

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Amerika Serikat sebagai negara *super power* mempunyai peran yang sangat besar dalam pergerakan dunia. Begitu besarnya peran Amerika Serikat bagi dunia hingga setiap kebijakannya berpengaruh dalam menentukan arah dunia dalam segala bidang. Tidak terkecuali bagi Kolombia yang merupakan negara dengan berbagai cerita. Kolombia yang juga merupakan salah satu negara penghasil obat-obatan terlarang di dunia telah meresahkan Amerika Serikat sebagai negara yang secara geografis masih dalam satu kawasan dan menjadi target pasar utama. Hal tersebut membuat Amerika Serikat memunculkan wacana baru sekaligus kebijakan negara tersebut melalui program pemerintah yang dikenal dengan *war on drugs*. Namun, ketika *war on drugs* menjadi strategi bagi intervensi AS untuk menjadi polisi dunia pasca Perang Dingin, mendadak terjadi peristiwa 11 September 2001. Dengan segera perang atas narkoba diintegrasikan menjadi perang melawan terorisme atau juga dikenal dengan kebijakan *war on terror*. Munculnya wacana ini berarti terjadi saling kait antara terorisme dengan perdagangan narkoba, oleh karena itu perlu satu kesatuan program untuk memerangnya. Untuk itu, perubahan kebijakan Amerika Serikat tersebut menimbulkan rasa

ketertarikan penulis untuk mengangkatnya sebagai sebuah penelitian ilmiah dengan judul:

Perubahan Kebijakan Pemerintah Amerika Serikat Terhadap Kolombia:
Perang Melawan Narkotika Menjadi Perang Melawan Terorisme.

B. Latar Belakang Masalah

Posisi Kolombia sebagai negara yang masih menjalin hubungan baik dengan Amerika Serikat patut diperhitungkan bagi kepentingan Amerika Serikat. Hal tersebut dikarenakan pertama, predikat Kolombia sebagai produsen *drugs*.¹ Pengakuan ini dibuktikan dengan lebih dari 80% suplai *drugs* diseluruh dunia berasal dari Kolombia dan Kolombia merupakan negara pengeksport *drugs* terbesar ke Amerika Serikat yaitu sebanyak 90% kokain dan 40% heroin yang diselundupkan ke Amerika Serikat berasal dari Kolombia.² Hal ini menjadikan Amerika Serikat sebagai salah satu pasar potensial peredaran barang haram tersebut. Sehingga masalah ini membahayakan cara hidup dan lingkungan sosial serta keyakinan dasar dari kebijakan luar negeri yang menyangkut kepentingan Amerika Serikat yakni Amerika memiliki tanggung jawab khusus untuk memimpin dunia dalam upaya pembaharuan moral dan bahwa kepentingan Amerika Serikat adalah

¹ Untuk selanjutnya penulis akan menggunakan kata *drugs* sebagai kata ganti dari *obat terlarang*.

² Library Index, *The International War on Drugs-Interdiction Strategy*, dalam <http://www.libraryindex.com/pages/2368/International-War-on-Drugs-INTERDICTION-STRATEGY.html> diakses 13 Februari 2009

kepentingan umat manusia. Kedua, menyangkut stabilitas kawasan yang secara geostrategik, Kolombia berada diantara negara-negara yang pro dan anti terhadap Amerika Serikat. Namun, yang sangat menarik adalah adanya negara-negara yang anti-Amerika Serikat. Melihat arogansi dan hegemoni Amerika Serikat yang menganggap diri sebagai polisi dunia yang merasuk sampai ke berbagai penjuru dunia, terutama negara-negara Amerika Latin berusaha untuk mendobrak kekuasaan hegemonik tersebut dengan melakukan aksi-aksi kontra-Amerika secara revolusioner dan juga patriotik. Seperti yang sudah diketahui bersama, negara-negara yang dipimpin oleh anggota sayap kiri di Amerika Latin seperti Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, hingga Equador selalu menjadi penentang segala kebijakan luar negeri Amerika Serikat dan Kolombia berada di antara negara-negara tersebut sebagai sekutu dan yang selalu mendukung kebijakan Amerika Serikat.

Keadaan Kolombia yang terbukti mampu menjadi negara produsen terbesar *drugs* menjadikannya sebagai tempat yang subur bagi lahan industri obat bius dunia. Dengan potensi produksi *drugs* Kolombia yang mencapai 80% tersebut, tentunya Kolombia sudah mempunyai jaringan khusus untuk memasarkan dagangannya dikantong-kantong potensial, serta aktor-aktor hebat yang terlibat. Mereka adalah *Non State Actor* yang menentang kekuasaan negara. Aktor-aktor non negara ini terbagi menjadi dua kelompok besar yaitu kelompok gerilya yang antara lain FARC (*The Revolutionary*

Armed Forces of Colombia) dan ELN (*The National Liberation Army*) serta kelompok para militer yaitu AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*). FARC merupakan organisasi pemberontak yang mengembangkan organisasi militer yang dirancang dengan struktur organisasi yang efisien, sistem komunikasi yang canggih, dan kekuatan persenjataan layaknya sebuah negara. Organisasi tentara gerilya tertua di Amerika Latin dan tentara gerilya terbesar sekaligus terpenting di Kolombia ini didirikan sebagai sebuah gerakan revolusi petani untuk merespon kekuatan pemerintah dan tindakan represi yang dilakukan militer. Mereka membiayai gerakannya melalui tindakan penculikan-penculikan tokoh-tokoh penting dan kelompok masyarakat lain yang dianggap memiliki kemampuan finansial untuk dimintai tebusan. Sedangkan ELN merupakan organisasi yang dimotori oleh para mahasiswa untuk melawan dominasi pemerintah. Mereka melakukan aksi-aksi dengan cara merusak kepentingan ekonomi nasional. Kedua organisasi gerilya ini memiliki peran yang hampir sama yaitu keduanya relatif kuat di daerah yang minim kontrol pemerintah dan mereka memiliki kontrol yang kuat atas daerah teritori masing-masing, sampai masalah pemungutan pajak dari beberapa komoditas termasuk produksi kokain. Dan yang terakhir kelompok paramiliter, AUC. Kelompok ini adalah organisasi militer semi otonom milik pemerintah yang secara relatif merdeka antara satu dengan yang lain. Awalnya terdapat koordinasi nasional yang merencanakan strategi untuk melawan pemberontak yang ada di Kolombia. Namun, setelah berhasil melawan pemberontak,

pemerintah mengingkarinya. Sehingga organisasi ini berbalik melawan pemerintah dan menjadi salah satu *non-state actors* yang menentang kewenangan negara dan menuntut untuk dapat menguasai sebagian wilayah Kolombia.³

Melihat keadaan Kolombia yang sangat rawan tersebut dan lemahnya kontrol pemerintah dalam menangani masalah dalam negeri, Amerika Serikat sebagai negara besar yang selain memiliki hubungan baik dengan Kolombia juga memiliki kepentingan di Kolombia merasa perlu membantu dengan mulai mengintervensi Kolombia melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya. Ini bisa terjadi karena Amerika Serikat merupakan sumber investasi asing terbesar di Kolombia, Amerika Serikat juga merupakan satu dari negara yang pertama kali mengakui terbentuknya republik baru di Kolombia, yang mana Kolombia merupakan negara demokrasi tertua kedua di *Western Hemisphere* setelah Amerika Serikat dan Amerika Serikat juga memiliki sebuah misi diplomatik tetap dengan Kolombia. Sedangkan menyangkut kepentingannya, Amerika Serikat percaya bahwa letak Kolombia sebagai *backyard*-nya dapat membantu Amerika Serikat dalam mempertahankan dirinya sebagai polisi dunia, terutama dari perlawanan negara-negara tetangga yang anti Amerika Serikat. Dan, secara umum kebijakan Amerika Serikat terhadap Kolombia

³ Country Report on Human Rights Practices 1999 diterbitkan oleh Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Department of State 23 Februari 2000 dalam <http://www.state.gov/p/wha/ci/co.html>

adalah sebuah kedok kebijakannya untuk melakukan intervensi demi melindungi asetnya.

Salah satu kebijakan Amerika Serikat yang populer pada saat itu adalah kebijakan *War on Drugs*. Dimulai di pertengahan tahun 1980-an, lalu lintas obat mulai menempati tempat lebih penting dalam agenda dalam dan luar negeri Amerika Serikat, mengingat kenaikan signifikan pada konsumsi bahan ilegal di dalam negeri yang mengakibatkan naiknya angka kriminalitas. Wacana ini pertama kali muncul di Amerika Serikat tepatnya pada tahun 1982, pada masa pemerintahan Ronald Wilson Reagan yang mendesak kongres untuk mendukung pemerintah menjalankan program *war on drugs*.

Pada bulan April 1986, Presiden Ronald Reagan melalui kepres no.221 menyatakan bahwa “*obat ilegal merupakan ancaman bagi keamanan nasional Amerika Serikat*”⁴ dan perintah 221 ini kemudian menimbulkan reaksi berupa peningkatan keterlibatan angkatan bersenjata dalam perang melawan narkoba, dan konsekuensi militer Amerika Serikat terhadap strategi anti narkoba. Secara bersamaan pula, muncul tindakan lain seperti larangan (*interdiction*), pengasapan dan pemberantasan (*crop fumigation and eradication*), serta permintaan kebijakan lain berdasarkan atas hukum perdagangan, distribusi dan konsumsi narkotika.

⁴ Arlene B. Tickner, *U.S Foreign Policy in Colombia : Bizarre Side Effects of The “War on Drugs”*, Paper Presented at the Conference, “Democracy, Human Rights and Peace in Colombia”, Notre Dame University, 26-27 Maret 2001, p.3

Perlu diketahui, karena agenda keamanan dunia pada akhir tahun 90-an terfokus pada perjuangan memerangi produksi *drugs*, perdagangan, dan konsumsinya, maka Washington melihat stabilitas internal didalam negara sebagai faktor penentu dalam keamanan regional. Oleh karena itu, Kolumbia sebagai produsen dan pengeksport koka terbesar ke Amerika Serikat dengan tingkat kestabilan yang sangat rendah di Amerika Latin adalah merupakan lokasi yang ideal untuk di disain dan diimplementasikan rencana perlawanan obat-obatan terlarang secara komprehensif. Untuk itu, kebijakan *War on Drugs* tidak lantas berhenti setelah masa kepemimpinan presiden Reagan, namun berlanjut di masa pemerintahan presiden Bill Clinton. Pada masa Clinton, perang melawan obat-obatan dilakukan melalui sebuah operasi yang dikenal dengan *Plan Colombia*.⁵ Operasi ini merupakan lanjutan dari tiga operasi sebelumnya yaitu *interdiction*, *crop fumigation* dan *eradication*. Operasi yang tujuan dasar dan merupakan strategi yang saling melengkapi dari plan ini adalah pertama, memulai proses perdamaian dengan kelompok pemberontak, terutama kelompok gerilya dan kedua, membantu Kolombia keluar dari krisis ekonomi dengan mencari bantuan internasional. Sehingga dapat dipastikan militer juga mempunyai peran dalam pencapaian strategi ini. Untuk itu, pada tahun 1999 atas persetujuan kongres, Kolombia menjadi negara penerima bantuan Amerika Serikat terbesar ketiga setelah Mesir dan

⁵ Horacio Godoy, *Plan Colombia's Strategic Weaknesses*, Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 Maret 2003

Israel, khususnya respon terhadap *Plan Colombia* yang dialokasikan mendapat bantuan sebesar \$ 1,6 miliar yang tidak hanya untuk keperluan militer dan bantuan sosial saja, akan tetapi itu juga merupakan awal bagi proses pembangunan bangsa. Inilah kenapa 20 % atau sekitar \$ 860 juta dari bantuan Amerika Serikat dialokasikan ke sektor sosial, demokrasi, pengembangan dan pembentukan pengadilan.⁶ Pada masa Clinton inilah, melalui persetujuan kongres tindakan penghapusan obat-obatan terlarang bagian negara barat, dimana pengeluaran publik dalam upaya pelarangan dan pemberantasan obat-obatan meningkat tajam.

Namun, disamping usaha mulia yang menjadi rencana awal dalam *Plan Colombia* ini cukup menjadi perhatian, ada dua hal yang menyebabkan kegagalan strategi ini. Antara lain yaitu pertama, kelompok pemberontak dan pemerintah saling meningkatkan kapasitas militernya masing-masing, sehingga menyebabkan peran militer makin besar. Serta kedua, ada ketidakpercayaan antara pemberontak dan pemerintah Kolombia itu sendiri yang menyebabkan sulitnya proses negosiasi yang berakibat tidak terealisinya tujuan awal dari strategi ini.

Setelah itu terjadi peralihan kepemimpinan dari periode Clinton kepada Bush junior. Presiden Bush sempat melanjutkan strategi *Plan Colombia* dalam

⁶ Catalina Rojas, *What is The War on Terrorism?* "US Foreign Policy Toward Colombia in The Post-September 11 World: The End of The Peace Talks, The Beginning of The New-Old War", dalam *Reflexion Politica*, junio, ano 4, numero 7, Universidad Autonoma de Bucaramanga, Colombia, Juni 2002

proses perang melawan obat-obatan dengan pernyataannya bahwa arus penyebaran narkoba merupakan ancaman keamanan terhadap barat oleh karena itu, menjadi suatu faktor eksklusif untuk memberantasinya.

Namun, melanjutkan kegagalan strategi *Plan Colombia* dalam perang melawan *drugs*, lebih spesifik terdapat beberapa tantangan pokok yang dihadapi sebelum tragedi 11 September, yaitu pertama, ketidakmampuan Amerika Serikat sendiri memberantas obat-obatan dalam negerinya. Kedua, adanya dampak negatif dari operasi dengan cara *crop fumigation dan eradication* yang menyebabkan pemberantasan pengolahan obat-obatan tidak bisa hanya pada satu area saja tanpa menyebar kedaerah lain yang legal atau yang pembiayaannya melalui program pengembangan usaha alternatif. Ketiga, karena fokus penyerangannya pada rantai yang paling lemah dalam produksi dan distribusi, menyebabkan kerugian bagi kelompok petani. Keempat, adanya konflik bersenjata menelan banyak biaya kemanusiaan, lingkungan dan ekonomi. Seperti, tindak kekerasan yang menyebabkan perpindahan penduduk ke negara-negara tetangga terjadi setiap saat, kerusakan lingkungan sebagai akibat dari polusi udara yang ditimbulkan asap sehingga banyak yang menderita gangguan kesehatan. Dan kelima, resiko akan bantuan militer Amerika Serikat yang membantu pasukan militer Kolombia, terbukti memiliki komitmen 70% kekerasan dalam hak manusia.⁷ Semua ini tentunya kontradiksi dengan keseluruhan misi *War on Drugs*.

⁷ Catalina Rojas, *op.cit*, p.8

Selain terdapat beberapa tantangan strategi yang menyebabkan tidak efektifnya semua operasi perang melawan *drugs* diatas, ada alasan lain yang menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan Amerika Serikat, yaitu mendadak terjadi peristiwa 11 September 2001. Dengan segera perang atas narkoba diintegrasikan menjadi perang melawan terorisme atau yang dikenal dengan kebijakan *War on Terror*.⁸ Perang melawan terorisme merupakan sebuah kebijakan melawan suatu kelompok kejahatan terorganisir yang mengancam keamanan baik domestik Amerika Serikat, maupun internasional. Untuk itu, Kebijakan Amerika Serikat terhadap terorisme melibatkan komponen militer yang signifikan. Untuk membuktikan keseriusannya dalam memerangi terorisme, Presiden Bush menyatakan kemauannya untuk menyediakan bantuan militer untuk pemerintah manapun sebagai perang terhadap terorisme. Dengan serangan 11 September 2001 itu, menempatkan terorisme sebagai agenda utama bagi keamanan Amerika Serikat dan bagi Kolombia, terjadi pergeseran kebijakan penting.

Kolombia merupakan negara non muslim yang dicampuri oleh Amerika Serikat dalam memerangi teroris. Tidak tanggung-tanggung Presiden Bush meminta pengalokasian dana sebanyak \$ 98 juta untuk mengganti tajuk wacana perang melawan narkoba menjadi perang melawan teroris di negara

⁸ Farid Gaban, *Asia Pasifik Setelah 11 September*, dalam http://www.fgaben.blogspot.com/2002_12_01_archive.html diakses 29 Agustus 2008

tersebut.⁹ Tak kalah pentingnya, Amerika Serikat melibatkan dan memfasilitasi militer lebih banyak dalam menjalankan misinya melawan teroris di Kolombia. Salah satunya Amerika Serikat menyediakan pelatihan militer dan Kolombia merupakan tujuan pelatihan yang utama di Amerika Latin. Yang mana pada tahun 2001 jumlah peserta pelatihan sebanyak 6.300, tahun 2002 menjadi 6.477 dan ditahun 2003, Kolombia menunjukkan peserta pelatihan terbanyak yaitu sebanyak 12.947 peserta.¹⁰ Selain itu sebagai bukti realisasi kebijakan barunya, pada pertengahan 2002 Kongres telah mengubah undang-undang tentang bantuan untuk Kolombia, sehingga semua bantuan yang diberikan untuk perang melawan obat sebelumnya, digunakan untuk kampanyenya melawan terorisme Kolombia, dan pada tahun 2002 kongres menyetujui bantuan militer non obat (*War on Terror*) pertama untuk Kolombia sebesar \$ 100 juta untuk membantu program militer Kolombia melindungi pipa minyak dari serangan gerilya.¹¹ Para pemberontak ini ada sebagai bentuk kekecewaan mereka terhadap pemerintah Kolombia dan di tahun 2001, ketiga kelompok ini masuk dalam daftar terorisme internasional yang dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat, sebagai akibat dari kegiatan-

⁹Catalina Rojas, *op.cit*, p.10

¹⁰ Washington Office on Latin America and Center for International Policy, *Analysis of the 2006 Foreign Military Training Report*, 15 November 2006. The report in its entirety can be found at <http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2006>

¹¹ Adam Isacson, *Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia*, dalam *Yale Journal of International Affairs*, 2005, p.141

Di Kolombia para teroris adalah kelompok pemberontak yaitu kelompok gerilya yang terdiri dari FARC dan ELN, serta kelompok paramiliter yaitu AUC yang semuanya mempunyai potensi ancaman keamanan terhadap wilayahnya bahkan keamanan global.

kegiatan mereka yang dianggap pemerintah Amerika Serikat mengancam kepentingan publik dan kepentingan Amerika Serikat yang ada di Kolombia. Kelompok ini juga semakin kuat dalam beberapa tahun belakangan ini berkat kerjasama yang mereka kembangkan dengan industri obat bius. Dan, akibat-akibat yang disebabkan aktivitas terorisme kelompok gerilya serta paramiliter ini sangat merugikan banyak pihak, kembali lagi hal ini tidak terlepas dari Amerika Serikat. Akibat-akibat yang ditimbulkan antara lain; meningkatnya angka kejahatan dan kekerasan, meningkatnya pengungsian, dan tersendatnya suplai energi. Tindakan-tindakan tersebut sebagian besar dilakukan oleh kelompok FARC dan ELN. Oleh karena itu, melihat tindakan mereka yang terlalu meresahkan, akhirnya kelompok ini oleh Amerika Serikat dinyatakan sebagai kelompok terorisme yang harus diperangi.

Sebenarnya, masalah-masalah yang ada pada intinya merupakan masalah umum yang ditimbulkan oleh kelompok ini, tapi dari hal yang umum tersebut ternyata ada hal pokok yang lebih penting dan menjadi *concern* Amerika Serikat dalam menentukan arah kebijakan luar negerinya terhadap Kolombia yang terkesan begitu cepat itu. Dan seperti yang sudah dikatakan sebelumnya, ini terkait dengan kepentingan nasional Amerika Serikat. Sehingga ini menjadi sangat menarik untuk ditelusuri guna mengungkapkannya sebagai jawaban atas segala teka teki yang muncul dalam pikiran kita.

C. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, maka dapat ditarik pokok permasalahan sebagai berikut:

Mengapa Amerika Serikat melakukan perubahan kebijakannya dari perang melawan *drugs* menjadi perang melawan terorisme terhadap Kolombia?

D. Kerangka Dasar Teori

Karakteristik individual aktor internasional berpengaruh terhadap jalannya peristiwa internasional. Oleh karena itu, setiap peristiwa memerlukan sebuah penyelesaian. Dan, untuk mendukung penyelesaian permasalahan yang ada, penulis menggunakan model *Aktor Rasional*. Dalam model ini politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai suatu proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini individu itu melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi, unit analisis model ini adalah pilihan-pilihan yang diambil oleh pemerintah. Dengan demikian, analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari

suatu bangsa, alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu.

Dalam model aktor rasional ini menuntut setiap negarawan untuk bertindak rasional, yaitu dalam proses memutuskan kebijakan sang aktor harus mempertimbangkan proses intelektual yang didasarkan pada pertimbangan untung rugi yang berkaitan dengan kepentingan negaranya, sehingga tercipta hasil yang optimal yaitu memperoleh keuntungan yang maksimal dan kerugian seminimal mungkin, dengan kata lain aktor yang rasional akan memilih alternatif yang mudah dan murah serta meletakkan tujuan yang kerugiannya tidak terlalu besar.¹²

Sesuai dengan model aktor rasional tersebut, Amerika Serikat merubah kebijakannya terhadap Kolombia merupakan tindakan yang logis dan telah dipikirkan secara rasional, maksudnya perubahan kebijakan yang diambil pemerintah Amerika Serikat untuk merubah dari strategi *war on drugs to war on terror* merupakan keputusan yang diyakini sebagai kebijakan politik luar negeri yang akan memperoleh hasil optimal bagi kepentingan nasionalnya.

Dalam mencapai kepentingan nasional, suatu negara berusaha memperoleh, mempertahankan atau memperbesar kekuatan negaranya. Dan, sesuai dengan teori kepentingan nasional, untuk kelangsungan hidup suatu negara maka negara harus memenuhi kebutuhan negaranya, dengan kata lain

¹² Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisasi*, PAU-SS-UGM, Yogyakarta, 1989

mencapai kepentingan nasionalnya. Dengan tercapainya kepentingan nasional maka negara akan berjalan dengan stabil baik dari segi politik, ekonomi, sosial maupun pertahanan keamanan. Ini berarti, jika kepentingan nasional terpenuhi maka negara akan tetap *survive*.

Kepentingan nasional merupakan tujuan mendasar dan faktor paling menentukan yang membantu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan nasional merupakan konsep yang sangat umum, namun merupakan unsur yang menjadi kebutuhan sangat vital bagi negara. Unsur tersebut menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan bangsa dan negara, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi. Karena tidak ada satu pun kepentingan yang mendominasi fungsi pemerintah dalam membuat keputusan, maka konsep ini dianggap lebih akurat.¹³ Teori ini pun dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori menurut Joseph Frankel, yaitu *aspirasional*, *operasional*, dan *eksplanatori-polemik*.¹⁴ Pada tingkat aspirasional, kepentingan nasional dipakai untuk menunjukkan gambaran tentang kehidupan yang baik, serangkaian tujuan ideal, yang jika memungkinkan hendak dicapai oleh negara. Jadi bila kepentingan nasional hanya diajukan pada tingkat ini, berarti kebijaksanaan itu tidak sedang dilaksanakan, tetapi menunjukkan garis besar

¹³Jack C. Plano and Roy Olton, *The International Relation Dictionary*, Sanata Barbara, California Press, 1992, p.128

¹⁴ Mohtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta, 1990, p.148

haluan kebijaksanaan tersebut. Dan tingkat aspirasional juga memiliki tujuh sifat konsepsi¹⁵, yaitu kepentingan nasional itu berjangka panjang; berakar dalam sejarah dan ideologi; merupakan sumber kritik oleh oposisi terhadap pemerintah tetapi bukan merupakan pusat perhatian pemerintah; memberikan kesadaran akan tujuan (*sense of purpose*) atau harapan terhadap kebijaksanaan; tidak perlu diartikulasikan dan dikoordinasikan secara penuh dan bisa saling bertentangan; tidak memerlukan studi kelayakan; dan lebih ditentukan oleh kehendak politik dari pada oleh kemampuan nyata.

Pada tingkat operasional, teori kepentingan nasional menunjuk pada keseluruhan kebijaksanaan yang betul-betul dilaksanakan. Dan pada tingkat ini, ada delapan hal yang membedakannya dengan kategori sebelumnya, yaitu kepentingan nasional itu berjangka pendek dan bisa dicapai dalam waktu yang tidak terlalu lama; sering muncul dari pertimbangan keharusan atau keperluan; merupakan perhatian utama pemerintah dan partai yang berkuasa; lebih dipergunakan dalam cara yang deskriptif dari pada yang normatif; karena keharusan penerapannya, kontradiksi tidak mudah ditolerir; diterjemahkan ke dalam kebijaksanaan berdasar perhitungan akan prospek keberhasilannya; lebih ditentukan oleh kemampuan untuk melaksanakan dari pada oleh kehendak politik; dan kepentingan itu bisa diatur ke dalam program-program serta minimum.

¹⁵ *ibid*

Pada tingkat eksplanatori dan polemik, teori kepentingan nasional dipakai untuk menjelaskan, mengevaluasi, merasionalisasikan dan mengkritik politik luar negeri. Alasan utama penggunaan ini adalah untuk membuktikan kebenaran argument sendiri dan kesalahan argument lawan. Konsep ini tidak dipakai sebagai sarana untuk mendeskripsikan dan menganjurkan perilaku, walaupun nampaknya demikian.

Untuk itu, secara sederhana dapat dikatakan teori kepentingan nasional merupakan konsep yang paling umum yang digunakan dalam pembahasan politik luar negeri suatu negara. Hal itu karena teori ini sering dipakai juga untuk menjelaskan perilaku suatu negara dalam politik internasional. Dan jika dikaitkan dengan jenis-jenis kepentingan nasional yang ada, tingkat operasional adalah tingkatan yang tepat bagi cerminan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kolombia yang akan mempergunakan segala cara untuk mempengaruhi dunia luar demi menjamin kepentingannya itu. Seperti batasan yang diberikan Plano tentang kepentingan nasional, sebagai berikut:

“Kepentingan nasional adalah faktor mendasar dan pokok yang menuntut para pembuat keputusan luar negeri suatu negara. Kepentingan nasional suatu negara merupakan suatu konsep yang masih umum dan hasil dari berbagai unsur yang merupakan kebutuhan yang sangat vital. Unsur tersebut menyangkut pertahanan diri, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan, militer dan kesejahteraan ekonomi.”¹⁶

¹⁶Jack C. Plano and Roy Olton, *op.cit*

Berdasarkan penjelasan teori-teori di atas, penulis akan berusaha menggambarkan apa yang menjadi alasan Amerika Serikat melakukan kerjasama, terutama dalam memberikan bantuan militer kepada Kolombia. Ini tentunya tidak terlepas dari kepentingan nasional negara adidaya tersebut yang menyangkut kepentingan minyaknya di Kolombia.

Kolombia adalah pensuplai minyak terbesar ke tujuh di dunia dan terbesar ke lima di Amerika Latin setelah Venezuela, Brazil, Argentina, dan Ekuador. Minyak merupakan pemasukan negara yang paling besar yaitu sekitar \$ 4 milyar setiap tahunnya.¹⁷ Pemerintah Kolombia berusaha meningkatkan keuntungan minyak dalam rangka untuk membangkitkan perkembangan laju ekonominya.

Dua daerah produksi minyak di Kolombia terletak di Cusiana dan Cano Limon. Keduanya terletak di daerah yang dikuasai oleh gerilyawan atau daerah yang diperebutkan militer Kolombia. Perusahaan minyak asing di Kolombia, terutama milik Amerika Serikat mengerti dengan keadaan tersebut, mau tidak mau mereka harus membayar biaya tambahan keamanan untuk perusahaannya. Hal ini juga tentu akan menambah biaya pengeluaran pengelolaan minyak di Kolombia. Namun, Amerika Serikat akan tetap mempertahankan kelangsungan perusahaan minyaknya dikarenakan total konsumsi minyak Amerika Serikat yang selalu meningkat. Diperkirakan konsumsi minyak Amerika Serikat akan naik dari tahun 1997-2020 sebanyak

¹⁷Catalina Rojas, *op.cit*

18-25 juta barel setiap harinya.¹⁸ Ini dapat dikatakan sebagai bentuk ketergantungan Amerika Serikat terhadap Kolombia terkait masalah minyak, yang dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungannya terhadap negara-negara penghasil minyak di Timur Tengah. Karena seperti yang kita ketahui, Kolombia adalah satu negara sekutu Amerika Serikat yang berada diantara negara-negara anti-Amerika lainnya di Amerika Latin.

Dari bukti di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa biar bagaimanapun juga pertahanan kilang minyak dan saluran pipanya jelas merupakan kepentingan vital Amerika Serikat di Kolombia. Karena besar kemungkinan, Kolombia akan menjadi penyuplai utama minyak untuk Amerika Serikat selama 20 tahun kedepan. Hal ini juga merupakan alasan kuat bagi Amerika Serikat untuk meneriakkan perang melawan terorisme di Kolombia.

Penggunaan teori aktor rasional yang berusaha memaksimalkan perolehan bagi kepentingan negara dengan kekuatan yang ada, juga memberikan konsekuensi bagi negara tersebut. Konsekuensinya terkait dengan perhitungan untung rugi.

Sebelumnya kita lihat keuntungan yang dapat diperoleh Amerika Serikat dengan merubah kebijakannya terhadap Kolombia. *Pertama*, dengan mengutamakan suplai minyak dari Kolombia, Amerika Serikat dapat mengurangi ketergantungannya akan distribusi minyak dari negara-negara eksportir yang anti-Amerika. *Kedua*, bantuan militer Amerika Serikat kepada

¹⁸Ibid, p.7

Kolombia bisa membantu mempertahankan perusahaan minyaknya di bagian Tengah-Utara Kolombia dari serangan para pemberontak. *Ketiga*, bantuan militer yang lengkap dari Amerika Serikat dapat dimanfaatkan untuk mengawasi dan memonitor pemerintah termasuk menjamin kelancaran investasi minyak di Kolombia. *Keempat*, bantuan militer juga bermanfaat bagi pemerintah Kolombia dalam usahanya melawan aksi anarkis para *non state actors* sebagai penentang kekuasaan negara. *Kelima*, kedua negara memperoleh keuntungan, yaitu bagi Amerika Serikat dapat memenuhi kebutuhan minyak dalam negeri dan bagi Kolombia sendiri, menambah pendapatan negara dari royalti dan pajak industri minyak tersebut dan *Keenam*, bantuan yang diberikan lebih mempererat hubungan kedua negara kearah yang lebih baik, terutama bagi Amerika Serikat dalam penggalangannya mencari dan mempertahankan sekutu.

Disamping berbagai keuntungan yang ada, Amerika Serikat juga berusaha meminimalisasikan kerugian, walaupun pada kenyataannya tetap saja tidak dapat dihindari. Kerugian yang diperoleh antara lain, dari segi *budgeting* Amerika Serikat harus mengeluarkan biaya yang tidak sedikit dalam usahanya memberikan bantuan militer guna mengamankan kepentingannya di Kolombia; meningkatnya jumlah militer tidak dapat dipisahkan dari kemungkinan terjadinya pelanggaran, termasuk pelanggaran HAM; dan tingginya angka penyerangan terhadap perusahaan eksplorasi minyak milik perusahaan Amerika Serikat dan pungutan pajak ilegal oleh para pemberontak

mengakibatkan kerugian berupa terhentinya ekspor minyak, selain itu investor juga harus membayar mahal akibat sabotase yang dilakukan oleh kelompok pemberontak untuk menanggulangi kerusakan yang ditimbulkan.

E. Hipotesa

Perubahan kebijakan pemerintah Amerika Serikat terhadap Kolombia dari perang melawan narkoba menjadi perang melawan terorisme karena meningkatnya ancaman terhadap kepentingan Amerika Serikat di Kolombia yaitu *supply* minyak.

F. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan *war on drugs* oleh Amerika Serikat
2. Menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan *war on terror* oleh Amerika Serikat
3. Menjelaskan apa yang menjadi kepentingan Amerika Serikat sehingga merubah kebijakannya terhadap Kolombia
4. Menerapkan ilmu yang telah diperoleh selama duduk dibangku kuliah dalam suatu karya ilmiah yang sesuai dengan disiplin ilmu yang dipelajari.

G. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pertimbangan bahwa metode ini lebih mudah diterapkan dalam penelitian yang pengumpulan datanya berasal dari berbagai dokumen seperti buku, surat kabar, jurnal, artikel maupun situs internet.

H. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini berdasarkan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang cenderung sepihak dan intervensif terhadap negara-negara lain. Terkait dengan kebijakannya terhadap Kolombia, perubahan kebijakan dari yang difokuskan pada perang melawan *drugs*, beralih pasca tragedi *World Trade Center* 11 September 2001 menjadi perang melawan terorisme dibawah kepemimpinan presiden George W. Bush. Sehingga secara tidak langsung penelitian ini memfokuskan pada kejadian pasca Perang Dingin diakhir tahun 1980-an sampai dengan tragedi pasca 11 September 2001.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan dalam penelitian ini terbagi dalam lima bab, yaitu:

1. Bab I:

Merupakan pendahuluan yang memuat uraian tentang pemahaman isi secara menyeluruh yang terdiri dari alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar teori, hipotesa, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

2. Bab II:

Menjelaskan kebijakan Amerika Serikat sebelum tragedi 11 September yaitu *War on Drugs* terhadap Kolombia.

3. Bab III:

Menjelaskan alasan perubahan kebijakan Amerika Serikat pasca tragedi 11 September 2001 yang berkaitan dengan kepentingan *supply* minyak Amerika Serikat dari Kolombia.

4. Bab IV:

Berisi kebijakan Amerika Serikat pasca tragedi 11 September terhadap Kolombia.

5. Bab V

Merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian.