

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Produksi opium di wilayah Afghanistan bukan merupakan hal baru, tercatat bahwa penanaman opium merupakan budaya yang telah dilakukan oleh masyarakat Afghanistan sejak ribuan tahun lalu. Perang Afghanistan dan Uni Soviet pada Desember 1979 menjadi awal peredaran opium secara mendunia.¹ Setelah perang tersebut usai pada tahun 1989, banyak konflik terjadi di wilayah Afghanistan yang disebabkan oleh permasalahan produksi opium, baik yang bersifat politik maupun ekonomi. Hal ini berdampak pada meningkatnya angka kemiskinan karena ketiadaan alternatif sumber penghasilan lain, minimnya infrastruktur, dan konflik politik yang tak berkesudahan. Keadaan ini juga diperburuk dengan adanya dua kelompok teroris besar yang berbasis di wilayah Afghanistan yaitu Al-Qaeda dan Taliban yang mengendalikan 15 juta orang untuk memproduksi opium.²

Intervensi yang dilakukan oleh Amerika Serikat di Afghanistan dimulai paska runtuhnya WTC (*World Trade Centre*) tanggal 11 September 2001. Intervensi ini berupa invasi militer yang dilakukan Amerika Serikat berdasarkan *Join Resolution* pada tanggal 18 September 2001.³ Ini bertujuan untuk menumbangkan rezim Taliban yang melindungi pemimpin Al-Qaeda, yaitu Osama Bin Laden yang berada di Afghanistan. Intervensi ini kemudian memicu terjadinya perang antara Taliban

¹ National Geographic indonesia “perang Opium” diakses melalui <https://nationalgeographic.grid.id/read/13278374/perang-opium?page=all> pada 14 April 2020

² Muhnizar Siagian, “Narcoterrorism di Afghanistan: Keterlibatan Taliban dalam Ancaman Keamanan Nontradisional”, Jurnal ICMES Volume 2, No. 2, Desember 2018

³ Ni Luh Bayu Purwa Eka Payani, “Pengaruh Serangan 9/11 terhadap Perkembangan Dinamika Keamanan Internasional”, *Andalas Journal of International Studies* Vol 5 No 1, 2016, hal 31

dan AS di wilayah Afghanistan.⁴ Taliban memanfaatkan produksi opium sebagai salah satu sumber dana mereka melalui pajak yang mereka ambil dari para petani opium. Setelah kekalahan Taliban pada akhir 2001, maka dilakukanlah upaya rekonstruksi di Afghanistan.

Afghanistan adalah salah satu negara penghasil opium terbesar di dunia. Sejak 2002, AS telah menetapkan bahwa membendung produksi dan perdagangan obat-obatan yang dilakukan oleh Afghanistan sebagai tujuan penting bagi negaranya.⁵ Untuk itu pemerintah AS telah menghabiskan lebih dari 8,9 miliar USD untuk menjalankan kebijakan *counternarcotics*.⁶ Biro Departemen Urusan Narkotika (*Departement Enforcement Administration*) dan Penegakan Hukum Narkotika Internasional (*International Narchotics Law*) memainkan peran dalam misi *counternarcotics* di Afghanistan, yang mencakup pekerjaan untuk mengatasi penggunaan dan kecanduan narkoba.

Strategi *counternarcotics* AS di Afghanistan tidak hanya berfokus dalam upaya membendung aliran obat-obatan terlarang, tetapi turut serta membangun institusi pemerintah Afghanistan yang kredibel yang mampu menyelesaikan hubungan antara pemberontakan dengan narkoba, mencapai pengurangan berkelanjutan dalam produksi opium, dan menanggapi krisis kesehatan masyarakat yang timbul dari meningkatnya kecanduan opium.⁷ Sasaran *counternarcotics* AS disesuaikan dengan prioritas *counternarcotics* Pemerintah Afghanistan

⁴ Ray Griffin, "The New Pearl Harbor : Disturbing Question about the Bush Administration and 9/11" : David : Olive Branch Press, 2004

⁵ Voanews "US General: \$50 Million Worth of Taliban Narcotics Destroyed in Afghanistan" diakses melalui <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/us-general-50-million-worth-taliban-narcotics-destroyed-afghanistan/>; pada 8 Desember 2019

⁶ SIGAR, "Drug Treatment in Afghanistan: The Overall Impact and Sustainability of More Than \$50 Million", Department of State Projects is Unknown, 2019

⁷ Obamawhitehouse "Office of National Drugs Control Policy" diakses melalui <https://obamawhitehouse.archives.gov/ondcp/afghanistan-southwest-asia> ; pada 8 Desember 2019

sebagaimana diuraikan dalam Strategi Pengendalian Narkoba Nasional Afghanistan dan didefinisikan dalam strategi *counternarcotics* AS untuk Afghanistan. Upaya *counternarcotics* AS diintegrasikan dengan tujuan untuk mencapai stabilitas keamanan yang lebih luas untuk Afghanistan dan kawasan serta dilakukan sebagai bagian dari rangkaian kegiatan penegakan hukum dan pembangunan yang dirancang untuk memperkuat kemampuan Afghanistan dalam mengurangi ancaman dari perekonomian yang dihasilkan dari narkoba ilegal.

Kegigihan AS untuk ikut campur dalam permasalahan opium Afghanistan ini tidak lepas dari permasalahan terorisme internasional yaitu terlibatnya Taliban dalam produksi opium di Afghanistan. Mantan penasihat senior untuk *Special Representative for Afghanistan and Pakistan*, Dr. Barnett Rubin menulis, “Kepentingan keamanan yang mendesak Amerika Serikat untuk melakukan upaya *counternarcotics* terhadap perdagangan obat di Afghanistan bukanlah jumlah obat yang diproduksi, tetapi jumlah uang dari industri tersebut yang mendukung pemberontakan / terorisme dan korupsi yang dilakukan pemerintah”.⁸

Meskipun obat-obatan Afghanistan tidak masuk ke AS secara signifikan, namun perdagangan narkoba Afghanistan merupakan ancaman yang signifikan bagi AS karena adanya Taliban yang dapat mendanai pemberontakan.⁹ Sehingga perlu diambil kebijakan khusus untuk melakukan pemusnahan terhadap ladang-ladang opium untuk menghentikan laju produksi opium agar Afghanistan tidak lagi menjadi sarang teroris internasional dan peristiwa seperti runtuhnya *World Trading Centre* tidak terjadi lagi.

⁸ Dr. Barnett Rubin, correspondence with SIGAR, September 18, 2017.

⁹ Afghanistan United States Senate Caucus on International Narcotics Control, “Future U.S. Counternarcotics Efforts”, Washington DC, December 2014, hal 11

Kebijakan *counternarcotics* yang diterapkan AS di Afghanistan berisi empat pilar kegiatan yang memiliki fungsi dan sifat saling menopang satu sama lain. Keempat pilar tersebut yaitu *interdiction and counterdrug law enforcement, eradication, alternative development, dan mobilizing Afghan political support and building institutions*.¹⁰ Kebijakan ini telah diterapkan sejak tahun 2002. Namun efektifitas dari kebijakan ini baru dapat dirasakan pada tahun 2009 dimana Barrack Obama mengumumkan gerakan militer dan sipil yang berfokus pada larangan perhubungan narkoba secara signifikan melalui operasi.

Kombinasi dari lonjakan dan perubahan kebijakan yang memungkinkan keterlibatan militer yang lebih besar dalam penegakan hukum *counternarcotics* menghasilkan peningkatan yang signifikan dalam penyitaan narkoba. Total opium yang disita melonjak menjadi 79.110 kilogram pada 2009, turun pada 2010, dan naik lagi menjadi 98.327 kilogram pada 2011, sebelum mulai menurun pada 2012.¹¹ Diantara tahun 2009 sampai 2012 lembaga yang dibentuk untuk menangani masalah narkotik mulai menunjukkan hasil. Walaupun hasil yang diharapkan belum dalam bentuk upaya *counternarcotics* tertentu melainkan hanya upaya peningkatan tata kelola, keamanan, dan pembangunan. Bentuk upaya yang ada terfokus ke arah pemberantasan, kesadaran publik, dan sejumlah program pembangunan yang menyediakan input pertanian, seperti *Voucher Afghanistan USAID untuk Peningkatan Produksi di Pertanian (AVIPA)*. Upaya lain berusaha

¹⁰ SIGAR “Counternarcotics: Lessons From The u.s. Experience In Afghanistan“, Juni, 2018

¹¹ SIGAR, Quarterly Report to the United States Congress, January 2018

untuk meningkatkan akses ke perawatan kesehatan, pendidikan dan untuk membangun infrastruktur yang produktif, termasuk irigasi dan jalan.¹²

Pada bulan Februari 2010, Operasi Moshtarak menyertakan ISAF (*International Security Assistance Force*) dan ANDSF (*Afghan National Defense and Security Forces*) di Provinsi Helmand. Kehadiran militer yang meningkat memiliki efek yang kuat pada tingkat penanaman salah satu distrik penanaman opium di Helmand. Antara 2010 dan 2011, pangsa lahan yang digunakan untuk penanaman opium turun dari 60 % menjadi kurang dari 5% dari total area pertanian.¹³

Pada tahun 2013 sampai 2016 terjadi penarikan pasukan AS dan permasalahan *counternarcotics* diserahkan secara penuh ke INL (*International Narcotics Law*), yang merupakan bagian departemen luar negeri AS yang bekerja untuk melawan kejahatan internasional, obat-obatan terlarang, dan ketidakstabilan di luar negeri. Program INL Afghanistan dilakukan dalam kolaborasi dengan mitra antarlembaga dan internasional, dengan memberikan dukungan pengembangan kapasitas kepada lembaga Afghanistan, termasuk Kementerian *Counternarcotics*, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman, Kejaksaan Agung, dan pemerintah provinsi utama dalam bentuk pemberian nasihat dan pelatihan untuk staf.¹⁴

Upaya keras *counternarcotics* yang dilakukan oleh AS dari tahun 2009 bisa dikatakan gagal pada tahun 2017. Total area yang ditanami opium di Afghanistan

¹² USAID Office of Inspector General, "Audit of USAID/Afghanistan's Afghanistan Vouchers for Increased Productive Agriculture (AVIPA) Program", Audit Report No. 5-306-10-008-P, April 20, 2010

¹³ SIGAR, Quarterly Report to the United States Congress, 2014

¹⁴ US Departement of State Diplomacy in Action diakses melalui <https://2009-2017.state.gov/j/inl/narc/c27187.htm#justice> jam 23.03 WIB

diperkirakan mencapai 328.000 hektar pada tahun 2017, meningkat 63% atau 127.000 hektar lebih banyak dibandingkan dengan tahun sebelumnya.¹⁵ Tingkat penanaman opium ini adalah rekor baru yang tinggi dan melebihi nilai tertinggi yang sebelumnya tercatat pada tahun 2014. Peningkatan signifikan dalam budidaya dan produksi opium Afghanistan jelas menandakan bahwa kebijakan *counternarcotics* telah gagal dilaksanakan di Afghanistan.¹⁶ Kegagalan ini menjadi fenomena yang menarik untuk dipertanyakan, mengingat AS telah melaksanakan upaya *counternarcotics* untuk jangka waktu yang cukup panjang, yang disertai dengan program-program yang menjangkau masyarakat secara keseluruhan. Belum lagi dana yang dikeluarkan untuk program ini cukup besar. Oleh karena itu, menarik untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan upaya *counternarcotics* AS di Afghanistan.

1.2 Rumusan Masalah

Amerika Serikat telah mengambil kebijakan baik secara militer dan sipil untuk menghentikan produksi opium di Afghanistan. Untuk melangsungkan upayanya banyak dana yang dihabiskan Amerika Serikat agar laju produksi opium dapat ditekan. Tetapi hasil yang diperoleh tidak sejalan dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah Amerika Serikat. Pembiayaan besar-besaran yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat sejak tahun 2009 tidak menunjukkan hasil yang maksimal, ini terbukti dengan catatan jumlah produksi opium Afghanistan yang melonjak besar pada tahun 2017 dan menjadi angka produksi opium terbesar di

¹⁵ SIGAR, 2019, hal 1

¹⁶ “Counternarcotics: Lessons From The u.s. Experience In Afghanistan “ SIGAR, Juni, 2018 hal 24

dunia. Menarik untuk mengetahui penyebab dari kegagalan tersebut, padahal berbagai upaya serius telah dilakukan oleh Amerika Serikat.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, peneliti kemudian menarik pertanyaan penelitian ini sebagai berikut:

“Mengapa Kebijakan Counternarcotics Amerika Serikat di Afghanistan pada tahun 2009-2017 mengalami kegagalan?”

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan dari kebijakan *counternarcotics* yang dilakukan Amerika Serikat di Afghanistan sebagai upaya menekan angka produksi opium pada tahun 2009-2017, serta rekomendasi upaya yang harus dilakukan oleh Amerika Serikat.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Diharapkan nantinya penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa, terutama mahasiswa Ilmu Hubungan Internasional khususnya dalam konteks *counternarcotics* serta mengetahui penyebab kegagalan upaya *counternarcotics* yang dilakukan Amerika Serikat di Afghanistan dan rekomendasi upaya yang harus dilakukan oleh Amerika Serikat.

2. Manfaat Praktis

- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan pembaca terutama mahasiswa hubungan internasional dalam memahami dinamika hubungan Amerika Serikat dan Afghanistan.
- Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat luas untuk memahami lebih baik terkait gagalnya upaya *counternarcotics* yang dilakukan Amerika Serikat di Afghanistan.

1.6 Studi Pustaka

Dalam menganalisis penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa referensi berupa literatur ilmiah yang relevan dengan topik penelitian. Referensi tersebut akan menjadi tolak ukur dan landasan bagi peneliti dalam mengembangkan ruang lingkup penelitian.

Referensi pertama adalah tulisan dari Vanda Felbab-Brown yang berjudul “No Easy Exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan”.¹⁷ Tulisan ini berkontribusi dalam penelitian saya mengenai produksi narkoba dan kebijakan *counternarcotics* di Afghanistan sangat penting tidak hanya untuk pengendalian narkoba internal dan global, tetapi juga untuk keamanan, rekonstruksi, dan upaya supremasi hukum di negara tersebut. Sayangnya, banyak kebijakan *counternarcotics* yang diadopsi selama sebagian besar gagal mengurangi ukuran dan ruang lingkup ekonomi produksi opium di Afghanistan, tetapi juga memiliki efek berkelanjutan yang serius pada tujuan perdamaian, pembangunan negara, dan

¹⁷ Vanda Felbab-Brown, “No Easy Exit: Drugs and Counternarcotics Policies in Afghanistan”, Brookings Institution, 2016

rekonstruksi ekonomi. Vanda menjelaskan bahwa pemerintah Amerika Serikat dibawah komando presiden Obama mendapatkan rancangan strategis dalam upaya counternarcotics di Afghanistan dengan cara pemusnahan total, pelarangan, dan membangun pedesaan. Tetapi permasalahan rasa keamanan dan operasi sistem *counternarcotics* yang tidak menyeluruh membatasi hasil dari upaya ini.

Referensi kedua adalah tulisan dari James Bradford and David Mansfield yang berjudul “Known Unknowns and Unknown Knowns: What we know about the cannabis and the Hashish trade in Afghanistan”.¹⁸ Dalam tulisan ini dijelaskan bagaimana analisis dari sejarah perdagangan narkotika di Afghanistan. Selama tahun 1960-an dan 70-an, khususnya, permintaan ganja Afghanistan dari pedagang barat menyebabkan peningkatan budidaya ganja, dan produksi ganja skala besar. Meskipun ada upaya untuk melarang dan membasmi produksi opium, tetapi budidaya penanaman opium terus dilakukan. Hal ini disebabkan karena adanya kemudahan untuk ditumbuhkan ganja, baik itu dalam produksi tanaman homogen atau menumpang dengan tanaman pertanian lainnya, serta kemampuannya untuk tumbuh di berbagai zona geografis. Pada akhirnya, sedikit yang berubah mengenai opium di Afghanistan. Opium masih tumbuh luas, dan memiliki hubungan yang kompleks dengan kelompok-kelompok yang berkuasa, serta terhubung ke pasar secara global.

Referensi ketiga yaitu tulisan Jorrit Kamminga yang berjudul “States simply do not care: The failure of international securitisation of drug control in Afghanistan”.¹⁹ Dalam tulisannya Jorrit menganalisis gagalnya kontrol narkotika

¹⁸ James Bradford and David Mansfield, “Known Unknowns and Unknown Knowns: What we know about the cannabis and the Hashish trade in Afghanistan”, EchoGeo, 2019

¹⁹ Jorrit Kamminga, “States simply do not care: The failure of international securitisation of drug control in Afghanistan”, ELSEVIER, 2019

di Afghanistan karena tiga hal. Pertama, kekuatan rezim pengawasan obat internasional saat ini sebagai sistem normatif dan regulasi yang mengatur perilaku negara terlalu kuat. Kedua, rezim internasional saat ini tidak menghambat reformasi kebijakan. Sementara sistem perjanjian internasional terbukti tahan terhadap perubahan. Ketiga, analisis sejauh ini salah menafsirkan kriminalisasi atau militerisasi sebagai bukti sekuritisasi. Afghanistan maupun negara-negara asing atau masyarakat yang dipengaruhi oleh ekonomi produksi selalu dipandang sebagai terancam keberadaannya oleh bagian Afghanistan. Biaya yang digunakan untuk upaya *counternarcotics* sangat besar, terutama dalam hal tingginya tingkat kecanduan narkoba di Afghanistan dan negara-negara tetangga, tetapi biaya ini tidak cukup tinggi untuk menjamin kebijakan yang lebih kuat. Setelah tahun 2014, penarikan pasukan internasional dan berkurangnya kehadiran internasional di beberapa provinsi penghasil opium yang memproduksi besar, hal ini menyebabkan turunnya prioritas dukungan *counternarcotics* ke Afghanistan. Kepentingan diri sendiri dari negara-negara tetap menjadi faktor pendorong utama di balik kolaborasi dan kerja sama melalui rezim pengawasan obat internasional.

Referensi selanjutnya yaitu tulisan dari Muhnizar Siagian dan Tiffany Setyo Pratiwi yang berjudul “Narcoterrorism di Afghanistan: Keterlibatan Taliban dalam Ancaman Keamanan Nontradisional”.²⁰ Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa keterkaitan besar kelompok teroris besar seperti Taliban dan Al-Qaeda menguasai aktivitas narkoba. Pada tahun 2007 di Afghanistan produksi opium dikontrol kuat oleh Taliban sebagai kelompok teroris. Tulisan ini menjelaskan bagaimana

²⁰ Muhnizar Siagian and Tiffany Setyo Pratiwi, “Narcoterrorism di Afghanistan: Keterlibatan Taliban dalam Ancaman Keamanan Nontradisional” Jurnal ICMES Volume 2, No. 2, Desember 2018

produksi opium dan penjualannya di Afghanistan menggunakan dalam pandangan *narcoterrorism* dan *non-traditional security threat*. Tulisan ini juga menjelaskan pemasukan utama Taliban dari bisnis opium adalah lewat pajak atau disebut dengan istilah *ushr* (pajak yang dikenakan pada harta benda), yakni sekitar 10%. Selain itu mereka menarik uang dari para kartel narkoba baik lokal dan internasional yang menginginkan barang mentah opium atau barang siap pakai (*drug shipment*), biaya pengamanan di *security check points*.

Referensi terakhir yaitu tulisan dari Mariam Morid yang berjudul “Opium meets Development: Exploring the Opium Question in Contemporary Afghanistan”.²¹ Pada tulisan ini Mariam menjelaskan upaya dan kebijakan *counternarcotics* di Afghanistan dan meneliti interaksi aktor politik sejak intervensi militer pada tahun 2001. Makalah ini membahas pendekatan kontra-narkotika yang awalnya dominan, dikategorikan di sini sebagai *War on Opium* yang diwujudkan dalam strategi pemberantasan pertanian opium. Kemudian mereka membentuk langkah menuju pendekatan *counternarcotics* dominan saat ini yaitu *Development for Opium* mulai dari sekitar 2009 hingga saat ini dan diwujudkan melalui strategi mata pencaharian alternatif. Hal ini dapat dianggap sebagai jenis strategi positif, yang mencari persetujuan oleh petani opium melalui wacana pengembangan ekonomi sebagai mekanisme implementasi yang disukai oleh para petani. Dalam hal ini Marriam juga menjelaskan aksi sekarang lebih mengarah dan berpusat pada substitusi tanaman opium. Diskusi tentang otonomi dan kapasitas telah digunakan untuk kelompok-kelompok tertentu dan mengarahkan negara Afghanistan saat ini

²¹ Mariam Morid, “Opium meets Development: Exploring the Opium Question in Contemporary Afghanistan”, ISS the Hague, 2016

untuk menerapkan strategi *counternarcotics* di luar *sectoral policy* dari perang melawan opium dan berkontribusi pada proyek pembangunan negara.

1.7 Kerangka Berpikir

Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penyebab gagalnya upaya *counternarcotics* yang dilakukan oleh AS, penulis menggunakan kebijakan *counternarcotics* dari Amerika Serikat berupa empat pilar yang diterapkan di Afghanistan. Pilar ini merupakan kebijakan yg dikeluarkan melalui *white paper* AS dari tahun 2002-2017 yang dirangkum oleh SIGAR (*Special Inspector General for Afghanistan*). SIGAR merupakan otoritas pengawas terkemuka pemerintah AS pada rekonstruksi Afghanistan, keempat pilar tersebut akan menjadi guideline bagi penulis untuk menemukan aktivitas *counternarcotics* yang dilakukan oleh AS dan menelaah aktivitas mana yang tidak berjalan sesuai dengan pilar yang telah ditetapkan. Ketidaksiuaian inilah yang penulis asumsikan sebagai kegagalan kebijakan *counternarcotics* AS di Afghanistan.

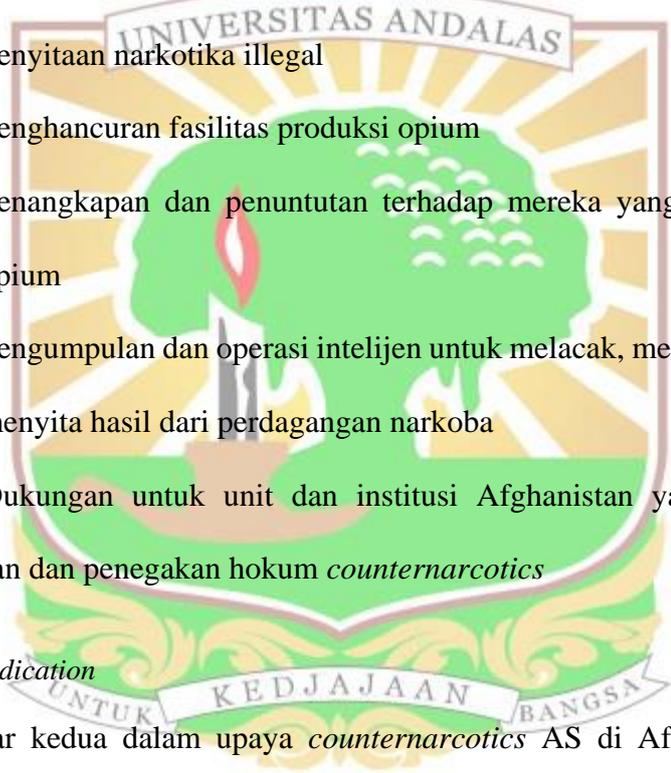
1.7.1 Kebijakan Counternarcotics

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan kerangka berpikir dari kebijakan *counternarcotics* AS yang dirangkum oleh SIGAR. Terdapat empat pilar dalam kebijakan ini yaitu *interdiction and counterdrug law enforcement*, *eradication*, *alternative development*, dan *mobilizing Afghan political support and building institutions*. Berikut penjelasan dari empat pilar tersebut:

1. *Interdiction and counterdrug law enforcement*

Pilar ini berisi tindakan yang berupa menyita narkotika ilegal, menangkap, dan mengadili orang-orang yang lalu lintas di dalamnya, serta

melacak, membekukan, atau menyita hasil produksi narkoba. Ini merupakan strategi utama yang digunakan oleh Amerika Serikat dalam upaya pengendalian narkoba di seluruh dunia. Di Afghanistan, kegiatan ini adalah komponen inti dari upaya Amerika Serikat untuk melawan perdagangan narkoba dan dipasangkan dengan usaha signifikan untuk membangun kapasitas lembaga-lembaga Afghanistan sehingga nantinya dapat melakukan upaya ini sendiri. Kebijakan ini terdiri dari beberapa program yaitu:

- 
- a. Penyitaan narkoba ilegal
 - b. Penghancuran fasilitas produksi opium
 - c. Penangkapan dan penuntutan terhadap mereka yang menggunakan opium
 - d. Pengumpulan dan operasi intelijen untuk melacak, membekukan, atau menyita hasil dari perdagangan narkoba

Dukungan untuk unit dan institusi Afghanistan yang melakukan penahanan dan penegakan hukum *counternarcotics*

2. *Eradication*

Pilar kedua dalam upaya *counternarcotics* AS di Afghanistan yaitu *eradication* yang berarti penghancuran fisik tanaman yang tumbuh. Hal ini adalah komponen standar dari upaya *counternarcotics* INL di luar negeri.²²

Pemberantasan opium di Afghanistan dilakuka dengan cara:

- a. Menghancurkan tanaman opium sehingga dapat mengurangi jumlah opium yang tersedia untuk distribusi, penjualan, dan konsumsi akhir

²² GAO, State's, "Counternarcotics Performance Measurement System", GAO-11-564R, May 26, 11

- b. Memperluas kekuatan negara Afghanistan ke daerah pedesaan, di mana pemerintah hanya memiliki sedikit kekuatan di wilayah pinggiran,
- c. Mengubah perhitungan manfaat dan risiko bagi petani sambil menghalangi penanaman di musim mendatang.

Upaya pemberantasan Amerika Serikat dipimpin oleh INL, yang mengendalikan sebagian besar pendanaan terkait pemberantasan dan merancang program untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Antara 2002 dan 2017 pemerintah Amerika Serikat mengalokasikan sekitar 938 juta Dollar untuk pemberantasan opium di Afghanistan, serta 294,6 juta Dollar untuk Pasukan Pemberantasan opium, 9,9 juta Dollar untuk program *Governor-Led Eradication* (GLE), dan 13 juta USD untuk Pelaporan dan penelitian UNODC.²³ Tetapi pada tahun 2016 area penanaman opium meningkat sebesar 63% dan mencapai rekor baru tertinggi dan total area di bawah budidaya opium di Afghanistan diperkirakan mencapai 328.000 hektar pada 2017, meningkat 63% atau 127.000 hektar lebih dibandingkan dengan tahun sebelumnya.²⁴ Tingkat penanaman opium ini adalah rekor baru tertinggi dan melebihi nilai tertinggi yang sebelumnya tercatat pada tahun 2014 (224.000 hektar) sebesar 104.000 hektar atau 46%.²⁵

3. *Alternative Development*

²³ SIGAR, “Analysis of budget data by year of allocation and strand of effort, based on agency data calls, budget documentation, and correspondence”, State Office of Inspector General, Status of the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Counternarcotics Programs in Afghanistan: Performance Audit, December 2009

²⁴ SIGAR, Quarterly Report to the United States Congress, January 2018

²⁵ UNDOC, “Afghanistan Opium Survey 2017 Cultivation and Production”, 2017

Alternative development mengacu pada proyek-proyek bantuan yang secara eksplisit bertujuan untuk mengurangi penanaman opium dan mempromosikan alternatif ekonomi yang layak untuk penggantian budidaya opium, terutama di daerah pedesaan. USAID (*United States Agency for International Development*) adalah badan utama Amerika Serikat untuk menerapkan proyek-proyek pembangunan alternatif. Periode keterlibatan paling aktif agensi ini mengenai *counternarcotics* adalah antara 2005 dan 2008, ketika 75 persen dari total pengeluarannya untuk proyek pertanian di Afghanistan dikategorikan sebagai pengembangan alternatif.²⁶ Setelah 2009, meskipun USAID terus mengalokasikan dana untuk pengembangan alternatif, program pertaniannya sebagian besar bergeser ke stabilisasi.

Program *Alternative Development* yang dilakukan oleh AS yaitu:

a. *Crop Substitution and Expansion of the Legal Economy*

Pengembangan program ini difokuskan pada intervensi pada tanaman jangka pendek berskala besar yang dirancang untuk memperluas peluang pertanian legal, sehingga dapat bersaing secara langsung dengan produksi opium. Program ini biasa disebut sebagai substitusi tanaman. Dalam hal ini tanaman yang menjadi pengganti opium yaitu jenis buah-buahan terutama anggur.

b. *Alternative Development Programming*

Merupakan program pengembangan alternatif yang terdiri dari banyak program kecil lainnya seperti: (1) *The Accelerating Sustainable Agriculture Program* (ASAP) yang didanai 132,6 juta dollar, berjalan dari

²⁶ USAID/Afghanistan, "Agricultural Sector Assistance Strategy, Annex 5," 2016

November 2006 hingga November 2010 dan dirancang untuk merevitalisasi dan meningkatkan daya saing regional sektor pertanian Afghanistan.²⁷(2) *Community Development Programs (CDP) West, South, East, and Kabul*. (3) *Voucher Afghanistan USAID untuk Peningkatan Produksi di Pertanian AVIPA (Afghanistan Voucher for Increased Production in Agriculture)* dan beberapa program lainnya.

c. *Food Zones*

USAID mendukung dua inisiatif zona makanan *counternarcotics* setelah 2010. Inisiatif pertama adalah pendanaan USAID untuk komponen benih dan pupuk dari Zona Makanan di provinsi Helmand (*Helmand Food Zones*). HFZ adalah upaya *counternarcotics* yang dipimpin oleh gubernur provinsi dan didukung oleh Inggris, Amerika Serikat, dan Denmark. Upaya ini dirancang untuk menggabungkan program pengembangan alternatif, kampanye informasi publik, dan upaya pemberantasan untuk mengurangi produksi opium.²⁸ Upaya zona makanan kedua yaitu *Kandahar Food Zones*.

4. *Mobilizing Afghan Political Support and Building Institutions*

Strategi ini terdiri dari serangkaian program yang berupaya membangun dukungan untuk upaya-upaya *counternarcotics* dengan pemerintahan dan rakyat Afghanistan. Program-program ini biasanya berfokus pada tingkat nasional dan provinsi yang bertujuan untuk membangun kapasitas untuk

²⁷ Checchi and Company Consulting, Inc., "Final Performance Evaluation: Accelerating Sustainable Agriculture Program (ASAP)," prepared for USAID, April 2012, hal 3; USAID/Afghanistan, "Agricultural Sector Assistance Strategy, Annex 5," 2016, hal 61.

²⁸ SIGAR, Quarterly Report to the United States Congress, January 2018 hal 124

mengurangi produksi opium. Sebagai contoh, *Good Performers Initiative* berusaha untuk mendorong perubahan dengan menawarkan hadiah kepada gubernur dan komunitas lokal untuk mengurangi atau meninggalkan produksi opium.²⁹ Selain itu, program kesadaran publik juga dilakukan untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang biaya sosial dan implikasi hukum dari keterlibatan dalam budidaya, produksi, perdagangan, dan konsumsi obat-obatan terlarang.

a. *Building Political Will and Capacity at the Center: The Ministry of Counter Narcotics and the Counter Narcotics Trust Fund*

Membangun kepemimpinan Afghanistan untuk bisa mengambil tindakan terhadap penanaman dan perdagangan narkoba adalah bagian penting dari upaya *counternarcotics* AS dari tahun 2002 hingga 2017. Selain diskusi kebijakan dengan Presiden Karzai dan para pemimpin Afghanistan merupakan upaya awal untuk memobilisasi dukungan politik yang difokuskan pada upaya *counternarcotic* pemerintah pusat melalui Direktorat Narkotika Afghanistan dan kemudian Departemen Narkotika.

b. *Building Political Will and Capacity in the Provinces: The Good Performers Initiative*

Upaya yang dilakukan AS dalam *Good Performers Initiative* yaitu:

- 1) Provinsi yang mencapai atau mempertahankan status bebas opium mendapatkan 1 juta Dollar
- 2) Provinsi yang dapat mengurangi penanaman opium lebih dari 10 persen mendapatkan 1.000 Dollar untuk setiap hektar

²⁹ SIGAR, 2009, hal 12

3) Pencapaian luar biasa *counternarcotics* mendapatkan 500.000 Dollar per provinsi. Berlaku untuk dua provinsi terbaik dalam penanganan *counternarcotics*

Good Performers Initiative juga menyediakan uang untuk proyek-proyek dalam provinsi untuk mendorong gubernur untuk menawarkan kerjasama yang lebih besar dalam mengurangi dan menghilangkan produksi opium. Bekerja lebih dekat dengan gubernur provinsi dapat membantu untuk mencapai sasaran *counternarcotics*. Amerika Serikat memfokuskan tambahan upaya pengembangan kapasitas di provinsi.

Berdasarkan penjelasan pada kerangka pemikiran di atas, penulis akan menganalisis gagalnya kebijakan *counternarcotics* Amerika Serikat di Afghanistan pada tahun 2009-2017 dengan menggunakan kerangka berpikir dari kebijakan yang dikeluarkan melalui *white paper* AS dari tahun 2002-2017 yang dirangkum oleh SIGAR (*Special Inspector General for Afghanistan*) dan menganalisis bentuk kebijakan *counternarcotics* yang telah diterapkan. Kebijakan ini penulis rasa dapat membantu penulis dalam mengidentifikasi faktor kegagalan AS karena menjelaskan 4 pilar dan metode kebijakan *counternarcotics* sehingga dapat dianalisis sebab kegagalan kebijakan *counternarcotics* Amerika Serikat di Afghanistan pada tahun 2009-2017 dan melahirkan rekomendasi kegiatan atau bentuk hal yang bisa dilakukan, baik itu dari Amerika Serikat dan Afghanistan.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan bersifat eksplanatif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan bentuk penelitian yang lebih menekankan pada aspek pencarian makna dibalik realitas sosial yang ada untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam terkait suatu fenomena yang terjadi dan tidak berdasarkan pengukuran angka.³⁰ Sedangkan penelitian eksploratif bertujuan adalah untuk menjelaskan secara rinci mengenai alasan yang menjadi faktor gagalnya upaya *counternarcotics* Amerika Serikat di Afghanistan.

1.8.2 Batasan Penelitian

Agar penelitian ini tidak meluas dari apa yang telah dirumuskan, peneliti membatasi pada gambaran dan analisis gagalnya kebijakan *counternarcotics* yang dilakukan oleh Amerika Serikat di Afghanistan dari tahun 2009-2017. Dimulai setelah adanya gerakan militer dan sipil secara signifikan oleh Barrack Obama selaku presiden Amerika saat itu. Tahun 2009 menjadi operasi awal militer yang menghasilkan kenaikan angka penyitaan opium. Dalam operasi sipil yang menjadi tujuan utama adalah peningkatan tata kelola, keamanan, dan pembangunan. Tahun 2017 merupakan batas penelitian karena analisis kegagalan upaya Amerika Serikat bisa dilihat pada tahun ini. Pada tahun ini terjadi lonjakan besar produksi opium paling tinggi di Afghanistan, sehingga upaya Amerika Serikat yang mengeluarkan dana yang banyak untuk menyelesaikan permasalahan ini tidak dapat diselesaikan.

³⁰ Gary King, et.al., *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, (New Jersey: Princeton University Press, 1994)

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis atau variabel dependen merupakan objek kajian yang perilakunya akan diteliti dan dianalisis. Dengan demikian yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah Amerika Serikat. Sementara itu, unit eksplanasi atau variabel independen merupakan unit yang dapat mempengaruhi perilaku unit analisis. Dalam hal ini yang menjadi unit eksplanasi adalah struktur masyarakat dan pemerintahan Afghanistan. Selanjutnya, level analisis atau tingkat analisis merupakan tingkat atau posisi dari objek kajian yang akan diteliti atau dianalisis. Tingkat analisis penelitian ini berada pada level negara. Hal tersebut dikarenakan dalam penelitian ini, penulis akan menjelaskan bagaimana gagalnya upaya *counternarcotics* yang dilakukan oleh Amerika Serikat di Afghanistan.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Library research atau studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini. Peneliti kemudian mengumpulkan fakta dan data-data tertulis dari berbagai sumber. Data-data yang dikumpulkan adalah data primer berupa White Paper Counternarcotics AS dan Laporan tahunan SIGAR maupun sekunder berupa jurnal terkait dinamika hubungan antara Amerika Serikat dan Afghanistan yang berfokus pada tahun 2009 sampai 2017 mengenai upaya *counternarcotics*. Data-data lainnya yang digunakan adalah tabel produksi opium di Afghanistan.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Peneliti mengelompokkan data-data yang sudah dikumpulkan ke dalam beberapa kategori sesuai dengan alur penelitian ini. Pada penelitian ini peneliti akan menggunakan analisis dua tingkat untuk menemukan analisis gagalnya kebijakan

counternarcotics Amerika Serikat di Afghanistan. Awalnya peneliti mengelompokkan data-data terkait jumlah produksi opium dan pelaksanaan kebijakan *counternarcotics* Amerika Serikat di Afghanistan. Kedua adalah tahap reduksi data untuk menyeleksi data-data yang tidak terlalu relevan dengan penelitian yang akan dianalisis agar dapat membantu menjawab permasalahan yang diteliti. Dengan demikian, data-data tersebutlah yang kemudian dijadikan sebagai bahan dasar untuk melakukan analisis penelitian ini. Selanjutnya, tahap interpretasi dan penyajian data. Data-data terkait kegagalan upaya *counternarcotics* Amerika Serikat di Afghanistan akan diinterpretasikan dan disajikan kembali oleh peneliti dalam bentuk analisis dengan menggunakan kerangka konseptual dari *counternarcotics*. Pada tingkat analisis kedua, melalui hasil analisis pertama akan dicari penyebab kegagalan kebijakan tersebut. Peneliti akan mengumpulkan data yang berkaitan dengan penyebab kegagalan kebijakan *counternarcotics* Amerika Serikat di Afghanistan dan menghubungkan dengan kerangka konseptual. Terakhir adalah pengambilan kesimpulan. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan rekomendasi-rekomendasi yang harus dilakukan oleh Amerika Serikat.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini akan dimuat penjelasan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka sebagai bahan rujukan dan pembanding penelitian, kerangka konseptual yang akan digunakan untuk menganalisis topik penelitian, metode

penelitian, unit analisa dan tingkat analisa, teknik pengumpulan data serta teknik analisa data.

BAB II Perkembangan Opium di Afghanistan dan Dampaknya Terhadap Amerika Serikat

Bab ini akan menjelaskan bagaimana perkembangan opium di Afghanistan dan dampaknya terhadap Amerika Serikat. Dalam bab ini dijelaskan struktur masyarakat dan pemerintahan Afghanistan serta hubungannya dengan kebijakan yang telah dilakukan oleh Amerika Serikat.

BAB III Kebijakan Counternarcotics Amerika Serikat di Afghanistan

Bab ini akan menjelaskan secara detail mengenai upaya-upaya yang dilakukan Amerika Serikat yang terfokus pada tahun 2009 sampai 2017 yang dibagi menjadi tiga bagian penting. Pertama tahun 2009 sampai 2012, kedua 2012 sampai 2014, dan ketiga 2014 sampai 2017.

BAB IV Analisis Gagalnya Kebijakan Counternarcotics Amerika Serikat di Afghanistan

Bab ini akan menjelaskan analisis mengapa upaya *counternarcotics* yang dilakukan oleh Amerika Serikat di Afghanistan pada tahun 2009 hingga 2017 mengalami kegagalan.

BAB V Penutup

Bab ini berisikan kesimpulan terkait topik penelitian serta saran peneliti sebagai hasil dari penelitian.

