembangan tanaman koka yang terus meningkat yaitu pada tahun 1994 jumlah tanaman kokain di Kolombia 41.000 hektar namun lima tahun kemudian jumlahnya meningkat sebanyak lebih dari dua kali lipat yakni mencapai 101.923 hektar (*UNODC Colombia Coca Cultivation Survey* (2005)). Oleh karena itu, Kolombia menetapkan hukum baru mengenai narkoba, pada tahun 1993 melalui *Law 67 of 1993* menyetujui Konvensi Wina tahun 1988. Hal ini merupakan sebuah nilai (*value*) yang besar, karena pemerintah Kolombia telah berusaha menunjukkan tindakan riilnya dalam menanggapi tantangan dari masalah narkoba ini (Yepez dan Guzman, 2011:40).

Hubungan Amerika Serikat dengan Kolombia pada saat pemerintahan Presiden Ernesto Samper mengalami keregangan, karena Presiden Samper berusaha untuk melegalkan narkoba jenis ganja yang mana tidak sesuai dengan identitas dan kebijakan Amerika Serikat yakni “*war on drugs*”. Pemerintahan Kolombia pada saat itu juga memilih untuk menolak bantuan yang diberikan oleh Amerika Serikat, selain itu, Presiden Ernesto Smper juga menentang ekstradisi dengan mengatakan bahwa hal ini bukanlah solusi yang ideal untuk permasalahan narkoba di Kolombia.

Namun, hubungan Kolombia dengan Amerika Serikat berbanding terbalik ketika kepemimpinan Presiden Andres Pastrana pada tahun 1999, melihat angka perkembangan tumbuhan kokain yang dapat dibilang sedang berada di dalam fase tertinggi pada tahun 1999 yakni sebesar 160.000 hektar tanaman kokain (UNODC, 2005). Dengan adanya peningkatan besar dalam produksi koka di Kolombia pada pertengahan tahun 1990-an, maka kelompok gerilya, terutama FARC mendapatkan keuntungan dan pendapatan jauh lebih tinggi karena mereka mengambil pajak produksi kokain dan menuntut uang jasa perlindungan dari petani koka. Ketika pendapatan ini dikombinasikan dengan pendapatan dari “pajak revolusioner”, penculikan, dan kegiatan terlarang lainnya, jelas bahwa kelompok gerilyawan memiliki keuntungan yang diperkirakan mencapai US\$ 500 juta per tahun (Arnson et al, 2000:33). Bahkan, menurut Menteri Pertahanan Kolombia yakni Pinzón, mengatakann bahwa setidaknya pendapatan FARC pertahun mencapai US \$6 - \$7 milyar (Otis, 2014:8)

Pemerintah Kolombia telah melakukan berbagai macam cara untuk mengurangi perkembangan tanaman koka di Kolombia, namun faktanya menunjukkan bahwa usaha selama ini tidak berhasil. Kelompok – kelompok gerilya seperti FARC bertambah kuat dan terus meneror masyarakat serta petani – petani di Kolombia. Pada 7 Januari 1999, presiden Pastrana telah mencoba mengadakan diskusi secara baik – baik dengan FARC untuk membicarakan perdamaian (Arnson et al, 2000:7). Namun, setelah beberapa kali melakukan negosiasi dan diskusi hasil yang didapatkan pemerintah dan FARC tidak bisa mencapai kesepakatan tentang keengganan FARC untuk mengizinkan pemantauan

internasional yang mendapat akses bebas tanpa pengawasan dari FARC di dalam daerah kekuasaan FARC.

Perlawanan karena tidak mencapai kesepakatan adalah serangan brutal FARC yang memakan korban sipil sebanyak 140 jiwa pada Januari 1999 dan juga pembunuhan tiga aktivis warga negara Amerika Serikat (Arnson et al, 2000:6). Dengan begitu, keadaan ekonomi maupun sosial di Kolombia semakin buruk dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, Presiden Andres Pastrana meminta bantuan ke Amerika Serikat untuk memerangi produksi kokain dan juga mengembalikan kesejahteraan serta ekonomi negara Kolombia. Presiden Pastrana ketika mengadakan pertemuan dengan presiden Bill Clinton dari Amerika Serikat di Kolombia menyatakan bahwa:

“The United States Government and Congress have offered significant assistance to Plan Colombia, which is my government's strategy for national recovery. This package has been developed by Colombians, has been planned by Colombians, has been presented to the rest of the world by Colombians, and will be implemented by Colombia.”

Pada akhirnya, dengan pertemuan tersebut, Amerika Serikat sebagai negara yang menjunjung tinggi *war on drugs* setuju untuk memberikan bantuan kepada Kolombia untuk memerangi produksi kokain serta membantu memperbaiki kondisi ekonomi Kolombia. Selain itu, tujuan Amerika Serikat juga mengembalikan hak – hak asasi manusia yang telah dirampas oleh kelompok – kelompok pemberontak FARC dan juga untuk mereduksi pasokan (*supply*) kokain di Amerika Serikat yang berasal dari Kolombia (UNODC, 2010). Bantuan ini dinamakan dengan *Plan Colombia*.

Pergantian presiden terjadi pada tahun 2002, menjadi Presiden Alvaro Uribe, di dalam kepemimpinannya Presiden Uribe terus menjalankan dan bekerjasama dengan Amerika Serikat untuk memerangi perdagangan dan produksi kokain di Kolombia melalui *Plan Colombia*, ia juga setuju bahwa cara pengasapan adalah cara terbaik untuk mengurangi tanaman koka. Pada masa pemerintahan presiden Uribe, tepatnya tahun 2003, keadaan Kolombia masih jauh dari kata aman dan membaik. Kekerasan yang disebabkan oleh narkoba dan kelompok FARC telah memaksa lima juta warga Kolombia untuk meninggalkan tempat tinggalnya, jumlah ini merupakan jumlah aksi kekerasan tertinggi di Amerika Latin. Kelompok FARC dan para Kartel narkoba telah menguasai lebih dari 13 juta hektar tanah Kolombia (Otis, 2014:5).

Hal ini dikarenakan kelompok FARC tetap belum menemukan kesepakatan dari pembicaraan damai atau *peace talk*. FARC, pemimpin garis keras yang semakin meningkat kebiadaban kelompok militernya dan isolasi politik telah meningkatkan angka pembunuhan dan kemampuannya untuk beroperasi di daerah perkotaan. Oleh karena itu, presiden Uribe mengambil sikap tegas dalam kepemimpinannya dan mempunyai rencana untuk memerangi FARC sebagai cara yang efektif dalam mengurangi produksi dan perdagangan kokain di Kolombia.

#### *Analisis Perubahan Kebijakan Amerika Serikat terhadap Implementasi Plan Colombia*

Implementasi *Plan Colombia* di Kolombia dipengaruhi oleh dua rezim kepresidenan yang berbeda di Amerika Serikat yaitu pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton dan pemerintahan Presiden George W. Bush. Kedua presiden tersebut memiliki latar belakang yang berbeda dalam menentukan sebuah kebijakan, terlebih lagi dengan adanya peristiwa 9/11 yang merupakan faktor utama terjadinya perubahan di dalam kebijakan Amerika Serikat dari *war on drugs* menjadi *war on terror*.

Fenomena tersebut dapat dijelaskan dengan menggunakan teori identitas sosial yang berasal dari paradigma konstruktivis, yang beranggapan bahwa identitas suatu negara terbentuk karena adanya interaksi dengan pihak lain atau *significant other* (Rosyidin, 2015:46). Selanjutnya, identitas sosial akan membentuk kepentingan nasional yang akan mempengaruhi tindakan atau kebijakan suatu negara. Hal ini dibuktikan ketika Amerika Serikat memaknai narkoba sebagai ancaman utama bagi nasional maupun regional melalui pernyataan Presiden Nixon di tahun 1970. Maka dengan kata lain, Amerika Serikat telah memiliki identitas sebagai negara anti narkoba sehingga secara tidak langsung muncul tanggung jawab peran Amerika Serikat untuk memerangi dan membantu negara – negara yang memiliki masalah narkoba melalui kebijakan *war on drugs*.

Hal ini disebut juga sebagai *role identity* atau identitas peran negara Amerika Serikat sebagai negara anti narkoba, identitas peran berkenaan dengan tanggung jawab negara yaitu apa yang seharusnya dilakukan negara ketika dihadapkan pada situasi tertentu. Untuk dapat mengetahui posisi dan tanggung jawab tersebut, negara memerlukan keberadaan negara lain (*significant other*) sebagai pembanding atau lawan dari posisi dan tanggung jawab yang diembannya (Rosyidin, 2015:53). Di dalam masalah narkoba ini, salah satu negara yang menjadi *significant other* adalah Kolombia sebagai negara pemasok kokain terbesar untuk Amerika Serikat.

Dengan adanya fakta tersebut maka Amerika Serikat memiliki rasa tanggung jawab dan kewajiban untuk membantu memerangi masalah narkoba yang ada di Kolombia terlebih lagi letak geografis Kolombia yang berdekatan dengan Amerika Serikat dapat mengancam keamanan nasional. Hal ini diimplementasikan pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton yang terus menjunjung tinggi identitas Amerika Serikat sebagai negara anti narkoba dengan memberikan bantuan dana untuk Kolombia dalam upaya memerangi produksi dan perdagangan kokain yang disebut *Plan Colombia* di tahun 2000 dengan jangka waktu enam tahun.

Presiden Bill Clinton berasal dari partai demokrat, yang memiliki prinsip kebijakan luar negeri yaitu “*Believe that peace is achieved through worldwide relationship building*” (<http://us-political-parties.insidegov.com>, 2015). Oleh karena itu Presiden Clinton lebih mengedepankan cara – cara kerjasama dalam menyelesaikan suatu masalah. Selain itu, di dalam masa pemerintahannya, Presiden Clinton tidak mendukung adanya perkembangan atau perluasan dalam bidang militer (<http://us-presidents.insidegov.com/compare/26-39/Bill-Clinton-vs-George-W-Bush>). Melainkan lebih memprioritaskan bidang ekonomi dan sosial, hal ini juga berpengaruh terhadap implementasi *Plan Colombia* pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton. Bantuan dana untuk memerangi produksi dan perdagangan kokain di Kolombia dialokasikan Presiden Clinton dan Presiden Pastrana untuk fumigasi udara, perbaikan ekonomi dan sosial masyarakat Kolombia. Ia juga menyatakan bahwa sebanyak 75% dana untuk *Plan Colombia* akan digunakan untuk misi non-militer.

Sesuai dengan pernyataan tersebut, maka kebijakan *war on drugs* Amerika Serikat melalui *Plan Colombia* pada masa pemerintahan Presiden Clinton memprioritaskan pada bidang sosial dan ekonomi serta metode fumigasi yang diharapkan dapat memberantas perkebunan koka sehingga dapat menekan angka produksi kokain di Kolombia. Fumigasi udara dilakukan terus menerus oleh pemerintah Kolombia dan dibantu dengan satelit dari Amerika Serikat untuk menentukan wilayah mana saja yang terdapat banyak perkebunan koka. Dengan metode ini, perkebunan koka dapat berkurang sebanyak 11,3% yang pada awalnya 163.289 hektar menjadi 144.807 hektar (*Coca Cultivation Survey 2001*). Hal ini juga memengaruhi produksi kokain di Kolombia yang mana mengalami penurunan di tahun 2001 menjadi 625 ton yang awalnya 695 ton pada tahun 1999.

Sementara itu untuk mengatasi masalah kelompok gerilya FARC yang selama ini menggunakan perdagangan dan produksi kokain untuk membiayai aksi terornya, Presiden Clinton menyatakan akan berupaya untuk memperkuat pemerintahan Kolombia untuk menangani aksi FARC dan tidak akan menggunakan intervensi militer Amerika Serikat secara langsung untuk memerangi kelompok FARC melainkan akan dilakukan dengan cara damai yaitu negosiasi damai atau *peace talk*. Hasil perundingan damai atau *peace talk* berbanding terbalik dengan harapan, hal ini dikarenakan kelompok FARC menggunakan zona aman “despeje” atau *safe heaven* yang awalnya dibentuk untuk melakukan perundingan tanpa gangguan dari pihak lain ternyata digunakan FARC untuk menanam kokain dan melatih anggotanya sehingga kelompok FARC semakin kuat. Pada tahun 2002, upaya *peace talk* ditarik kembali oleh Presiden Pastrana dan memerintahkan militer Kolombia untuk mengusir secara paksa kelompok FARC dari zona despeje dan merebut kembali zona tersebut.

Presiden Bill Clinton pun digantikan kedudukannya oleh Presiden Bush Junior pada tahun 2001 yang berasal dari Partai Republik. Pergantian jabatan ini tidak memengaruhi identitas *war on drugs* Amerika Serikat, karena Presiden Bush Junior terus mendukung kebijakan *war on drugs* Amerika Serikat melalui *Plan Colombia* dengan menambahkan dana sebesar US \$400 juta (Crandall, Russel, 2008:1).

Pada tanggal 11 September 2001, terjadi serangan teroris di Amerika Serikat yang menyebabkan fokus keamanan nasional mulai berubah menjadi terorisme bukan lagi narkoba. Hal ini juga diperkuat dengan adanya pernyataan dari Presiden Bush Junior yang menyatakan bahwa terorisme merupakan ancaman bagi keamanan nasional maupun internasional. Perubahan identitas ini dapat terjadi ketika ada pemaknaan baru terhadap lingkungan internasional, sumber perubahan bisa berasal dari faktor domestik maupun faktor internasional. Negara ibarat organisme yang memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya (Rosyidin, 2015:63).

Amerika Serikat memaknai serangan teroris 9/11 sebagai ancaman utama keamanan nasionalnya, sehingga menjadikan anti teroris sebagai identitas baru Amerika Serikat yang mana memiliki kepentingan serta kebijakan baru yang sesuai dengan identitas tersebut. Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Presiden Bush Junior yang berasal dari Partai Republik, lebih mengedepankan bidang militer untuk menjaga keamanan nasional maupun regionalnya.

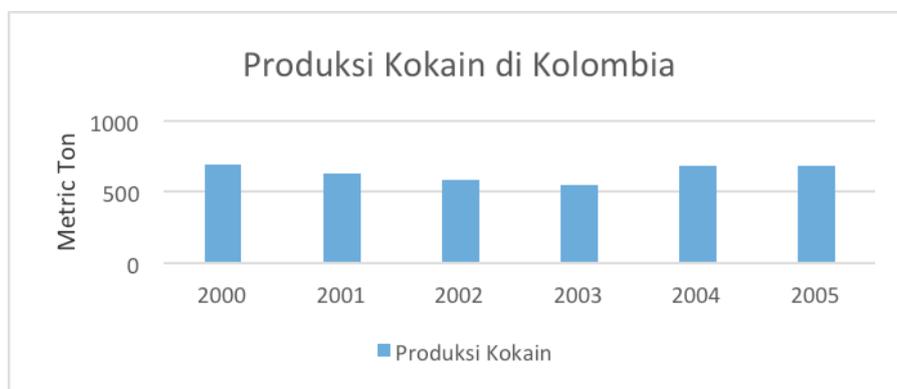
Terdapat perbedaan kebijakan di dalam Partai Republik bila dibandingkan dengan Partai Demokrat yaitu “*Believe in a proactive military and defense*” hal ini dilakukan dengan cara mengembangkan angkatan militer, memperkuat pertahanan, dan percaya bawah perdamaian dapat dicapai melalui pertahanan yang kuat (<http://us-political-parties.insidegov.com/1/2/Republican-Party>). Perubahan identitas Amerika Serikat mengubah kebijakan luar negerinya menjadi *war on terror* yang menyatakan bahwa semua kelompok terorisme harus dihilangkan agar tercipta keamanan di dunia internasional.

Perubahan identitas ini juga memengaruhi kebijakan Amerika Serikat dalam *Plan Colombia*, pada awalnya dikatakan oleh Presiden Clinton tidak ada intervensi militer untuk Kolombia. Namun, sejak adanya perubahan identitas Amerika Serikat menjadi *war on terror* maka fokus *Plan Colombia* pun berubah menjadi memerangi kelompok FARC. Hal ini dilakukan dengan mengirimkan pasukan militer Amerika Serikat terlibat secara langsung untuk memerangi kelompok FARC atas dasar kebijakan dari Presiden Bush Junior yang disetujui oleh Kongres sesuai undang – undang *section 3204(f), title III, chapter 2 of the Emergency Supplemental Act, 2000 (the "Act"), as enacted in the Military Construction Appropriations Act, 2001, Public Law 106-246* yang mengizinkan adanya intervensi militer secara langsung untuk memerangi kelompok terorisme.

FARC telah rmasuk daftar kelompok teroris bagi Departemen Pertahanan pada tahun 2002, dan Presiden Bush Junior mengarahkan operasi untuk memerangi kelompok FARC. Operasi militer tersebut dimulai tahun 2003 dengan bantuan dana sebesar US \$ 100 juta yang didapatkan dari alokasi dana untuk fumigasi kemudian dipindah untuk militer. Anggaran militer Amerika Serikat untuk Kolombia terus meningkat sejak tahun 2003 mencapai US\$ 611 juta. Dengan dana sebanyak itu, diharapkan kelompok FARC bisa hilang dari Kolombia.

Sementara itu, kebijakan *war on terror* telah memungkinkan dana fumigasi dialokasikan oleh Presiden Bush Junior untuk mendanai operasi militer di Kolombia. Sehingga, fumigasi udara yang dilakukan oleh Kolombia cenderung stabil dan tidak mengalami peningkatan dari tahun 2003 ke 2005. Hal ini tentunya memengaruhi perkebunan koka di Kolombia, selama tahun 2003 hingga 2005, perkebunan koka di Kolombia tidak mengalami penurunan yang signifikan sementara itu di tahun 2005 mengalami kenaikan sebanyak 28%.

**Grafik 3.9 Produksi Kokain di Kolombia 2000 – 2005**



Sumber: UNODC *World Drug Report 2010*

Kenaikan perkebunan koka juga berimbas terhadap produksi kokain di Kolombia, pada masa pemerintahan Presiden Bush Junior produksi kokain di Kolombia mengalami kenaikan terutama di tahun 2004 hingga 2005 menjadi 600 ton padahal di tahun 2002 hanya 520 ton. Produksi kokain yang mengalami kenaikan ini juga berpengaruh terhadap harga jual kokain di pasaran Amerika Serikat, pada tahun 2005 harga kokain mengalami penurunan menjadi US\$ 143/gram sedangkan ketika produksi kokain mengalami penurunan di tahun 2001 maka harga kokain di pasaran Amerika Serikat naik menjadi US\$ 211/gram. Hal ini membuktikan bahwa semakin banyak kokain yang diproduksi maka harga akan semakin murah.

Hal ini juga membuktikan bahwa perubahan kebijakan Amerika Serikat dari *war on drugs* menjadi *war on terror* cukup berpengaruh terhadap implikasi Plan Colombia yang mana tujuan awal dari Plan Colombia belum tercapai karena produksi dan perdagangan kokain di Kolombia tidak mengalami penurunan, dan cenderung mengalami peningkatan.

## **PENUTUP**

Berdasarkan analisis pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa perilaku Amerika Serikat sebagai negara anti narkoba dan menetapkan kebijakan *war on drugs* merupakan sebuah identitas yang dapat memengaruhi kebijakan dan bagaimana negara tersebut akan bertindak. Selama bertahun – tahun sejak dideklarasikan kebijakan *war on drugs* pada tahun 1970, Amerika Serikat telah mengimplementasikan kebijakan anti

narkoba dari periode Presiden satu ke Presiden selanjutnya. Salah satu implementasi kebijakan *war on drugs* adalah *Plan Colombia* yang bertujuan untuk mengurangi produksi dan perdagangan kokain serta menciptakan perdamaian di Kolombia.

*Plan Colombia* disetujui oleh Kongres dan Presiden Bill Clinton. Metode yang digunakan dalam upaya mengurangi produksi kokain di Kolombia adalah fumigasi udara, diantara tahun 2000 hingga 2001 *Plan Colombia* secara efektif diimplementasikan dengan fokus fumigasi udara sehingga produksi kokain pun mengalami penurunan. Upaya perdamaian antar kelompok FARC dan pemerintah Kolombia juga dilakukan oleh Pemerintahan Presiden Clinton, ia mengusulkan metode non militer atau kerjasama yaitu dengan diadakannya perundingan damai atau *peace talk*. Namun sayangnya *peace talk* gagal dalam mewujudkan perdamaian di Kolombia.

Pergantian pemerintahan terjadi di tahun 2001, menjadi rezim Presiden Bush Junior. Pada awalnya, presiden Bush Junior tetap mengimplementasikan kebijakan *war on drugs* termasuk melanjutkan misi *Plan Colombia*. Namun, sejak terjadi peristiwa serangan teroris di Amerika Serikat (9/11) fokus keamanan Amerika Serikat mulai menunjukkan adanya perubahan. Pasca kejadian 9/11 Amerika Serikat telah mendeklarasikan sebagai negara anti teroris melalui *speech* yang dilakukan oleh Presiden Bush Junior. Kebijakan Amerika Serikat berubah menjadi *war on terror*, hal ini juga mempengaruhi kebijakan luar negerinya termasuk implementasi *Plan Colombia* di Kolombia. Implementasi *Plan Colombia* bukan lagi permasalahan kokain, melainkan bagaimana cara Amerika Serikat untuk memerangi kelompok FARC. Presiden Bush Junior bersama dengan Kongres menyetujui undang – undang Amerika Serikat yang memungkinkan adanya intervensi militer secara langsung ke Kolombia untuk memerangi kelompok FARC.

Anggaran dana militer Amerika Serikat untuk Kolombia mengalami kenaikan terutama setelah terjadi peristiwa 9/11. Akibat dari adanya perpecahan fokus dan perubahan sasaran di *Plan Colombia* maka proses fumigasi di Kolombia tidak mengalami perkembangan dan cenderung stabil. Oleh karena itu, produksi dan perdagangan kokain di Kolombia mengalami peningkatan terutama di tahun 2004 dan 2005. Harga kokain di pasaran Amerika Serikat juga mengalami penurunan karena banyaknya persediaan kokain di Kolombia.

Hal ini tentunya berbanding terbalik dengan tujuan awal *Plan Colombia* yaitu ingin mengurangi produksi kokain sebanyak 56% dalam jangka waktu enam tahun. Faktanya, produksi dan perdagangan kokain di Kolombia mengalami peningkatan akibat dari kebijakan Amerika Serikat yang mengalami perubahan dari *war on drugs* menjadi *war on terror* dimana kebijakan ini lebih memfokuskan melawan FARC daripada memberantas kokain di Kolombia. Penelitian ini membuktikan bahwa perubahan kebijakan Amerika Serikat berpengaruh besar terhadap implementasi *Plan Colombia* dalam memerangi perdagangan dan produksi narkoba di Kolombia.

## Referensi

- Arnson, Cynthia B. (2000). "The Peace Process in Colombia and U.S. Policy", *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Mei.
- Brecher, Edward M. (1972). *Chapter 8. The Harrison Narcotic Act (1914)*. Diakses dari: <http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/cu/cu8.html>
- Bisyuk, Veronika. (2010). "Impact of 9/11 Terrorist Attacks on US and International Tourism Development", *Modul Vienna University*, Mei.
- Check, Dan. (1995). *The Successes and Failures of George Bush's War on Drugs*. Diakses dari: <http://tfy.drugsense.org/bushwar.htm>
- CICAD. (2009). "Colombia Evaluation of Progress in Drug Control 2007-2009", *Organization of American States*.

- Crandall, Russel. (2001). "Explicit Narcotization: US Policy toward Colombia during the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)", *Department of Political Science, Davidson College*, September.
- Hayes, Benedict. (2011). "Democracy and Violence in Colombia during the Barco Administration (1986-1990)", *Documentos de CERAC*, No. 15 pp 1-15
- INCSR. (2007). "Volume I Drug and Chemical Control March 2007", *United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, Vol. 1, pp 112-121.
- Isacson, Adam. (2005). "Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia", *Yale Journal of International Affairs*, pp 131-154.
- Kleiman, Mark A. dan James E. Hawdon. (2011). *Encyclopedia of Drug Policy: Volume I*. Amerika Serikat: Golson Media
- Maja, Zehfuss. (2002). *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. United Kingdom: University Press Cambridge
- Peceny, M dan M. Duman. (2006). *The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Columbia's Civil War in the 1990s* dalam Latin American Politics & Society
- Rosyidin, M. (2015). *The Power of Idea: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Otis, John. (2014). "The FARC and Colombia's Illegal Drug Trade", *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Oktober.
- Rosyidin, M. (2015). *The Power of Idea: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- UNODC. (2005). "Colombia Coca Cultivaion Survey", *Government of Colombia*, Juni.
- UNODC. (2010). "World Drug Report 2010", *United Nations Office on Drugs and Crime*, Juni.
- Vargas, Ricardo. (1999). "The Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) and the Illicit Drug Trade", *Transnational Institute*, Juni.