

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konflik politik di Kolombia telah mengakar dan menjadi permasalahan yang sangat rumit. Perdagangan obat bius terbesar di dunia, dikendalikan oleh kelompok-kelompok kejahatan yang bernaung di dalam negeri ini. Kelompok-kelompok tersebut adalah kartel obat bius. Selain itu, masa *La Violencia*¹ menyisakan perseteruan yang tidak kunjung henti antara pemerintah dan kelompok Paramiliter² hingga kini karena ketidaksesuaian pembagian kue kekuasaan. Proses eskalasi yang terus menerus dari kelompok-kelompok yang anti-pemerintah membuat legitimasi di Kolombia semakin lemah. Terlebih lagi, beberapa institusi pemerintah Kolombia terkesan mandul dikarenakan korupsi yang merajalela.

Industri obat bius digerakkan oleh beberapa kelompok kejahatan yang berusaha mendapatkan keuntungan ekonomi dengan memasok obat-obatan tersebut melalui pasar gelap kepada para pemakainya. Diantara kelompok-kelompok kejahatan yang terlibat dalam melakukan praktik perdagangan obat bius secara illegal, kartel Kolombia tumbuh berkembang menjadi kelompok kejahatan

¹ Peristiwa pemberontakan akibat perseteruan dua partai politik di Kolombia, Partai Konservatif Kolombia dan Partai Liberal Kolombia yang dipicu oleh pembunuhan kandidat presiden Liberal Jorge Eliecer Gaitan pada 9 April 1948. Pemberontakan ini menyebar di seluruh penjuru negeri dan membunuh lebih dari 180.000 warga Kolombia.

² Paramiliter adalah kelompok berenjata yang terbentuk secara formal pada akhir masa La Violencia. Kelompok-kelompok ini menentang Pemerintah Kolombia dikarenakan kekecewaan terhadap pembagian kekuasaan pada masa itu.

yang terkemuka dibandingkan dengan kelompok kejahatan lainnya (*Mafia Sicilia* di Italia, *Triads* di China, *Yakuza* di Jepang, dll). Akhir 1960an, kartel Kolombia telah menjadi tokoh sentral dalam bisnis perdagangan obat bius internasional sejak perdagangan marijuana mulai membanjiri pasar Amerika Serikat. Peran kartel Kolombia dalam perdagangan obat bius internasional semakin berkembang sejak akhir 1970an ketika memutuskan untuk menjadi produsen, pemroses, dan pedagang utama dalam industri ini.

Pemerintahan Presiden Virgilio Barco Vargas, yang dimulai pada Agustus 1986, memberikan harapan tentang peningkatan kesejahteraan masyarakat. Presiden Barco merupakan presiden Kolombia yang sangat mengecam industri obat bius di Kolombia. Setidaknya, Barco telah mengguyurkan dana sebesar US\$ 1 juta untuk program “*Move Against Poverty an Drugs*”. Kebijakan ini merupakan strategi 3 tahun pelaksanaan yang diikuti dengan anggaran lanjutan sebesar US\$ 8 juta. Pencapaian dalam strategi ini, di mampu menangkap Pablo Escobar Gaviria, pucuk pimpinan kartel Medellin dan memenjarakannya serta menembak mati José Gonzalo Rodríguez Gacha pada saat pengejaran polisi Desember 1989.³ Meskipun demikian, tertangkanya Pablo Escobar tidak membuat surut produksi obat bius oleh kartel-kartel Kolombia. Di sisi lain, pergerakan kelompok Guerrilla dan Paramiliter menjadi semakin tak terkendali dan mengakibatkan banyak korban dengan aksi-aksi teror. Tak hanya itu, kelompok-kelompok dalam industri obat bius, terutama kartel Medellin juga mulai menggunakan teror demi meningkatkan *bargaining power* mereka terhadap pemerintah. Sebagai hasilnya,

³ Microsoft ® Encarta ® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. All rights reserved.

pembunuhan menjadi penyebab kematian tertinggi di tahun 1989, dengan angka kematian yang lebih tinggi sejak peristiwa La Violencia. Dalam 20 tahun terakhir, perkembangan industri obat bius menjadi sangat pesat dan berpengaruh dengan didukung maraknya konflik internal dan korupsi di pemerintahan Kolombia.

United Nations Drug Control Programme mengklaim nilai perdagangan internasional obat bius tahun 1999 mencapai US\$ 691 milyar terpusat di beberapa negara di wilayah Andean⁴, hanya industri persenjataan yang memiliki nilai perolehan kembali yang lebih tinggi dari industri ini. *Organization for Economic Cooperation and Development* memperkirakan sebanyak \$122 milyar AS dibelanjakan setiap tahunnya di AS dan Eropa untuk mengkonsumsi heroin, kokain, dan ganja, tiga jenis obat bius yang paling populer.⁵ Sejauh ini belum terdapat data akurat yang menunjukkan pembagian pasar, perbandingan nilai perdagangan yang ditunjukkan oleh jumlah konsumen obat terlarang di AS dan di Eropa, yang merupakan dua pasar terbesar bagi peredaran obat bius. Akan tetapi dari klasifikasi pasar menurut batas geografisnya telah menunjukkan bahwa dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia konsumsi obat bius ilegal di AS lebih besar. William Rhodes memaparkan rata-rata biaya yang dikeluarkan pecandu AS untuk mengkonsumsi obat bius adalah sekitar \$70 milyar tiap

⁴ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Studies on Drugs and Crime, Global Illicit Drugs Trends 2000*. P.48, Vienna.

⁵ U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, Financial Action Task Force on Money Laundering*, Volume II.

tahunnya.⁶ Angka tersebut menunjukkan bahwa lebih dari separuh pembelanjaan total pecandu di dua pasar terbesar, dilakukan di AS. Selain data di atas, UNODC memperkirakan Kolombia menguasai lebih dari 66% perdagangan obat bius internasional⁷ dan lebih dari 90% peredaran obat bius di Amerika Serikat berasal dari Kolombia⁸.

Perkembangan industri obat bius dan keadaan konflik dalam negeri Kolombia ini, memicu kekhawatiran dari masyarakat internasional, terutama AS untuk terlibat secara langsung, terlihat dari banyaknya bantuan untuk penanganan permasalahan Kolombia. *War on Drugs*, merupakan thema besar yang dikibarkan oleh masyarakat internasional dalam mendukung kebijakan anti-obat bius. Kebijakan yang mulai diberlakukan tahun 1991 di Kolombia ini, dipandang kurang mampu menekan jumlah produksi obat bius di kolombia. Hal ini terlihat dalam laporan International Narcotic Control Board (INCB), yang menunjukkan produksi obat bius yang masih tinggi. Kebijakan lainnya seperti *Andean Counterdrugs Initiative* (ACI) yang digulirkan tahun 1996. Kebijakan ini juga dipicu dari skandal obat bius dalam pemilu presiden Kolombia, *Ernesto Samper* dimana disinyalir ada aliran dana US\$6 juta dari kartel obat bius dalam

⁶ Berdasarkan data, William Rhodes and others, "*What America's Users Spend on Illegal Drugs, 1988-1993*," prepared for the Office of National Drug Control Policy, Abt Associates, Cambridge, Mass., 1995, p. 3.

⁷ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Studies on Drugs and Crime, Global Illicit Drugs Trends 2000*. P.44, Vienna.

⁸ Victoria Garcia, *More US Military Aid Released to Colombia (online)*, Centre for Defence Information Volume 6, Issue #33, 3 October, 2002. Available from <http://www.cdi.org/weekly/2002/issue33.html#2> Accessed November 17, 2007

kampanyenya.⁹ Kebijakan yang meliputi Foreign Military Financing (FMF), International Military Education and Training (IMET), Development Assistance (DA), Child Survival and Health (CSH), dan Economic Support Funds (ESF)¹⁰ masih belum mampu menangani kekacauan politik yang disebabkan oleh industri obat bius di Kolombia.

Tanpa diragukan lagi, pembunuhan dan kekacauan yang terjadi di Kolombia ditengarai oleh 2 motif besar; dalam hubungan perdagangan obat bius dan kerusuhan dalam politik. Kedua motif ini selalu menghantui negara ini selama berpuluh-puluh tahun. Dengan mempertimbangkan hubungan di atas, Presiden Ernesto Samper Pizano menawarkan perjanjian damai dengan kelompok guerrilla, yang dipandang sebagai pembuat kekacauan selama ini di Kolombia pada awal 1995. Namun, perjanjian tersebut gagal dilaksanakan karena kelompok Guerrilla melancarkan aksi perusakan beberapa waktu setelah perjanjian tersebut diberlakukan.¹¹ Agustus 1995, Presiden Samper mendelarasikan negara dalam keadaan berbahaya atas kekacauan yang dilakukan oleh kelompok teroris dengan melancarkan Plan Patriota. Plan Patriota merupakan strategi pemberantasan teroris atau kelompok pembuat kekacauan dengan memperkuat militer Kolombia dengan menyisir daerah selatan Kolombia yang disinyalir merupakan markas mereka.¹² Namun tak lama dari program Plan Patriota dilaksanakan, Presiden Samper

⁹ *Colombian Drugs Scandal* on Microsoft ® Encarta ® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. All rights reserved.

¹⁰ Andean Counterdrug Initiative (ACI) and Related Funding Programs: FY1998 - US Assistance in Colombia. Available from <http://fpc.state.gov/documents/organization/60720.pdf> Accessed February 20, 2008

¹¹ Microsoft ® Encarta ® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. All rights reserved.

¹² Adam Issacson. 2005. *Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia*. Yale Journal of International Affairs – ed. Summer/Fall 2005. P. 141

terjerat dengan skandal korupsi. 3 anggota kampanyenya – Manager Kampanye, Kepala Bagian Pengumpul Massa Kampanye, dan Menteri Pertahanan – ditangkap karena terkait dugaan korupsi dengan menerima aliran dana dari Kartel Cali untuk pendanaan kampanye presiden.¹³

Permasalahan obat bius di Kolombia belum mereda hingga tercetusnya perjanjian tentang penanganan permasalahan tersebut yang disebut Plan Colombia.

The points of PC from 1999 to 2005 in its four components: ¹⁴

i. The fight against illegal drugs and organized crime

ii. Economic and social revitalization

iii. Strengthening democratic institutions

iv. Progress in the Colombian peace process

Plan Colombia merupakan bentuk strategi yang komprehensif dari Amerika Serikat yang didesain untuk membantu permasalahan penekanan pada perdagangan obat bius dan organisasi kejahatan, revitalisasi sosial dan ekonomi, perkuatan demokrasi institusi dan pencapaian proses perdamaian antara Pemerintah dengan kelompok paramiliter.¹⁵ Program ini diperkenalkan oleh Presiden Colombia, Andres Pastrana pada tahun 1999. Kerjasama ini

¹³ Microsoft ® Encarta ® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation. All rights reserved.

¹⁴ National Planning Department and Department of Justice and Security (DNP & DJS). *Plan Colombia Progress Report 1999-2006*. Available From http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DJS_Documentos_Publicaciones/bal_plan_Col_ingles_final.pdf Accessed September 2006

¹⁵ Congressional Research Service (CRS) Report for Congress 2000-2001. *Colombia: Plan Colombia Legislation and Assistance*. Updated July 5, 2001

berlandaskan pada tanggung jawab bersama akan permasalahan perdagangan obat bius yang dapat mengancam keamanan internasional.

Awalnya, Andres Pastrana mempromosikan Plan Colombia sebagai bantuan masyarakat internasional untuk mempromosikan proses perdamaian antara pemerintah dan Kelompok Paramiliter (terutama FARC). Tetapi tujuan Pastrana terpaksa harus berubah karena terbentur dengan kepentingan Amerika Serikat dan komitmen bantuan. Kepentingan utama Amerika Serikat bukan pada proses perdamaian dan pembangunan ekonomi, tetapi pada penekanan produksi dan perdagangan obat bius yang dilakukan oleh beberapa kelompok kejahatan di Kolombia.¹⁶ Pada bulan Juni 2000, Kongres Amerika Serikat menyetujui bantuan sebesar US\$ 7.5 milyar untuk 6 tahun dengan proporsi US\$ 3.5 milyar dana berasal dari bantuan asing kepada Kolombia untuk mempromosikan tujuan Amerika Serikat di Kolombia.¹⁷

Selama periode 1999 hingga 2006, baik Kolombia dan dunia telah banyak mengalami perubahan substansial. Pemerintah Amerika Serikat, mengklaim kesuksesan Plan Colombia dengan berbagai pencapaian pada beberapa sektor.¹⁸ Antara lain pencapaian keseimbangan kekuatan antara pemerintah dan kelompok kejahatan lain, menurunnya angka kekerasan dan kriminalitas, meningkatnya

¹⁶ *Plan Colombia* Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Plan_Colombia Accessed Jan,11 2009

¹⁷ Ibid

¹⁸ Roger F. Noriega. Department of State Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs, *Plan Colombia: Major Successes and New Challenges*. Available from <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2005/q2/46564.htm> Accessed June,19 2009

penghargaan terhadap HAM, serta perbaikan perekonomian dan institusi pemerintah.¹⁹

Pasca enam tahun Plan Colombia, banyak politisi dan penelitian, seperti Adam Issacson (Direktur Program *International Policy in Washington*) dan *Center for Strategy and International Studies* (CSIS), yang membuktikan bahwa Plan Colombia mengalami kegagalan dalam mencapai tujuannya.

*Adam Issacson said, "The fumigation strategy, however, has utterly failed to affect the price, purity, or availability of Colombian cocaine and heroin on U.S. streets. The economics is simple: if drugs are scarcer, prices should rise. But that has not happened."*²⁰

Pemerintah memperkirakan harga per gram kokain yang dijual dari jalanan rata-rata berkisar US\$ 132,09 pada tahun 1998, sebanding dengan harga terendah yang pernah dicatat tahun 1981. Pada tahun 2003, dimana Plan Colombia masih diberlakukan, harga kokain di jalanan justru turun ke titik US\$ 106,54 per gramnya.²¹

Seperti yang diharapkan, pemerintah Kolombia dengan cepat membantah pandangan ini. Paradoks kedua pandangan benar sampai batas tertentu tergantung dari perspektif yang digunakan. Menurut John Walters tahun 2003, dengan menghancurkan produksi koka dan sumbernya adalah cara yang paling tepat untuk mengacaukan pasar obat bius.²² Kenyataannya, strategi tersebut tidak terlalu memengaruhi harga, keaslian dan ketersediaan obat bius dari Kolombia di pasar

¹⁹ Ibid

²⁰ Adam Issacson. 2005. *Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia*. Yale Journal of International Affairs – ed. Summer/Fall 2005. P. 143

²¹ Ibid

²² White House Office of National Drug Control Policy, "Coca Cultivation in Colombia, 2002," <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press03/022703.html> Accessed February 27, 2003

Amerika Serikat. Secara ekonomi, jika barang hanya tersedia dalam jumlah sedikit, maka harga akan naik. Tetapi yang terjadi, pada tahun 1998 pemerintah Amerika Serikat memperkirakan harga jual kokain di jalanan berkisar US\$ 151 per gram. Pada tahun 2006, Laporan UNODC menunjukkan harga justru menurun mencapai US\$ 94 per gram²³. Bukan hanya itu, Provinsi Meta-Guaviare di Kolombia bagian selatan merupakan episentrum penanaman koka tahun 1996. Tahun 2002, Setelah Amerika Serikat menjalankan penyemprotan untuk merusak tanaman koka di berbagai lahan, Meta-Guaviare tetap menjuarai sebagai provinsi dengan jumlah produksi dan lahan terbesar di Kolombia.²⁴ Ironisnya, Hasil ini sangatlah berkebalikan dengan tujuan dan besarnya dana yang dianggarkan untuk Plan Colombia. Oleh karena itu, mengkaji kegagalan Plan Colombia dalam mengurangi produksi obat bius di Kolombia merupakan sesuatu yang menarik untuk dipelajari.

B. Pokok Permasalahan

Setelah membaca sekilas uraian singkat latar belakang masalah, maka penulis berkeinginan untuk mengajukan pokok permasalahan berupa rumusan masalah sebagai berikut : Mengapa Plan Colombia Gagal Dalam Mengurangi Produksi Obat Bius Di Kolombia?

²³UNODC World Drugs Repport 2008. From: http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR2008_Cocaine_market.pdf Accessed Jan 11, 2009

²⁴ Adam Issacson. 2005. *Failing Grades: Evaluating the Results of Plan Colombia*. Yale Journal of International Affair – ed. Summer/Fall 2005.

C. Kerangka Teori

Teori Intervensi

“To intervene is to enter into an ongoing system of relationship, to come between or among persons, groups, or objects for the purpose of helping them... An intervener ... assists a system to become more effective in problem solving, decision making, and decision implementation in such a way that the system can continue to be increasingly effective in these activities and have a decreasing need for the intervener.”²⁵

Menurut Chris Argyris setidaknya diperlukan 3 persyaratan yang harus dipenuhi yang mendasari intervensi²⁶, antara lain:

1. Intervensi harus menghasilkan informasi yang valid dan berguna bagi pihak-pihak yang bersangkutan.
2. Adanya kebebasan dalam menentukan pilihan terhadap intervensi yang akan dilakukan.
3. Pihak-pihak yang terkait harus memiliki komitmen terhadap tanggung jawab atas pilihan dan implikasinya.

Teori ini menjelaskan bahwa Plan Colombia dipercaya sebagai bentuk intervensi Amerika Serikat untuk mencapai kepentingan-kepentingan nasionalnya di Kolombia. Hal ini ditunjukkan pada saat perundingan antara Andres Pastrana dengan Kongres Amerika Serikat di awal Plan Colombia ini direncanakan, yang mana Kongres menyetujui dengan beberapa penambahan tujuan selain beberapa

²⁵ Argyris, Chris. *Intervention Theory and Method: A Behavioral Science View*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1970. P. 15-16

²⁶ Ibid

point yang diajukan oleh Pastrana, terutama tentang kebijakan luar negeri Amerika Serikat: War on Drugs.

Pengiriman bantuan berbentuk pasukan dan peralatan-peralatan militer, bukan tanpa maksud. Di beberapa studi mempelajari bahwa pengiriman pasukan dan peralatan militer tidak memberikan perbaikan yang signifikan terhadap sistem politik jika dibandingkan dengan besarnya dana yang mendukung program tersebut. Selain itu, intervensi asing oleh Amerika Serikat dalam Plan Colombia menghasilkan pengaruh yang sangat besar terhadap industri obat bius di Kolombia. Bentuk bantuan yang lebih didominasi dengan pengiriman bantuan militer untuk menekan produksi obat bius, memaksa industri ini harus bertahan di bawah tekanan. Hingga diduga intervensi Amerika Serikat memunculkan suatu fenomena yang disebut *Balloon Effect*. Oleh karena itu, Teori Intervensi diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

The Balloon Effect

Efek balon merupakan efek yang paling sering ditemukan pada kritisasi terhadap Kebijakan Anti-Obat Bius Amerika Serikat. Efek ini menggambarkan perubahan basis perusahaan obat bius ke daerah baru sebagai respon terhadap kampanye pemusnahan area penanaman.

Berikut *United Nations Development Program on Colombia* (UNDP) memberikan penjelasan tentang Balloon Effect²⁷:

“The economic mechanism underlying the global effect is quite simple: the success of eradication in one area temporally reduces the supply, and that translate into a price rise. Then, given that the supply function is fairly elastic, higher prices stimulate people to plant crops in other place”. The costs to start planting are quite low “Given that the majority of property rights on land planted with illicit crops is ill defined.”

Efek ini sangat tepat sebagai penggambaran pergerakan “Perusahaan Obat Bius” di Kolombia. Kampanye pemusnahan lahan penanaman membuat perusahaan tersebut harus berpindah ke tempat yang tidak terjangkau oleh pihak-pihak yang pro terhadap anti-obat bius.

D. Hipotesa

Hipotesis dari skripsi Kegagalan Plan Colombia Dalam Menekan Produksi Obat Bius di Kolombia adalah:

Pertama, Intervensi Amerika Serikat dalam bentuk Plan Colombia memicu terjadinya Ballon Effect. Kedua, Ballon Effect yang terjadi di Kolombia memberi pengaruh terhadap negara-negara Andean untuk memenuhi suplai obat bius di pasar Amerika Serikat.

²⁷ National Human Development Report Chapter 13: Taking Narcotics Out of the Conflict: The War on Drugs. pnud.org United Nations Development Programme Colombia. 2003 Available from http://en.wikipedia.org/wiki/Balloon_effect Accessed June,19 2009

E. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian skripsi ini ditekankan pada peristiwa-peristiwa dari tahun 2000 sampai pada tahun 2006. Jangkauan ini didapatkan dari awal Plan Colombia ini dideklarasikan hingga proses evaluasi setelah enam tahun program tersebut dilaksanakan.

F. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian dalam skripsi ini bersifat deskriptif analisis yaitu menjelaskan dan menganalisa permasalahan berdasarkan data dan informasi yang dikumpulkan. Pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan dengan mencari informasi, berita analisis, konsep-konsep hasil pemikiran para ahli yang dimuat dalam buku karya tulis ilmiah, artikel, jurnal politik. Dan juga didapat dari lembaga-lembaga pemerintahan. Selanjutnya data diperoleh dari dalam maupun luar negeri.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini terdiri dari lima bab yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

Bab pertama yang merupakan pendahuluan akan berusaha memberikan gambaran umum mengenai Plan Colombia, rumusan pertanyaan penelitian, hipotesa, dan kerangka berpikir yang digunakan. Pada bab ini akan diuraikan metodologi serta sistematika penelitian agar dapat memperkuat dasar penelitian ini.

Pada bab kedua, akan dipaparkan bagaimana situasi politik di Kolombia, bagaimana latar belakang aktor-aktor di balik produksi obat bius dan sistem kerjanya.

Pada bab ketiga, akan dipaparkan penjelasan tentang intervensi Amerika Serikat di Kolombia, latar belakang, tujuan-tujuan dan rencana implementasi Plan Colombia dan evaluasinya.

Bab ini akan menjelaskan bagaimana Plan Colombia gagal dalam mengurangi produksi obat bius di Kolombia

Kesimpulan dan saran akan menjadi bagian kelima dari skripsi, yang merupakan bagian akhir dari penulisan.