

## Bab I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Perdagangan narkoba dan pemberontakan telah lama menjadi permasalahan yang tak kunjung selesai bagi Kolombia. Negara yang dapat digolongkan sebagai negara lemah ini merupakan surga bagi para bandar narkotika, mengingat terdapat lahan kokain yang tumbuh subur di Kolombia.<sup>1</sup> Aktivitas kartel narkoba ini tak hanya menjadi permasalahan nasional saja tetapi juga permasalahan regional, bahkan transnasional. Mengingat begitu banyaknya tindak kekerasan yang terjadi di seluruh kawasan yang mayoritas terjadi karena ulah organisasi kriminal, kartel narkoba termasuk di dalamnya, Presiden Andrès Pastrana mengajukan permintaan bantuan luar negeri yang disebutnya sebagai "*Marshall Plan* untuk Kolombia" kepada Amerika Serikat. Permasalahan narkoba di Kolombia ini pun menjadi ancaman bagi Amerika Serikat, maka dari itulah Amerika Serikat menyetujui bantuan tersebut.<sup>2</sup> Amerika Serikat menyetujui untuk memberikan bantuan asing hanya saja dalam bentuk bantuan militer, bukan bantuan ekonomi saja seperti yang semula diminta oleh Presiden Pastrana. Amerika Serikat memberikan bantuannya untuk memperkuat militer Kolombia agar mampu memerangi kartel narkoba sekaligus memerangi militan-militan. Namun di dalam prosesnya *Plan*

<sup>1</sup> Dennis M. P. McCarthy. "The Colombian Drug Cartel." dalam *The Economic History of Organized Crime*, oleh Dennis McCarthy. New York: Routledge, 2011, hlm 147.

<sup>2</sup> Luis Eduardo Fajardo. "From the Alliance For Progress to the Plan Colombia: a Retrospective Look at U.S Aid to Colombia." *Crisis States Programme Working Paper* (LSE), no. 28 (2003), hlm 13-14.

*Colombia* ini mengalami kegagalan dan tak mampu memenuhi apa yang menjadi target dan tujuannya.

Permasalahan tentang narkoba merupakan permasalahan yang klasik bagi Kolombia. Maraknya penyebaran produksi narkoba di Kolombia ini diawali pada tahun 1980an dimana pada saat itu penggunaan kokain secara ilegal menjadi tren di Amerika Serikat, terlebih di Hollywood.<sup>3</sup> Melihat hal ini berpotensi untuk menjadi ladang bisnis yang menjanjikan, Pablo Escobar yang merupakan seorang *entrepreneur* ini kemudian menjadikan Kolombia surga bagi para pengedar dan para pecandu kokain. Hal ini menjadi titik awal bagi Kolombia untuk menghadapi permasalahan kokain lewat kartel<sup>4</sup> terbesar di Kolombia, Kartel Medellin. Tentu saja melihat keberhasilan Escobar dalam melaksanakan bisnis ilegalnya ini memunculkan kartel-kartel baru yang menjalankan bisnis serupa yakni Kartel Cali dan Kartel Norte Del Valle.<sup>5</sup>

Kartel-kartel ini tak hanya melakukan transaksi jual beli kokain saja, tetapi juga melakukan pencucian uang yang mampu menyebabkan ketidakstabilan perekonomian Kolombia. Sebagaimana organisasi kriminal lainnya, kartel-kartel narkoba ini juga melakukan aksi kekerasan dan pembunuhan yang tak hanya kepada warga sipil saja tetapi juga bagi pejabat pemerintahan dan penegak

<sup>3</sup> Daun koka, bahan utama pembuatan kokain, sejak lama dimanfaatkan sebagai pengobatan, *therapeutic*, bahkan di dalam ritual keagamaan. Hingga tahun 1885 untuk pertama kalinya daun koka diekstraksi menjadi kokain dan dikonsumsi oleh masyarakat luas secara ilegal di Amerika Serikat (McCarthy, *op.cit.*, 147).

<sup>4</sup> Kartel merupakan perjanjian antara beberapa produsen besar atas suatu produk untuk mengontrol pasar produk tersebut dengan menetapkan batasan *output* serta memanipulasi harga. Kata-kata kartel didalam kasus penelitian ini tidak semata-mata didalam cakupan ekonomi saja (*Ibid.*, hlm 117).

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm 147.

hukum.<sup>6</sup> Aksi kekerasan ini dilakukan oleh organisasi kriminal ketika merasa terancam. Maka dari itu, kartel-kartel di Kolombia melakukan kerjasama dengan kelompok-kelompok pemberontak seperti FARC dengan cara membiayai pergerakannya. Lewat kelompok-kelompok pemberontak inilah transaksi kokain kartel Kolombia semakin meluas dan melebar yang tidak hanya di dalam domestik Kolombia saja.

Hal inilah yang membuat Pastrana pada tahun 1998, mengajukan perencanaan strategi pereduksian perdagangan dan penyelundupan kokain di Kolombia dengan cara meminta bantuan kepada Amerika Serikat.<sup>7</sup> Ide pokok awal dari bantuan “*Marshall Plan* untuk Kolombia”<sup>8</sup> ini adalah bantuan untuk perdamaian, kesejahteraan, dan pengembangan Kolombia dalam berbagai sektor. Memang bantuan asing ini merupakan sebetulnya strategi pemberantasan narkoba, tetapi Pastrana lebih menekankan dan memfokuskan pada bantuan pendanaan untuk pengembangan perekonomian dan sosial Kolombia. Namun bantuan asing ini kelak oleh Presiden Bill Clinton pada tahun 2000 diubah menjadi *Plan Colombia*<sup>9</sup> dengan menekankan pada *war on drug* yang sebenar-benarnya bagi

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Daniel Meija. "The War on Drugs under Plan Colombia." In *Rethinking the "War on Drugs" Through US-Mexico Prism*, edited by Ernesto Zedillo and Haynie Wheeler. USA: Yale Center for Study of Globalizations, 2012, hlm. 19.

<sup>8</sup> Presiden Pastrana meminta bantuan berupa “*Marshall Plan* untuk Kolombia” yang mana bantuan ini merupakan bantuan berupa pendanaan untuk Kolombia. Istilah *Marshall Plan* untuk Kolombia ini kemudian diubah menjadi *Plan for Colombian Peace* yang kelak menjadi *Plan Colombia* (*Ibid.*, hlm 20)

<sup>9</sup> *Plan Colombia* didefinisikan oleh Presiden Clinton sebagai “*a comprehensive plan to seek peace, fight drugs, build the economy, and deepen democracy*”. Dengan menerapkan perencanaan yang komprehensif menurut Clinton ini, akan memiliki tujuan untuk mencapai hidup yang lebih baik bagi masyarakat Kolombia yang mana di dalamnya Amerika Serikat akan melipat gandakan bantuan hingga sepuluh kali untuk

Amerika Serikat, yakni dengan jalur militer.<sup>10</sup> Hal ini dilakukan karena pada sudut pandang Amerika Serikat sendiri, perlakuan Presiden Pastrana terhadap produsen kokain serta pemberontak ini terlalu lunak. *Plan Colombia* ini merupakan rencana enam tahun yang dirancang oleh Presiden Pastrana walaupun pada tahun 1999, telah diubah secara menyeluruh oleh Amerika Serikat terkait target dan strateginya oleh berubah menjadi bantuan militer, seperti yang dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.<sup>11</sup>

**Tabel I.1 Bantuan Amerika Serikat kepada Kolombia**

	1997 (*)	1998 (*)	1999 (*)	2000 (*)	2001 (*)	2002 (*)	2003 (*)	2004 (*)	2005(** )
<b>Militer/ Polisi</b>	54.15	88.56	309.18	817.8	232.8	395.9	607.9	617.7	585.6
<b>Ekonomi/ Sosial</b>	0.62	00.0	0.52	8.75	214.31	5.65	120.3	134.98	132

**Sumber: data diolah dari berbagai sumber;**

Data pada (\*) diambil dari: Center for International Policy. *US Aid to Colombia 1997-2004*. <http://www.ciponline.org/facts/0512eras.pdf>.

Data pada (\*\*) diambil dari: General Accounting Office. *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Report, GAO-09-71, 2008.

Yang menarik, bantuan ini ternyata tidak cukup efektif. Terkait dengan efektif tidaknya sebuah bantuan luar negeri Goldsmith<sup>12</sup> menjabarkan beberapa indikator yang dapat menunjukkan bahwa sebuah bantuan luar negeri dapat dikatakan sukses atau gagal apabila program yang telah dicanangkan dapat pengembangan ekonomi, pemerintahan, reformasi yudisial serta Hak Asasi Manusia (Fajardo, *loc.cit.*, hlm 28).

<sup>10</sup> *Plan Colombia* ini memiliki tiga komponen yakni; komponen militer, komponen keadilan sosial-ekonomi, serta komponen promosi aturan hukum. Dari ketiga komponen yang ada Amerika Serikat lebih memfokuskan pada komponen militer, sementara kedua komponen lainnya lebih banyak dilakukan oleh pemerintah Kolombia meskipun tetap dengan bantuan Amerika Serikat. Dengan memfokuskan pada komponen militer, Amerika Serikat banyak memberikan bantuan seperti pemberian peralatan militer hingga pelatihan militer (Mejia, *op.cit.*, hlm 20).

<sup>11</sup> Fajardo, *op.cit.*, hlm 13-14.

<sup>12</sup> Arthur Goldsmith. *Foreign Aid and Statehood in Africa*. The MITT Press, 2001, hlm 123.

dijalankan dengan baik meskipun negara donor telah menghentikan bantuannya dan terbukti negara penerima tidak mengalami ketergantungan dalam bentuk apapun. Selain itu, sebuah bantuan luar negeri dapat dikatakan berhasil apabila konflik yang ada di dalam domestik negara penerima semakin tereduksi sehingga stabilitas politik dan ekonomi perlahan-lahan mulai terbangun.<sup>13</sup> Bila merujuk pada pernyataan Goldsmith tersebut, bantuan luar negeri yang diberikan oleh Amerika Serikat ini mengalami kegagalan.

Pada kenyataan tidak hanya kartel narkoba dan pemberontak/gerilyawan saja yang harus dihadapi oleh pemerintah Kolombia dan Amerika Serikat, tetapi juga bermunculan paramiliter yang semula dibentuk untuk memerangi gerilyawan kini berbalik menyebabkan permasalahan di dalam negara.<sup>14</sup> Konflik yang terjadi antara kelompok paramiliter dan kelompok gerilya ini justru memancing terjadinya perang sipil di Kolombia. Tujuan dibentuknya *Plan Colombia* ini adalah untuk menekan bahkan mereduksi jumlah produksi dan penyelundupan kokain, namun pada kenyataannya hanya dalam waktu setahun semenjak bantuan ini diberikan angka produksi dan penyelundupan kokain tidak menunjukkan angka pengurangan. Justru menunjukkan angka peningkatan hingga 15 persen.<sup>15</sup> Tak hanya itu, ladang kokain yang semula berpusat di Putumayo kini semakin merebak bahkan hingga keluar Kolombia.

<sup>13</sup> *Ibid*; hlm 124

<sup>14</sup> Mejia, *loc.cit*; 25.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm 25.

**Tabel I.2 Produksi kokain, Ladang Koka, dan kasus kriminalitas yang terjadi di Kolombia pada tahun 1996 hingga tahun 2005<sup>16</sup>**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Produksi Kokain (dalam Metrik Ton) (*)</b>	250	300	350	435	680	695	627	580	560	640	640
<b>Ladang Koka (dalam ribu hektar) (*)</b>	51	67	79	102	160.1	160.3	145	102	86	80	86
<b>Kriminalitas (dalam ratus ribu kasus) (**)</b>	69.97	71.79	67.18	60.08	62.29	66.74	68.87	70.2	56.37	47.68	45

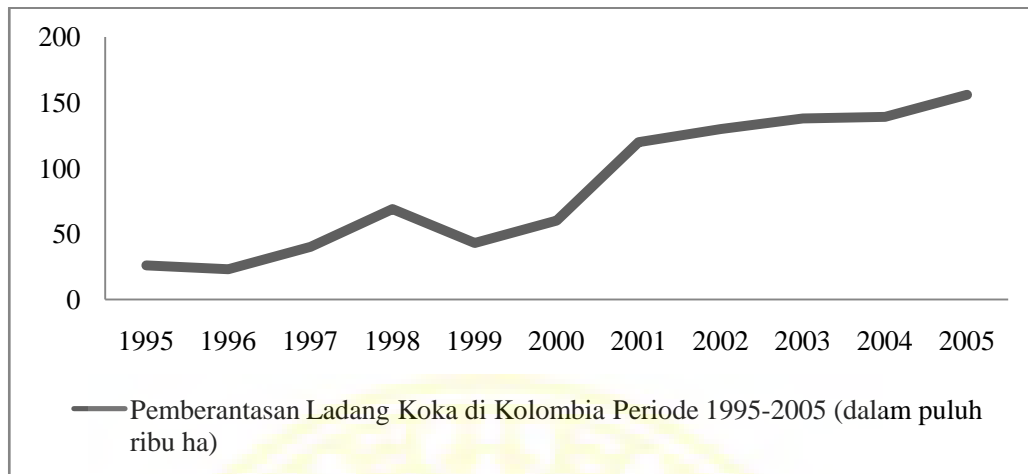
**Sumber: Data diolah dari berbagai sumber:**

Data pada (\*) diolah berdasarkan: Nations Office on Drugs and Crime. *Colombia Coca Cultivation Survey*. Report, UNODC Research and Analysis Section, 2006.

Data pada (\*\*) diolah berdasarkan: Mauricio Cárdenas and Sandra Roza. "Does Crime Lower Growth? Evidence from Colombia." *Working Paper* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank), 2008.

Pada tabel I.2 menunjukkan bahwa adanya peningkatan yang cukup drastis dalam produksi kokain dan jumlah ladang koka di Kolombia terhitung sejak tahun 1998. Lonjakan tajam ladang koka dan produksi kokain ini terjadi justru ketika *Plan Colombia* mulai dilaksanakan. Berkaitan dengan ladang koka, terjadi penurunan sejak tahun 2001 namun produksi kokain tetap tinggi. Penurunan ladang koka ini terjadi beriringan dengan jumlah upaya pemberantasan ladang koka yang justru semakin melonjak tinggi dari tahun ke tahun, seperti yang terlihat dalam diagram I.1 dibawah ini.

<sup>16</sup> Data-data yang tertera di dalam tabel berdasarkan data UNODC tahun 2003 serta penelitian Christy Aragon. "The Colombian Drug Trade: A Greater Threat Than Believed." *EDGE – Prejudice and Poverty*, 2005, hlm 9.

**Diagram I.1 Pemberantasan Ladang Koka di Kolombia Periode 1995-2005**

**Sumber:** Nations Office on Drugs and Crime. *Colombia Coca Cultivation Survey*. Report, UNODC Research and Analysis Section, 2006.

Dari diagram I.1 dapat dilihat bahwa usaha untuk memberantas ladang koka justru semakin meningkat hingga mencapai titik tertinggi pada tahun 2005. Hal ini bukan menunjukkan angka keberhasilan, justru kegagalan karena mengindikasikan semakin banyaknya koka yang ditanam. Tentu saja hal tersebut tak menyurutkan langkah kartel narkoba untuk tetap memproduksi kokain dengan bentuk HCl<sup>17</sup> dan *freebase*<sup>18</sup> karena sebelumnya kartel Kolombia hanya memproduksi daun koka dan kokain sulfat.<sup>19</sup>

Dari tabel I.2 juga menunjukkan kekerasan yang berjalan stabil hingga akhirnya terjadi penurunan sejak tahun 2003. Kekerasan yang terjadi di Kolombia

<sup>17</sup> Kokain HCl (*hydrochloride* – hidroklorida) merupakan jenis kokain standar yang bersifat stabil mudah larut di dalam air. Selain dilarutkan di dalam air, kokain jenis ini juga dapat dikonsumsi dengan dihirup serta disuntikkan (Aragon, *loc.cit.*, hlm 11).

<sup>18</sup> Kokain *freebase* merupakan kokain yang bersifat tidak stabil dan tidak dapat larut di dalam air. Kokain jenis ini tidak dapat dikonsumsi dengan meminumnya, dihirup, maupun disuntikkan, melainkan diupkan pada suhu rendah atau dicampur kedalam rokok. *Freebase* merupakan ekstraksi dari kokain jenis sulfat dan HCl yang kemudian dicampur dengan ammonia (NH<sub>3</sub>) (*Ibid.*, hlm 11-12).

<sup>19</sup> Kokain sulfat merupakan hasil olahan remasan daun koka yang dicampur dengan air dan *dilute sulfuric acid*. Kandungan Sulfat akan keluar pada saat proses ekstraksi (*Ibid.*, hlm 11).

memang bukanlah hal yang baru, namun kekerasan ini telah menjadi permasalahan laten yang harus dihadapi oleh pemerintah Kolombia. Bahkan sekalipun bantuan militer telah diberikan oleh Amerika Serikat dengan dibentuknya sekolah militer *School of the Americas* (SOA) di Kolombia. *Amnesty International* mencatat bahwa para lulusan SOA di Kolombia mayoritas melakukan pelanggaran hak asasi manusia dari melakukan penculikan hingga pembantaian. Seperti pada tahun 2001, dimana pada tahun ini terjadi tragedi pembantaian di Alto Naya yang menewaskan 130 warga sipil dan ribuan warga mengungsi. Diperkirakan 100 orang paramiliter dari *Frente Calima* (Front Calima) serta beberapa orang komandan brigadir lulusan SOA berkontribusi dalam pembantaian ini. Situasi yang serupa pun terjadi kembali pada tahun-tahun berikutnya, seperti yang terdapat pada tabel berikut.



**Tabel I.3 Kasus-kasus Pembantaian yang Terjadi di Kolombia dalam kurun waktu 1996 hingga 2009**

<b>Nama Kasus</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Waktu</b>	<b>Jumlah Korban</b>	<b>Pelaku</b>
Pembantaian La Gabbara (*)	La Gabbara, Tibu, Nortre de Santander	16 Juni 1996	35-43	AUC
Pembantaian Maripian (*)	Maripian	14-20 Juli 1997	30	AUC
Pembantaian Villanueva (*)	Villa Nueva, La Guajira	8 Desember 1998	11	AUC
Pembantaian Macayepo (*)	Macayepo, Bolivar	Oktober 2000	15	AUC
Pembantaian Alto Naya (*)	Alto Naya	12 April 2001	40-120	<i>Frente Calima</i> (Front Calima)
Pembantaian San Jose de Apartado (*)	Apartado, Antioquia	21 Februari 2005	8	Militer Kolombia
		22 Februari 2005		AUC
Pembantaian Narino (**)	Departemen Narino	4 dan 11 Februari 2009	27	FARC

**Sumber: data diolah dari berbagai sumber;**

Data pada (\*) diolah berdasarkan: Mauricio Cárdenas and Sandra Roza. "Does Crime Lower Growth? Evidence from Colombia." *Working Paper* (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank), 2008.

Data pada (\*\*) diolah berdasarkan: Mario Novelli. "Background to Political Violence in Colombia." In *Colombia's Classroom Wars: Political Violence Against Education Sector Trade Unions*. Amsterdam: University of Amsterdam: Education International, 2009.

Pentingnya penelitian ini dilakukan adalah mengingat *Plan Colombia* merupakan bantuan luar negeri yang memiliki fokus pada penyelundupan narkoba dan memerangi kartel-kartel narkoba, yang mana permasalahan-permasalahan ini sangat marak terjadi di dunia internasional. Dengan menunjukkan alasan mengapa bantuan ini gagal dalam penelitian ini, diharapkan mampu membuat bantuan luar negeri yang kelak akan dilakukan oleh negara lain dengan kasus yang serupa tidak mengulangi kegagalan yang serupa. Hal ini

penting untuk dilakukan karena permasalahan narkoba tidak akan mampu diatasi oleh satu negara saja, dengan adanya kerjasama antar negara, permasalahan narkoba ini akan lebih mudah diatasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari Latar Belakang Masalah diatas, setidaknya dapat diketahui bahwa Plan Colombia tidak benar-benar efektif mencapai tujuan yang diharapkan. Sebagaimana selama enam tahun program dijalankan, produksi kokain dan angka kekerasan masih relatif sama. Apa yang salah dengan Plan Colombia? Mengapa Plan Colombia mengalami kegagalan dalam mencapai tujuan yang diharapkan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mencari sebab-sebab dibalik kegagalan dari program bantuan luar negeri. Penjelasan yang memadai tentang sebab-sebab kegagalan ini penting, tidak hanya bagi negara yang bersangkutan tetapi juga bagi negara-negara lain yang mengambil pelajaran dari kegagalan bantuan luar negeri pada pemberantasan narkoba ini. Narkoba adalah permasalahan bagi banyak negara, sehingga penting bagi negara-negara di dunia untuk bekerjasama untuk mengatasinya. Pentingnya penelitian ini dilakukan untuk agar tidak mematahkan semangat dan upaya negara-negara lain untuk bekerjasama menyelesaikan permasalahan narkoba ini. Sehingga diharapkan mampu membantu memberikan arahan dan pandangan agar tidak terjadi kesalahan yang serupa.

## 1.4 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini memiliki fokus terhadap kegagalan bantuan asing yakni *Plan Colombia* yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap Kolombia. Bantuan asing ini dimaksudkan untuk mereduksi produksi hingga peredaran narkoba jenis kokain yang tumbuh dengan subur sejak lama di Kolombia, serta diikuti dengan pemberantasan kelompok pemberontak yang dikategorikan oleh pemerintah Amerika Serikat sebagai terorisme yang tak hanya di terdapat di Kolombia saja tetapi juga di negara-negara Amerika Latin lainnya. Untuk memudahkan proses analisa, peneliti akan membagi kerangka pemikiran ke dalam empat bahasan; yakni bantuan luar negeri sebagai sebuah konsep, faktor-faktor kegagalan bantuan luar negeri, situasi organisasi kriminal, serta kasus Kolombia itu sendiri.

### 1.4.1 Bantuan Luar Negeri Sebagai Sebuah Konsep

Bantuan luar negeri bukanlah hal yang baru di dalam dinamika hubungan internasional. Bantuan luar negeri ini dapat dilakukan oleh negara-negara di dunia berupa pengiriman uang, barang, atau nasihat teknis dari negara donor kepada negara penerima. Bantuan luar ini merupakan salah satu instrumen kebijakan luar negeri yang telah digunakan dalam hubungan luar negeri selama berabad-abad.<sup>20</sup> Manson menjelaskan lebih jauh bahwa bantuan luar negeri ini dijabarkan sebagai instrument kebijakan luar negeri yang dalam program-program tertentu

<sup>20</sup> K.J. Holsti. "Instrumen Kebijakan Ekonomi." dalam *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analitis*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1998. hlm. 245.

berdasarkan kepentingan dari negara pemberi bantuan atau donor.<sup>21</sup> Namun meskipun demikian, bukan berarti negara penerima bantuan tidak memiliki kepentingan untuk menerima bantuan tersebut. Manson juga menuliskan bahwa kepentingan yang ada diantara kedua belah pihak inilah yang akan digunakan untuk menganalisa kebijakan luar negerinya.<sup>22</sup>

Terdapat empat program bantuan asing yang dijabarkan oleh Holsti; bantuan militer, bantuan teknis, program hibah (pemberian) dan impor komoditi, serta bantuan pinjaman pembangunan. Dari ketiga bantuan asing yang telah dikategorikan tersebut, bantuan militer merupakan jenis bantuan tertua yang dilakukan karena bantuan militer merupakan suatu teknik tradisional untuk menunjang persekutuan. Negara yang lebih banyak melakukan program bantuan militer dibandingkan bantuan ekonomi ini didasarkan dengan tujuan menjaga keamanan negara donor tersebut dengan cara memperkuat militer sekutu atau negara donor.<sup>23</sup> Bantuan secara militer ini memiliki tujuan pengendalian secara tetap oleh negara donor. Ketika negara donor memberikan bantuan militer, negara penerima akan selalu bergantung kepada negara donor. Meskipun bantuan tersebut disertai dengan pemberian pendidikan kemiliteran, negara penerima tidak akan mampu untuk menggunakan kekuatan militer secara mandiri dan efektif.<sup>24</sup>

Holsti dalam bukunya menuliskan bahwa bantuan militer ini menjadi jaminan parsial bagi negara donor bahwa negara penerima akan menggunakan

<sup>21</sup> Edward S. Manson. "Foreign Aid and Foreign Policy." *New York: Council on Foreign Policy*, 1964. hlm. 3-5.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>23</sup> Holsti, *op.cit.*, hlm 248

<sup>24</sup> *Ibid.*, 249.

peralatan, sarana, serta pengetahuan yang diberikan sesuai dengan kepentingan negara donor. Guna melindungi kepentingannya, negara donor menetapkan syarat-syarat yang harus dilakukan dan ditepati oleh negara penerima dan apabila negara penerima tidak menerima syarat-syarat yang telah ditentukan maka negara donor akan mengancam mencabut seluruh bantuan yang diberikan, bahkan dijatuhi sanksi.<sup>25</sup> Bantuan militer ini merupakan suatu kebijakan luar negeri yang ditetapkan oleh negara donor hanya berdasarkan kepentingannya serta meningkatkan prestise negaranya saja, hal ini yang kemudian membuat strategi bantuan luar negeri yang diberikan tidak membangun kesejahteraan negara penerima dalam jangka panjang secara keseluruhan.<sup>26</sup>

#### **1.4.2 Faktor-faktor Kegagalan/Kesuksesan Bantuan Luar Negeri**

Telah begitu banyak kasus-kasus yang menunjukkan tidak efektifnya pemberian bantuan luar negeri sehingga justru menyebabkan situasi yang semakin buruk bagi negara penerima bantuan. Dollar dan Easterly<sup>27</sup> menyatakan bahwa kegagalan luar negeri ini disebabkan oleh buruknya kebijakan yang ditetapkan penerima seperti buruknya kualitas pelayanan publik, rezim perdagangan yang tertutup, represi finansial, serta kesalahan manajemen makroekonomi. Selain itu Dollar dan Easterly juga mengatakan “kepemilikan” negara lebih penting dibandingkan

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 129.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm 254.

<sup>27</sup> David Dollar and William Easterly. "The Search for the Key: Aid, Investment, and Policies in Africa." *Development Research Group World Bank*, 1997, hlm 2-24.

dengan persyaratan negara donor.<sup>28</sup> Kegagalan bantuan luar negeri ini didorong oleh adanya alokasi bantuan luar negeri yang menjadi sumber daya yang didasarkan hanya kepentingan pemerintah saja. Williamson<sup>29</sup> juga menyatakan bahwa pemerintah menyalurkan bantuan luar negerinya kepada kelompok-kelompok yang mampu memberikan keuntungan dan mengamankan jabatan politiknya saja. Hal yang serupa juga dinyatakan oleh Nielsen<sup>30</sup> bahwa bantuan luar negeri dapat mengalami kegagalan apabila distribusi kekuatan yang ada di dalam negara berjalan timpang sehingga mampu memunculkan pemberontakan.<sup>31</sup> Nielsen juga menyatakan bahwa bantuan luar negeri ini dapat juga gagal apabila bantuan yang diberikan (terutama dalam bentuk pendanaan) dilakukan terlalu cepat dengan jumlah bantuan yang cukup besar, tanpa persiapan yang lebih matang sehingga negara penerima mengalami *Aid Shock* dan kesulitan untuk beradaptasi dengan situasi yang ada sehingga situasi ini mampu menyebabkan munculnya konflik.<sup>32</sup>

Goldsmith<sup>33</sup> juga menyatakan bahwa kegagalan bantuan luar negeri ini didorong oleh lemahnya sistem pemerintahan negara penerima. Legitimasi politik domestik yang lemah dan rawan menyebabkan kekacauan pengelolaan bantuan

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Claudia Williamson. "Exploring the Failure of Foreign Aid: The Role of Incentives and Information." *Austrian Economic* (Springer Science + Business Media.), 2009, hlm 9-10.

<sup>30</sup> Richard A. Nielsen, Michael G Findley, Zachary S Davis, Tara Canland, and Daniel L Nielson. "Foreign Aid Shocks as a Cause of Violent Armed Conflict." *American Journal of Political Science* (Wiley Online Library) 55, no. 2 (2011): 219-232.

<sup>31</sup> Pemberontakan yang dimaksudkan oleh Nielsen *et al* adalah kelompok atau perorangan yang menentang pemerintah, dengan menggunakan kekerasan.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Arthur Goldsmith. *Foreign Aid and Statehood in Africa*. The MIT Press, 2001.

asing di dalam negeri. Semakin tidak stabilnya politik suatu negara akan semakin besar pula kemungkinan terjadi kekerasan. Tidak stabilnya politik ini berakar dari adanya perpecahan antar elit pemerintah dalam hal distribusi kekuatan dan sumber daya. Konflik antar elit inilah yang menimbulkan konsekuensi terjadinya tindak kekerasan<sup>34</sup>. Instabilitas ekonomi yang diimbangi dengan kegagalan elit pemerintah untuk mengatasi permasalahan ekonomi membuat pemerintah menjadi terfragmentasi dan membuat masing-masing elit berusaha untuk mendapatkan kekuatan otonomi yang lebih besar dibandingkan yang lainnya. Maka tak heran fenomena klientelisme mulai marak di negara yang memiliki instabilitas politik. Klientelisme dapat dipahami sebagai transaksi yang terjadi antara politisi dan masyarakat pada saat terjadi pemilihan dengan cara politisi memberikan sejumlah barang atau uang kepada masyarakat agar masyarakat mau memberikan suara bagi partai politik tertentu.<sup>35</sup> Selain itu Goldsmith juga menyatakan bahwa kegagalan bantuan luar negeri ini diakibatkan oleh adanya klientelisme ini juga didapat berdasarkan faktor historis, yakni faktor kolonialisasi.<sup>36</sup>

Buss dan Gardner menjabarkan beberapa faktor-faktor penyebab kegagalan bantuan asing. Pertama adalah faktor struktur negara penerima. Seperti yang telah penulis ulas sebelumnya bahwa negara penerima bantuan asing mayoritas merupakan negara-negara lemah bahkan dapat dikatakan merupakan negara gagal. Buss dan Gardner menjabarkan faktor pendorong yang terdapat di

<sup>34</sup> L. R. Arriola. "Patronage and Political Stability in Africa." *Comparative Political Studies*, 2009, hlm 1339-1362.

<sup>35</sup> L. Wantchekon. "Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin." *World Politics*, 2003, hlm 399-422.

<sup>36</sup> Goldsmith, *loc.cit.*, hal 125

dalam negara penerima adalah; lemahnya akuntabilitas dan kapabilitas pemerintah dalam segala hal, ketergantungan pemerintah kepada bantuan-bantuan yang diberikan, permasalahan-permasalahan laten yang dimiliki oleh negara penerima serta ketidakmampuan pemerintah negara penerima dalam mengalokasikan bantuan.<sup>37</sup> Sedangkan faktor pendorong kegagalan dari pihak donor, Buss dan Gardner pun menjelaskan berdasarkan struktur yang ada seperti; prioritas bantuan, strategi pemberian bantuan, desain program, syarat-syarat yang diberikan, kompleksitas administrasi bantuan, hingga pembangunan kapasitas. Buss dan Gardner menyatakan prioritas program dan bantuan yang tidak tepat sasaran dan hanya memprioritaskan kepentingan negara donor tanpa mengetahui dan memahami situasi dan kondisi sebenarnya dari negara penerima dapat menimbulkan kesalahan pembentukan strategi atau dalam hal ini dikatakan sebagai miscalculasi strategi.<sup>38</sup>

Terkait dengan sukses tidaknya sebuah bantuan luar negeri, Lancaster menyatakan penerimaan atau respon masyarakat negara penerima merupakan hal yang penting. Bantuan luar negeri yang bersifat dipaksakan dilakukan oleh pemerintah terhadap rakyatnya hanya akan menimbulkan ketidakefektifan tujuan pemberian bantuan luar negeri.<sup>39</sup> Pemerintahan yang tidak memiliki legitimasi dari rakyatnya cenderung akan menjalankan pemerintahannya dengan timpang, begitu pula dengan setiap kebijakan yang diambilnya. Hal ini pasti juga akan

<sup>37</sup> Terry F. Buss and Adam Gardner. "Why Foreign Aid in Haiti Failed." *Academy International Affairs Working Paper Series* (National Academy of Public Administration), 2006, hlm. 4-7.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm 7-10.

<sup>39</sup> Dalam Ward Warmerdam, and Arjen de Haan. "The Roles of Aid in Politics: Putting China in Perspectives." *International Institute of Social Studies*, 2011, hlm. 7.



berdampak pada program bantuan luar negeri. Paganelli juga mengatakan bahwa kesuksesan bantuan luar negeri terhadap negara-negara lemah dan gagal seperti di Afrika terletak pada empat kunci yakni sederhana, adanya ikatan, fleksibel, serta adanya keterlibatan pihak-pihak domestik (tokoh masyarakat, tokoh agama, dan sebagainya).<sup>40</sup> Sederhana disini maksudnya adalah tidak memberikan syarat-syarat yang membingungkan dan bersifat multi-lapis bagi negara penerima. Namun Paganelli menyatakan justru di dalam penyederhanaan syarat-syarat dan program yang diberikan membutuhkan perencanaan dan strategi yang sangat rumit dan matang. Dengan memberikan syarat yang tidak bertele-tele justru memberikan tantangan bagi negara pendonor. Dengan memberikan bantuan luar negeri yang terikat disini maksudnya adalah dengan mengikutsertakan seluruh struktur pihak donor dan pihak penerima di dalam semua prosesnya, dari proses perencanaan hingga proses evaluasi. Pihak donor harus mengawasi jalannya pengalokasian bantuan agar tepat sasaran. Namun bantuan luar negeri juga harus bersifat fleksibel dan tidak kaku sehingga menyesuaikan dengan yang terjadi baik di domestik maupun di internasional.

Telah begitu banyak contoh kasus kegagalan bantuan luar negeri. Haiti, Afghanistan<sup>41</sup> serta Zambia<sup>42</sup> merupakan contoh kasus negara yang gagal mengelola bantuan luar negeri, dengan permasalahan yang kompleks, kriminalitas yang terus menerus terjadi, instabilitas politik dan ekonomi yang apabila tidak

<sup>40</sup> Susan. Paganelli. "African Aid and Success: Four Keys." *Topical Review Digest: Human Rights in Sub-Saharan Africa.*, 2007 hlm 105-109.

<sup>41</sup> Haneef Atmar and Jonathan Goodhand. "Aid, Conflict and Peacebuilding in Afghanistan." *International Alert*, 2002., hlm. 15.

<sup>42</sup> Goldsmith, *loc.cit.*, hlm. 134.

segera ditangani akan memicu ketidak stabilan didalam kawasan, banyaknya penderita AIDS (khususnya Haiti dan Zambia) yang semakin meningkat jumlah penderitanya, hingga maraknya aksi penyelundupan narkotika.<sup>43</sup> Selain karena alasan domestiknya, Amerika Serikat memberikan bantuan luar negeri berdasarkan kepentingan lainnya seperti; membendung pengaruh Komunis yang pada saat itu berada di Kuba dan di Pakistan, serta karena rekan perdagangan yang potensial.<sup>44</sup> Baik Haiti, Afghanistan, dan Zambia merupakan negara yang lemah dengan pemerintahan yang buruk pula. Penelitian tentang ketiga negara ini menunjukkan adanya faktor pendorong yang sama yakni lemahnya akuntabilitas pemerintah dan buruknya kualitas kerja pemerintah negara penerima. Sedangkan bila dilihat dari negara donor, kegagalan ini didorong oleh prioritas target program yang kemudian memengaruhi strategi program bantuan.

Lain halnya yang terjadi pada Tanzania dan banyak negara di Afrika lainnya. Negara-negara di Afrika sangat terkenal akan permasalahan kemiskinan, kelaparan, konflik, ketiadaan akses air, hingga permasalahan HIV/AIDS yang terus menerus terjadi. Bahkan permasalahan-permasalahan tersebut terus meningkat. Tanzania menjadi salah satu contoh diantara berbagai macam kasus ketergantungan negara akan bantuan negara lain. Sejak mencapai kemerdekaannya, Tanzania, Botswana, dan Seychelles tidak pernah lepas dari bantuan luar negeri sehingga ketergantungannya akan bantuan ini membuat

<sup>43</sup> Buss & Gardner, *loc.cit.*, hlm. 3.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm 4.

Tanzania menjadi negara favorit negara donor.<sup>45</sup> Seperti yang dikatakan oleh Buss dan Gardner mengenai faktor-faktor pendorong kegagalan yang terletak pada institusi pemerintah serta Nielsen tentang distribusi kekuasaan, kegagalan bantuan luar negeri di Afrika ini disebabkan oleh rezim represif yang memanfaatkan bantuan untuk kepentingannya sendiri. Selain itu adanya perbedaan ideologi yang memicu konflik. Namun faktor lainnya yang menyebabkan kegagalan adalah faktor historis yaitu faktor kolonialisme atau dalam kasus ini *scrambled Africa*.<sup>46</sup> Pemisahan wilayah yang dilakukan secara acak oleh negara penjajah di masa silam ini membuat masyarakatnya tidak memiliki rasa loyalitas dan nasionalisme sehingga konflik antar suku kerap kali terjadi. Faktor yang tidak kalah pentingnya lainnya adalah situasi dan kondisi di beberapa negara di Afrika yang begitu kering dan nyaris tidak pernah turun hujan hingga menyebabkan tanaman jenis apapun tidak pernah tumbuh subur di tanah. Tanzania salah satunya.<sup>47</sup> Kemiskinan yang terjadi secara terus menerus ini kemudian memaksa masyarakat Tanzania bertindak anarkis dan saling berkonflik, terutama antara penganut agama Islam dengan agama tradisional Tanzania.

<sup>45</sup> Policy Forum. "Dependency on Foreign Aid: How the Situation Could be Saved: An Analysis of Tanzania's Budget 2010/2011." *Policy Brief* 3, no. 10 (2011), hlm 1.

<sup>46</sup> *Scrambled Africa* adalah proses pembagian wilayah-wilayah Afrika oleh negara-negara Eropa penjajah yang didasarkan dari kepentingan masing-masing negara penjajah saja tanpa memedulikan etnisitas, sosial, dan kultural yang kemudian sangat berkontribusi akan konflik-konflik yang kerap kali terjadi di Afrika.

<sup>47</sup> Edward Miguel. "Poverty and Witch Killing." *Review of Economic Studies* 4, no. 72 (2005)., hlm. 1153-1172.

### 1.4.3 Tantangan Bantuan Luar Negeri dalam Situasi Organisasi Kriminal

Setelah membahas tentang efektifitas dan sukses tidaknya bantuan luar negeri, penulis akan membahas tentang situasi konflik yang disebabkan oleh keberadaan organisasi kriminal; kartel narkoba, pemberontak, dan paramiliter. Terkait dengan kemunculan organisasi kriminal Ruggerio<sup>48</sup> menguraikannya lewat teori Defisit Paradigma yang menjelaskan bahwa semakin meluasnya tindakan kriminal disebabkan oleh tradisi, absennya negara, patologi dan kurangnya pengawasan, serta kemiskinan. Teori ini semakin diperkuat dengan argumen dari Gambetta<sup>49</sup> yang menyatakan bahwa ketika pemerintah tidak mampu menciptakan situasi politik yang stabil dan aman, organisasi kriminal seperti Mafia akan sangat mudah untuk merajalela di dalam sebuah negara tersebut. Cloward dan Ohlin<sup>50</sup> kemudian mengembangkan pendekatan lainnya yakni subkultural yang memandang bahwa tindakan kriminal merupakan akibat dari keinginan individu untuk mendapatkan kesuksesan dalam ekonomi. Organisasi kriminal transnasional selalu dijalankan dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya bagi diri sendiri atau kelompoknya saja.

Terkait dengan keterkaitan kelompok kriminal dan pemerintah, maraknya atau keberhasilan organisasi kriminal ini oleh Armao<sup>51</sup> dijelaskan dapat diketahui

<sup>48</sup> Dalam Fabio Armao. "Why is Organized Crime so Successful?" In *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, edited by Felicia Allum and Renart Siebert. New York: Routledge, 2003, hlm 9

<sup>49</sup> *Ibid.*, 10

<sup>50</sup> Felicia Allum and Renart Siebert. "Organized Crime: a Threat to Democracy?" In *Organized Crime and the Challenge to Democracy.*, edited by Felicia Allum and Renart Siebert. Routledge: Taylor & Francis Group, 2003, hlm 9.

<sup>51</sup> Armao, *op.cit.*, hlm. 27.

lewat bagaimana organisasi kriminal tersebut berhubungan dengan situasi serta sub sistem seperti politik, yurisdiksi, dan ekonomi, yang mana interaksi yang terjadi antara kriminal dengan negara (politisi, ekonom, dan lain sebagainya) disebut dengan *grey zone*. Kekuatan kelompok kriminal tergantung pada kapasitas kelompok tersebut untuk mengembangkan hubungan jaringan dengan anggota dari sistem lainnya seperti entrepreneur hingga politisi.<sup>52</sup> Organisasi kriminal transnasional selalu memanfaatkan situasi celah. Saat pemerintah tidak memiliki stabilitas politik yang kuat, maka organisasi kriminal akan memanfaatkan celah tersebut untuk membuat negara mau tidak mau bekerja sama dengannya. Setelah itu, kemudian pemerintah tak hanya menggantungkan perekonomiannya pada kelompok kriminal saja tetapi juga perpolitikannya.

Ancaman keamanan yang dihadapi oleh kebanyakan negara-negara di Amerika Latin bersifat hibrid (negara dan non-negara). Organisasi ini beroperasi dibawah perlindungan negara. Kartel narkoba bukan hanya beraktivitas dalam aspek narkoba saja, tetapi juga termasuk di dalamnya pencucian uang, penyelundupan manusia, serta penyelundupan senjata pemusnah massal yang dibentuk oleh organisasi teroris.<sup>53</sup> Aktivitas yang dilakukan oleh kartel narkoba ini tidak hanya menjangkau pemerintah saja tetapi juga menjangkau masyarakat

<sup>52</sup> Perlu diingat bahwa tujuan utama organisasi kriminal transnasional adalah untuk mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya dengan hambatan yang seminimal mungkin. Tentu saja hal ini menjadi strategi kelompok tersebut untuk meminimalisir jeratan hukuman. Selain itu, bagi sistem negara (entrepreneur dan politisi) bekerjasama dengan mafia akan memberika keuntungan untuk mengamankan kontrak bagi entrepreneur dan membeli suara bagi politisi (*ibid.*, hlm 27).

<sup>53</sup> Douglas Farah. "Transnational Organized Crime, Terrorism, and Criminalized States in Latin America: an Emerging Tier-One National Security Priority." *Strategic Studies Institute Monograph*, 2012, hlm. 1.

sipil. Para anggota kartel narkoba ini melakukan kekerasan kepada masyarakat sipil yang dianggap menghalangi transaksinya. Kartel narkoba dapat dikatakan merupakan sebuah bentuk bisnis, maka kekayaan dan keuntungan digunakan oleh pemilik kartel untuk melawan militer sehingga militer domestik tidak memiliki keberanian dan tidak mampu melawan kartel tersebut karena tidak memiliki senjata secanggih milik kartel narkoba. Situasi yang terkait dengan bisnis narkoba ini sangatlah erat hubungannya dengan kekerasan dan pembunuhan. Goldstein<sup>54</sup> menyatakan bahwa motif terjadinya pembunuhan yang dilakukan oleh kartel narkoba ini merupakan penyelesaian masalah yang terjadi antar anggota kartel mengingat tidak mungkin melimpahkan persengketaan antar pebisnis narkoba kepada polisi. Dampaknya, masing-masing dari kartel mempersenjatai mereka dengan senjata-senjata yang canggih sehingga mampu melindungi kepentingan dan aktivitas pasarnya. Tak heran kemudian persenjataan kelompok kartel jauh lebih canggih dibandingkan dengan kepolisian bahkan militer nasional. Ousey dan Lee menyatakan bahwa melakukan perlawanan terhadap kartel dengan menggunakan senjata justru akan memperburuk masalah mengingat pendapatan kelompok kartel narkoba ini jauh lebih besar dibandingkan pendapatan negara.<sup>55</sup> Kelompok ini akan mempersenjatai dirinya dengan senjata baru atau justru merekrut pengamanan pribadi.

<sup>54</sup> Dalam Graham C. Ousey & Mathew R. Lee. "Examining the Conditional Nature of the Illicit Drug Market-Homicide Relationship: a Partial Test of the Theory of Contingent Causation." *Criminology* 12, no. 40 (2002), hlm. 75.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 77

Dalam memandang gerilyawan atau pemberontak seperti FARC, Weinstein memandangnya dalam dua pendekatan.<sup>56</sup> yakni sebagai pergerakan sosial serta sebagai bentukan negara. Bila memandang pemberontak dalam pandangan pergerakan sosial, kelompok ini terbentuk karena adanya perubahan di dalam struktur sosial dan budaya yang ada di dalam masyarakat.<sup>57</sup> Sedangkan bila memandangnya sebagai bentukan negara, kelompok pemberontak ini terbentuk karena lemahnya atau runtuhnya otoritas pemerintah pusat terhadap masyarakatnya. Kelemahan akuntabilitas pemerintah ini memaksa masyarakat untuk membentuk kelompok guna mendapatkan kebutuhan dan tujuan-tujuan yang tidak mampu diberikan oleh pemerintah.<sup>58</sup> Kelompok-kelompok pemberontak ini akan melakukan klaim kekuasaan atas suatu wilayah tertentu dan akan menjaganya sekalipun dengan melakukan kekerasan tak hanya kepada masyarakat sipil, tetapi juga kepada pemerintah yang dianggap menghalangi dan membahayakan posisinya.<sup>59</sup>

Namun menurut Weinstein, dalam pendekatan pemberontak sebagai bentukan negara, menunjukkan bahwa dengan melakukan aksi militerisasi terhadap pemberontak justru akan semakin memperburuk keadaan.<sup>60</sup> Pemberontak ini justru akan semakin intens melakukan aksi-aksi kriminal. Ketika pemerintah telah membentuk pasukan khusus sebagai strategi memerangi pemberontakan, pasukan-pasukan ini akan melakukan aksi yang brutal untuk mengatasinya.

<sup>56</sup> Jeremy M. Weinstein. "The Industrial Organization of Rebellion." In *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, by Jeremy M Weinstein. Cambridge, 2007, hlm. 35.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm 35.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm 36.

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm 37

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm 38.

Bahkan pasukan-pasukan ini akan memberikan ancaman kepada masyarakat sipil agar tidak memiliki hubungan atau tidak dapat memberikan dukungan dalam bentuk apapun kepada pemberontak. Namun yang sebenarnya terjadi adalah, masyarakat sipil yang merasakan ketakutan di bawah ancaman pasukan negara ini akan mencari perlindungan ke kelompok yang lainnya. Bahkan tak jarang masyarakat sipil ini pada akhirnya akan bergabung ke dalam kelompok pemberontak ini.<sup>61</sup> Strategi militer untuk mengatasi militerisasi ini justru semakin akan meningkatkan jumlah gerilyawan, yang juga secara otomatis meningkatkan jumlah penyelundupan narkoba.

#### 1.4.4 Kasus Kolombia

Di dalam kasus *Plan Colombia* ini merupakan sebuah contoh bantuan asing dengan jenis bantuan militer. Presiden Clinton pada tahun 1999 telah menetapkan akan memberikan bantuan dana kepada Kolombia dengan syarat juga mau menerima bantuan lainnya berupa bantuan pelatihan kemiliteran. Bahkan Amerika tidak memiliki fokus kepada kesejahteraan dan perkembangan ekonomi Kolombia seperti yang sebelumnya menjadi permintaan Presiden Pastrana kepada Amerika Serikat, karena bantuan ini mengalir kepada kemiliteran Kolombia terutama untuk memerangi pemberontak dan menghilangkan lahan ladang koka.<sup>62</sup> Menurut Amerika Serikat, kesejahteraan dan peningkatan standar hidup Kolombia dapat mengalami peningkatan apabila keamanan telah tercapai di Kolombia, dan hal tersebut menjadi fokus Amerika Serikat.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm 38.

<sup>62</sup> Fajardo, *loc.cit.*, hlm 16.



Prioritas desain program bantuan *Plan Colombia* oleh Amerika Serikat adalah memerangi narkoba dan teror yang disebabkan oleh pemberontakan. Prioritas ini membuat Amerika Serikat menetapkan strategi dan taktik yang terbaik bagi negaranya. Penyemprotan ladang koka dari udara misalnya. Taktik penyemprotan dari udara ini tentu saja menimbulkan dampak yang negatif karena tidak hanya ladang koka saja yang terkena dampak, tetapi juga ladang perkebunan lainnya. Dengan dilakukan penyemprotan ini, tentu saja gagal panen kerap kali terjadi karena lingkungan yang telah rusak.<sup>63</sup> Kegagalan panen ini memiliki dampak akan perekonomian Kolombia yang mengalami penurunan yang diikuti dengan permasalahan kesehatan warganya akibat terpaksa memakan hasil kebun atau hasil tani yang terkontaminasi racun. Amerika Serikat harus banyak mengeluarkan dana untuk melakukan penyemprotan ini sehingga sebagian besar dari pendanaannya digunakan untuk penyemprotan dari udara ini.<sup>64</sup> Taktik ini tidak hanya tidak efektif, tetapi juga mahal.

Prioritas Amerika lainnya adalah memerangi teror yang disebabkan oleh kelompok pemberontak. Setelah mengetahui kondisi dan situasi yang harus dihadapi oleh Amerika Serikat, kini Amerika Serikat harus melakukan strategi untuk mengatasi ancaman tersebut. Untuk membentuk strateginya, pemerintah Amerika Serikat menggunakan teori *narco-guerilla*. Dalam teori ini, pemerintah Amerika Serikat memandang kartel narkoba dan gerilyawan adalah musuh dan target yang sama. Hal ini terjadi karena organisasi penyelundupan narkoba

<sup>63</sup> Jonathan D. Rosen. "The War on Drugs in Colombia: A Current Account of U.S Policy." *Perspectivas Internacionales* 2, no. 9 (2013)., hlm 73

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm 73-74.

memiliki hubungan dengan paramiliter dan gerilyawan.<sup>65</sup> Dengan saling terkaitnya hubungan antara paramiliter, gerilyawan, dan kartel narkoba, maka dengan demikian yang terjadi adalah munculnya situasi militerisasi, yang mana dalam upaya untuk mengatasinya hanya bisa dilakukan dengan strategi militerisasi pula. Dengan demikian, pemerintah Amerika Serikat memutuskan untuk membentuk kebijakan bantuan asing berupa bantuan militer baik dalam pendanaan maupun pendidikan kemiliteran terhadap Kolombia dengan tujuan dapat melawan militerisasi dari paramiliter, gerilyawan, maupun kartel narkoba.<sup>66</sup>

Mengingat faktor keberhasilan bantuan luar negeri yang ditetapkan oleh Paganelli tampaknya tidak diterapkan oleh Amerika Serikat. Bantuan luar negeri ini tidak sederhana, karena menuntut Kolombia untuk melakukan tindakan multi-lapis dan bahkan memikirkan sendiri cara untuk mensejahterakan rakyatnya sedang Amerika Serikat sibuk terhadap memerangi narkoba dan terornya. Bantuan ini tidak mengikat, maksudnya adalah tidak melibatkan pemerintah Kolombia dalam pembentukan desain program dan pembentukan strategi. Tidak melibatkan pihak penerima bantuan ini sangat memengaruhi derajat pemahaman pemerintah negara donor terhadap situasi yang sebenarnya terjadi di dalam negara penerima. Selain itu, Amerika Serikat tidak memiliki konsentrasi untuk mengawasi pemerintah sehingga potensi pemerintah untuk melakukan penyelewengan sangat besar.

<sup>65</sup> WOLA (Washington Office on Latin America). *Clear and Present Dangers: The U.S Military and the War on Drugs in the Andes*. Washington DC: WOLA, 1991., hlm 49.

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm 50.

Sedangkan apabila dilihat dari pihak penerima, tentu saja Kolombia merupakan negara yang secara politik maupun ekonomi tidak stabil sehingga memudahkan organisasi kriminal untuk bermunculan. Lemahnya kemampuan pemerintah untuk mengklaim kekuasaannya atas negara dan teritorinya menjadi faktor pendorong semakin marak dan masifnya aktivitas kartel narkoba di Kolombia. Seperti yang juga dikatakan oleh Rugerrio, ketika pemerintah tidak mampu memberikan stabilitas politik serta tidak mampu memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya maka rakyat akan berusaha mendapatkan kesejahteraannya tersebut meski dengan cara yang terlarang. Hal inilah yang kemudian memunculkan kartel-kartel narkoba. Kolombia merupakan negara yang memiliki politik yang tidak stabil, maka dari itu kelompok kartel memanfaatkan celah ini untuk mengajak pemerintah mau bekerja sama dengan pemerintah. Pemerintahan di Kolombia sangat erat hubungannya dengan praktik Klientelisme.<sup>67</sup> Konflik politik yang selalu terjadi di dalam tubuh pemerintahan Kolombia membuat masing-masing pemerintahan mencari dukungan untuk mengamankan posisinya. Tercatat sudah begitu banyak praktik klientelisme yang dilakukan oleh pemerintahan Kolombia sejak era penjajahan Spanyol, dan Kolombia menggunakan Spanyol sebagai patronnya untuk memberikannya perlindungan.<sup>68</sup> dan praktik tersebut masih dilakukan hingga kini. Pemerintah Kolombia pun juga menjalin hubungan dengan petinggi kartel narkoba untuk mengamankan posisinya, Presiden Uribe salah satunya. Presiden Uribe menggunakan jasa kartel

<sup>67</sup> Ronald P. Archer. "The Transitions from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest." *Working Paper #140* (Kellogg Institute), 1990., hlm 12-13.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm 15.

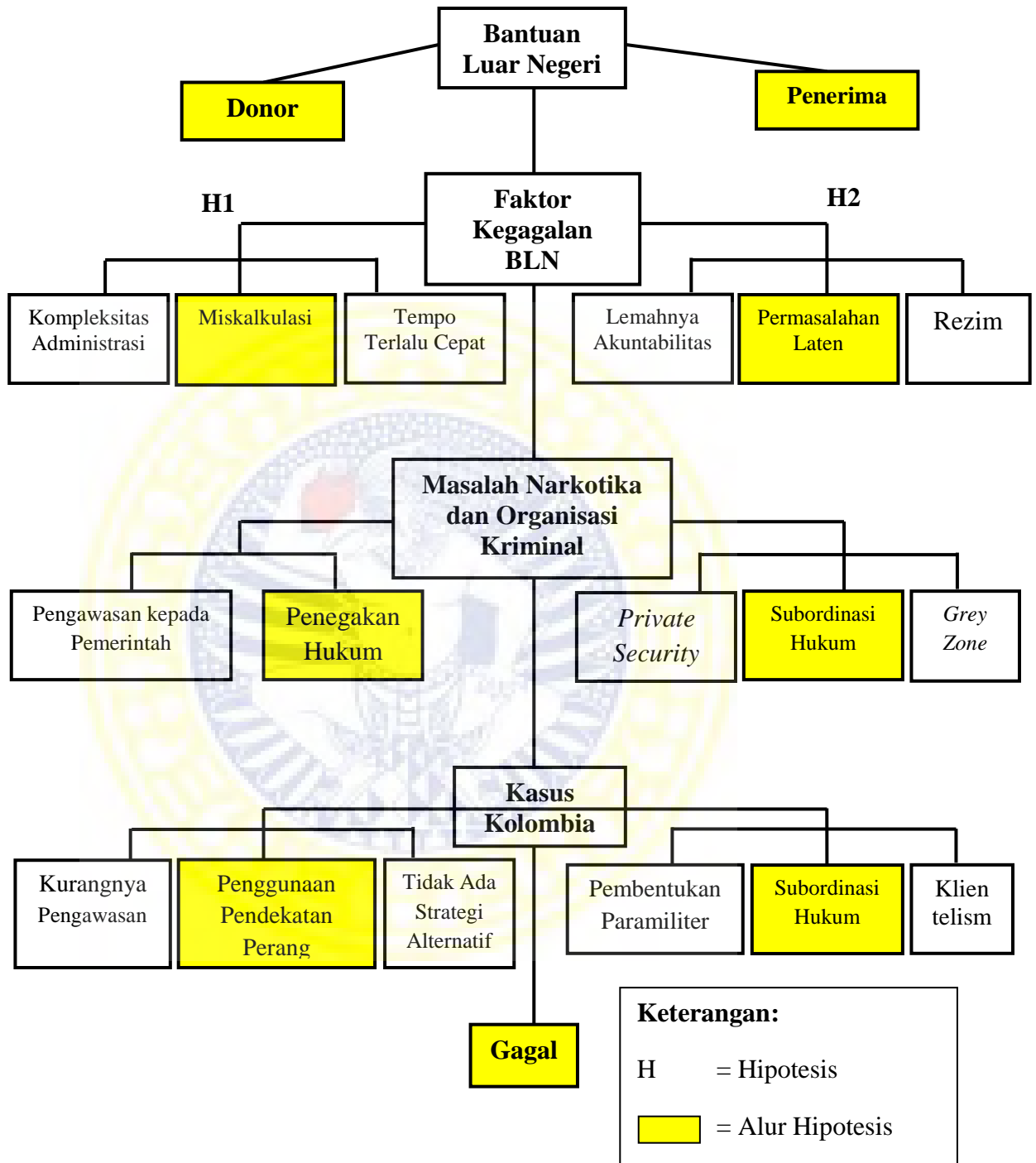
narkoba ini untuk memenangkannya pada masa-masa kampanye pemilihan Presiden.

Memerangi kartel narkoba di Kolombia bukanlah perkara yang mudah. Secara umum, kartel-kartel Kolombia terorganisir dengan memiliki jaringan interkoneksi kepada kelompok-kelompok kriminal kecil diluar kartel. Selain itu para anggota yang terlibat di dalam kartel pun tidak memiliki posisi yang tetap yang dapat diubah-ubah sewaktu-waktu. Hal ini semakin menyulitkan pemerintah Kolombia untuk memberantas jaringan kartel ini. Jadi, ketika salah seorang anggota kartel tertangkap oleh kepolisian, maka anggota tersebut sudah tidak lagi menjadi anggota kartel.<sup>69</sup> Kehilangan satu atau bahkan beberapa anggota di dalam kartel tersebut karena tertangkap bukanlah menjadi permasalahan bagi kartel dan hal ini tidak akan memiliki pengaruh yang signifikan bagi jalannya transaksi kartel kokain di Kolombia.<sup>70</sup> Seperti yang telah penulis singgung sebelumnya bahwa kartel kokain Kolombia dapat bekerjasama dengan kelompok pemberontak dengan mendanainya untuk melancarkan aktivitas bisnisnya. Namun kartel kokain ini juga dapat merekrut dan melatih kelompok paramiliter seperti yang dilakukan oleh Kartel Medellin. Kartel Medellin merekrut dan melatih kelompok paramiliter dibawah instruksi pedagang Israel dan Inggris yang datang ke Kolombia untuk menyelundupkan senjata.

<sup>69</sup> Kecuali apabila yang tertangkap adalah pemimpin kartel tersebut. Hal ini terbukti ketika kematian Pablo Escobar pada tahun 1993 Kartel Medellin mengalami kemunduran bahkan kebangkrutan, yang kemudian langsung diambil alih oleh Kartel Cali (Fukumi, 2012, hlm 88).

<sup>70</sup> Sayaka Fukumi. "Drug-Trafficking and the State: The Case of Colombia." In *Organized Crime and the Challenge to Democracy*, edited by Felia Allum and Renate Sibert. Routledge: Taylor & Francis Group., 2012, *ibid*.

**Bagan I.1 Skema Kerangka Pemikiran**



Berdasarkan skema kerangka pemikiran diatas, untuk menganalisa kegagalan bantuan luar negeri maka harus melihat dari kedua sisi; baik dari donor

maupun penerima. Tempo pemberian bantuan yang terlalu cepat, kompleksitas administrasi bantuan, serta miskalkulasi strategi menjadi pendorong kegagalan bantuan. Tetapi secara umum miskalkulasi strategi yang selanjutnya lebih banyak dilihat. Sedangkan dari sisi penerima; lemahnya akuntabilitas, hakikat permasalahan laten yang dihadapi oleh negara penerima, serta rezim yang dianut pemerintah mampu mendorong terjadinya kegagalan. Dalam penelitian ini, kurangnya pemahaman situasi, kondisi, serta kompleksnya permasalahan target menjadi pendorong kegagalan bantuan yang diberikan oleh donor. Sedangkan hakikat permasalahan laten yang dihadapi menjadi pendorong utama kegagalan bantuan luar negeri. Situasi yang dihadapi di dalam kasus penelitian ini adalah permasalahan narkoba, organisasi kriminal, dan pemberontakan. Baik donor maupun penerima harus bersikap tegas dalam hal penegakan hukum, bukan kemiliteran karena permasalahan yang dihadapi ini mengabaikan posisi hukum yang ada di negara berkat ketidakstabilan politik, ekonomi, dan hukum di negara penerima. *Plan Colombia* menunjukkan bahwa ketidakpahaman membuat Amerika Serikat membentuk strategi yang salah. Alih-alih menegakkan hukum, justru menggunakan pendekatan perang. Padahal di dalam Kolombia sendiri penegakan hukum sangatlah lemah. Dengan melakukan militerisasi bagi Kolombia justru akan meningkatkan kekerasan, pembentukan paramiliter, serta semakin memperkuat posisi kartel narkoba.

### **1.5 Hipotesis**

Berdasarkan kerangka teori di atas, maka hipotesis penelitian ini secara umum dapat dirumuskan sebagai berikut:

Bahwa bantuan luar negeri Amerika Serikat dalam Plan Colombia tidak efektif atau gagal dalam memerangi peredaran obat terlarang (*war on drugs*) karena Plan Colombia secara umum tidak dikembangkan dalam desain dan implementasi yang sesuai dengan akar masalah narkoba di Kolombia. Permasalahan utama narkoba di Kolombia adalah lemahnya penegakan hukum dengan banyaknya pemerintah dan penegak hukum yang terhubung dengan jaringan narkoba. Bukannya mengembangkan pendekatan hukum, Plan Colombia justru lebih mengembangkan pendekatan perang terhadap permasalahan narkoba dan pemberontak di Kolombia. Dalam kaitan ini penyebab kegagalan Plan Colombia secara umum terjadi karena miscalculasi strategi desain dan implementasi program bantuan luar negeri.

## **1.6 Metodologi Penelitian**

### **1.6.1 Definisi dan Operasionalisasi Konsep**

#### **1.6.1.1 *War on Drugs***

*War on Drugs* merupakan istilah dari Amerika Serikat yang umumnya digunakan sebagai kampanye pelarangan narkoba, yang mana di dalamnya Amerika Serikat akan melakukan bantuan militer serta intervensi militer dengan tujuan untuk mereduksi peredaran narkoba.<sup>71</sup> Gagasan *war on drugs* ini telah ada sejak tahun 1930-an lewat pembentukan Biro Narkotika Federal. Gagasan untuk memerangi narkotika ini kemudian semakin marak digalakkan sejak era pemerintahan Nixon. Pada tahun 1971, Nixon mendeklarasikan bahwa narkoba adalah musuh bersama

<sup>71</sup> WOLA, *loc.cit.*, hal 300.

nomor satu yang harus dibasmi dan harus diprioritaskan karena narkoba telah memberikan berbagai macam ancaman terhadap negara yang kemudian berdampak pada stabilitas ekonomi dan politik.<sup>72</sup>

*War on drugs* dilakukan oleh Amerika Serikat lewat kampanye pelarangan narkotika, pemberian bantuan militer, serta intervensi militer. Bantuan militer yang diberikan terdiri dari pemberian bantuan dana dalam aspek militer, pemberian pelatihan, dan pemberian alat-alat militer.<sup>73</sup> Bersamaan dengan tersebut seperangkat kebijakan terkait dengan pelarangan obat-obatan terlarang dibentuk yang ditujukan untuk memutus produksi, distribusi, dan konsumsi narkotika psikoaktif. Kebijakan ini tak hanya di legalkan secara domestik, tetapi juga dilegalkan oleh PBB.<sup>74</sup>

#### **1.6.1.2 Pendekatan Hukum**

Di dalam penelitian ini, pendekatan hukum dimaksudkan dengan penggunaan cara-cara penegakan hukum, yakni dengan menyelesaikan masalah di jalur pengadilan, melibatkan aparat kepolisian, serta mengedepankan rehabilitasi bagi pengguna narkotika bukan memasukkan ke dalam penjara yang sangat dekat akan aksi pembalasan. Hukum itu sendiri ditegakkan demi tercapainya beberapa tujuan seperti melindungi kepentingan masyarakat, menjaga sikap dan tingkah laku pemerintah, mengantisipasi sikap anti-sosial, menegakkan kepercayaan moral, mengatur interaksi antar manusia, menegakkan hak-hak individu, serta

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm 301.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*



memberikan hukuman bagi pelanggar hukum<sup>75</sup>. Menegakkan hukum di dalam suatu negara dengan memberikan hukuman bagi yang melanggar hukum memiliki banyak pandangan dari para penstudi. Pandangan Durkheim dan Marx misalnya. Keduanya memandang pemberian hukuman merupakan aksi balas dendam dan menunjukkan dominasi kelas borjouis kepada kelas proletar. Namun di dalam teori *classical-view* memandang hukuman harus diberikan kepada yang bersalah sebagai efek jera bagi masyarakat agar pelanggar dan masyarakat lainnya tidak mengulangi hal yang serupa atau yang lebih buruk dari itu<sup>76</sup>. Teori *classical-view* ini meyakini bahwa dengan terjadinya aktivitas kriminal akan menyebabkan ketidakmampuan, baik dari pihak pemerintah maupun di dalam masyarakat itu sendiri.

Pendekatan hukum ini dapat dilakukan dengan cara menyerahkan permasalahan pada proses hukum yang ada. Pertama-tama dengan melibatkan kepolisian selaku penegak hukum dan keamanan nasional. Polisi sebagai pihak yang memiliki wewenang untuk mengumpulkan data, memeriksa tersangka dan saksi, serta melakukan forensik yang kemudian akan dilimpahkan kepada pengadilan.<sup>77</sup> Kasus-kasus yang dilimpah kepada pengadilan ini kemudian akan ditimbang oleh hakim dan juri atas kesalahan dan pelanggaran yang dilakukan oleh terdakwa. Menggunakan solusi pendekatan hukum ini akan memberikan efek jera tanpa menebarkan ketakutan kepada masyarakat sipil lainnya.

<sup>75</sup> Kären M. Hess. "Theories of Delinquency and Juvenile Offending." Chap. 3 in *Juvenile Justice*. USA: Wadsworth, 2010., hlm 66.

<sup>76</sup> *Ibid.*, 70.

<sup>77</sup> *Ibid.*

### 1.6.1.3 Pendekatan Perang

Bila di dalam pendekatan hukum, cara-cara yang dilakukan dengan melibatkan pihak kepolisian, pengadilan, serta menggunakan rehabilitasi dan bukan aksi pembalasan, maka tidak demikian dengan penggunaan pendekatan perang. Apa yang terjadi di dalam penggunaan pendekatan perang adalah berbanding terbalik dengan pendekatan hukum, seperti misalnya penggunaan cara kekerasan, melibatkan personel militer, serta mengedepankan aksi pembalasan yang sangat sarat akan aksi kekerasan dan bahkan penghilangan nyawa. Cara-cara yang umumnya digunakan oleh para tentara dalam medan peperangan ini banyak dianggap sebagai solusi untuk mengatasi

Pendekatan perang ini banyak digunakan sebagai solusi untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan seperti misalnya pemberantasan narkoba, pemberantasan pemberontakan, dan lain sebagainya.<sup>78</sup> Adapun penggunaan pendekatan perang ini antara lain adalah melakukan operasi militer, serta bagi pihak donor bantuan luar negeri pendekatan perang dapat dilakukan dengan pendanaan yang dikucurkan untuk sarana dan prasana kemiliteran seperti senjata, pelatihan militer, memberikan bantuan pinjaman sarana-prasana militer, bantuan intel, dan lain sebagainya. Namun sayangnya, bantuan-bantuan yang diberikan ini dilakukan tanpa memperkuat aspek politik dan penegakan hukumnya.

<sup>78</sup> James Petras. "The Geo-politics of Plan Colombia." 2006. hlm. 6.

#### 1.6.1.4 Tersubordinasinya Hukum

Hukum yang tersubordinasi berarti hukum tidak lagi menjadi hal yang berada di posisi utama atau juga berada pada skala prioritas yang rendah. Tersubordinasinya hukum ini sebagai akibat dari adanya campur tangan pemerintah dan para penegak hukum yang lebih menghendaki kekuasaannya sendiri.<sup>79</sup> Dapat dikatakan bahwasanya konsep tersubordinasinya hukum yang dimaksudkan di dalam penelitian ini merupakan definisi lain dari pendekatan perang yang sebelumnya telah peneliti jabarkan. Situasi yang terjadi di dalam tersubordinasinya hukum antara lain adalah mengedepankan militer dan menomorduakan hukum dalam menuntaskan masalah. Maksud tersubordinasinya hukum disini adalah dikalahkannya hukum oleh penggunaan alat-alat kekerasan. Meskipun demikian, tersubordinasinya hukum di sini tidak selalu mengedepankan pendekatan perang dan kekerasan. Tersubordinasinya hukum dapat juga terjadi tanpa harus terjadi kekerasan seperti misalnya terjadinya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme serta skandal politik yang dilakukan oleh pemerintah. Terlebih di dalam situasi organisasi kriminal. Penegakan hukum serta institusi hukum yang lemah membuat aktivitas organisasi kriminal menjadi tidak terkendali dan semakin mendominasi wilayah tersebut, bahkan negara tersebut.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> C.H. Anshoriy and H.M Nasrudin. "Pembagian Kewenangan." In *Dalam Dekonstruksi Kekuasaan: Konsolidasi Semangat Kebangsaan*, by C.H Anshoriy and H.M Nasrudin. Yogyakarta: LKIS, 2008., hlm 16.

<sup>80</sup> Vanda Felbab-Brown. "Focused Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practicalities." *Modernising Drug Law Enforcement Report 2* (International Drug Policy Consortium), 2013, hlm 2.

### 1.6.1.5 Miskalkulasi Strategi

Strategi merupakan perencanaan tingkat tinggi untuk mencapai suatu tujuan tertentu dibawah situasi yang tidak menentu.<sup>81</sup> Penentuan strategi harus benar-benar dipertimbangkan berdasarkan informasi yang telah dihimpun. Kesalahan informasi dan pengetahuan akan menyebabkan kegagalan strategi sehingga menyebabkan kegagalan dalam usaha mencapai tujuan, bahkan dapat menempatkannya di dalam situasi yang berbahaya.<sup>82</sup> Miskalkulasi strategi atau salah perhitungan disebabkan oleh kesalahan cara pandang konsepsi kenyataan yang dilakukan oleh pengambil keputusan.<sup>83</sup> Maksudnya disini adalah adanya kesalahan atau kurangnya pemahaman pembuat keputusan terhadap suatu situasi yang dihadapi sehingga kesalahan strategi dapat terjadi. Selain karena kesalahan pemahaman, miskalkulasi dapat juga terjadi di dalam sebuah bantuan luar negeri ketika negara pendonor terlalu fokus pada kepentingannya saja tanpa menganalisa situasi yang ada di dalam negara penerima lebih lanjut.<sup>84</sup>

### 1.6.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif yang berusaha menjelaskan hubungan antara dua atau lebih variabel.<sup>85</sup> Di dalam penelitian ini, hubungan antara kegagalan *Plan Colombia* sebagai bantuan luar negeri dan strategi *war on drug* merupakan fokus utama.

<sup>81</sup> Lawrence Freedman. *Strategy*. Oxford University Press, 2013, hlm 10.

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm 18.

<sup>83</sup> James J. Wirtz. "Miscalculation, Surprise and US Intelligence." *After the Cold War* (International Studies Association), 1991..

<sup>84</sup> Buss & Gardner, *loc.cit.*, hlm 4.

<sup>85</sup> Neuman, dalam S Ulber. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Unpar Press, 2006., hlm 22-23.

### 1.6.3 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini akan diawali pada tahun 1998 dimana pada tahun ini kebijakan *Marshall Plan para Colombia* mulai dijalankan oleh Presiden Pastrana, yang kemudian kelak diubah menjadi Plan Colombia oleh Amerika Serikat. Sedangkan batas akhir penelitian dipilih hingga pada tahun 2005 dimana pada saat tersebut merupakan batas kebijakan 6 tahun tersebut berakhir.<sup>86</sup>

### 1.6.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data akan dilakukan dengan metode memanfaatkan data-data sekunder, dengan cara mengumpulkan data-data dalam bentuk dokumen-dokumen. Data yang akan dimanfaatkan didapatkan dari dokumen resmi, buku teks, jurnal ilmiah tercetak dan online, berita, artikel dan laporan dari organisasi internasional yang memiliki fokus terhadap aktivitas kriminal seperti UNODC, Amnesty International serta dari video dokumenter terkait yang di dapatkan secara online.

### 1.6.5 Teknik Analisis Data

Analisa data, hubungan antar konsep, serta jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian ini akan dilakukan dengan metode analisa data kualitatif. Analisa data tersebut dilakukan dengan menganalisa informasi dalam bentuk kalimat. Analisa data berupa angka hanya digunakan sebagai pendukung pernyataan dan argumentasi dalam penelitian ini.

<sup>86</sup> Perkembangan selanjutnya dari Plan Colombia yang terjadi setelah tahun 2004 menjadi di luar tanggung jawab peneliti.

### **1.6.6 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini terdiri dari 5 bab, yakni:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, hipotesis, dan metodologi penelitian. Kemudian Bab II merupakan pembahasan tentang isu penegakan hukum sebagai masalah utama persoalan di Kolombia.

Bab III membahas tentang sejarah perumusan dan implementasi Plan Colombia dan kecenderungan penggunaan pendekatan perang. Bab IV membahas mengenai ketidaksesuaian maupun kesesuaian antara masalah utama narkoba di Kolombia dengan kecenderungan pendekatan perang yang dominan dalam desain dan implementasi Plan Colombia. Serta Bab V yang akan menjabarkan kesimpulan penelitian.