

**PERUBAHAN KEBIJAKAN WAR ON DRUGS AMERIKA SERIKAT
TERHADAP PERDAGANGAN OPIUM DI AFGHANISTAN PADA MASA
PEMERINTAHAN OBAMA**

SKRIPSI

**Diajukan kepada Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya untuk
Memenuhi Salah Satu Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Sosial
(S.Sos.) dalam Bidang Hubungan Internasional**



Oleh:

**BAYU SAPUTRA
NIM. I72217066**

**PRODI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
2021**

PERTANGGUNGJAWABAN PENULISAN SKRIPSI

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Bayu Saputra

NIM : I72217066

Program Studi : Hubungan Internasional

Judul Skripsi : Perubahan Kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat Terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada Masa Pemerintahan Obama

Menyatakan dengan sungguh-sungguh bahwa:

- 1). Skripsi ini tidak pernah dikumpulkan pada lembaga pendidikan manapun untuk mendapatkan gelar akademik
- 2). Skripsi ini adalah benar-benar hasil karya saya secara mandiri dan bukan merupakan hasil plagiasi atas karya orang lain.
- 3). Apabila skripsi ini di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan sebagai hasil plagiasi, saya bersedia menanggung segala konsekuensi hukum yang terjadi.

Surabaya, 18 November 2021

Yang menyatakan



NIM. I72217066

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Setelah melakukan bimbingan, arahan, dan koreksi terhadap penulisan skripsi yang ditulis oleh:

NAMA : Bayu Saputra

NIM : I72217066

Program Studi : Hubungan Internasional

Yang berjudul: **Perubahan Kebijakan War on Drugs Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada Masa Pemerintahan Obama**, saya berpendapat bahwa skripsi tersebut sudah diperbaiki dan dapat disajikan dalam rangka memperoleh gelar sarjana Ilmu Sosial (S.Sos.) dalam bidang Hubungan Internasional.

Surabaya, 18 November 2021



Pembimbing

Moh. Fathoni Hakim, M.Si

NIP. 198401052011011008

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Skripsi oleh Bayu Saputra dengan judul: "Perubahan Kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada Masa Pemerintahan Obama" telah dipertahankan dan dinyatakan lulus di depan Tim Penguji Skripsi pada tanggal 14 Januari 2022

TIM PENGUJI SKRIPSI

Penguji I



M. Fathoni Hakim, M.Si
NIP. 198401052011011008

Penguji II



Zaky Ismail, M.Si
NIP. 198212302011011007

Penguji III



Rizki Rahma dan Nurika, MA
NIP. 199003252018012001

Penguji IV



Ridha Amaliyah, S.I.P., MBA
NUP. 201409001

Surabaya, 14 Januari 2022

Mengesahkan
Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Dekan



Prof. Akh. Muzakki, M.Ag., Grad.Dip.SEA, M.Phil., Ph.D.
NIP. 197402091998031002

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI



KEMENTERIAN AGAMA UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Bayu Saputra
NIM : 172217066
Fakultas/Jurusan : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Hubungan Internasional
E-mail address : baysaputraa@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif atas karya ilmiah :
 Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....) yang berjudul :

PERUBAHAN KEBIJAKAN WAR ON DRUGS AMERIKA SERIKAT TERHADAP PERDAGANGAN OPIUM DI AFGHANISTAN PADA MASA PEMERINTAHAN OBAMA

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Ekslusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara **fulltext** untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 10 Januari 2022

Penulis

(Bayu Saputra)

ABSTRACT

Bayu Saputra, 2021. *Alteration in the United States of America War on Drugs Policy towards the Opium Trade in Afghanistan during the Barack Obama Administration*

This research aims to explain the factors that influence the alteration in the United States (US) *War on Drugs* policy towards the opium industry that mushroomed in Afghanistan during the Obama administration. In this research, researchers used qualitative research methods with explanatory types and used data obtained from interviews, literature studies, and internet sources. The researcher used the theory of the Foreign Policy Decision Making Process which was initiated by William D. Coplin with a focus on the nation-state level of analysis. The results showed that the alteration of US *War on Drugs* policy occurred at the level of *program changes*. The alteration of US *War on Drugs* policy towards the opium trade in Afghanistan during the Obama administration was influenced by various factors. First, the emergence of the phenomenon of narco-terrorism between opium syndicates and the Taliban. Second, the discovery of a new distribution route through Africa that threatens US. Third, the dominance of Democratic Party cadres in the US political bureaucracy. Fourth, the superiority of the US military in Afghanistan in terms of quantity and quality, supported by a good budget arrangement. And fifth, Obama's idiosyncratic influence as an open, rational and accommodative-cooperative decision maker. Referring to these factors, it can be concluded that the change in US *War on Drugs* policy towards the Afghan opium trade during the Obama administration was caused by situations and challenges that changed from time to time.

Keywords: *War on Drugs, United States of America, Afghanistan, Opium Trade*

ABSTRAK

Bayu Saputra, 2021. *Perubahan Kebijakan War on Drugs Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada Masa Pemerintahan Obama.* Skripsi Program Studi Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UIN Sunan Ampel Surabaya

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat (AS) terhadap industri opium yang menjamur di Afghanistan pada masa pemerintahan Barack Obama. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian eksplanatif serta menggunakan data yang didapat dari metode wawancara, studi literatur, dan penelusuran internet. Peneliti menggunakan teori Proses Pengambilan Keputusan Luar Negeri yang digagas William D. Coplin dengan fokus tingkat analisa negara bangsa (*nation-state*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terjadi pada tingkat *program changes*. Perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama turut dipengaruhi oleh berbagai faktor. Pertama, munculnya fenomena narkoterorisme antara sindikat opium dan Taliban. Kedua, ditemukannya jalur distribusi baru melalui Afrika yang mengancam AS. Ketiga, dominasi kader Partai Demokrat di dalam birokrasi politik dalam negeri AS. Keempat, superioritas militer AS di Afghanistan secara kuantitas maupun kualitas. Dan yang kelima, pengaruh idiosinkratik Obama sebagai pengambil keputusan yang terbuka, rasional dan akomodatif-kooperatif. Merujuk pada faktor-faktor tersebut, maka dapat disimpulkan perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium Afghanistan pada masa pemerintahan Obama disebabkan oleh situasi dan tantangan yang berubah dari masa ke masa.

Kata kunci: *War on Drugs*, Amerika Serikat, Afghanistan, Perdagangan Opium

DAFTAR ISI

SAMPUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	i
PENGESAHAN TIM PENGUJI	ii
MOTTO	iii
PERSEMBAHAN	iv
PERTANGGUNGJAWABAN PENULISAN SKRIPSI	v
PERNYATAAN PUBLIKASI PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
ABSTRACT	vii
ABSTRAK	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Penelitian Terdahulu	9
F. Argumentasi Utama.....	20
G. Sistematika Penulisan	21
BAB II KERANGKA TEORITIK	23
A. Definisi Konseptual	24
1. Kebijakan <i>War on Drugs</i>	24
2. Pemberantasan Narkotika	25
3. Perdagangan Opium	26
4. Narkoterorisme	27
5. Perubahan Kebijakan Luar Negeri	29

B. Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (William D. Coplin)	30
BAB III METODE PENELITIAN	41
A. Pendekatan & Jenis Penelitian	41
B. Lokasi & Waktu Penelitian	42
C. Tingkat Analisa	43
D. Tahap - Tahap Penelitian	47
1. Tahap Persiapan	47
2. Tahap Pelaksanaan	48
3. Tahap Analisis Data	48
E. Teknik Pengumpulan Data	48
F. Teknik Analisis Data	49
G. Teknik Pengujian Keabsahan Data	50
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISA DATA	52
A. PENYAJIAN DATA	52
1. Dinamika Krisis Opium Afghanistan.....	52
2. Perubahan Kebijakan <i>War on Drugs</i> AS dari Masa Pemerintahan Bush hingga Obama	59
B. ANALISIS DATA	69
1. Konteks Internasional yang Memengaruhi Kebijakan <i>War on Drugs</i> Obama	70
2. Politik Dalam Negeri yang Memengaruhi Kebijakan <i>War on Drugs</i> Obama.....	75
3. Kapabilitas Militer dan Ekonomi Amerika Serikat yang Memengaruhi Kebijakan <i>War on Drugs</i> Obama	80
4. Personalitas Obama sebagai Pengambil Keputusan.....	85
5. Interaksi antar Konsep dalam Proses Perubahan Kebijakan <i>War on Drugs</i> pada Masa Pemerintahan Obama	95
6. <i>Program Changes</i> dalam Kebijakan <i>War on Drugs</i>	100
BAB V KESIMPULAN	102
A. Kesimpulan	102
B. Saran.....	103
DAFTAR PUSTAKA	105
Lampiran	112

A. Lampiran 1	112
B. Lampiran 2	119

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1 Komparasi Kebijakan <i>War on Drugs</i> AS pada Masa Pemerintahan George W. Bush & Barack Obama	68
Tabel 4.2 Komparasi Determinan Coplin pada Masa Pemerintahan George W. Bush & Barack Obama	98

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Grafik UNODC's Afghanistan Opium Survey 1994-2010	3
Gambar 2.1 Model Pembuatan Keputusan Luar Negeri menurut William D. Coplin.....	31
Gambar 3.1 Tingkat Analisa disiplin ilmu Hubungan Internasional (<i>Level of Analysis</i>	45
Gambar 4.1 Peta Jalur Penyelundupan Opium dan Heroin dari Afghansitan	55
Gambar 4.2 Bagan Klasifikasi Aktor-Aktor Dalam Industri Opium Afghansitan, Disarikan Peneliti Dari “The Global Afghan Opium Trade”	56
Gambar 4.3 Grafik Fluktuasi Angka Kultivasi Opium Setiap Tahun	64
Gambar 4.4 Peta Rute Perdagangan Heroin Afghanistan	74
Gambar 4.5 Grafik Alokasi Dana Untuk Masing-Masing Strategi Kontra-Narkotika AS di Afghanistan (2002-2017)	81
Gambar 4.6 Interaksi antar variabel (X) dalam memengaruhi perubahan kebijakan <i>War on Drugs</i> AS (Y)	95

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perdagangan narkotika ilegal selalu menjadi problematika global yang tak kunjung usai. Bahkan perkembangan globalisasi yang mengusung dunia tanpa batas (*world without borders*) semakin rentan untuk dimanfaatkan para aktor kejahatan transnasional terorganisir (*transnational organized crime*) dalam beroperasi dan bertransaksi. Alih-alih dimanfaatkan sebagai keperluan medis, narkotika seringkali disalahgunakan untuk tujuan rekreasi dan profit bisnis semata. Hal ini dikarenakan perdagangan ilegal narkotika menghasilkan profit yang cukup besar mulai dari bahan mentah hingga barang jadi yang marak diperjual belikan secara ilegal. Dalam koridor internasional sendiri, *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* melahirkan tiga konvensi yang menjadi acuan utama hukum tentang narkotika bagi negara-negara anggota, yakni: *the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961*, *the Convention on Psychotropic Substances of 1971*, dan *the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988*.¹

Salah satu bahan mentah narkotika yang diperdagangkan secara ilegal yaitu opium. Tanaman dengan nama latin *Papaver Somniferum* ini mampu tumbuh subur di iklim sub-tropis di hamparan pegunungan, utamanya di wilayah

¹ United Nations Office on Drugs and Crime, "Legal Framework for Drug Trafficking," diakses 5 Juli 2021, <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/legal-framework.html>.

yang dilintasi Jalur Sutra, dari Mediterania hingga Asia Tengah.² Sekitar 12% kandungan getah opium terdiri dari morfin alkaloid analgesik, yang dapat diproses secara kimiawi untuk menghasilkan heroin dan opioid sintetik lainnya untuk kebutuhan medis maupun ilegal. Karena penanamannya yang hanya membutuhkan sedikit air dan permintaan (*demand*) yang selalu meningkat secara global, banyak petani di wilayah pedesaan yang memilih untuk menanami lahan dengan tanaman opium.

Hingga dewasa ini, budidaya ladang opium bertransformasi menjadi suatu tren di wilayah pegunungan yang dijuluki Bulan Sabit Emas (*Golden Crescent*). Lahan opium ini mencangkup wilayah pegunungan di Iran, Pakistan, dan Afghanistan.³ Dalam penelitian ini, peneliti akan berfokus pada negara Afghanistan mengingat negara ini merupakan negara dengan produksi opium tertinggi di dunia. Tercatat pada tahun 2013 saja, Afghanistan menyumbang sebanyak 80% dari pasokan opium global.⁴ Hal ini membuat eksekutif UNODC, Yuri Fedotov menyebut Afghanistan sebagai “*fully-fledged narco-state*”.⁵ Setiap tahunnya, ribuan ton opium diproduksi secara ilegal di Afghanistan yang kemudian nantinya akan diubah menjadi heroin untuk menjangkau pasar dunia.

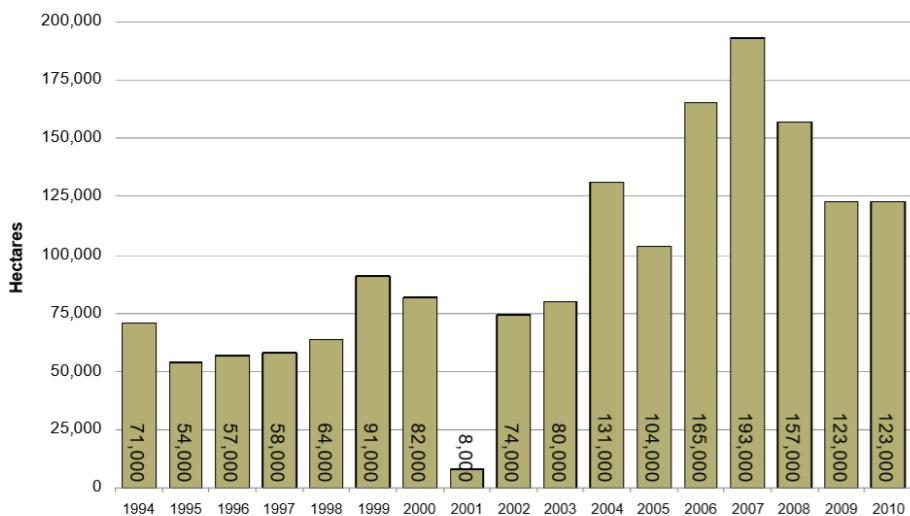
² "History of Opium", DEA, diakses 13 Maret 2021, <https://www.deamuseum.org/ccp/opium/history.html#:~:text=It%20flourishes%20in%20dry%2C%20warm,America%2C%20notably%20Colombia%20and%20Mexico>

³ Mercille Julien, *Julien Mercille. Cruel Harvest: US Intervention in the Afghan Drug Trade*, Asian Affairs, vol. 45 (London: Pluto Press, 2014), <https://doi.org/10.1080/03068374.2014.874706>.

⁴ Ibid., 3.

⁵ Fredrik Dahl, "Afghanistan Risks Becoming Narco-State", *Reuters*, diakses 20 Juli 2021, <https://www.reuters.com/article/2013/10/09/us-afghanistan-drugs>

Gambar 1.1: Grafik UNODC's Afghanistan Opium Survey 1994-2010



Sumber: "Afghan Opium Survey 2011", UNODC

Berdasarkan survey yang dilakukan *Afghanistan Ministry of Counter-Narcotics* (AMC) yang bekerjasama dengan *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), budidaya tanaman opium di Afghanistan pada tahun 2007 mencapai 193.000 hektar. Pada 2008 jumlah ladang opium mengalami penurunan 157.000 hektar. Setidaknya 200.000 populasi Afghanistan adalah pengguna reguler narkotika dalam bentuk opium atau heroin.⁶ Meskipun telah diberlakukan pemberantasan besar-besaran yang digawangi pemerintah Afghanistan bersama NATO, opium seakan telah mengakar menjadi komoditas yang umum dikonsumsi secara reguler dan diperjual-belikan hingga saat ini.

Syahdan, pasca tragedi 9/11 yang menimpa Amerika Serikat (AS), George W. Bush menginisiasi *“Operation Enduring Freedom”* untuk menginvasi Afghanistan dengan tujuan menumbangkan Taliban. Kelompok teroris ini

⁶ “Afghanistan Drugs Use Survey 2005”, Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, UNODC Country Office for Afghanistan, 13-14.

dianggap memberi perlindungan kepada Osama bin Laden selaku dalang dibalik tragedi 9/11 untuk bersembunyi.⁷ Di tengah pusaran konflik bersenjata dengan Taliban pada 2004, AS di bawah kepemimpinan Presiden Bush mulai memanifestasi kebijakan luar negeri ‘*War on Drugs*’ demi mengatasi krisis opium di Afghanistan. Bekerjasama dengan pemerintah Afghanistan, AS menginisiasi *U.S Five Pillars Plan* yang meliputi:

1. Public Information (PI):

Dirancang sebagai program tahunan untuk membantu pemerintah Afghanistan mencapai pengurangan dalam budidaya dan produksi opium secara berkelanjutan melalui edukasi, keterlibatan langsung dan informasi publik terkait narkotika di Afghanistan.

2. Alternative Development (AD):

Dirancang untuk membantu pemerintah Afghanistan menetapkan pilihan alternatif ekonomi selain penanaman opium bagi masyarakat Afghanistan, terutama para petani melalui donasi yang dikelola *United States Agency for International Development (USAID)*.

3. Elimination/Eradication:

Dirancang untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam mencegah dan mengurangi penanaman opium dengan meluncurkan program pemberantasan lahan opium secara berkala.

4. Interdiction:

⁷ "September 11 Attacks", *Enclycopedia Britannica*, diakses 30 Maret 2021, <https://www.britannica.com/event/September-11-attacks>

Berfokus pada pengurangan perdagangan narkotika di Afghanistan dengan membantu pemerintah Afghanistan membangun kapasitasnya agar mampu membongkar organisasi kejahatan transnasional.

5. Law Enforcement/Justice Reform:

Meliputi upaya polisi dan sektor lembaga peradilan untuk membantu pemerintah Afghanistan meningkatkan supremasi hukum secara keseluruhan, khususnya di bidang penegakan hukum terkait narkotika.⁸

US Five Pillars Plan berperan sebagai tonggak awal kerjasama luar negeri AS-Afghanistan dalam pemberantasan perdagangan gelap opium, namun fokus implementasi kebijakannya pun berubah-ubah mengikuti situasi yang terjadi di Afghanistan. Kebijakan ini berperan sebagai prinsip agar tidak melanggar yuridiksi pemerintah Afghanistan sendiri.⁹ Sejak era Bush, kebijakan *War on Drugs* yang ditempuh AS dalam memberantas opium di Afghanistan beberapa kali mengalami perubahan pendekatan. Pada masa kepemimpinan Bush, strategi AS ditekankan pada eradikasi terhadap tanaman opium yang dikelola petani lokal Afghanistan. Dalam proses pemberantasan ini, *Drugs Enforcement Administration* (DEA) bekerjasama dengan *Afghan Special Narcotics Forces* (ASNF) mendatangi ladang-ladang opium di wilayah pedesaan Afghanistan. Jika petani lokal enggan untuk bekerjasama, maka akan dilakukan pemusnahan ladang secara paksa.¹⁰ Pada akhir Desember 2008 melalui surat resmi *U.S Departement of Defense* (DoD), AS

⁸ Ambassador Thomas A Schweich, "U.S COUNTERNARCOTICS STRATEGY FOR AFGHANISTAN," *U.S Departement of State*, (2007), 20.

⁹ *Ibid.*, 18.

¹⁰ Jon Hemming, "US and Afghan meets on aerial opium spray", *Reuters*, 2007, diakses 17 Maret 2021, <https://www.reuters.com/article/us-afghan-drugs-idUSISL10021720071008>

juga memodifikasi strategi kontra-narkotikanya dengan memperbolehkan personel militer AS untuk terlibat langsung dalam operasi pemberantasan narkotika.¹¹

Pada Januari 2009, Barrack Hussein Obama dari partai Demokrat terpilih menjadi presiden AS dengan Joe Biden sebagai wakilnya. Transisi kepemimpinan ini menghembuskan nafas baru bagi kebijakan *War on Drugs* AS untuk Afghanistan. Pendekatan *War on Drugs* AS untuk Afghanistan pada periode Obama juga turut diubah. Dalam dokumen *Special Representatives for Afghanistan and Pakistan (SRAP)*, tertulis bahwa:

“Our new whole-of government approach emphasizes interdiction, instead of eradication, and has two goals: (1) to counter the insurgency-narcotics nexus and reduce funding to the Taliban and other anti-Afghan government forces; and (2) to alleviate the corruption-narcotics nexus and strengthen ties between the Afghan people and their government.”¹²

Dalam dokumen tersebut, pemerintahan Obama melarang eradikasi ladang opium, namun tetap membiarkan pemerintah provinsi Afghanistan yang melakukannya dan mengganti strategi lama dengan operasi interdiksi¹³ kontra-narkoterorisme beserta program pengembangan alternatif di wilayah pedesaan Afghanistan. Obama berharap pendekatan baru yang lebih tepat sasaran ini mampu memberantas perdagangan Opium di Afghanistan dengan lebih efektif.

11 *Ibid.*, 6.

¹² "Afghanistan & Pakistan Regional Stabilization Strategy", *Office of Special Representatives for Afghanistan & Pakistan* (2010), 15-16.

¹³ Menurut definisi dari *Drugs Enforcement Administrassion* (DEA), interdiksi adalah operasi penyergapan untuk memutus mata rantai perdagangan narkotika.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan peneliti, dapat diketahui bahwa isu perdagangan opium di Afghanistan sejauh ini tetap menjadi permasalahan yang krusial bagi AS pada setiap periode kepemimpinan yang berbeda. Di tanah Afghanistan, krisis opium menjadi akar permasalahan kemiskinan, kesehatan dan instabilitas politik. Di samping itu, industri opium Afghanistan yang berskala global juga mengancam AS sebagai negara dengan jumlah pengguna narkotika terbesar di benua Amerika. AS tidak hanya berperang melawan terorisme, namun juga turut berperang melawan industri opium melalui kebijakan *War on Drugs*-nya. Pada penelitian ini, peneliti ingin mencari tahu lebih lanjut apa yang mendorong perubahan kebijakan *War on Drugs* AS untuk Afghanistan pada era Obama. Pemilihan topik penelitian dilandasi ketertarikan peneliti akan krisis opium Afghanistan yang menjadi ancaman bagi kemanan manusia (*human security*), serta bagaimana negara adidaya seperti AS merespon krisis tersebut.

Maka dari itu, perubahan kebijakan *War on Drugs* AS yang terjadi pada masa pemerintahan Obama ini akan menarik untuk diteliti lebih lanjut terkait faktor yang mendorong perubahan hingga dampaknya. Dengan banyaknya penelitian terdahulu yang mengkaji konflik Afghanistan dari perspektif *war on terror*, akan lebih menarik bila peneliti mencoba mengkaji konflik Afghanistan dari perspektif *War on Drugs*. Mengacu pada latar belakang masalah tersebut, peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut perubahan kebijakan *War on Drugs* AS dalam memberantas perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, maka dapat ditarik sebuah fokus rumusan masalah dari penelitian sebagai berikut:

“Mengapa terjadi perubahan kebijakan War on Drugs Amerika Serikat terhadap perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama?”

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi fokus peneliti yang telah diuraikan di atas, maka tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisa faktor-faktor yang mendorong perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Manfaat akademis dalam penelitian ini yaitu sebagai bentuk implementasi Ilmu Hubungan Internasional melalui teori-teori serta konsep-konsep yang telah didapatkan peneliti selama masa perkuliahan, serta sebagai bahan tambahan penelitian atau mendalami wawasan terkait kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam menangani permasalahan opium di Afghanistan

2. Manfaat Praktis

Adanya penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para akademisi Indonesia maupun mancanegara. Hingga saat ini, Afghanistan masih berjaya menjadi produsen opium terbesar di dunia. Konsumen utamanya merupakan negara-negara Eropa, namun sejak 2009 mulai merambah ke negara-negara Afrika.¹⁴ Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi pemerintah Indonesia dalam pengambilan keputusan untuk menangani permasalahan narkotika. Mengingat bagi negara berkembang seperti Indonesia, narkotika merupakan momok yang mengerikan. Indonesia sejauh ini tak hanya menjadi negara transit bagi perdagangan ilegal narkotika, namun juga merupakan pasar potensial bagi jaringan narkotika transnasional. Terhitung pada tahun 2017 saja, penyitaan narkotika jenis *crystalline methamphetamine* (shabu) di Indonesia mencapai 7,544.77 gr.¹⁵

E. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian yang berjudul “Perubahan Kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama” ini, peneliti merujuk pada penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Penelitian-penelitian tersebut akan menjadi referensi peneliti dalam mengerjakan skripsi ini. Beberapa penelitian tersebut antara lain:

¹⁴ “The Business of Drugs”, Episode 2, *Netflix Documentary*, ditonton pada 8 Juni 2021

¹⁵ UNODC, "Synthetic Drugs in East and Southeast Asia", Global SMART Programme, (2020), 49.

Pertama, artikel jurnal yang berjudul “*Upaya UNODC Dalam Menangani Narco-Terrorism di Afghanistan Periode 2011-2014*” yang ditulis oleh Ribka Cimeta, mahasiswi jurusan Hubungan Internasional Universitas Diponegoro. Dalam artikel jurnalnya, ia menganalisa upaya UNODC menggunakan teori liberalisme institusional. Ia mengemukakan bahwa sebagai institusi internasional, UNODC berkewajiban membuat suatu *country programme* dalam menyelesaikan problematika konflik terorisme dan perdagangan narkotika di Afghanistan. Dalam menjalankan suatu *country programme* tersebut, UNODC mengimplementasi empat sub-program lain: 1) *Research, Policy and Advocacy*, 2) *Law Enforcement Capacity Building*, 3) *Criminal Justice*, 4) *Health and Alternative Live hoods*. Penelitian Ribka Cimeta menemukan hasil bahwa dari berbagai program yang ada, UNODC terlihat lebih berfokus pada aspek publikasi penelitian dan penguatan institusi hukum di Afghanistan. Namun UNODC mengalami beberapa kendala dalam implmentasi kebijakannya. Kendala utama berasal dari kondisi keamanan Afghanistan itu sendiri. Karena besarnya jaringan perdagangan narkotika dan terorisme di Afghanistan, mengakibatkan kerjasama antara UNODC dan pemerintah lokal terhambat. Hambatan tersebut di antaranya: 1). kondisi tanah Afghansitan yang kering menghambat usaha UNODC dalam memperkenalkan pilihan alternatif tanaman lainnya kepada para petani, 2) Tingkat kemiskinan yang tinggi di antara masyarakat Afghanistan, 3) stabilitas politik yang rendah karena maraknya serangan teroris dan korupsi di badan pemerintah Afghanistan sendiri.

Kedua, sebuah buku yang berjudul '*Counterinsurgency in Afghanistan*' oleh Seth G. Jones. Dalam bukunya, Jones menulis bahwa ancaman non-tradisional di Afghanistan tidak hanya berasal dari Taliban, melainkan banyak pihak yang bekerjasama satu sama lain demi melengserkan pemerintahan demokratis Afghanistan. Di antaranya *Hezb-i-Islami*, *the Haqqani network*, suku-suku lokal, serta organisasi kriminal. Dalam bukunya, Seth G. Jones berargumen bahwa intervensi asing memang sangat diperlukan saat ini, mengingat kurangnya kapabilitas pemerintah Afghanistan dalam menyelesaikan permasalahan internalnya sendiri. Argumen ini didasari oleh pengalamannya sendiri ketika ia mengunjungi Afghanistan untuk mewawancara polisi lokal dalam rangka riset. Ia menganggap bahwa para personel *Afghan National Police* masih banyak mempraktikkan korupsi, tidak kompeten, dan cenderung patuh kepada perintah komandan lokal alih-alih pemerintah pusat. Ini merupakan kesalahan bobrok yang struktural. Bagaimanapun polisi adalah lengan utama dari pemerintah dalam menekan kriminalitas, tetapi justru merugikan keseluruhan struktur. Maka dari itu kehadiran militer AS sangat diperlukan. Militer AS membuat perubahan signifikan dalam program pelatihan polisi yang dimulai pada tahun 2005 dan 2006. Namun ia memberi catatan bahwa intensitas intervensi AS juga harus dibatasi. Bagaimanapun pemerintah Afganistan dan pasukannya merupakan pihak yang paling bertanggung jawab menumpas pemberontakannya sendiri. Dalam banyak kasus, intervensi yang terlalu signifikan oleh pasukan militer AS dapat merusak dukungan rakyat dan legitimasi pemerintah Afghanistan.

Ketiga, skripsi yang berjudul '*Pengaruh Invasi Militer Amerika Serikat terhadap Proses Demokrasi di Afghanistan*' yang diteliti oleh Zaenal Arifin, mahasiswa jurusan Pemikiran Politik Islam di Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Dalam skripsinya, ia mengemukakan hasil bahwa usaha Amerika Serikat dalam menciptakan iklim yang demokratis di Afghanistan belum tercapai karena adanya berbagai kendala. Pertama, Taliban dan Al-Qaeda yang masih aktif melakukan berbagai aksi terror di beberapa kota di Afghanistan. Kedua, kepercayaan rakyat Afghanistan yang masih rendah terhadap pemerintah sentral karena maraknya skandal korupsi dan sikap pemerintah Afghanistan yang masih bergantung pada bantuan asing dalam semua hal, baik politik, ekonomi maupun militer. Selain itu, adanya kelompok-kelompok milisi lokal (*warlords*) yang meraih kepercayaan masyarakat, membuat Afghanistan sulit untuk mengimplementasi sistem demokrasi barat. Zaenal Arifin sebagai peneliti menyimpulkan bahwa dengan adanya kompleksitas kehidupan dan sejarah dari Afghansitan sendiri, pada akhirnya akan sangat susah untuk berhasil menciptakan pemerintahan yang lebih demokratis. Harapan satu-satunya dari Amerika Serikat yakni kapabilitas Hamid Karzai sebagai presiden Afghanistan terpilih pada tahun 2004. Tugas berat bagi Karzai untuk mendapatkan kembali kepercayaan rakyatnya, dan mampu mengendalikan serta berkompromi dengan para *warlords*.

Keempat, sebuah artikel jurnal penelitian dengan judul "*US Intervention in Afghanistan: Justifying the Unjustifiable*" oleh Leoni Connah dari University of Lancaster, UK. Dalam artikel jurnalnya, Leoni menganalisa intervensi AS di Afghanistan menggunakan teori '*Just war*'. Motif AS dalam intervensi ke

Afghanistan memang terlihat janggal. Dalam artikel jurnalnya, Leoni menjelaskan sekilas ihal sejarah intervensi AS di Afghanistan. Untuk menjustifikasi visi *war on terror*, *United Nations Security Council* menyetujui ‘*war on terror* dalam resolusi 1368. Namun dalam resolusi terebut, tidak terdapat legitimasi terhadap tindakan invasi. Oleh karena itu, AS menghiraukan DK PBB dan secara sepihak memulai operasi militernya. Dalam Kongres ke-107, AS membentuk resolusi bersama *Authorisation for Use of Military Force* yang melegitimasi presiden untuk menggunakan semua kekuatan demi memerangi terorisme internasional. Leoni menjelaskan bahwa karakteristik intervensi AS di Afghanistan sesuai dengan karakteristik *jus ad bellum*. AS menggunakan nasionalisme dan agama untuk mengkonstruksi narasi dalam mendeklarasikan invasinya. Narasi ‘Perang Salib’ yang digunakan berulang kali oleh Bush dalam pidatonya telah membangkitkan gambaran historis tentang perang spiritual (*Holy War*) ala perang salib pada abad pertengahan. Retorika simbolis semacam ini mengangkat status moral rakyat AS, namun secara tidak sengaja juga mengakibatkan para kelompok jihadis menjadikan *War on Terror* sebagai magnet untuk bersatu melawan AS. Selain memberantas para pemberontak, konsentrasi AS juga terpecah untuk memberantas industri opium yang tumbuh subur di Afghanistan. Berbeda dengan argumen Seth G. Jones, Leoni Connah berargumen bahwa kebijakan larangan pemerintah AS sebenarnya semakin memperkuat pemberontakan Taliban. Jika tujuan AS memberantas narkotika untuk melemahkan Taliban di Afghanistan, salah satu kebijakan yang perlu dipertimbangkan adalah melegalkan produksi opium sepenuhnya. Hal ini akan menurunkan harga opium, mengurangi manfaat

penggunaan kekerasan, dan sangat mungkin mengikis monopoli Taliban atas industri tersebut. Namun menurut peneliti sendiri, argumen Leone ini terkesan tergesa-gesa dan terlalu riskan untuk diimplementasi mengingat instabilitas pemerintahan Afghanistan sendiri.

Kelima, artikel jurnal yang berjudul *The War on Drugs in Afghanistan: Another Failed Experiment with Interdiction* yang ditulis oleh Christopher J. Coyne. Dalam artikel jurnal ini, Christopher J. Coyne menjelaskan konsekuensi-konsekuensi yang dapat diakibatkan dari interdiksi opium AS di Afghanistan. 1). *Ketidakpastian rezim di Afghanistan*. Dalam mengeksekusi operasi interdiksi, pemerintah AS perlu bekerjasama dengan para *warlords*. Efek kumulatif dari kerjasama ini dapat semakin memperkuat posisi *warlords* sebagai pemerintah otonom di setiap wilayah Afghanistan dan mendek legitimasi pemerintah sentral Afghanistan sendiri. 2). *Terciptanya kartelisasi*. Kartelisasi akan terjadi akibat manipulasi interdiksi AS untuk menyasar produsen opium yang berskala kecil. Dengan memberi informasi tentang keberadaan sindikat-sindikat opium berskala kecil, para *warlords* dan pejabat korup memanipulasi interdiksi AS untuk menyingkirkan persaingan opium. Hasilnya adalah produsen besar semakin berkembang pesat dan menciptakan kartelisasi. 3). *Korupsi*. Korupsi adalah hal yang umum di Afghanistan. Larangan nasional terhadap opium beserta kebijakan *War on Drugs* AS memaksa para petani maupun sindikat untuk meyuap sejumlah pejabat publik seperti: polisi, militer, hakim, birokrat dan sebagainya. Alih-alih bertugas dalam memberangus sindikat opium, para aktor penegak hukum ini malah menerima suap karena himpitan ekonomi.

Keenam, adalah buku yang berjudul '*Poppies, Politics, and Power*' oleh James Tharid Bradford dari Cornell University. Dalam bukunya, ia berfokus pada hubungan antara pemerintah Afghanistan dan berbagai proyek pembangunan negara, masyarakat, dan analisis sejarah opium di Afghanistan. Buku ini lebih menekankan pada kajian historis Afghansitan. Dalam kajiannya, pemerintah Afghanistan beberapa kali menghadapi lika-liku konflik hingga menjadi aktor kunci pengaruh blok barat dalam perang dingin saat Uni Soviet terusir dalam perang Afghan-Soviet (1979-1989). Konflik Afghanistan berlanjut dengan munculnya kelompok-kelompok pemberontak seperti Taliban yang menjadi salah satu faktor instabilitas politik Afghanistan hingga sekarang. Ketika narasi yang dibangun bahwa opium berkaitan dengan aksi terorisme di Afghansitan, Bradford malah menyatakan sebaliknya. Opium tidak berkaitan dengan terorisme, atau bahkan ketidakstabilan politik. Temuan yang menarik dalam buku ini adalah bahwa opium merupakan bagian yang lebih besar tentang kekuasaan politik, pembangunan negara, diplomasi, dan budaya Afghanistan. Selama seabad terakhir, opium adalah komoditas semi-legal yang diperdagangkan di pasar regional atau global. Terkadang dikenakan pajak sampai batas tertentu. Buku ini menjelaskan provinsi Helmand sebagai penghasil opium utama di Afghanistan menjadi alasan terbentuknya *The Helmand Valley Development Project* (HVDP). Proyek ini lahir dari hubungan diplomatic AS - Afghanistan setelah pelarangan opium pada tahun 1945. AS bertujuan membantu negara-negara berkembang seperti Afghanistan membangun jalan, bendungan, dan bentuk agro-industri lainnya. AS berharap dapat membawa Afghanistan ke pasar global, serta

memperkuat aliansi Perang Dingin. Hingga 1970-an, HVDP mulai menunjukkan hasil yang menjanjikan. Pada tahun 1973, ketika Mohammad Daud Khan berkuasa, pemerintah Afghanistan terus menggaungkan perang melawan narkotika sebagai sarana untuk menghentikan perdagangan opium sekaligus memperlancar arus investasi AS. Terlepas dari kenyataan bahwa para petani mendapat manfaat dari penjualan opium illegal, di sini paradoks mulai muncul. Para petani dan pedagang merasa diuntungkan dengan adanya opium, namun tidak diuntungkan oleh investasi AS. Pembangunan yang tidak merata serta alur pikir pemerintah sentral dan masyarakat Afghanistan yang tidak sejalan membuat opium selalu dipertahankan dan telah menjadi budaya dalam sejarah masyarakat Afghanistan.

Ketujuh, artikel jurnal yang berjudul '*Interests and Values in Obama's Foreign Policy: Leading from Behind?*' oleh De Castro Santos & Maria Helena. Dalam penelitian ini, peneliti menganalisa nilai dan kepentingan yang terkandung di setiap kebijakan luar negeri presiden Barrack Obama dari tahun 2009-2014. Dalam artikel jurnal ini, Santos & Helena menganalisa total 1.203 pidato yang disampaikan Obama dari tahun 2009 dan 2014. Analisa ini dilakukan menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif untuk menemukan setidaknya satu motif atau pemberaran intervensi militer AS di Afghanistan, Pakistan, Irak, dan Libya. Hasil dari analisa tersebut menyebutkan: konfirmasi prevalensi keamanan di antara motivasi pemerintahan Obama terhadap kebijakan luar negeri terkait negara-negara Timur Tengah menunjukkan bahwa 55% dari total referensi yang diidentifikasi terkait dengan keamanan, dengan 28% terkait dengan hegemoni

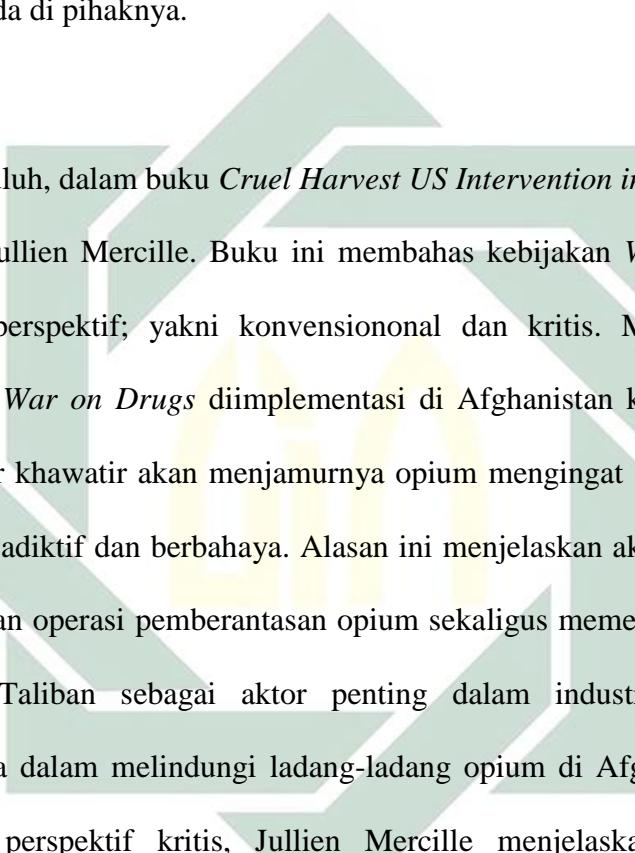
pemerintahan demokratis dan lembaga demokrasi liberal, dan 17% untuk bantuan kemanusiaan.

Kedelapan yakni artikel jurnal *The Obama Administration's New Counternarcotics Strategy in Afghanistan: Its Promises and Potensial Pitfalls* yang ditulis oleh Vanda Felbab-Brown, seorang peneliti di Brookings Edu. Vanda Felbab-Brown merupakan akademisi juga peneliti yang berfokus pada kajian kemanan dan terorisme. Dalam artikel jurnalnya, Vanda memulai dengan penjelasan bahwa sepertiga dari Produk Domestik Bruto (PDB) Afghanistan berasal dari budidaya dan pemrosesan opium menjadi heroin. Sehingga produksi opium ilegal menentukan keberlangsungan ekonomi sebagian besar penduduk Afghanistan. Dalam artikel jurnal ini Vanda menjelaskan fokus kebijakan *War on Drugs* baru bagi Afghanistan yang digadang-gadang akan lebih membawa hasil daripada kebijakan sebelumnya. Kebijakan baru Obama menekankan pada peningkatan pemberantasan (*Interdiction*) dan pembangunan alternatif (*Rural Development*). Vanda berargumen bahwa langkah Obama terlihat berusaha untuk mengintergrasikan strategi *counter-narcotics* dan *counter-insurgency*. Lebih jauh, Vanda memberikan kunci sukses akan berhasilnya kebijakan *War on Drugs* AS untuk Afghansitan yakni melalui: 1). *Security*, pemerintah AS-Afghansitan harus mengutamakan kendali penuh atas tiap-tiap provinsi di Afghanistan. 2). *Interdiction with the right focus*, yang dimaksudkan adalah interdiksi skala besar yang menargetkan seluruh jaringan dan berusaha untuk menghilangkan permintaan lokal untuk opium dari pedagang lokal. 3). *Comperhensive Rural Developments*, Pembangunan pedesaan yang komperhensif terletak pada inti dari

strategi baru ini. Pendekatan ini menurut Vanda memiliki peluang terbaik untuk secara efektif dan berkelanjutan memperkuat negara Afghanistan dan mengurangi ekonomi narkotika. Yang dimaksud pembangunan komprehensif dalam rural development adalah pembangunan sosial dan ekonomi berbasis luas yang berfokus pada peningkatan sumber daya manusia termasuk perawatan kesehatan dan pendidikan masyarakat pedesaan.

Kesembilan, sebuah jurnal *Understanding Taliban and Insurgency in Afghanistan* karya Thomas H. Johnson dan Chris Mason. Thomas H. Johnson merupakan professor di department keamanan nasional di Naval Postgraduate School of Monterey, California. Sedangkan Chris Mason merupakan pensiunan staf senior di the Center for Advanced Defense Studies, Washington D.C. Dalam penelitian ini, mereka berfokus pada Taliban sebagai aktor yang mengancam keamanan nasional Afghanistan. Dalam jurnal ini dijelaskan struktur Taliban yang terdiri dari orang-orang etnis Pashtun dengan beberapa dukungan dari suku Kakar dari konfederasi Ghurghusht. Mullah Mohammed Omar Akhund dan sebagian besar anggota senior Taliban berasal dari suku Hotaki di Ghilzai. Gerakan mereka mewakili front Islam ultra-konservatif dengan ideologi yang berasal dari Sekolah Deobandi. Namun, Taliban mengimplementasi Deobandisme secara ekstrem. Seperti yang telah banyak dibahas di beberapa literatur, Taliban awalnya terdiri dari para mujahidin yang berjuang mengusir Uni Soviet dari tanah Afghanistan. Pasca hengkangnya Soviet, para faksi di Afghanistan saling berebut kekuasaan termasuk Taliban. Pada jurnal ini, peneliti memahami strategi *counter* Taliban yang cukup brilian dalam melawan AS. Pada malam hari, para mullah Taliban

mendatangi setiap desa, berbicara kepada para tetua. Secara tidak langsung, para mullah Taliban melakukan intimidasi terhadap para penduduk desa, mengancam akan membunuh penduduk desa jika pasukan AS telah pergi. Pada dasarnya Taliban meminta kerjasama dengan desa-desa di wilayah terpencil Afghanistan agar mau berada di pihaknya.



Kesepuluh, dalam buku *Cruel Harvest US Intervention in the Afghan Drug Trade* karya Jullien Mercille. Buku ini membahas kebijakan *War on Drugs* AS melalui dua perspektif; yakni konvensiononal dan kritis. Melalui perspektif konvensional, *War on Drugs* diimplementasi di Afghanistan karena pemerintah AS dan militer khawatir akan menjamurnya opium mengingat opium merupakan tanaman yang adiktif dan berbahaya. Alasan ini menjelaskan aksi pemerintah AS yang melakukan operasi pemberantasan opium sekaligus memerangi Taliban. AS menganggap Taliban sebagai aktor penting dalam industri opium karena keterlibatannya dalam melindungi ladang-ladang opium di Afghanistan. Di satu sisi, melalui perspektif kritis, Jullien Mercille menjelaskan bahwa alasan sebenarnya dari *War on Drugs* AS di Afghanistan adalah karena kepentingan politik ekonomi AS semata. Sebenarnya AS tidak begitu peduli dengan krisis opium di Afghanistan. Di antara kepentingan tersebut yakni perluasan pasar dan peluang investasi yang secara mendasar menjaga iklim ekonomi dan politik global yang “sehat” dan kondusif untuk pelaksanaan tujuan tersebut. Secara geopolitik, kontrol atas wilayah strategis di Eurasia cukup berarti bagi AS untuk melawan pengaruh Rusia dan Tiongkok di benua itu.

Beberapa penelitian terdahulu yang telah peneliti paparkan banyak yang membahas kebijakan kontra-narkotika AS di Afghansitan secara spesifik, contohnya penelitian dari Vanda Felbab-Brown yang berfokus membahas kebijakan Obama dan resikonya di masa depan. Namun, peneliti belum menemukan penelitian eksplanatif yang menjelaskan faktor-faktor yang mendorong perubahan kebijakan *War on Drugs* AS di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama. Pada akhirnya, penelitian dengan judul ‘Perubahan Kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama’ ini merupakan penelitian dengan pembaharuan topik sejenis. Beberapa penelitian terdahulu yang telah dipaparkan peneliti di atas memiliki relevansi terkait topik penelitian ini, namun belum ada satupun yang membahas topik yang sama dengan penelitian ini sehingga penelitian ini layak untuk diteruskan.

F. Argumentasi Utama

Dalam penelitian yang berjudul “Perubahan Kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghansitan pada masa pemerintahan Obama”, peneliti berargumen bahwa perubahan kebijakan *War on Drugs* AS dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang berubah-ubah. Beberapa faktor yang mendorong perubahan di antaranya: pertama, munculnya fenomena narkoterorisme di antara sindikat opium dan Taliban. Kedua, ekspansi jalur distribusi opium Afghanistan melalui Afrika yang mengancam AS sebagai pasar potensial. Ketiga, pengaruh kader Partai Demokrat yang menguasai mayoritas

kursi Kongres AS. Keempat, kapabilitas militer AS yang berada di Afghanistan. Dan kelima, faktor idiosinkratik Barack Obama sebagai pemimpin yang terbuka dan rasional sebagai pengambil keputusan. Argumentasi utama di atas akan diuji dan dielaborasi lebih lanjut oleh peneliti pada bab pembahasan.

G. Sistematika Penulisan

1. BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan, peneliti akan menjelaskan pendahuluan dan gambaran umum penelitian yang meliputi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Definisi Konseptual, Penelitian Terdahulu, Teori atau konsep, Metode penelitian, Batasan Masalah, Argumentasi utama, dan Sistematika penulisan.

2. BAB II LANDASAN TEORITIS

Pada bab ini, peneliti menjelaskan teori atau konsep yang digunakan sebagai alat bantu analisis penelitian. Awal bab akan peneliti gunakan untuk menjelaskan definisi konseptual. Selanjutnya peneliti akan menjelaskan teori yang digunakan. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri (*foreign policy decision making process theory*) yang digagas oleh William D. Coplin. Karena penelitian ini bersifat induktif, maka

peneliti menjadikan teori sebagai alat bantu serta pedoman dalam menganalisa topik yang dimuat.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini, peneliti menjelaskan gambaran terkait metode penelitian yang akan digunakan peneliti. Bab ini terdiri atas: pendekatan dan jenis penelitian, lokasi dan waktu, subjek penelitian, tahap-tahap penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.

4. BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

Pada bab IV, peneliti akan menjelaskan pembahasan utama atau bagian inti dari penelitian. Dalam bab ini terdapat penyajian serta analisis data secara kualitatif-eksplanatif. Peneliti menjadikan teori pembuatan kebijakan luar negeri Coplin sebagai alat analisis data yang ditemukan sehingga memunculkan temuan hasil penelitian.

5. BAB V PENUTUP

Pada bab ini, berisi kesimpulan hasil analisis yang telah dilakukan oleh peneliti disertai saran sehingga kedepannya diharapkan mampu memperbaiki penelitian-penelitian terkait. Pada bab penutup tersebut peneliti menyajikan kesimpulan atas hasil yang didapatkan selama proses penelitian. Selain itu, dalam bab ini peneliti juga akan memberikan saran terhadap beberapa pihak terkait dalam fokus kajian penelitian ini serta bagi perbaikan penelitian-penelitian serupa di waktu mendatang.

BAB II

KERANGKA TEORITIK

Pada bab ini, peneliti akan menjabarkan definisi dari beberapa konsep yang ada dalam penelitian. Di antara definisi konsep yang muncul adalah; kebijakan *War on Drugs*, pemberantasan narkotika, perdagangan opium dan narkoterorisme. Bab ini kemudian dilanjutkan dengan penjelasan peneliti terkait teori yang digunakan sebagai alat untuk membantu menganalisa, membaca dan memberikan komentar atas data-data yang diperoleh peneliti. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (*Foreign Policy Decision Making Process Theory*) milik Coplin. Peneliti menjadikan buku yang berjudul “*Introduction to International Politics: a Theoretical Overview (2003)*” karya William D. Coplin sebagai pedoman utama dalam memahami teori yang digunakan.

Dalam bukunya, Coplin memberikan penjelasan dalam melihat kebijakan luar negeri suatu negara kepada 4 aspek determinan, yakni; konteks internasional, pengambil keputusan, situasi dalam negeri serta aspek militer dan ekonomi. Empat determinan ini yang kemudian akan dijadikan landasan peneliti dalam melihat pergeseran kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap perdagangan opium di Afghanistan era pemerintahan Obama.

A. Definisi Konseptual

1. Kebijakan *War on Drugs*

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan terminologi *War on Drugs* menurut Christopher J. Coyne yang mana sebagai inisiatif kebijakan pemerintah AS untuk menghentikan penggunaan, distribusi, dan perdagangan narkotika dalam lingkup global.¹⁶ Sepanjang sejarah, kebijakan *War on Drugs* diwujudkan melalui berbagai macam keputusan seperti penambahan anggaran instansi penegak hukum, bantuan pendanaan, intervensi militer, serta kerjasama luar negeri dengan tujuan untuk mengurangi obat-obatan terlarang di pasar gelap (*black market*). Konsep kebijakan ini diperkenalkan pertama kali oleh Richard Millhouse Nixon pada Juni 1971 melalui pidato kenegaraannya. Presiden Nixon pada saat itu memimpin di era saat Amerika Serikat menjadi pasar utama bisnis gelap narkotika transnasional. Sebelum tahun 1960-an, obat utama yang diselundupkan ke AS adalah mariyuana, lalu para organisasi kriminal mulai menyelundupkan kokain dan heroin dengan harga yang lebih mahal dan tingkat konsumsi yang meroket.¹⁷ Krisis narkotika yang mengancam nyawa warga negara AS di era ini menjadi pemicu Presiden

¹⁶ Christopher J. Coyne, *The War on Drugs in Afghanistan*, The Indepent Review (2016), 99.

¹⁷ Arkadiy A. Eeremin & Oleg K. Petrovich-Belkin, "The War on Drugs Concept as the Basis for Combating Drugs on the Western Hemisphere", Central European Journal of International and Security Studies, (2019), 34.

Nixon dalam mendeklarasikan '*War on Drugs*' untuk menentukan sikap dari strategi anti-narkotika bagi masa depan AS.

Dalam konteks penelitian ini, krisis opium di Afghanistan menjadi subjek sasaran kebijakan *War on Drugs* AS sejak era pemerintahan George W. Bush. Karena gejolak konflik dengan Taliban di Afghanistan, pada saat yang bersamaan peran militer AS diubah secara signifikan untuk menyelaraskan inisiatif kontra-narkotika dengan upaya kontra-pemberontakan. Dari tahun 2004 dan 2005, *Departement of Defense* melipatgandakan lebih dari tiga kali lipat anggaran operasi yang didedikasikan untuk kontra-narkotika dari \$72 juta menjadi \$225 juta. Pentagon mengubah aturan untuk mengizinkan pasukan AS untuk terjun bersama DEA dan *Afghan Special Narcotics Forces* dalam operasi kontra-narkotika di lapangan.

2. Pemberantasan Narkotika

Mengutip dari situs resmi *Drugs Enforcement Administration* (DEA), pemberantasan yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan upaya menghancurkan atau mengurangi kuantitas dari industri perdagangan opium. Seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang, penelitian ini mengambil negara Afghansitan sebagai variabel yang merupakan negara dengan produksi opium terbesar di dunia. Mengacu pada definisi DEA, terdapat tiga metode pemberantasan narkotika dalam penelitian ini. Pertama yakni eradikasi (*eradication*), yaitu upaya pemusnahan lahan

yang digunakan untuk menumbuhkan tanaman opium. Kedua interdiksi (*interdiction*), yaitu penggrebekan tempat-tempat produksi narkotika seperti gudang atau laboratorium yang dilakukan oleh penegak hukum. Yang ketiga pengembangan alternatif (*alternative development*), yaitu program preventif untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat yang rentan terpapar narkotika.¹⁸

3. Perdagangan Opium

Narkotika yang menjadi subjek dalam penelitian ini adalah opium yang pada dasarnya merupakan obat anti-depresan. Getah opium (*Papaver Somniferum L.*) mengandung zat lateks yang mengandung sejumlah bahan kimia, termasuk morfin dan kodein. Lateks diekstraksi dari opium dan dikeringkan, selanjutnya disaring dengan cara direbus dan dikeringkan. Opium kerap diperdagangkan secara illegal dalam lingkup global yang melibatkan pembudidayaan, pembuatan, distribusi, dan penjualan opium yang telah menjadi subjek dalam undang-undang larangan narkotika internasional.¹⁹

Bagi para organisasi kejahatan transnasional Afghanistan, rute Balkan adalah jalur utama perdagangan opium dan heroin yang menghubungkan Afghanistan dengan pasar global Rusia dan Eropa Barat. Rute Balkan melintasi Pakistan, Iran, Turki, Yunani dan Bulgaria melintasi Eropa

¹⁸ “Eradication & Interdiction”, *U.S Departement of State*, diakses pada 26 Maret 2021, [https://20092017.state.gov/j/inl/focus/counternarcotics/eradication/index.htm#:~:text=The%20eradication%20\(the%20physical%20destruction,States%2C%20or%20other%20drug%20markets](https://20092017.state.gov/j/inl/focus/counternarcotics/eradication/index.htm#:~:text=The%20eradication%20(the%20physical%20destruction,States%2C%20or%20other%20drug%20markets)

¹⁹ “Opium”, *Alcohol and Drugs Foundation*, diakses 14 April 2021, <https://adf.org.au/drug-facts/opium/>

Tenggara ke pasar Eropa Barat.²⁰ Perdagangan global opium ilegal Afghanistan telah menjadi salah satu ancaman kejahatan dan narkotika transnasional terbesar di dunia, dengan menimbulkan konsekuensi yang parah bagi kesehatan, pemerintahan, dan keamanan di tingkat nasional, regional, bahkan internasional.

4. Narkoterorisme (*Narcoterrorism*)

Seperti yang diketahui bahwa tidak ada definisi *universal* terkait terorisme. Penting untuk dicatat bahwa dalam penelitian ini, peneliti menggunakan definisi terorisme menurut Resolusi DK PBB 1566 tahun 2004, yakni: “terorisme adalah tindakan kriminal terhadap terhadap warga sipil sehingga menyebabkan menyebabkan kematian, cedera tubuh yang serius, atau penyanderaan, dengan tujuan untuk memicu keadaan teror di masyarakat.”²¹ Terlepas dari perdebatan apakan Taliban merupakan pemberontak atau teroris, dalam penelitian ini Taliban merupakan sebuah organisasi teroris transnasional. Bila merujuk pada definisi DK PBB, Taliban termasuk dalam kategori teroris karena aksinya dalam merebut pemerintahan menimbulkan korban di antara rakyat sipil Afghanistan dan berujung pada konstruksi teror di masyarakat. Sejak 2001, AS juga telah mendeklarasikan Taliban, al-

²⁰ “Drug Trafficking”, *United Nations and The Rule of Law*, diakses 26 Maret 2021
<https://www.un.orgeruleoflaw/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/#:~:text=Drug%20trafficking%20is%20a%20global,subject%20to%20drug%20prohibition%20laws>

²¹ "Resolutions 1566", *UN Security Council*, 2004, diakses 21 September 2021, [https://undocs.org/S/RES/1566\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1566(2004))

Qaeda, dan the Haqqani Network sebagai organisasi teroris transnasional berdasarkan *Executive Order 13224*.²²

Konsep ‘narkoterorisme’ (*narcoterrorism*) pertama kali diperkenalkan pada tahun 1983 oleh Presiden Peru, Belaunde Terry. Awalnya konsep ini mengarah pada serangan teroris terhadap polisi di negaranya. Konsep ini menggambarkan kartel narkotika yang menggunakan metode penyerangan atau teror terhadap tokoh politik untuk memengaruhi politik negara. Pada tahun 1985, fenomena tersebut mendapat banyak perhatian Internasional ketika kartel Medellin bekerjasama dengan kelompok teroris M-19 dan menyerang gedung Mahkamah Agung di Bogotá, Kolombia. Istilah narkoterorisme ini mulai resmi dipergunakan pada akhir 1980-an, ketika badan-badan pemerintah Amerika Serikat menggunakan konsep “*narcoterrorism*” untuk menggambarkan keterlibatan Uni Soviet dalam perdagangan narkotika.²³

Dalam *The Merger of The War on Drugs and The War on Terror*, Emma Bjornehed mendefinisikan narkoterorisme sebagai pemahaman bahwa fenomena peredaran narkotika dan terorisme saling berhubungan membentuk hubungan simbiosis mutualisme.²⁴ Pada penelitian ini, peneliti menggunakan konsep narkoterorisme untuk menjelaskan keterkaitan industri opium dengan Taliban. Penelitian ini menyoroti

²² “Executive Order 13224”, U.S Department of State, diakses 21 September 2021, <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

²³ Jonas Hartelius, "Narco-terrorism", Policy Paper, (2008), 1.

²⁴ Emma Björnheged, "Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror," *Global Crime* 6, no. 3–4 (2004): 305–24, <https://doi.org/10.1080/17440570500273440>.

Taliban sebagai organisasi teroris yang menggunakan perdagangan opium sebagai bagian dari pendapatannya.²⁵

5. Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Berdasarkan konsep perubahan kebijakan dari Charles F. Hermann, terdapat empat level perubahan kebijakan luar negeri suatu negara, di antaranya:

1). Adjustment Changes. Perubahan kebijakan luar negeri terjadi pada level upaya secara kuantitatif, seperti penambahan atau pengurangan jumlah tentara pada suatu invasi. Apa, bagaimana, dan tujuan diimplementasikannya suatu kebijakan luar negeri tetap tidak berubah.

2). Program Changes. Perubahan kebijakan luar negeri terjadi pada level metode dan pendekatan. Berbeda dengan *Adjustment Changes* yang cenderung kuantitatif, *Program Changes* bersifat kualitatif dan melibatkan instrumen baru tata negara. Apa yang dilakukan dan bagaimana hal itu dilakukan turut berubah, tetapi tujuan dilakukannya tetap tidak berubah.

3). ***Problem/Goal Changes.*** Perubahan kebijakan luar negeri terjadi pada level masalah dan tujuan dari kebijakan luar negeri itu sendiri.

4). International Orientation Changes. Perubahan kebijakan luar negeri dengan wujud paling ekstrim. Perubahan ini terjadi pada orientasi peran dan aktivitas internasional para aktor. Perubahan ini juga turut berimplikasi terhadap kebijakan lainnya.²⁶

Perubahan kebijakan luar negeri dapat terjadi pada salah satu level, atau bahkan sekaligus empat level.

Pada konteks penelitian ini, peneliti mendefinisikan perubahan kebijakan *War on Drugs* Obama sebagai *Program Changes*, di mana perubahan hanya terjadi pada pendekatan kebijakannya saja. Dalam

²⁵ Jonas Hartelius, 5-7.

²⁶ Charles F. Hermann, *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, International Studies Quarterly, Vol. 34, No. 1 (March 1990), 3-21.

kebijakan *War on Drugs* AS di Afghanistan, pendekatan berubah dari eradikasi dan interdiksi, menjadi interdiksi kontra-narkoterorisme dan pendekatan alternatif, namun tujuan yang ingin dicapai masih tetap sama yakni memberantas perdagangan opium di Afghansitan.

B. Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (William D. Coplin)

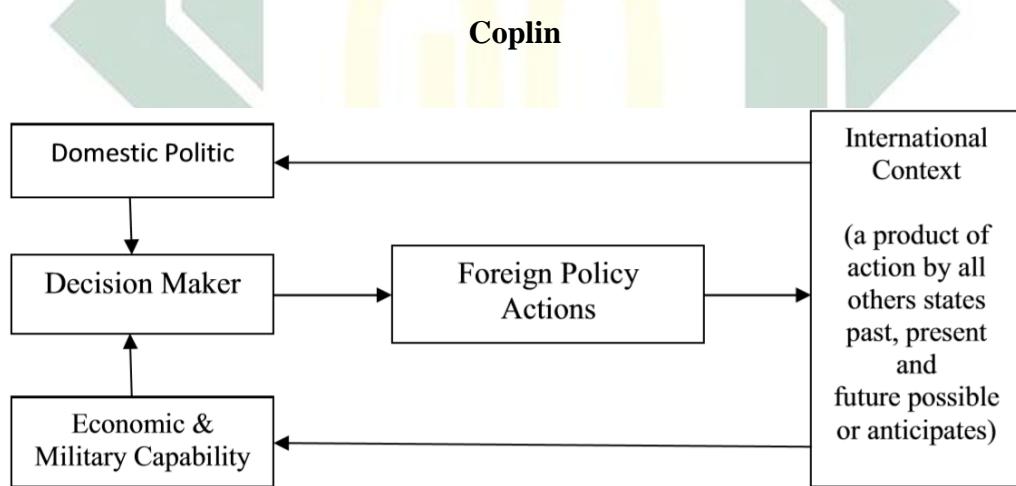
Kebijakan luar negeri acapkali dianggap sebagai titik krusial yang menyebabkan terjadinya peristiwa besar dan monumental seperti perang dan krisis.²⁷ Apalagi bila negara tersebut tergolong sebagai negara adidaya (*superpower*) seperti Amerika Serikat yang tentu setiap manifestasi kebijakan luar negerinya akan menghadirkan peristiwa monumental dan berdampak pada tatanan sistem internasional. Menurut William D. Coplin dalam *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview* (2003), kebijakan luar negeri suatu negara umumnya merupakan hasil dari serangkaian keputusan yang berkaitan dengan fenomena antar negara-bangsa. Umumnya kebijakan tersebut dikeluarkan negara tertentu untuk menyikapi berbagai isu yang berkembang dalam koridor internasional.²⁸ Dalam pembuatan suatu kebijakan luar negeri, terdapat suatu proses yang melibatkan banyak aspek. Proses itulah yang berhasil diteorisasikan oleh Coplin hingga melahirkan Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (*Foreign Policy Decision Making Process Theory*).

²⁷ Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, (New York: Palgrave Macmillan, 2007), 1-2.

²⁸ William D. Coplin, *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview*, (Chicago: Markham Publishing Company, 1973), 30.

Untuk mengoperasionalisasikan Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (*Foreign Policy Decision Making Process Theory*), peneliti terlebih dahulu harus memahami empat faktor determinan kebijakan luar negeri yang digagas oleh Coplin. Hal ini dikarenakan jenis eksplanasi yang Coplin rumuskan bersifat eksplanasi multikausal yang berarti Coplin berusaha melihat interaksi di antara empat determinan agar menghasilkan pola perilaku politik luar negeri tertentu.²⁹ William D. Coplin telah membuat suatu model determinan pengambilan keputusan politik luar negeri untuk membantu peneliti dalam menganalisa studi kasus terkait:

Gambar 2.1: Model Pembuatan Keputusan Luar Negeri menurut William D.



Sumber: *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview*³⁰

Pada **bagan 2.1** di atas, dapat dilihat bahwa Coplin telah merancang empat faktor determinan untuk mempermudah operasionalisasi teori. Keempat faktor

²⁹ *Ibid.*, 147.

³⁰ *Ibid.*, 140.

determinan tersebut di antaranya: konteks internasional (*international context*), politik dalam negeri (*domestic politic*), pengambil keputusan (*decision maker*), kemampuan ekonomi & militer (*economic & military capability*).³¹

1. Konteks Internasional (*International context*)

Lingkungan internasional setiap negara merupakan wilayah yang ditempati berkenaan dengan lokasi beserta hubungan ekonomi dan politik dengan negara-negara lain dalam sistem politik internasional. Menurut Coplin, terdapat tiga elemen dasar untuk mampu menjelaskan dampak konteks internasional terhadap keputusan luar negeri, yaitu: geografis, politik, dan ekonomi.³²

Di antara ketiga elemen tadi, geografis merupakan elemen yang paling penting karena faktor geografis merupakan yang utama dalam terciptanya interaksi lintas negara sehingga tercipta hubungan politik dan ekonomi. Meskipun konteks internasional memainkan peran penting dalam menjelaskan politik luar negeri, Coplin mengingatkan bahwa determinan ini tidak bisa dijadikan acuan utama dalam menentukan sebab pengambilan kebijakan luar negeri. Konteks internasional hanya mampu menjelaskan politik luar negeri secara parsial yang nantinya akan dilengkapi dengan bantuan dari faktor determinan lain.³³

2. Pengambil Keputusan (*Decision Maker*)

³¹ *Ibid.*, 165.

³² *Ibid.*, 167.

³³ *Ibid.*, 168.

Dalam berbagai kajian politik luar negeri, telah diketahui bersama bahwa keputusan luar negeri tidak bisa lepas dari pengaruh kepribadian individu pengambil keputusan itu sendiri. Dalam *Foreign Policy Analysis: Classic & Contemporary Theory*, era kontemporer memunculkan paradigma kognitivis baru yang dibangun di atas kemajuan studi psikologi sehingga mulai menghasilkan sub-bidang interseksional dalam disiplin lain, termasuk studi politik internasional.³⁴ Dalam bukunya, Coplin menganggap bahwa manusia adalah pemecah masalah yang rasional. Paradigma semacam ini memajukan pemahaman tentang bagaimana karakteristik individu pemimpin dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri. Coplin menyebut peran kepribadian ini sebagai ‘variabel idiosinkratik’.³⁵

Setiap tindakan pemimpin pasti terdapat dorongan psikologis tertentu pada dirinya. Pada variabel psikologis pemimpin, konsep citra (*image*) merupakan konsep yang penting dalam analisa. Citra timbul dari berbagai interaksi dari sikap dan asumsi yang dikembangkan seseorang dalam mempelajari lingkungannya. Citra dapat dibedakan menjadi dua, yaitu “**citra terbuka**” dan “**citra tertutup**”. Citra yang terbuka menandakan sifat fleksibel atau progresif sedangkan citra yang tertutup cenderung

³⁴ Valerie Hudson & Benjamin Day, *Foreign Policy Analysis: Classic & Contemporary Theory*, (ROWMAN & LITTLEFIELD, 2020), 39.

³⁵ James N. Rosenau, *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, dalam R Barry Farrel, ed., *Approaches to International and Comparative Politics*, Evanston, III.: (Northwestern University Press), 27 - 92.

menandakan sifat kolot atau konservatif.³⁶ Namun seorang pemimpin dapat memiliki citra yang relatif tergantung pada situasi dan kondisi yang sedang dihadapi.

3. Politik Dalam Negeri (*Domestic Politics*)

Determinan selanjutnya adalah kondisi politik dalam negeri (*domestic politics*). Menurut Coplin, keputusan luar negeri merupakan konsekuensi dari proses politik dalam negeri yang melibatkan berbagai aktor dalam kondisi tertentu. Dalam prosesnya, terjadi interaksi antara *decision maker* dan aktor-aktor politik dalam negeri yang memengaruhi kebijakan luar negeri. Aktor-aktor dalam negeri ini disebut Coplin sebagai '*policy influencer*'. Sistem interaksi antar dua aktor politik dalam negeri ini disebut sebagai 'sistem pengaruh kebijakan' (*policy influence system*). Di satu pihak, *decision maker* membutuhkan peran *policy influencers* sebagai sumber dukungan bagi rezim mereka. Dan di lain pihak, *policy influencers* juga membutuhkan *decision maker* untuk memperlancar jalan politik mereka di dalam negeri. Hal ini berlaku bagi semua sistem pemerintahan, baik demokrasi maupun autokrasi.

Untuk menganalisa struktur sistem pengaruh kebijakan, Coplin mengetengahkan dua konsep, yakni:

- a) *Pembedaan Sistem Politik*

³⁶ William D. Coplin, *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview*, 45 – 47.

Konsep pertama didasarkan atas pembedaan sistem politik. R. Barry Farrel menggunakan istilah ‘**politik terbuka**’ sebagai sinonim dari demokrasi konstitusional. Karakteristik sistem politik terbuka antara lain legislasi dua atau lebih organisasi politik untuk menggantikan kepemimpinan dalam pemerintahan, adanya aturan konstitusional bagi penguasa pemerintahan, dan pemilihan umum reguler yang bersifat kompetitif.

Selanjutnya yaitu ‘**sistem politik tertutup**’ yang mana ditandai dengan ciri-ciri berikut: terdiri atas partai tunggal, partai yang menguasai hampir seluruh sarana komunikasi massa yang efektif, alutsista dan perekonomian dikontrol oleh pemerintahan pusat khususnya yang meliputi berbagai asosiasi kelompok-kelompok pekerja, dan adanya suatu ideologi resmi.³⁷

b) *Empat Kategori Policy Influencers*

KONSEP KEDUA DIDASARKAN ATAS PENGKATEGORIAN *policy influencers* oleh Coplin. Terdapat empat tipe *Policy Influencers*, yakni: *Bureaucratic Influencers* (birokrat yang memengaruhi), *Partisan Influencers* (kepentingan yang memengaruhi), dan *Mass Influencer* (massa yang memengaruhi).³⁸

Yang pertama *bureaucratic influencers*. Kategori *influencers* ini memengaruhi *decision maker* dengan informasi pada tahap perumusan kebijakan dan bantuan administratif pada tahap eksekusi kebijakan,

³⁷ William D. Coplin, *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview*, 168.

³⁸ *Ibid.*, 168.

sedangkan pihak oposisi cenderung dibatasi kontribusinya atas dalih keamanan dan kerahasiaan.³⁹

Kedua partai politik sebagai *partisan influencers*. Tujuan dari partai politik sendiri yakni menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi tuntutan-tuntutan politis kepada pengambil keputusan. Pada dasarnya, partai politik cenderung lebih memprioritaskan politik dalam negeri alih-alih politik luar negeri, namun kontribusinya cukup berpengaruh pada proses perumusan kebijakan luar negeri. Dalam proses perumusan politik luar negeri, kemampuan partai politik agak terbatas di negara yang menganut sistem demokrasi. Hal ini dikarenakan sistem multipartainya yang menuntut persaingan dan suara mayoritas. Namun di negara dengan sistem politik tertutup, partai politik bisa lebih leluasa memengaruhi kebijakan dengan efektif meskipun terbatas hanya sampai tahap prosesnya saja.⁴⁰

Ketiga *interest influencers* atau kepentingan yang memengaruhi. *Interest Influencers* berperan cukup besar dalam proses pengambilan keputusan karena kemampuan modal atau dukungan massa yang banyak dapat memengaruhi *decision maker* dan *partisan influencers* guna memnangkan pemilihan umum.

Keempat yakni *mass influencers* atau massa yang memengaruhi. Massa yang dimaksud yakni pengaruh masyarakat. Pengaruh masyarakat tergantung pada sistem politik yang dianut suatu negara.

³⁹ *Ibid.*, 73–175.

⁴⁰ *Ibid.*, 84–85.

Di negara dengan sistem politik tertutup (autokrasi), suara massa cenderung dibungkam. Opini publik digiring serta dimanipulasi agar memihak proses pengambilan keputusan luar negeri. Alat yang digunakan pemerintah umumnya media massa yang dikontrol oleh pusat. Sementara negara dengan sistem politik yang lebih terbuka (demokrasi), massa diberi ruang gerak yang lebih bebas dalam bersuara dan beropini.

4. Kemampuan Ekonomi & Militer (*Economy & Military Capability*)

Dalam Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri, ekonomi dan militer merupakan dua variable yang saling berkaitan dan tidak bisa dipisahkan. Jika kemampuan militer suatu negara meningkat, maka meningkat pula kemakmuran dari ekonomi negara tersebut. Dan begitu juga sebaliknya, jika ekonomi negara semakin meningkat, maka akan berimbas pada peningkatan kekuatan militernya.⁴¹

a) *Dimensi Kemampuan Ekonomi*

Coplin menjelaskan bahwa indikator dalam mengukur kemampuan ekonomi suatu negara dapat dilakukan dengan menganalisa kapasitas produksi barang dan jasanya. Indikator untuk mengukur total nilai barang dan jasa dalam jangka waktu setauhnya adalah *Gross National Product (GNP)*. Sedangkan untuk mengukur kekayaan rata-rata

⁴¹ *Ibid.*, 112.

seluruh warga negara adalah dengan *GNP Per-Kapita*. Selain kapasitas absolut untuk menghasilkan barang dan jasa, jenis barang dan jasa yang dihasilkan juga perlu diperhitungkan. Hal ini mengingat latar belakang geografis, budaya, dan historis yang berbeda juga turut mendorong kapasitas negara untuk memproduksi berbagai jenis barang dan jasa. Kapasitas yang berbeda sangat vital dalam hubungan luar negeri karena konsumen biasanya menginginkan aneka macam barang yang hanya bisa diperoleh melalui perdagangan luar negeri.

Selanjutnya untuk mengkaji kapasitas ekonomi suatu negara, dapat dilakukan dengan memahami kapasitas negara tersebut dalam perdagangan internasional. Coplin menerangkan bahwa hubungan antara negara dan unsur-unsur ekonomi internasional sering dipandang dari segi neraca pembayaran. Semua transaksi luar negeri termasuk pembelian-penjualan dari dan ke luar negeri membentuk suatu indikator neraca pembayaran. Umumnya negara terbelakang mengalami keterbatasan produksi. Mereka hanya memproduksi komoditas pertanian dan barang mentah. Di lain sisi, keterbatasan sumber daya alam juga dialami oleh negara maju. Produksinya hanya berorientasi pada pabrik-pabrik dan jasa. Namun negara maju diuntungkan dengan mendapat pasar internasional yang lebih stabil daripada negara terbelakang.⁴²

b) Dimensi Kemampuan Militer

⁴² *Ibid.*, 172-175.

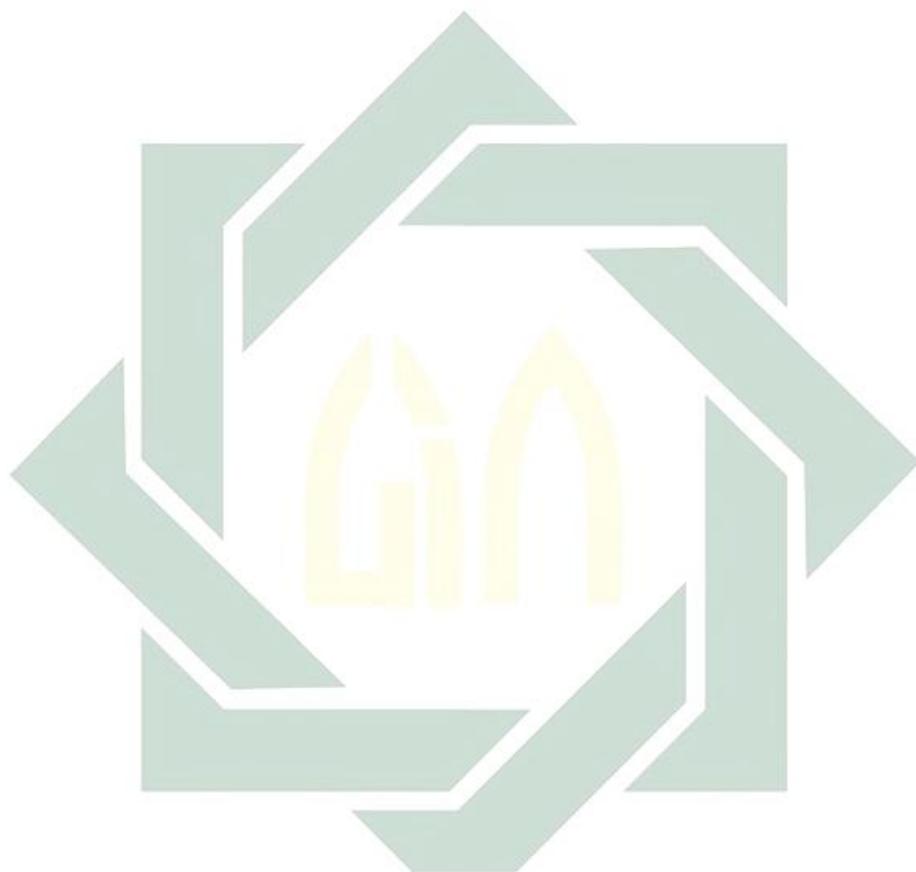
Selanjutnya dimensi kemampuan militer dapat diukur dengan indikator 1). Jumlah Pasukan, 2) Tingkat Pelatihan, 3). Perlengkapan Militer. Coplin mencontohkan Uni Soviet dan Amerika Serikat pada era perang dingin. Kedua negara tersebut berlomba-lomba meningkatkan kekuatan militernya (*arm race*). Untuk mengenal konteks, Uni Soviet dan Amerika Serikat merupakan negara adidaya pada masanya. Dari segi ekonomi, kedua negara didukung oleh sektor industri modern sehingga mampu memproduksi peralatan militer yang mumpuni dibandingkan negara-negara lain yang masih mengandalkan sektor agraris. Kasus ini menunjukkan pentingnya GNP dan sumber daya demi meningkatkan pertahanan nasional.

Untuk lebih jauh menelaah kapasitas militer suatu negara dapat dilihat dari kebergantungan terhadap negara lain terkait pertahanan. Kebergantungan dibagi menjadi dua, yakni 1) produk primer dan dukungan logistik, dan 2) produk jadi militer. Negara produsen dan pemasok pertahanan seperti Amerika Serikat, Tiongkok, dan Rusia sedikit banyak berpengaruh terhadap negara-negara pembeli.⁴³

Berdasarkan pemaparan Coplin, peneliti menganggap teori ini tepat bila digunakan untuk menganalisa topik yang bersifat eksplanatif. Pada konteks penelitian ini, teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri mampu menggali lebih jauh alasan dibalik terjadinya perubahan kebijakan *War on*

⁴³ *Ibid.*, 124 - 125

Drugs AS pada era kepemimpinan Obama. Selain itu, peneliti merasa dimudahkan dalam mengoperasionalisasi teori ini karena model proses pengambilan keputusan luar negeri yang dibuat Coplin terbilang sistematis dan terstruktur.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Pendekatan & Jenis Penelitian

Dalam penelitian yang berjudul “Perubahan Kebijakan War on Drugs Amerika Serikat terhadap Perdagangan Opium di Afghanistan pada Masa Pemerintahan Obama” ini, peneliti memilih untuk menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menjabarkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari perilaku serta narasumber yang dapat diamati sehingga data yang dikumpulkan adalah data yang berupa kata maupun gambar (bukan angka). Data-data ini bisa berupa naskah wawancara, foto, video, dokumen pribadi, memo atau dokumentasi resmi lainnya.⁴⁴ Selanjutnya data yang telah dianalisis akan menghasilkan data yang lebih bersifat deskriptif, mengingat tujuan dari penelitian kualitatif sendiri adalah untuk memahami secara mendalam sudut pandang dari subjek penelitian.

Untuk tipe penelitian, peneliti menggunakan tipe kualitatif-eksplanatif. Penelitian bertipe ini bertujuan untuk mencari alasan terjadinya suatu fenomena, yang mana dalam konteks penelitian ini alasan terjadinya perubahan kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat dalam memberantas perdagangan opium Afghanistan pada era kepemimpinan Obama. Penelitian eksplanatif mencoba untuk mengidentifikasi faktor-faktor penyebab dan hasil dari suatu fenomena. Dengan menggunakan tipe penelitian ini, peneliti

⁴⁴ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: Rosda Karya, 1994), 56.

mampu menggambarkan kondisi subjek ataupun objek penelitian dengan menjelaskan kedudukan serta hubungan antar variabel berdasarkan fakta sebagaimana adanya.⁴⁵

Untuk implementasinya dalam penelitian ini, peneliti memperoleh dan mengkaji data dengan menggunakan teknik studi literatur. Metode pengumpulan data sendiri akan dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisa berbagai jurnal penelitian terdahulu, buku, website resmi UNODC serta lembaga lain, dokumen resmi pemerintahan AS maupun Afghanistan, serta media berita online maupun offline yang berkaitan dengan topik penelitian. Melalui studi literatur ini, diharapkan akan membantu peneliti untuk memperoleh data-data primer maupun sekunder yang valid sehingga dapat membantu menjawab rumusan masalah penelitian.

B. Lokasi & Waktu Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti akan berfokus pada studi literatur sebagai sumber data utamanya. Adapun data-data yang akan dipilih peneliti yakni berasal dari pernyataan resmi, laporan resmi lembaga PBB maupun negara, *press release*, film dokumenter, buku, jurnal penelitian, kanal berita online dan lain sebagainya. Lokasi penelitian bertempat di Sidoarjo dan Surabaya, Jawa Timur. Sedangkan waktu penelitian akan dilakukan pada kisaran bulan Mei 2021 hingga November 2021.

⁴⁵ Pondo Budi Sulistyo, *Metode Penelitian Kualitatif: Sifat-Sifat Penelitian*, (Modul Perkuliahan Universitas Mercu Buana), 2.

C. Tingkat Analisa

Sebagai akademisi hubungan internasional yang menganalisa suatu fenomena di lingkup internasional, peneliti dianjurkan untuk memilih tingkat analisa (*level of analysis*) terlebih dahulu. Hal ini dilakukan agar lingkup penelitian dapat dibatasi dan tetap mempertahankan fokus peneliti terhadap topik utama penelitian.⁴⁶ Seperti yang termaktub dalam ‘Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi’, Mochtar Mas’oed menjelaskan pentingnya tingkat analisa dalam penelitian hubungan internasional di antaranya:

1. Agar mampu menjelaskan fenomena internasional yang dihadapi negara sebagai aktor utamanya
 2. Membantu peneliti untuk fokus pada faktor yang harus ditekankan tergantung pada fenomena yang dikaji
 3. Membantu peneliti memahami berbagai faktor yang berdampak terhadap suatu peristiwa dan bagaimana dampak dari faktor lain terhadap peristiwa tersebut.
 4. Membantu meminimalisir kesalahan metodologi yang disebut *fallacy of composition* dan *ecological fallacy*. '*Fallacy of Composition*' merupakan suatu kesalahan asumsi dengan menggeneralisasi perilaku 'bagian' berlaku juga untuk menjelaskan keseluruhan. Sedangkan '*ecological*

⁴⁶ Mochtar Mas'oeed. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta: PT Pustaka LP3ES, 1994), 35 – 37.

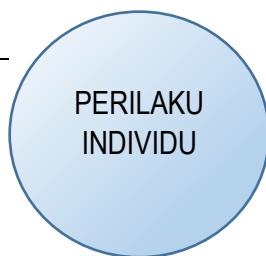
fallacy' merupakan sebaliknya di mana kesalahan metodologis yakni memakai generalisasi yang disimpulkan dari tingkat 'keseluruhan' untuk menjelaskan tingkat 'bagian'.⁴⁷

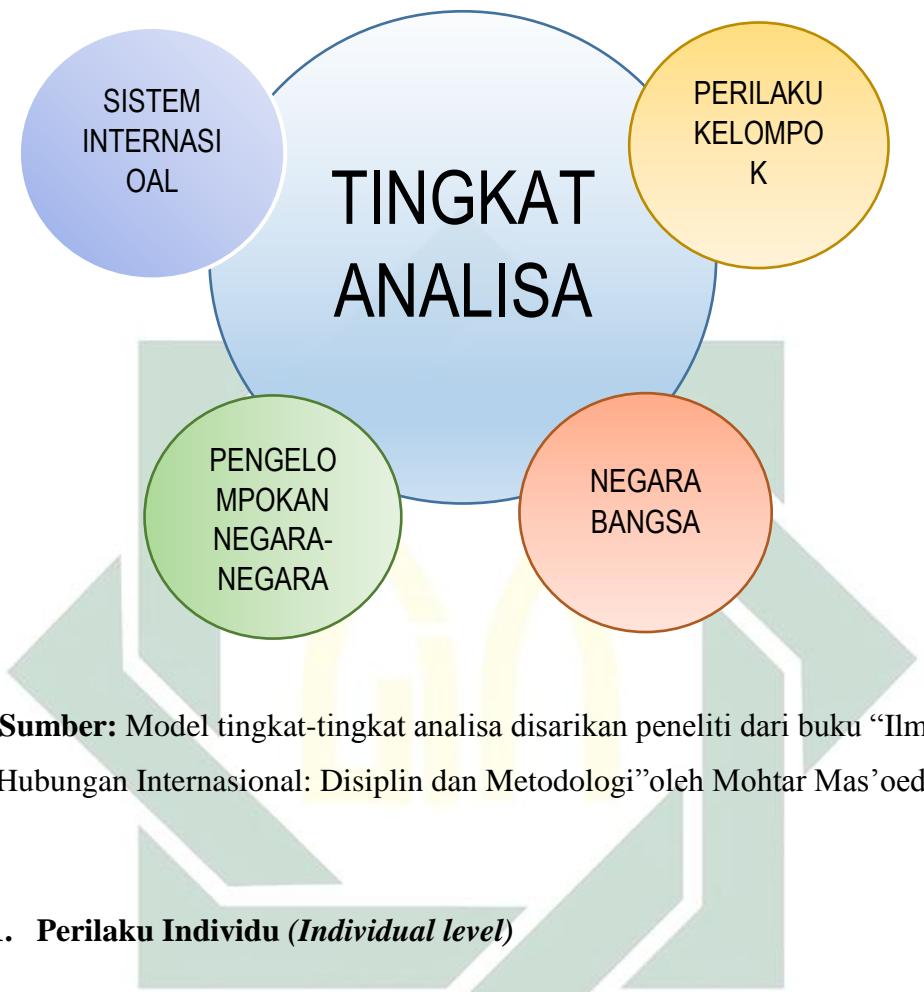
Menurut Mohtar Mas'oed, tingkat analisa dalam dalam penelitian ilmu hubungan internasional terdiri dari lima tingkat atau *level of analysis*, di antarnya: perilaku individu (*individual level*), perilaku kelompok (*group*), negara-bangsa (*nation-state*), pengelompokan negara-negara (*group of states*), dan sistem internasional (*international system*).



Gambar 3.1: Tingkat Analisa disiplin ilmu Hubungan Internasional (*Level of Analysis*)

⁴⁷ *Ibid.*, 40-42.





1. Perilaku Individu (*Individual level*)

Pada tingkst analisa ini, fokus analisa diarahkan pada perilaku individu yang saling berinteraksi dalam sebuah negara. Individu merupakan faktor terpenting dalam fenomena hubungan internasional. Maka dari itu pada tingkat analisa ini, pengkajian difokuskan ke sikap dari tokoh utama yang berperan sebagai pengambil keputusan seperti presiden, perdana menteri, menteri luar negeri dan jabatan berpengaruh lainnya.

2. Perilaku Kelompok (*Group*)

48 *Ibid.*, 42

Pada tingkat analisa ini, kelompok merupakan elemen penting dalam hubungan internasional yang mana umumnya individu melakukan tindakan internasional secara berkelompok. Yang dimaksud kelompok pada tingkat analisa ini yakni seperti cabinet pemerintahan, dewan, organisasi, birokrasi dan instansi-instansi berpengaruh lainnya.

3. Negara Bangsa (*Nation-States*)

Pada level analisa ini, peneliti diharuskan berfokus pada politik luar negeri suatu negara sebagai unit politik keseluruhan. Hal ini karena pada dasarnya tindakan dalam hubungan internasional didominasi oleh perilaku negara-bangsa.

4. Pengelompokan negara-negara (*Group of States*)

Dalam membuat sebuah keputusan, seringkali negara-negara dipengaruhi oleh interaksi sesama negara-bangsa di dunia yang membuat keputusan berdasarkan kesepakatan kelompok. Maka dari itu pada tingkat analisa ini, pengkajian dititik beratkan pada pengelompokan negara-negara yang harus dikaji yakni seperti organisasi regional, aliansi pertahanan, blok ideologi, PBB dan lain-lain.

5. Sistem Internasional (*International System*)

Tingkat analisa ini berasumsi bahwa interaksi seluru negara di dunia membentuk suatu sistem. Sistem ini dapat memengaruhi perilaku negara-bangsa lain. Maka dari itu, pada tingkat analia ini, peneliti dituntut

untuk lebih mempelajari sistem internasional dan mengelaborasi sistem tersebut sebagai suatu unit keseluruhan.⁴⁹

Dalam penelitian ini, peneliti memutuskan untuk berfokus pada tingkat analisa negara bangsa (*Nation-States*). Analisa peneliti berfokus pada Amerika Serikat sebagai negara yang mengeluarkan kebijakan *War on Drugs* di Afghanistan. Namun analisa peneliti akan tetap dibantu dengan determinan-determinan politik luar negeri yang digagas oleh William D. Coplin. Pemilihan tingkat analisa dan unit analisa di atas dirasa oleh peneliti mampu digunakan untuk menjawab rumusan masalah penelitian yang ada.

D. Tahap - Tahap Penelitian

1. Tahap Persiapan

Tahap persiapan diawali dengan membuat rumusan masalah yang akan dijadikan topik penelitian. Penelitian ini menggunakan rumusan masalah yang bersifat eksplanatif, yaitu: "*Mengapa terjadi perubahan kebijakan War on Drugs Amerika Serikat terhadap perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama?*" Setelah itu pertanyaan masalah dituangkan dalam permulaan laporan penelitian. Langkah selanjutnya adalah pengumpulan serta penjabaran teori yang akan digunakan dalam penelitian.

⁴⁹ *Ibid.*, 46-47.

2. Tahap Pelaksanaan

Tahap ini merupakan tahap inti di mana peneliti akan mengumpulkan data dengan metode studi literatur dan wawancara. Proses pengumpulan data meliputi membaca berbagai *official report* UNODC, SIGAR, Pemerintah AS, Afghanistan dan sumber lainnya. Selain itu peneliti juga mendapatkan data dari berita internasional, *press conference*, jurnal penelitian, hasil wawancara serta dokumen-dokumen valid lainnya.

3. Tahap Analisis Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode analisis data milik Miles & Huberman, yang mana meliputi tahapan analisis data: reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan kesimpulan (*conclusion drawing/verification*).

E. Teknik Pengumpulan Data

Peneliti menggunakan metode studi literatur dan wawancara untuk pengumpulan data pada penelitian ini. Data akan diperoleh dari berbagai macam dokumen resmi yang dikeluarkan oleh berbagai instansi kredibel seperti *Drugs Enforcement Administration (DEA)*, *Minister of Foreign Affairs of the Islamic Republic of Afghanistan*, *Special Inspector General for Afghanistan Assessment (SIGAR)*, *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*, dan lain sebagainya. Data juga diambil dari *press release*, *official statement*, jurnal penelitian terdahulu, buku, serta berita online maupun offline. Untuk wawancara sendiri, peneliti menggunakan teknik

wawancara semi-terstruktur untuk mendapatkan perspektif dari narasumber terkait fenomena yang sedang diteliti. Dalam penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan Qaris Tajudin selaku jurnalis konflik untuk media Tempo sekaligus Direktur Tempo Institut. Peneliti memilih beliau sebagai narasumber karena kredibilitas serta pengalaman beliau yang pernah terjun langsung di Afghanistan untuk meliput konflik antara koalisi pemerintah Afghanistan melawan Taliban. Peneliti melangsungkan wawancara secara daring via *Zoom Meeting* pada hari Rabu, 31 Agustus 2021. Melalui teknik studi literatur dan wawancara yang dipilih peneliti, peneliti akan mendapatkan data-data primer atau sekunder untuk mampu membangun argumen yang kuat dalam menjawab rumusan masalah.

F. Teknik Analisis Data

Peneliti memilih teknik analisis data Miles & Huberman yang populer di kalangan akademisi ilmu sosial lainnya. Menurut Miles & Huberman, teknik analisis data meliputi: reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan kesimpulan (*conclusion drawing/verification*).⁵⁰

a) Reduksi Data

Pada tahap ini, peneliti melakukan proses pemilihan serta transformasi data mentah. Tahap ini merupakan saat di mana peneliti memilih-milah data yang sekiranya relevan dengan permasalahan dalam

⁵⁰ Mathew B. Miles dan Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, (Jakarta: UIP, 1992), 37

topik penelitian ini. Tahap ini penting untuk dilakukan agar hasil data dari studi literatur tidak meluas keluar jalur dari topik penelitian. Dalam konteks penelitian ini, data-data yang disajikan peneliti berfokus pada gambaran krisis opium di Afghanistan, komparasi kebijakan *War on Drugs* pada masa Bush dan Obama, serta faktor-faktor yang memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* Amerika Serikat terhadap perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama.

b) Penyajian Data

Pada tahapan ini, data-data yang telah melalui tahap reduksi data akan dipaparkan peneliti dalam sub-bab penyajian data pada bab IV. Karena bentuk dari data telah direduksi, peneliti akan menambahkan berbagai narasi, bagan, maupun tabel untuk menjelaskan data yang dipaparkan.

c) Penarikan Kesimpulan

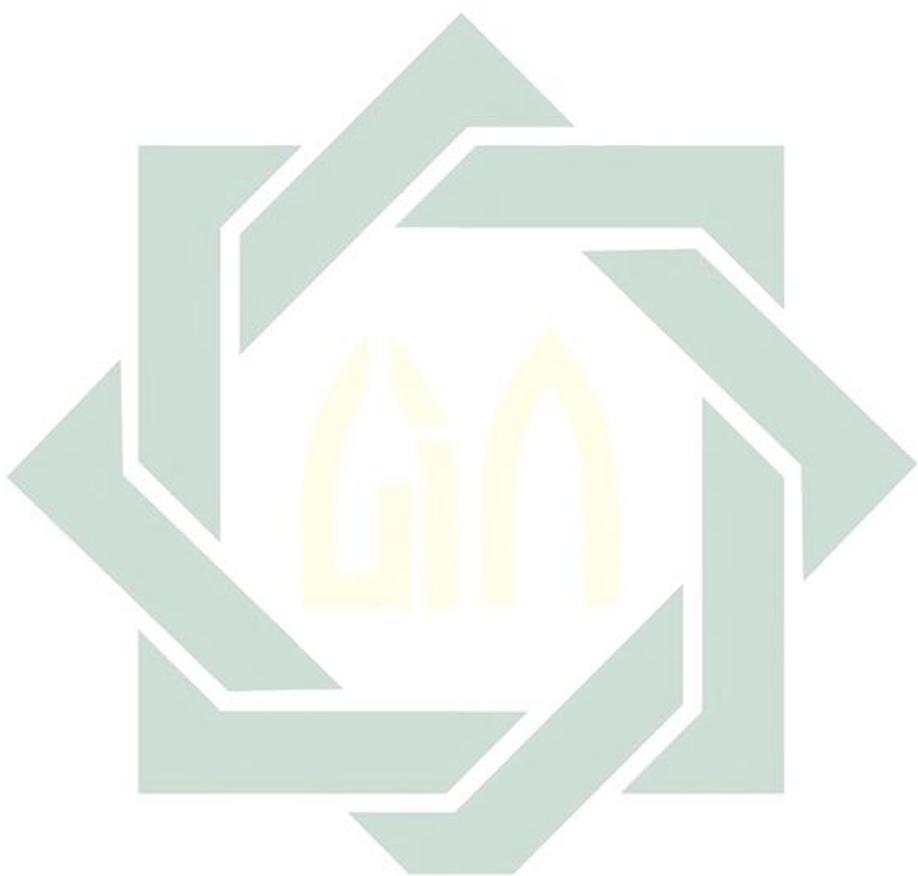
Tahap selanjutnya yakni validasi data yang telah dipaparkan sebelumnya. Validasi bertujuan agar data yang digunakan teruji keabsahannya, bersifat objektif, dan akurat. Setelah itu baru peneliti akan menuangkannya dalam bentuk narasi yang sederhana dan mudah dipahami.

G. Teknik Pengujian Keabsahan Data

Uji keabsahan data merupakan bagian substantif yang harus dilakukan pada setiap penelitian. Uji keabsahan data penting untuk dilakukan mengingat resiko terjadinya bias pada data. Bagaimanapun juga, ilmu sosial merupakan ilmu yang dinamis, dalam artian cenderung mengalami perkembangan. Bias pada data seringkali terjadi pada penelitian karena pengaruh dari nilai-nilai keyakinan yang dipegang oleh setiap peneliti.⁵¹ Maka dari itu diperlukan adanya usaha demi meminimalisir terjadinya bias pada data.

Dalam prosesnya, peneliti menguji keabsahan data melalui berbagai cara, di antaranya: 1). *Ketekunan pengamatan*, peneliti melakukan pengamatan dengan lebih cermat dan teliti. Peneliti memastikan sumber-sumber data benar-benar berasal dari berbagai sumber yang terpercaya. 2). *Melakukan diskusi*, dalam proses melakukan penelitian, tidak lupa peneliti kemudian mendiskusikan data-data yang didapat kepada dosen pembimbing dan teman-teman. Diskusi dilakukan agar hasil penelitian mendapat pengakuan atas keabsahannya. 3). *Uji Silang (Crosscheck)*, peneliti melakukan uji silang dengan mencari data tidak hanya dari satu sumber, namun juga mempertimbangkan dengan dokumen dari sumber lainnya. Proses uji keabsahan data menjadi proses yang cukup krusial dalam menentukan data yang akan dipakai pada suatu penelitian. Bila melompati tahap ini, maka keseluruhan intisari penelitian akan diragukan keabsahan serta eksistensinya mengingat data merupakan nyawa dari suatu penelitian.

⁵¹ *Ibid.*, 40 - 45.



BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISA DATA

A. PENYAJIAN DATA

Pada awal bab ini, peneliti akan mulai dengan penyajian data yang akan mencangkup 1). Dinamika Krisis Opium di Afghansitan; 2). Industri Opium Afghanistan; 3). Perubahan Kebijakan *War on Drugs* dari Masa Pemerintahan George W. Bush hingga Obama. Pembahasan bab IV akan dilanjutkan dengan analisa data untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* AS di Afghanistan dengan menggunakan Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (*Foreign Policy Decision Making Process Theory*) dari William D. Coplin. Susunan pembahasan semacam ini dipilih peneliti agar hasil penelitian disampaikan secara mengalir, komprehensif serta memudahkan pembaca dalam memahami isi dari penelitian ini.

1. Dinamika Krisis Opium Afghanistan

Bila membahas opium sebagai narkotika, maka tidak ada negara di dunia yang sedang mengalami krisis narkotika separah Afghanistan hingga sekarang. Dominasi Afghanistan dalam produksi opium dimulai sekitar tahun 1972, yang mana pada waktu itu terjadi perubahan signifikan pada pasar opium global. Tiga negara produsen opium utama: Iran, Turki, dan Pakistan mulai memberlakukan larangan produksi opium

secara ketat. Ini menjadi suatu katalis sekaligus peluang pasar bagi para produsen opium Afghanistan untuk semakin berkembang menjadi produsen utama opium dunia. Terlepas dari ratifikasi *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*⁵², para petani dan pengedar tetap gencar memproduksi dan menjual opium untuk bertahan hidup di tengah gejolak konflik Afghan-Soviet. Pada tahun 1989 saja, produksi opium Afghanistan telah mencapai 1.200 ton, dan telah berkontribusi memasok 35% dari produksi opium global.⁵³

Antara tahun 1996 - 2001, rezim Taliban mulai menjalankan pemerintahan Afghanistan. Saat berkuasa, Taliban menerapkan kebijakan larangan penanaman opium di Afghanistan agar rezimnya diakui oleh negara-negara lain. Kebijakan pelarangan ini berdampak langsung terhadap jumlah ladang opium yang menurun secara drastis dari 82.000 hektar pada tahun 2000, menjadi 7.600 hektar pada tahun 2001.⁵⁴

Pasca tragedi 9/11, AS bersama pasukan koalisi NATO menginvasi Afghanistan hingga berhasil menggulingkan rezim Taliban. Pergeseran kekuasaan politik Afghanistan ini membuat para petani dan pengedar opium aktif memproduksi serta menjual opium lagi. Dalam sebuah pidato

⁵² “United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988”, UNODC, diakses 2 November 2021, <https://www.unodc.org/art/docs/Convention%20against%20illicit%20trafiic%20in%20drugs%201988.pdf>

⁵³ Christopher Ward & William Byrd, "Afghanistan's Opium Drug Economy", *World Bank Report*, (2004), 9-10.

⁵⁴ UNODC, "Afghanistan: Annual Opium Poppy Survey 2001", diakses 14 Agustus 2021, https://www.unodc.org/pdf/publications/report_2001-10-16_1.pdf

kenegaraannya, Hamid Karzai sebagai presiden Afghanistan saat itu menyatakan:

“Opium cultivation, heroin production is more dangerous than the invasion and the attack of the Soviets on our country. It is more dangerous than the factional fighting in Afghanistan. It is more dangerous than terrorism”⁵⁵

Pernyataan tersebut menandai deklarasi jihad melawan opium oleh Presiden Hamid Karzai sebagai pemimpin baru Afghanistan. Pun kebijakan ini terkesan hanya retorika belaka karena tidak menyurutkan upaya para petani dan jaringan pengedar opium untuk terus menanam.⁵⁶

Para organisasi kriminal Afghanistan memiliki tiga rute andalan yang hanya dapat diakses dari wilayah Bulan Sabit Emas, yaitu: 1). Rute Balkan, rute ini merupakan rute utama untuk ke Eropa. Para penyelundup opium atau heroin menggunakan jalur Iran dan Turki untuk mampu mencapai Eropa. 2). Rute Utara, rute ini memasok heroin agar mampu mencapai Rusia dan Asia Tengah. 3). Rute Laut Selatan, rute ini menyelundupkan heroin dari Iraan dan Pakistan ke seluruh dunia. Peta dari rute utama penyelundupan dapat dilihat di peta berikut:

Gambar 4.1: Peta Jalur Penyaludupan Opium dan Heroin dari Afghansitan

⁵⁵ “Overwhelmed by Opium”, *The Washington Post*, diakses 19 Oktober 2021, <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-opium-poppy-production/>

⁵⁶ “Afghan President Urges ‘Holy War’ on Drugs” VOA News, diakses 14 Agustus 2021, <https://www.voanews.com/archive/afghan-president-urges-holy-war-drugs>



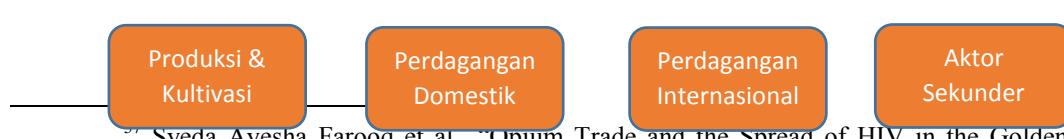
Sumber: "Opium trade and the spread of HIV in the Golden Crescent".

Harm Reduct J 14, 2017⁵⁷

Eropa merupakan pasar terbesar untuk heroin Afghanistan. Pada tahun 2009, 150 ton heroin murni Afghanistan diperkirakan telah dikonsumsi di Eropa.⁵⁸

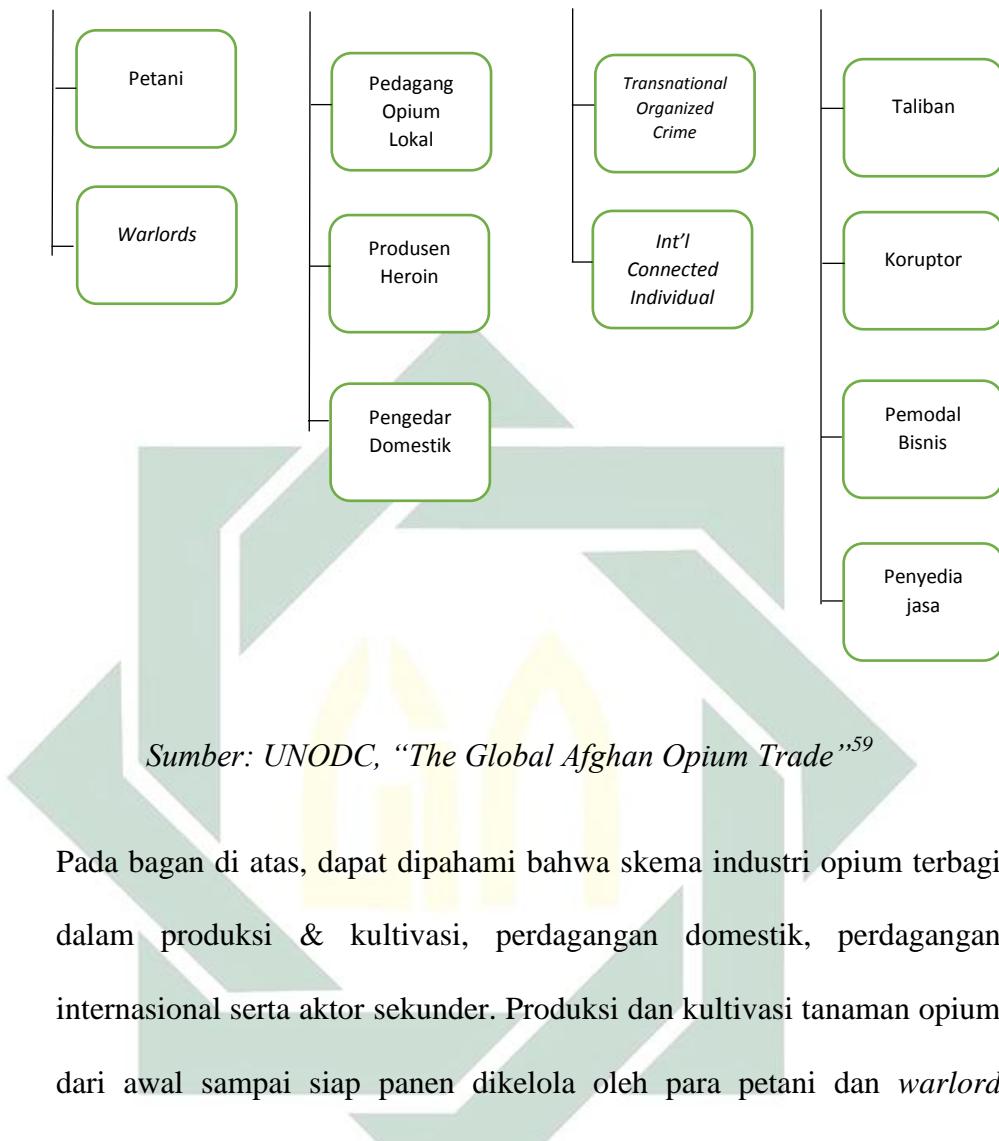
Industri opium Afghanistan sendiri merupakan industri yang kompleks. Industri opium dapat dikatakan kompleks karena melibatkan banyak aktor di dalamnya, seperti yang dapat dilihat pada bagan berikut:

Gambar 4.2: Bagan Klasifikasi Aktor-Aktor Dalam Industri Opium Afghansitan, Disarikan Peneliti Dari “The Global Afghan Opium Trade”



⁷⁷ Syeda Ayesha Farooq et al., "Opium Trade and the Spread of HIV in the Golden Crescent," *Harm Reduction Journal* 14, no. 1 (2017), 47., <https://doi.org/10.1186/s12954-017-0170-1>.

58 “Heroin”, *UNODC*, diakses 7 September 2021,
<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/5.Heroin.pdf>



Pada bagan di atas, dapat dipahami bahwa skema industri opium terbagi dalam produksi & kultivasi, perdagangan domestik, perdagangan internasional serta aktor sekunder. Produksi dan kultivasi tanaman opium dari awal sampai siap panen dikelola oleh para petani dan *warlord* sebagai pemilik lahan. Hasil panen dapat diteruskan ke pengedar domestik untuk dijadikan heroin terlebih dahulu atau langsung dijual dalam bentuk opium mentah. Bila ingin didistribusikan ke luar negeri, maka harus ada keterlibatan dari kurir internasional maupun organisasi kriminal transnasional yang mayoritas berasal dari Rusia dan Iran.⁶⁰

Selain itu terdapat aktor-aktor sekunder yang menikmati keuntungan dari masifnya industri opium Afghanistan seperti Taliban, koruptor dari

⁵⁹ “The Global Afghan Opium”, *UNODC Research*, 2011, 22.

The Global
60 *Ibid.*, 22-25.

kalangan birokrat dan polisi Afghanistan, pemodal bisnis, serta penyedia jasa (utamanya jasa pengantaran dan pengamanan).⁶¹

Aspek ekonomi pada industri opium juga rentan dimanipulasi. Hal tersebut dikarenakan kegiatan produksi opium yang berlebih (*overproduction*) sangat memengaruhi harga heroin global mengingat opium merupakan bahan dasar heroin. Seperti konsep dasar ekonomi, persediaan (*supply*) akan memengaruhi permintaan (*demand*), dan begitu juga sebaliknya. Konsep ini tergambaran jelas dalam realita industri ekonomi opium Afghanistan. Produksi opium yang berkembang di Afghanistan akan meningkatkan jumlah persediaan heroin dunia sehingga mendorong harga turun, membuat heroin akan lebih mudah diakses oleh masyarakat di berbagai negara, terutama AS. Persedian heroin Afghanistan terbilang melebihi permintaan global setiap tahunnya karena heroin juga diproduksi di lima negara lain: Myanmar, Meksiko, India, Kolombia dan Laos. Pada tahun 2009 saja, Afghanistan telah memasok 84% konsumsi heroin dunia, sedangkan negara-negara yang tersisa memproduksi hanya untuk melayani permintaan regional.

Di AS sendiri, data DEA menggarisbawahi rata-rata harga heroin retail selalu menurun dari tahun ke tahun. Dari tahun 2000 hingga 2010, rata-rata harga heroin di AS menurun dari \$179/gram menjadi \$130/gram.⁶² Statistik ini mengancam pemerintah AS mengingat semakin murah harga heroin, maka pecandu semakin mudah mengkonsumsinya.

⁶¹ *Ibid.*, 24.

⁶² “2015 Data Supllement”, *National Drug Control Strategy*, diakses 18 Agustus 2021, <https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/>

Sindikat pengedar opium Afghanistan merupakan pihak yang paling banyak mendapat profit dan bisa disebut juga sebagai manipulator pasar. Salah satu metode yang kerap dilakukan para pengedar opium di Afghanistan untuk memanipulasi pasar adalah dengan menimbun persediaan. Para pengedar selalu menyisihkan opium kering sebagai cadangan persediaan untuk berjaga-jaga apabila persediaan opium global sedang anjlok karena serangan hama atau kekeringan.⁶³ Bila bencana itu terjadi, mereka tetap bisa menjual opium untuk diproses menjadi heroin dengan harga jual yang lebih tinggi. Opium dapat disimpan dalam kantong plastik untuk waktu paling lama sekitar 2 tahun. Strategi menimbun (*stockpiling*) semacam ini yang menyebabkan produksi berlebih secara besar-besaran selama periode 2006 - 2009 yang diperkirakan lebih dari 12.000 ton opium diproduksi di Afghanistan. Strategi penimbunan persediaan semacam ini dilakukan untuk tetap melindungi nilai terhadap penurunan harga.⁶⁴

2. Perubahan Kebijakan *War on Drugs* AS dari Masa Pemerintahan Bush hingga Obama

a. Kebijakan *War on Drugs* Pada Masa Kepemimpinan George W. Bush

⁶³ “Opium Production in Afghanistan Shows Increase, prices set rise”, UNODC, diakses 22 Oktober 2021, <https://www.unodc.org/afghanistan/en/october/2011/opium-production-in-afghanistan-shows-increase.html>

⁶⁴ Amarillys Fox, *The Business of Drugs*, Netflix Documentary, Ep.3

Pada periode kepemimpinan George W. Bush, kebijakan *War on Drugs* AS lebih menekankan pada pendekatan agresif untuk memberangus industri opium ilegal di Afghanistan. AS mengimplementasi dua jenis kebijakan *War on Drugs*, yakni eradikasi dan interdiksi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa program yang dibentuk antara periode 2004 – 2008:

1. Eradikasi (*Eradication*)

The Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) yang bekerjasama dengan *Afghanistan Ministry of Interior Affairs* (MOI) menjadi lembaga utama yang diberi mandat untuk mengatur segala strategi eradikasi opium di Afghanistan.⁶⁵

Dalam pelaksanannya, AS membentuk *Central Poppy Eradication Force* (CPEF) pada tahun 2004. Unit ini beranggotakan polisi Afghanistan dan agen DEA. Dalam operasionalisasinya, kemajuan yang cukup signifikan dicapai unit ini dengan sedikitnya memberantas 210 hektar ladang opium pada tahun 2005.⁶⁶ Pada tahun 2007, CPEF berganti nama beserta struktur komandonya menjadi *Poppy Eradication Force* (PEF).⁶⁷

Pendekatan ini banyak dilakukan di provinsi Badakhsan dan Helmand yang menjadi provinsi dengan tingkat budidaya opium

⁶⁵ David Mansfield & Adam Pain, "Evidence from the Field: Understanding Changing Levels of Opium Poppy Cultivation in Afghanistan", Briefing Paper Series, Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, (2007), 18-20.

⁶⁶ *Ibid.*, 47.

⁶⁷ *Ibid.*, 46-48.

tertinggi di Afghanistan.⁶⁸ Pendekatan ini menuai banyak protes perlawanan dari para petani wilayah rural Afghanistan yang merasa dirugikan akan hilangnya mata pencahariannya.⁶⁹ Selama sisa kepemimpinan George W. Bush, eradikasi tetap menjadi fokus strategi *War on Drugs* AS dalam pemberantasan opium di Afghanistan. AS menggelontorkan \$294,6 juta untuk program-program eradikasi yang telah memusnahkan 9.446 hektar ladang opium dari tahun 2004-2008.⁷⁰

2. Interdiksi (*Interdiction*)

Pada 2008, kongres AS mengesahkan *National Defense Authorization Act FY 2008* yang memberi wewenang kepada militer AS untuk dapat terjun langsung dalam operasi interdiksi bersama para penegak hukum di Afghanistan.⁷¹ Pada periode kepemimpinan Bush, AS melatih dan membentuk *Counter Narcotics Police Afghanistan* (CNPA) sebagai unit kepolisian khusus untuk bagian interdiksi narkotika. DEA memberikan CNPA dukungan yang mereka butuhkan untuk memperluas jangkauan intelejen dalam menyita narkotika, menangkap pengedar, dan membawa mereka ke pengadilan.⁷² Demi meningkatkan efektivitas interdiksi, AS

⁶⁸ *Ibid.*, 94-95.

⁶⁹ Christopher J. Coyne & Abigail R. Hall Blanco, 105-107.

⁷⁰ U.S Department of State: Middle East Regional Office, "Status of the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Counternarcotic Programs in Afghanistan: Performance Audit", Report No. MERO-A-10-02, (2009), 41.

⁷¹ "Public Law 110-181-Jan. 28, 2008", U.S Congress, 2008, diakes 17 Oktober 2021, <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/4986>

⁷² "INL Mission Alternatives", *U.S Department of State*, diakses 18 Oktober 2021, <https://2009.state.gov/p/inl/narc/c27187.htm#:~:text=INL%20supports%20the%20Government%2>

membentuk dan melatih tiga unit pecahan dari CNPA, yakni *National Interdiction Unit* (NIU), *Sensitive Investigative Unit* (SIU) dan *Technical Investigative Unit* (TIU).

National Interdiction Unit (NIU) ditugaskan untuk menghancurkan laboratorium dan gudang narkotika. *Sensitive Investigative Unit* (SIU) ditugaskan untuk menyelidiki organisasi perdagangan narkotika Afghanistan. *Technical Investigative Unit* (TIU) ditugaskan untuk mengumpulkan bukti-bukti elektronik sebagai penguat tuntutan di pengadilan. Tim dari unit ini bekerjasama dengan agen-agen DEA dalam pelaksanaan penyadapan, serta pengumpulan serta analisis intelijen sensitif terhadap jaringan pedagang narkotika.⁷³

b. Kebijakan *War on Drugs* AS pada Masa Pemerintahan Barrack Obama

Pergeseran kekuasaan di AS menandai pergeseran kebijakan *War on Drugs* di Afghanistan pula. Berikut pendekatan kebijakan *War on Drugs* AS pada masa pemerintahan Obama:

1. Interdiksi Kontra Narkoterorisme

0% of women in Afghanistan are pursuing, through programs such as demand-reduction and treatment programs.

⁷³ *Ibid.*, 67-68.

Pada Februari 2010, pemerintahan Obama menitikberatkan pelaksanaan operasi interdiksi kontra narkoterorisme yang mentarget para pengedar opium yang memiliki koneksi dengan jaringan teroris. Pendekatan ini juga dikenal dengan istilah '*The Nexus Policy*', merujuk pada strategi khusus interdiksi untuk memberantas peredaran gelap opium di Afghanistan sekaligus memberangus kelompok teroris internasional.⁷⁴ Implementasi pendekatan kontra narkoterorisme dimulai dengan pembentukan unit baru. Pertama, AS bekerjasama dengan *International Security Assistance Force* (ISAF) untuk membentuk *Combined Joint Interagency Task Force* (CJIATF) yang bertugas khusus memberantas korupsi di kalangan birokrat Afghanistan. Kedua, *CJIATF-Nexus* sebagai sub-unit juga dibentuk dengan tujuan mengkoordinasi militer dalam mengeksekusi operasi interdiksi terhadap pengedar narkotika yang terkoneksi dengan kelompok teroris.⁷⁵ Ketiga, dibentuknya *The Afghan Threat Finance Cell* (ATFC) untuk mengidentifikasi jaringan keuangan yang terkait dengan operasi Taliban, perdagangan narkotika, dan korupsi.

Pencapaian ATFC terbilang cukup gemilang dalam menganalisa intelejen keuangan, mendisrupsi jaringan keuangan perdagangan narkotika. Salah satu pencapaian terbesar ATFC yakni saat berhasil mengungkap salah satu *hawala* terbesar di kawasan Asia, *New Ansari*

⁷⁴ Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, "Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy", Department of State, (2010), 17.

⁷⁵ CRS, “Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis”, (2011), 12–13.

Money Exchange. Hawala sendiri merupakan sistem transfer yang tidak didasarkan pada pergerakan uang tunai atau perbankan, melainkan menggunakan jasa dan kepercayaan perseorangan para broker hawala yang disebut *hawaladar*. Pada tahun 2011, *New Ansari Money Exchange* sebagai sindikat *hawala* terlibat dalam pencucian uang hasil dari perdagangan narkotika dan terindikasi memiliki koneksi dengan kelompok teroris serta tokoh pemerintah korup lainnya.⁷⁶

Selama masa kepemimpinan Obama, operasi interdiksi meningkat lebih dari dua kali lipat daripada sebelumnya. Dari sekitar 263 operasi pada tahun 2010, meningkat lebih dari 624 operasi pada tahun 2011. Pada Oktober 2009, operasi gabungan antara militer AS, agen DEA dan ASNF berhasil menggrebek laboratorium heroin di Kandahar. Operasi ini mengakibatkan 16 anggota Taliban tewas. Operasi ini berhasil menyita 1,8 metrik ton opium dan heroin, serta *Improvised Explosive Device* (IED).⁷⁷ Berdasarkan survei terakhir UNODC, dari tahun 2008 hingga 2018, lebih dari 3.520 operasi interdiksi berhasil menyita sejumlah 463.342 kg opium.⁷⁸

Beberapa tahun pasca implementasinya, interdiksi kontra narkoterasisme belum bisa dikatakan cukup efektif memberantas

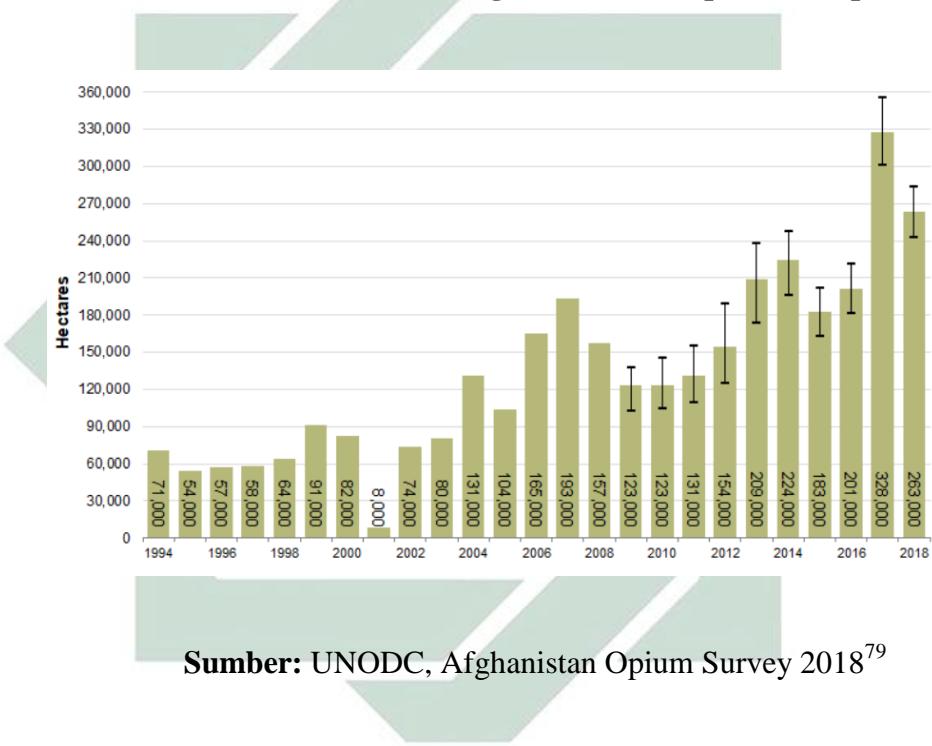
⁷⁶ Ginger Thompson & Alissa J. Rubin, "Sanctions Placed on Afghan Exchange", *The New York Times*, diakses pada 9 Agustus 2021, <https://www.nytimes.com/2011/02/19/world/asia/19ansari.html>

⁷⁷ U.S Senate, "U.S Counter-narcotics Strategy in Afghanistan", *Senate Caucus on International Narcotics Control*, 2010, 2.

⁷⁸ UNODC, “Afghanistan Opium Survey 2019”, *UNODC Research*, 2019, 1-2.

peredaran ilegal opium Afghanistan. ATFC pada akhirnya dinonaktifkan pada tahun 2014. Disamping itu, bila melihat laporan *Afghan Opium Survey 2018*, angka kultivasi opium masih mengikat tiap tahunnya, seperti yang ditunjukan pada *Afghanistan Opium Survey* tahun 2018:

Gambar 4.3: Grafik Fluktuasi Angka Kultivasi Opium Setiap Tahun



Dalam grafis di atas, dapat dilihat bahwa angka kultivasi opium di Afghansitan cukup fluktuatif, namun pasca interdiksi kontra narkoterasisme diimplementasikan pada 2010, angka kultivasi malah semakin meningkat. Tahun 2017 merupakan tahun di mana rekor tertinggi kultivasi opium yang mencapai 328.000 hektar.

2. Pengembangan Alternatif (*Alternative Development*)

⁷⁹ “Afghan Opium Survey”, *UNODC Research*, 2018, 6-7.

Pendekatan lainnya yang implementasikan yakni pengembangan alternatif untuk wilayah pedesaan (*alternative development*).⁸⁰ Program pengembangan alternatif AS untuk menanggulangi krisis opium di Afghanistan terdiri dari berbagai program di antaranya: *The Accelerating Sustainable Agriculture Program (ASAP)*, *Community Development Program*, *The Economic Support Fund* dan *Food Zone*.⁸¹ United States Agency for International Development (USAID) menjadi lembaga yang diberi mandat untuk memimpin pelaksanaan program pengembangan yang ditujukan untuk budidaya opium. Secara teori, proyek pengembangan alternatif di Afghansitan dimaksudkan untuk memperkuat sektor agribisnis, mempromosikan rantai nilai pertanian, dan memperluas kredit serta layanan keuangan ke daerah pedesaan.⁸²

Program pertama yakni *The Accelerating Sustainable Agriculture Program* (ASAP). Program ASAP bertujuan untuk merevitalisasi dan meningkatkan daya saing regional pada sektor pertanian Afghanistan. Program ini juga dikenal sebagai *crop replacement program* yang sebenarnya telah ada sejak masa kepemimpinan Bush, tepatnya tahun 2006 namun mulai dihidupkan dan diprioritaskan kembali pada tahun 2010 pada periode Obama. Program ini berfokus pada peningkatan produksi dan ekspor untuk

⁸⁰ “Release of 2009 International Narcotics Control Strategy Report”, *U.S Department of State*, 2009, diakses 9 Oktober 2021, <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/rm/119890.htm>

⁸¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 51.

⁸² “Afghanistan Agriculture”, USAID, diakses 09 Agustus 2021, <https://www.usaid.gov/afghanistan/agriculture>

produk-produk pertanian Afghanistan selain opium, seperti buah-buahan, kacang-kacangan, dan kasmir. ASAP menerima dana sebesar \$46,78 juta untuk dana pengembangan alternatif, atau sekitar 35% dari total pendanaan proyek secara keseluruhan.⁸³

Program kedua yaitu *Community Development Programs* (CDP) yang terbagi menjadi *West*, *South*, *East*, dan Kabul sesuai dengan wilayah-wilayah di Afghanistan. Program ini berlangsung dari Maret 2009 hingga Januari 2012. Dari total anggaran \$334 juta yang digelontorkan AS untuk USAID, CDP mengambil \$39,5 juta dari dana pengembangan alternatif.⁸⁴ Program ini dirancang untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur lokal di daerah pedesaan hingga perkotaan, sehingga mampu menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Afghanistan.

Program ketiga yakni *The Economic Support Fund*. Melalui program ini, AS menyediakan \$2,08 milliar melalui USAID untuk mendorong gubernur provinsi di Afghanistan dalam menyediakan alternatif ekonomi bagi petani di wilayahnya. Uang insentif akan dibayarkan langsung kepada gubernur lokal yang berhasil memberantas opium dengan menyediakan mata pencaharian alternatif bagi para petani di masing-masing provinsinya.⁸⁵

⁸³ USAID, "Agricultural Sector Assistance Strategy, Annex 5," 2016, 4.

⁸⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 118.

⁸⁵ Christopher J. Coyne & Abigail R. Hall Blanco, "The War on Drugs in Afghanistan", *The Independent Review*, Vol. 21, 1 (2016), 103.

Proyek pengembangan selanjutnya yakni *Food Zone* yang terdiri dari *Helmand Food Zone* (HFZ) yang difokuskan untuk wilayah Helmand dan *Kandahar Food Zone* (KFZ) untuk wilayah Kandahar, Afghanistan Selatan. Dalam proyek ini, USAID menawarkan benih gandum sebagai tanaman pangan (*food crop*) beserta pupuknya kepada masyarakat lokal, namun sebagai gantinya mereka tidak diperbolehkan menanam tanaman opium (*cash crop*). Masyarakat lokal yang menerima input pertanian bersubsidi ini harus menandatangani perjanjian persyaratan dengan pemerintah provinsi yang menyatakan bahwa mereka tidak akan menanam opium lagi.⁸⁶ Helmand menjadi provinsi yang terbilang cukup berhasil mengimplementasikan program ini antara tahun 2008 sampai 2011. Dengan jumlah penanaman opium yang turun dari 103.590 hektar menjadi 63.307 hektar karena adanya program *food zone*.⁸⁷

Pasca implementasinya, pengembangan alternatif tidak begitu konsisten berjalan. Pada tahun 2013 pengembangan alternatif AS mulai goyah. USAID memutuskan untuk tidak lagi memasukan indikator kontra-narkotika dalam program pengembangan alternatifnya karena gesekan kepentingan dari instansi lain. Banyak kontraktor USAID yang beralih fokus untuk merekonstruksi infrastruktur di wilayah perkotaan Afghanistan alih-alih berfokus ke wilayah pedesaan Afghanistan bagian selatan yang notabene menjadi episentrum opium.

⁸⁶ David Mansfield, “The Helmand Food Zone: The Illusion of Success”, *Afghanistan Research & Evaluation Unit (AREU)*, (2019), 20-30.

⁸⁷ *Ibid.*, 118-119.

Satu-satunya program pengembangan alternatif bagian dari *War on Drugs* yang tersisa hanya *Kandahar Food Zone*.⁸⁸

Untuk mempermudah pemahaman perbedaan kebijakan *War on Drugs* pada masa pemeritnahan Bush dan Obama, peneliti telah menyediakan tabel komparasi sederhana sebagaimana berikut:

Tabel 4.1: Komparasi Kebijakan War on Drugs AS pada Masa

Pemerintahan George W. Bush & Barack Obama

Pendekatan Kebijakan War on Drugs	George W. Bush	Barack Obama
Eradikasi	<ul style="list-style-type: none"> AS membentuk <i>Central Poppy Eradication Force (CPEF)</i> pada tahun 2004 yang berganti nama menjadi <i>Poppy Eradication Force</i> pada 2007. AS menggunakan metode eradikasi melalui udara (<i>aerial spraying</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah AS menghapus pendekatan eradikasi.
Interdiksi	<ul style="list-style-type: none"> AS membentuk <i>National Interdiction Unit (NIU)</i>, <i>Sensitive Investigation Unit (SIU)</i>, dan <i>Technical Investigative Unit (TIU)</i>. Unit ini memiliki tujuan yang sama yaitu penggrebekan sindikat opium atau laboratorium heroin. 	<ul style="list-style-type: none"> AS membentuk <i>Combined Joint Interagency Task Force (CJITF)</i> dan <i>CJITF-Nexus</i> untuk melakukan operasi interdiksi yang hanya difokuskan terhadap sindikat opium yang terkoneksi dengan Taliban. AS membentuk unit <i>The Afghan Threat Finance Cell (ATFC)</i> untuk melacak aliran

⁸⁸ USAID: Afghanistan, "Agricultural Sector Assistance Strategy, Annex 5," 2016, 40.

		pendanaan terorisme dari industri opium Afghanistan.
Pengembangan Alternatif	<ul style="list-style-type: none"> Pengembangan alternatif tidak diklasifikasikan sebagai pendekatan kebijakan <i>War on Drugs</i> di Afghanistan. Pengembangan alternatif menjadi prioritas pendekatan <i>War on Drugs</i> melalui: <i>The Accelerating Sustainable Agriculture Program (ASAP)</i>, <i>Community Development Programs (CDP)</i>, <i>The Economic Support Fund</i> dan <i>Food Zone</i>. 	

B. ANALISIS DATA

Untuk menganalisa sebab-musabab terjadinya perubahan kebijakan *War on Drugs* AS pada masa pemerintahan Obama, peneliti menggunakan Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri (*Foreign Policy Decision Making Process Theory*) dari William D. Coplin. Aspek-aspek determinan yang memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* AS akan peneliti elaborasikan pada sub-bab berikut:

1. Konteks Internasional yang Memengaruhi Kebijakan *War on Drugs* Obama

a. Narkoterorisme

Peneliti memandang narkoterorisme (*narcoterrorism*) sebagai salah satu faktor yang memengaruhi keputusan Barack Obama untuk mengubah kebijakan *War on Drugs* AS di Afghanistan. Seperti yang

telah dijelaskan pada penyajian data, salah satu aktor sekunder yang terlibat dalam industri opium Afghanistan adalah Taliban. Melalui *Executive Order 13224*, kelompok ini telah lama diberi label oleh AS bukan lagi sekadar kelompok pemberontak melainkan teroris.⁸⁹ Dalam keterlibatannya, Taliban tidak menanam atau memperjualbelikan opium secara langsung, melainkan Taliban hanya memungut biaya pajak, jasa keamanan serta transit dari para petani Afghanistan.

Kekhawatiran utama AS terletak pada uang dari hasil industri opium Afghanistan yang menjadi ‘pupuk’ untuk menyuburkan aksi-aksi terorisme Taliban.⁹⁰ Pemerintahan Obama khawatir Taliban akan semakin diuntungkan dengan masifnya perdagangan ilegal opium di Afghanistan. Mayoritas pendapatan Taliban dari industri opium berasal dari uang pajak yang diperoleh dari petani opium sebesar 10%. Selain itu, Taliban secara berkelanjutan juga menawarkan jasa keamanan bagi para petani yang lahan mereka terancam program eradikasi Bush dengan imbalan uang atau hasil panen.⁹¹ Data pasti jumlah pendapatan Taliban dari opium sendiri masih diperdebatkan, namun laporan UNODC memperkirakan pertahunnya Taliban menghasilkan \$125 juta.⁹² Penghasilan ini digunakan Taliban untuk biaya operasional seperti

⁸⁹ U.S Department of State, “Executive Order 13224”, 2001, diakses 21 September 2021, <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

⁹⁰ "Opium: Afghanistan's drug trade that helped fuel the Taliban", *AL-Jazeera News*, (2021), diakses 4 Agustus 2021, Opium: Afghanistan's drug trade that helped fuel the Taliban | Business and Economy News | Al Jazeera

⁹¹ Vanda Felbab-Brown, *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*, (Washington: Brookings Institution Press, 2009), 151-152.

⁹² UNODC, "Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational threat of Afghan Opium", *UNODC Research*, (2009), 2.

membayar tentara, keperluan logistik, pembelian senjata, serta latihan perang.⁹³ Pemerintah AS mulai menaruh perhatian pada keterlibatan Taliban dengan sindikat opium Afghanistan saat tertangkapnya Haji Bashir Noorzai, dan Baz Mohammad pada tahun 2005. Kedua pengedar heroin ini merupakan bagian dari sindikat yang berkontribusi mendanai operasi Taliban dari hasil penjualan opium lokal dan heroin. Pengadilan federal AS mendakwa dua tokoh bandar narkotika ini dengan dakwaan perdagangan narkotika sekaligus pendanaan kelompok teroris.⁹⁴

Bila melihat dari perspektif teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri Coplin, fenomena narkoterorisme yang mengaitkan antara sindikat perdagangan ilegal opium dan Taliban dapat dikategorikan sebagai salah satu determinan konteks internasional. Narkoterorisme di Afghanistan mendorong pemerintahan Obama menjadikan interdiksi kontra-narkoterorisme terhadap para sindikat yang terkait dengan Taliban sebagai strategi dalam kebijakan *War on Drugs*-nya. Hal ini dikarenakan para sindikat opium dan Taliban saling menjalin hubungan ‘simbiosis mutualisme’, sehingga selama opium masih subur Taliban akan semakin mudah mendapat aliran dana. Kedua entitas ini akan sama-sama mengancam kepentingan geopolitik AS

⁹³ Gretchen Peters, *How Opium Profits the Taliban*, (Washington D.C, US Institute for Peace), 2009

⁹⁴ James Risen, "Propping Up a Drug Lord, Then Arresting Him", *New York Times*, diakses 12 September 2021, <https://www.nytimes.com/2010/12/12/world/asia/12drugs.html>

dalam aspek keamanan untuk menciptakan iklim demokratis di pemerintahan sentral Afghanistan.⁹⁵

Argumen peneliti juga dikonfirmasi oleh Qaris Tajudin, jurnalis konflik yang pernah meliput secara langsung di Afghansitan. Dalam sebuah sesi wawancara dengan peneliti, beliau mengatakan bahwa politik yang dipraktikan oleh Taliban merupakan ‘politik pragmatis’. Dalam artian bahwa politik Taliban menyesuaikan situasi dan kondisi yang sedang terjadi. Dalam situasi berjuang merebut pemerintahan, Taliban akan semaksimal mungkin mengambil keuntungan dari para petani dan sindikat opium untuk membiayai operasionalnya terlepas adanya *fatwa* larangan memperjual-belikan ataupun mengkonsumsi narkotika dalam hukum Islam. Berbanding terbalik jika Taliban telah menduduki pemerintahan Afghanistan seperti tahun 1996-2001, maka besar kemungkinan Taliban akan melarang penanaman opium sesuai dengan hukum Islam.⁹⁶

b. Ekspansi Jalur Distribusi Heroin Afghanistan Melalui Afrika

Sebelum adanya rute Afrika sebagai jalur penyelundupan narkotika, bila ingin menembus pasar AS, heroin atau opium mentah dari Afghanistan harus menempuh perjalanan yang cukup jauh dan memakan waktu cukup lama karena harus melewati Eropa atau Asia Tenggara. Namun pada tahun 2009, UNODC menemukan rute

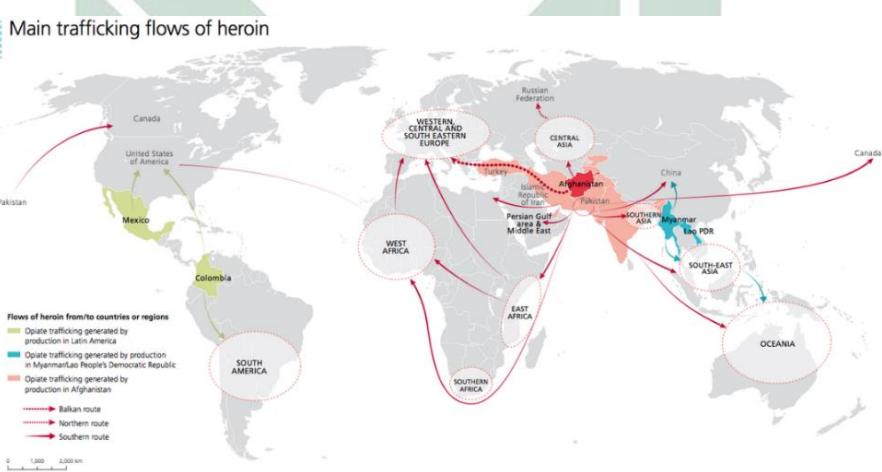
⁹⁵ James Tharin, *Poppies, Politics & Power* (London: Cornell University Press, 2019).

⁹⁶ Wawancara dengan Qaris Tajudin, tanggal 31 Agustus 2021, melalui *Zoom Meeting*

distribusi baru, yakni melalui Afrika yang digunakan organisasi kriminal transnasional untuk mendistribusikan heroin Afghanistan ke Amerika Utara dan Eropa Barat. Peneliti memandang ekspansi jalur distribusi melalui Afrika ini semakin berpotensi merugikan AS dengan masuknya heroin dari Afghanistan.

Kasus penyitaan narkotika di Afrika menunjukkan bahwa mayoritas pengedar Afrika mengangkut heroin Afghanistan melalui perbatasan Pakistan ke Afrika Timur untuk pengiriman selanjutnya menuju Eropa, Amerika Utara dan Kepulauan Pasifik.⁹⁷ Berikut peta rute perdagangan heroin Afghanistan:

Gambar 4.4: Peta Rute Perdagangan Heroin Afghanistan



⁹⁷ UNODC, "The Afghan Opiate Trade and Africa - A Baseline Assessment", *Global Initiative Against International Organized Crime*, diakses 10 Oktober 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/the-afghan-opiate-trade-and-africa-a-baseline-assessment/>

Sumber: UNODC, the Afghan Opium Trade Project⁹⁸

Pada peta di atas, dapat dilihat bahwa untuk mencapai benua Afrika, para pengedar dari Afghansitan harus melalui Pakistan terlebih dahulu. Selanjutnya langsung menuju Afrika Timur, lalu ke Afrika Barat. Negara-negara Afrika dengan tingkat keamanan rapuh seperti Kenya dan Tanzania sangat rentan karena organisasi kriminal transnasional dapat memanfaatkan kapasitas penjagaan yang rendah di pelabuhan dan bandara.⁹⁹

Ekspansi rute ini akan mempermudah heroin untuk mencapai AS dan Kanada. Perlu juga untuk diketahui bahwa pasokan heroin di AS tidak hanya berasal dari Afghansitan, namun juga dari Meksiko dan Kolombia. Maka wajar bagi pemerintah AS untuk khawatir akan gelombang pasokan heroin yang secara masif datang dari tiga negara yang lambat-laun akan menggerogoti masyarakat AS dengan candu.

Bila dianalisa melalui Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri, ekspansi jalur distribusi heroin Afghansitan juga dapat dikategorikan sebagai katalisator dalam konteks internasional yang mengakibatkan perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap opium di Afghansitan. Pemerintah AS merasa terancam mayoritas masyarakatnya akan menjadi pecandu heroin karena di antara negara-

⁹⁸ UNODC, "The Afghan Opium Trade Project", diakses 10 Oktober 2021, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/aotp.html>

⁹⁹ "An Emerging Drug Market, *The Economist*, diakses 18 Agustus 2021, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2016/04/14/an-emerging-drug-market>

negara benua Amerika sendiri, AS merupakan negara yang mendominasi penyalahgunaan heroin dengan jumlah konsumsi mencapai 21 ton pada tahun 2009.¹⁰⁰ Pada tahun 2012, 9,1% dari total populasi AS adalah pecandu heroin.¹⁰¹ Maka dari itu, selama Afghanistan terus memproduksi opium, maka dipastikan pasokan heroin akan terus tersedia, bahkan melebihi permintaan konsumen global setiap tahunnya.

2. Politik Dalam Negeri yang Memengaruhi Kebijakan *War on Drugs* Obama

a. Dominasi Kader Partai Demokrat dalam Lembaga Legislatif

Bila ditelaah melalui Teori Pengambilan Keputusan Luar Negeri, negara republik konstitusional seperti AS mempunyai kondisi politik dalam negeri yang cukup berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan luar negeri. Salah satunya Partai Demokrat sebagai partai pengusung Obama yang memengaruhi birokrasi AS pada dua lembaga, legislatif dan eksekutif. Dalam lembaga legislatif AS, terdapat kongres yang terbagi menjadi 100 anggota Senat dan 435 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representatives*).¹⁰² Dalam aspek urusan luar negeri sendiri, Kongres AS memiliki wewenang meloloskan anggaran, membuat undang-undang, mendeklarasikan perang, merekomendasikan

¹⁰⁰ “National Heroin Threat Assessment Summary”, *DEA Intelligence Report*, 2015, 6-9.

¹⁰¹ John Wihbey, "Heroin Use in U.S: Data and Resources", *The Journalist's Resource*, 2014, diakses 17 Agustus 2021, <https://journalistsresource.org/criminal-justice/heroin-use-in-the-united-states-data-and-recent-trends/>

¹⁰² Lee Hamilton, *How Congress Works and Why You Should Care* (Indiana University Press, 2004), 19-23.

kebijakan, mengatur perdagangan dengan negara lain, serta meninjau kebijakan luar negeri yang sedang berjalan.

Dalam jajaran kongres AS, Partai Demokrat cukup berperan sebagai *partisan influencer* dalam perubahan kebijakan *War on Drugs* di Afghanistan karena dominasi kadernya yang menguasai mayoritas kursi pada periode pertama rezim Obama. Kader Demokrat menguasai sebanyak 58% kursi Senat, dan 58,8% kursi DPR dalam Kongres ke-111 selama periode 2008-2011. Pada periode ini, kursi Senat beranggotakan 57 Demokrat, 41 Republikan, dan 2 independen yang memihak Demokrat. Dalam kursi DPR terdapat 261 anggota merupakan Demokrat, dan 180 anggota merupakan Republikan.¹⁰³

Isu keterkaitan antara aktivitas teroris dan perdagangan opium menjadi isu yang populer dijadikan topik pembahasan dalam debat kongres. Keputusan akhir dalam debat seringkali sejalan dengan nilai-nilai yang dianut Partai Demokrat yang liberal-progresif. Pada 10 Agustus 2009, jajaran senat dalam *Comitee of Foreign Relations* telah melahirkan 5 butir rekomendasi akan perlunya perubahan kebijakan *War on Drugs* di Afghanistan. Komite ini dipimpin oleh John F. Kerry yang merupakan senat negara bagian Massachusetts sekaligus kader Demokrat. Anggotanya berisikan 10 anggota senat dari Partai Demokrat dan 8 anggota Senat dari partai Republik. Lima butir rekomendasi tersebut di antaranya: 1). Kongres harus mempromosikan pemahaman

¹⁰³ Jennifer E. Manning, "Membership of the 111th Congress: A Profile", *Congressional Research Service*, 2010, 3.

yang jelas kepada publik tentang komitmen yang dibutuhkan di Afghanistan dan Pakistan. 2). Pentingnya strategi kontra narkotika baru yang diintegrasikan dengan komponen kontra terorisme. 3). Administrasi harus mengembangkan system metrik yang jelas untuk menilai kemajuan di Afghanistan dalam urusan kontra-narkotika, keamanan, korupsi dan pembangunan ekonomi. 4). *Department of State* harus mengupayakan peningkatan kerjasama dengan Afghanistan untuk mengidentifikasi dan mendukung upaya penanggulangan narkotika regional yang lebih baik lagi. Secara khusus, Duta Besar Richard Holbrooke harus memimpin jalannya hubungan diplomatik untuk memperkuat kerja sama AS – Afghanistan 5). Mengirim lebih banyak warga sipil AS dengan keahlian di bidang pertanian, pembangunan, dan keterampilan teknis lainnya yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan di Afghanistan.¹⁰⁴ Pada poin ke-4 dalam rekomendasinya, Senat menunjuk Richard Holbrook yang mana merupakan politisi partai Demokrat sebagai diplomat AS untuk wilayah Afghanistan dan Pakistan. Perlu diketahui bahwa Holbrook merupakan salah satu pejabat negara yang getol mengkritik kebijakan eradikasi Bush sebelumnya. Ia berkomentar bahwa kebijakan eradikasi merupakan kebijakan paling sia-sia dan tidak efektif yang pernah ia tahu.¹⁰⁵

¹⁰⁴ 111th Congress, “Afghanistan’s Narco War: Breaking the Link between Drug Traffickers and Insurgents”, Wahington: U.S Government Printing Office, 2009, 23-25.

¹⁰⁵ Christopher Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and US Policy*, Congressional Research Service, (Washington SC) 2009, 1.

Dalam sesi debat kongres lain yang diadakan oleh anggota DPR *Committee of Armed Services* pada 14 Oktober 2009, juga menghasilkan kesimpulan yang sama, yakni perlunya menghapus pendekatan eradikasi dalam kebijakan *War on Drugs* terhadap perdagangan opium di Afghanistan. Komite ini dipimpin oleh Ike Sskelton yang merupakan kader Demokrat, dihadiri oleh 35 anggota DPR dari partai Demokrat lain, dan 26 anggota DPR dari partai Republik.¹⁰⁶ Dengan melihat komposisi anggota kongres untuk setiap komite beserta hasil rekomendasi yang diputuskan, menunjukan bukti adanya pengaruh kuat pendapat mayoritas dari anggota kongres yang berasal dari Partai Demokrat.

b. Dominasi Kader Demokrat dalam Lembaga Eksekutif AS

Tak hanya di lembaga legislatif, dominasi partai Demokrat juga tampak di lembaga eksekutif AS, khususnya *Department of State* sebagai kementerian yang mengatur urusan luar negeri AS. Pada tahun 2009, Presiden Obama menunjuk Hillary Clinton sebagai *Secretary of State*. Profil Hillary Clinton dikenal sebagai tokoh ternama dari partai Demokrat yang memiliki pengalaman sebagai senator negara bagian New York periode 2001-2009. Penunjukan Hillary Clinton oleh Obama sebenarnya tidak begitu mengagetkan mengingat kapabilitasnya dalam politik internasional serta kesamaan latar belakang dari partai Demokrat. Dalam sebuah konferensi di gedung *Departement of State*

¹⁰⁶ House of Representatives: Committee of Armed Services, "Afghanistan: Getting the Strategy Right", Washington: U.S Government Printing Office, 2009, 35-35.

yang didokumentasikan *The Washington Post*, Hillary Clinton menyampaikan visinya untuk Afghanistan:

“My administration is committed to refocusing attention and resources on Afghanistan and Pakistan and to spending those resources wisely. That's why we are pursuing a careful review of our policy. We will seek stronger partnerships with the governments of the region, sustain cooperation with our NATO allies, deeper engagement with the Afghan and Pakistani people, and a comprehensive strategy to combat terror and extremism. We will provide the strategic guidance to meet our objectives, and we pledge to support the extraordinary Americans serving in Afghanistan, both military and civilian, with the resources that they need. These appointments add to a team that will work with energy and purpose to meet the challenges of our time and to define a future of expanding security and opportunity”¹⁰⁷

Dalam pernyataannya, Hillary Clinton ingin memfokuskan kembali perhatian dan sumber daya AS untuk Afghanistan dan Pakistan. Clinton memilih pendekatan yang progresif dan lebih kolaboratif dengan melibatkan banyak pihak termasuk rakyat sipil AS untuk menciptakan peluang ekonomi agrikultur selain opium bagi masyarakat Afghanistan. Sejalan dengan visi Clinton, pada implementasinya, *Department of State* lebih memprioritaskan pendekatan pengembangan alternatif

¹⁰⁷ Obama, “President Obama Delivers Remarks to State Department Employees”, *The Washington Post*, 2009, diakses 24 Oktober 2021, <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/22/AR2009012202550.html>

dengan menggelontorkan \$38 juta untuk pemberantasan perdagangan opium di Afghansitan.¹⁰⁸

3. Kapabilitas Militer dan Ekonomi Amerika Serikat yang Memengaruhi Kebijakan *War on Drugs* Obama

a. Alokasi Anggaran *War on Drugs* AS

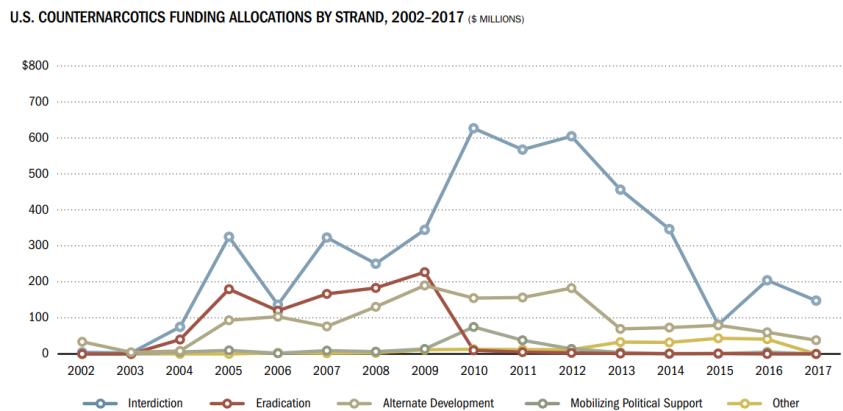
Dari segi dimensi ekonomi, kekuatan ekonomi AS sebagai negara adidaya sudah tidak diragukan lagi. Berdasarkan data dari *World Bank*, pada tahun 2010 angka Produk Domestik Bruto (PDB) AS mencapai \$14.992 triliun dan terus bertambah.¹⁰⁹ Dalam rekam jejaknya, dari periode 2001-2008 AS telah menggelontorkan \$3 miliar untuk kebijakan *War on Drugs* terhadap opium Afghansitan. Pada tahun 2009, kabinet Obama meminta tambahan anggaran untuk staf sipil, bantuan pembangunan, serta pendanaan untuk penegakan hukum di Afghanistan. Estimasi anggaran untuk program pembangunan alternatif Obama mencapai \$937 juta.¹¹⁰

Gambar 4.5: Grafik Alokasi Dana Untuk Masing-Masing Strategi Kontra-Narkotika AS di Afghanistan (2002-2017)

¹⁰⁸ David T. Johnson, "Release of 2009 International Narcotics Control Strategy Report", Departement of State, diakses 10 Oktober 2021, <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/rm/119890.htm>

¹⁰⁹ United States, *The World Bank*, diakses 8 Oktober 2021, <https://data.worldbank.org/country/united-states>

¹¹⁰ Christopher M. Blanchard, "Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy," *Fragile Mideast Countries: Afghanistan and Yemen*, 2011, 137–60, 9.



Sumber: “Counternarcotics Lessons from the U.S Experience in Afghanistan”, Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 2018¹¹¹

Reconstruction, 2018¹¹¹

Pada grafik di atas, dari tahun 2009 hingga 2010, alokasi untuk interdiksi meningkat dari \$345 juta menjadi lebih dari \$627 juta. Penambahan anggaran ini digunakan untuk upaya intensif sumber daya seperti pembelian helikopter Mi-17 yang menghabiskan biaya senilai \$553,8 juta.¹¹² Bila meninjau dari dimensi ekonomi, kondisi ekonomi AS tidak begitu berpengaruh terhadap perubahan kebijakan *War on Drugs* AS. Namun paling tidak ekonomi AS yang kuat berimplikasi pada alokasi anggaran AS untuk kebijakan *War on Drugs*.

b. Optimalisasi Kuantitas dan Kualitas Militer Amerika Serikat di Afghanistan

¹¹¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 145.

¹¹² Ibid., 146.

Pada dimensi militer sendiri, peneliti memandang unggulnya kapabilitas sumber daya militer AS dan DEA secara kuantitas maupun kualitas turut memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* AS di Afghanistan. Menurut *Global Firepower Ranks*, AS konsisten menduduki peringkat satu sebagai negara dengan kekuatan militer terbaik dari tahun 2005-2021 mengalahkan Rusia dan Tiongkok.¹¹³ Sejak era pemerintahan Bush, pemanfaatan alat dan personel militer untuk penuntasan problematika opium sebenarnya telah dirafikasi pada tahun 2004. Kongres AS melalui *National Defense Authorization Act FY 2004* memberi otoritas militer AS untuk menyediakan dukungan namun hanya sebatas bantuan intelejen, pelatihan dan keperluan logistik untuk *Afghan Special Narcotic Forces* (ASNF). Pada 2008, *Departement of Defense* mengembangkan otorisasi melalui undnag-undang militer baru yang diloloskan kongres AS berupa *National Defense Authorization Act FY 2008*. Undang-undang ini memberi wewenang penuh kepada militer AS untuk terjun langsung dalam operasi interdiksi bersama agen DEA, militer Afghanistan dan *Afghan Special Narcotics Forces* (ASNF).¹¹⁴

Secara kuantitas, jumlah tentara AS di Afghanistan terbilang cukup banyak. Sejak invasi AS pertama pada tahun 2001 hingga 2009, jumlah tentara yang ditempatkan di Afghansitan telah mencapai lebih dari

¹¹³ “Global Firepower Ranks”, GFP, diakses 24 Oktober 2021, https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=united-states-of-america

¹¹⁴ Department of Defense, "National Defense Authorization Act FY 2008", H.R 1586, 986.

67.000 personel.¹¹⁵ Pada tahun 2010, untuk memenuhi janji kampanyenya Obama memberangkatkan 30.000 personel ke Afghanistan demi menuntaskan perang melawan Taliban dan Al-Qaeda.¹¹⁶ Pasukan ini tersebar di beberapa markas militer AS di Afghansitan, di antarnya: *Bagram Air Base, Shindad Air Base, Kandahar International Airport, Camp Dwyer Marine Base, Camp Leatherneck Marine Base, dan FOB Delaram Base.*¹¹⁷

Lalu secara kualitas sendiri, militer AS dilengkapi teknologi alutista superior yang mampu mengeksekusi operasi kontra narkoterorisme di Afghanistan. Alutsista canggih yang hanya dimiliki AS pada masanya di antaranya helikopter *UH-60 Black Hawk* dengan sistem untuk mengidentifikasi target statis, drone *Scan Eagle Mini*, serta pesawat siluman (*stealth*) *The Lockheed Martin F-35 Lighting II*.¹¹⁸ Tidak hanya militer AS, DEA juga tidak menyiarkan sumber daya yang dimiliki. DEA mengirimkan agen-agennya ke Afghanistan dengan membentuk *Foreign-deployed Advisory and Support Team* (FAST) pada tahun 2008. Unit ini bertujuan untuk menjalankan operasi khusus interdiksi, mengawasi jalannya hukum, dan melatih anggota ASNF. DEA FAST terdiri dari 5 regu yang masing-masing beranggotakan 10

¹¹⁵ “Timeline: U.S Military Presence in Afghanistan”, *Al-Jazeera News*, diakses 7 September 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2019/9/8/timeline-us-military-presence-in-afghanistan>

¹¹⁶ Ian S Livingston, Heather L Messera, and Michael O Hanlon, "Afghanistan Index 209," *Iraq*, 2010, 10.

¹¹⁷ Military Bases, "U.S Military Bases in Afghanistan", *MilitaryBases*, diakses 8 Oktober 2021, <https://militarybases.com/overseas/afghanistan/>

¹¹⁸ Vikas Pandey, "Afghanistan: Black Hawk and Humvees – military now with Taliban", *BBC News*, diakses 8 Oktober 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-58356045>

agen. Agen DEA yang ingin bergabung dengan tim FAST harus menjalani proses seleksi yang ketat sebelum dilatih dalam pertempuran jarak dekat dan taktik unit kecil lainnya.

Melihat kapabilitas personel militer AS dan DEA di Afghanistan, maka tidak menjadi pertimbangan sulit bagi pemerintahan Obama untuk menggeser pendekatan interdiksi narkotika menjadi interdiksi kontra-narkoterorisme. Apalagi bila melihat adanya keberpihakan *Departement of State* terhadap pendekatan interdiksi yang lebih terarah. Salah satunya William Wechler yang menjabat sebagai *Deputy Assistant Secretary of Defense* untuk kontra narkotika dan ancaman global. Ia mengeluarkan pernyataan:

*"I came back into government in 2009. One of the first conversations I had was with Holbrooke. Holbrooke said, 'I want to completely change the strategy on counternarcotics to get away from eradication.' I wanted the same."*¹¹⁹

William Wechler sepakat dengan pendapat Richard Holbrook akan perlunya pendekatan lain dalam kebijakan *War on Drugs* AS untuk Afghansitan. Ini dapat dilihat dengan terbentuknya unit khusus *Combined Joint Inter-agency Task Force Nexus* (CJIATF-Nexus) yang merupakan unit gabungan Afghan Special Narcotics Force, militer AS, serta agen-agen DEA FAST. Unit ini bertugas mengkoordinasikan upaya melawan pengedar opium yang terkoneksi dengan Taliban.

¹¹⁹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, 81.

4. Personalitas Obama sebagai Pengambil Keputusan

Sebagai seorang presiden, personalitas Obama yang melekat tentu secara tidak langsung memengaruhi proses pengambilan keputusan kebijakan luar negeri AS. Coplin menyebut pengaruh personalitas pengambil keputusan ini sebagai ‘faktor idiosinkratik’. Dalam konteks penelitian ini, peneliti menemukan bahwa keputusan Obama mengubah kebijakan *War on Drugs* dipengaruhi oleh beberapa faktor idiosinkratik sebagaimana berikut:

a). Latar Belakang Keluarga yang Multirasial

Barack Hussein Obama II lahir di Honolulu, Hawaii pada 4 Agustus 1961. Obama lahir dari keluarga multirasial. Ayahnya, Barack Hussein Obama Sr berasal dari Provinsi Nyanza, Kenya yang melanjutkan studinya di bidang ekonomi di University of Hawai. Obama Sr. menikahi Ann Dunham yang merupakan seorang antropolog kelahiran Kansas, AS. Namun saat Obama berumur 6 bulan, kedua orang tua Obama bercerai. Barack Obama Sr. kembali ke Kenya untuk bekerja sebagai analis ekonomi untuk pemerintah Kenya, sedangkan Ann Dunham melanjutkan karirnya sebagai peneliti antropologi ekonomi.¹²⁰ Obama tetap tinggal bersama ibunya di

¹²⁰ David Maraniss, "Though Obama had to leave to found himself, It Is Hawaii That made his rise possible", diakses 19 September 2021, https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/22/AR2008082201679_pf.html

Hawai. Obama sejak kecil dikenal sebagai pribadi yang cerdas dan mandiri karena Ia berjuang dengan ketidakhadiran ayah kandungnya.

Pada Tahun 1965, Ann Dunham menikah untuk kedua kalinya dengan Lolo Soetoro, mahasiswa Indonesia yang juga berkuliah di Univeristy of Hawaii. Pernikahan ini membawa Obama yang masih kecil untuk pindah ke Jakarta, Indonesia. Sebagian masa kecil Obama dihabiskan di Jakarta hingga Ia berumur 10 tahun. Ia bersekolah di SD Katolik Santo Fransiskus Asisi selama dua tahun, lalu pindah ke SDN Menteng 01 Jakarta selama satu tahun. Saat tinggal di Indonesia, Dunham memperkerjakan seorang transgender bernama Evie pada tahun 1969 untuk menjadi pengasuh Obama dan adiknya, Marry.¹²¹

Pada tahun 1971, Obama pindah lagi ke Honolulu untuk melanjutkan pendidikanya di Punahou School.¹²² Saat remaja, Obama mengalami krisis identitas mengingat latar belakang keluarganya yang merupakan bagian dari kelompok minoritas di AS. Dalam memoarnya, Obama menulis: *"That my father looked nothing like the people around me—that he was black as pitch, my mother white as milk—barely registered in my mind."*¹²³

¹²¹ Niniek Karmini, "President's Obama transgender childhood nanny in Indonesia, Evie, lives as outcast" *New York Daily News*, diakses 26 Oktober 2021, <https://www.nydailynews.com/news/world/president-obama-transgender-childhood-nanny-indonesia-evie-lives-outcast-article-1.1033301>

¹²² B.J Reyes, "Punahou Left Lasting Impression on Obama", *Honolulu Star Bulletin*, diakses 16 Oktober 2021, <http://archives.starbulletin.com/2007/02/08/news/story02.html>

¹²³ Barack Obama, *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*, (New York: Three Bara Rivers, 2004), 9-10.

Latar belakang keluarga Obama yang multirasial membentuk citra yang terbuka pada diri Obama. Selain itu meski Obama selalu berpindah dari satu kota atau bahkan ke negara lain termasuk Indonesia, Ia mampu menikmati perbedaan yang ia temukan. Perbedaan itu tidak hanya budaya, bahasa, situasi, lingkungan, tetapi juga ras atau warna kulit. Pengalaman ini mendorong sikap toleransi yang tinggi dalam diri Obama sehingga terbentuk pola pikir yang lebih terbuka (*open minded*) dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Ini berimplikasi pada proses pengambilan keputusan Obama untuk kebijakan *War on Drugs* di Afghanistan. Dibandingkan Bush yang kolot dan konservatif, Obama cenderung lebih terbuka oleh berbagai informasi, saran serta kritik yang tidak hanya berasal dari birokrasinya melainkan sumber eksternal lain seperti penelitian dan opini masyarakat tentang situasi krisis opium di Afghanistan. Seperti yang Ia katakan dalam sebuah artikel *Washington Post*: "*You've got to make decisions based on the information and not emotions.*"¹²⁴

b). Seorang Pemimpin yang Rasional

Obama merupakan seorang pemikir yang disiplin dan cerdas. Ia juga sangat efisien dan tenang dalam menghadapi tekanan. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari latar belakang pendidikan Obama yang terbilang cukup cemerlang. Obama melanjutkan pendidikannya dengan kuliah mengambil jurusan Ilmu Politik di Colombia University

¹²⁴ Joel Achenbach, "Analysis: Obama makes decisions slowly, and with head, not gut", *Washington Post*, diakses 4 November 2021, <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/24/AR2009112404225.html?sid=ST2009112401352>

dengan konsentrasi di bidang Hubungan Internasional hingga lulus dengan IPK 3.7.¹²⁵ Ia melanjutkan studi magisternya di jurusan Hukum Harvard Law School serta menjadi mahasiswa kulit hitam pertama yang menduduki jabatan ketua untuk publikasi “*The Harvard Law Review*” pada tahun 1989.¹²⁶ Sembari menuntaskan kuliah magisternya, pria yang akrab disapa “Barry” ini juga bekerja sebagai pengacara di firma hukum Sidley & Austin¹²⁷ hingga Ia mendapat gelarannya dari Harvard Law School pada tahun 1991 dengan predikat magna cumlaude.¹²⁸

Kecerdasan Obama pernah diungkapkan oleh salah satu dosen sekaligus mentor Obama, Lawrence Tribe dalam suatu wawancara dengan *The FRONTLINE*:

"As we spoke, he explained he had read some of my work; he had thought a good bit about the Constitution. It was clear that he was historically very literate, very sophisticated. He knew a lot. He had lots of curiosity. I didn't recall at that time ever meeting someone who had just come to Harvard Law School who was nearly as impressive. And by the end of that several-hour meeting, which was completely unscheduled, he asked if he could be my research assistant, and I said, "Absolutely." And I hired him then and there as my principal research

¹²⁵ “Barack Obama”, *Biography*, diakses 7 September 2021,
<https://www.biography.com/us-president/barack-obama>

¹²⁶ Larry Gordon, "Occidental Recalls 'Barry' Obama", *Los Angeles Times*, diakses 16 Oktober 2021, <https://web.archive.org/web/20100524102944/http://articles.latimes.com/2007/jan/29/local/meyoxy29>

¹²⁷ Ryan Lizza, "The Agitator", *The New Republik*, diaskes 17 Oktober 2021, <https://newrepublic.com/article/61068/the-agitator-barack-obamas-unlikely-political-education>

¹²⁸ "Barack Obama", *Biography.com*, 2014, diakses 18 September 2021, Barack Obama - Presidency, Education & Mother - Biography

assistant, which lasted for a couple of years. He was amazing.”¹²⁹

Dalam wawancaranya, Lawrence bercerita tentang Obama muda yang aktif dan cerdas. Obama selalu tertarik dengan topik hukum konstitusi negara sehingga Lawrence akhirnya menunjuknya sebagai asisten peneliti.

Latar belakang pendidikan Obama yang pernah mempelajari Hubungan Internasional membentuk pandangan Obama yang lebih rasional terhadap dunia. Dalam sebuah wawancara dengan Matt Yglesias untuk *Vox*, Obama mengatakan:

*"You know, traditionally, a lot of American foreign policy has been divided into the realist camp and the idealist camp and so if you're an idealist you're like Woodrow Wilson and you're out there with the League of Nations and imagining everybody holding hands and singing Kumbaya. And if you're a realist, then you're supporting dictators who happen to be our friends. And I just don't think that describes what a smart foreign policy should be. What I do think what is accurate in describing my foreign policy is we don't have military solutions to every problem in the 21st century. The biggest challenge that we have right now is disorder."*¹³⁰

Dari pernyataan tersebut, terlihat bahwa sebagai pengambil keputusan kebijakan luar negeri, Obama benar-benar memahami

¹²⁹ Public Broadcast Service, "The FRONTLINE Interview: Laurence Tribe". Diakses 19 September 2021. <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/government-elections-politics/choice-2012/the-frontline-interview-laurence-tribe/>

¹³⁰ "Obama on his goal on foreign policy", Vox, diakses 20 Oktober 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=Icq60Uxd3As&t=124s>

apa yang dibutuhkan AS pasca perang dingin. Lebih lanjut Obama menjelaskan bahwa kebijakan luar negeri yang cerdas merupakan kebijakan yang tidak selalu mengandalkan solusi militer untuk setiap problematika internasional.

Seorang pemimpin yang memiliki kompleksitas konseptual yang tinggi seperti Obama cenderung lebih berhati-hati dalam mengolah informasi yang ia terima, rasional serta lebih waspada akan konsekuensi dari setiap keputusannya.¹³¹ Kolonel Lawrence Wilkerson, seorang staf ahli *Departement of State* menjelaskan dalam menangani krisis Afghanistan, Obama cenderung metodis dan terukur daripada George W. Bush yang impulsif dan nekat.¹³² Pandangan yang rasional ini membuat Obama cenderung mencari alternatif solusi yang paling efektif dan minim melibatkan kekerasan untuk kebijakan *War on Drugs* AS, yakni dengan memilih pengembangan alternatif.

c). Perasaan Empati terhadap Korban 9/11

Seperti halnya warga negara AS lain, Obama memiliki pengalaman traumatis karena aksi-aksi terorisme yang pernah mengguncang AS. Dalam autobiografinya, Obama sempat

¹³¹ Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders," *International Studies Quarterly* 24, no. 1 (1980): 7, 22. <https://doi.org/10.2307/2600126>.

¹³² Joel Achenbach, "Analysis: Obama makes decisions slowly, and with head, not gut", *Washington Post*, diakses 4 November 2021, <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/24/AR2009112404225.html?sid=ST2009112401352>

mendeskripsikan perasaannya pasca serangan teroris yang meluluhlantakan *World Trade Centre* pada 11 September 2001:

*"It's beyond my skill as a writer to capture that day, and the days that would follow the plane, like spectre, vanishing into steel and glass; the slow-motion cascade of the towers crumbling into themselves; the ash-covered figures wandering the streets; the anguish and the fear. Nor do I pretend to understand the stark nihilism that drove the terrorist that day and that drives their brethren still. My powers of empathy, my ability to reach into another's heart, cannot penetrate the blank stares of those who would murder innocents with abstract, serene satisfaction"*¹³³

Tulisan Obama di atas menggambarkan perasaan traumatis beserta empati Obama terhadap para korban yang kehilangan nyawa oleh tragedi kelam dalam sejarah AS tersebut. Perasaan ini menjadi salah satu alasan Obama mengalihkan mayoritas sumber daya militernya untuk menumpas Taliban dan al-Qaeda di Afghanistan.

Pada dasarnya, perhatian utama Obama terhadap isu keamanan di Afghanistan adalah terorisme. Obama ingin benar-benar menuntaskan kelompok teroris yang tersisa dan menganggap industri opium sebagai penghalang dalam mencapai tujuan tersebut.¹³⁴ Ini menjadi salah satu alasan dipilihnya pendekatan interdiksi kontra-narkoterorisme terhadap pengedar opium yang terkoneksi dengan

¹³³ Barack Obama, *Dreams from My Father*, (Canongate Canons, 2016), 3.

¹³⁴ Barack Obama, *Dreams from My Father*, (Canongate Canons, 2018), 5.

¹³⁴ Barack Obama, "Remarks by the President on the Administration's Approach to Counterterrorism", Transkrip Pidato di MacDill Air Force Base, Florida, (2016), diakses 19 Oktober 2021, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/06/remarks-president-administrations-approach-counterterrorism>

Taliban sebagai upaya melemahkan operasional kelompok teroris tersebut di Afghanistan.

d). Peronalitas Akomodatif-Kooperatif

Sebelum terjun ke dunia politik, Obama sempat bekerja dalam bidang advokasi untuk berbagai proyek pengembangan masyarakat di wilayah sub-urban AS, khususnya negara bagian Chicago. Karir advokasi Obama di mulai pada Juni 1985 saat bekerja sebagai direktur di *Developing Communities Project* (DCP). Proyek ini merupakan bagian dari program organisasi gereja untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin di Chicago. Selama karirnya di DCP, Obama memimpin proyek dengan memberdayakan organisasi akar rumput dan melibatkan berbagai tokoh masyarakat. Selama tiga tahun sebagai direktur DCP, staf DCP tumbuh dari 1 menjadi 13 serta anggaran tahunannya tumbuh dari \$70 ribu menjadi \$400 ribu. Berkat kepemimpinan Obama, program yang dijalankan DCP semakin variatif seperti membantu menyiapkan program pelatihan kerja hingga program bimbingan persiapan perguruan tinggi.¹³⁵

Di saat yang bersamaan, Obama juga bekerja sebagai konsultan untuk Gamaliel Foundation, sebuah lembaga layanan yang mempromosikan upaya ganti rugi perumahan negara.¹³⁶ Penyelenggara Gamaliel Foundation sekaligus mentornya, Gerry

¹³⁵ “Open Government Initiatives: Collaboration”, *The White House: Obama*, diakses 17 Oktober 2021, <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/collaboration>

¹³⁶ "Barack Obama", *Biography.com*, 2014, diakses 18 September 2021, Barack Obama - Presidency, Education & Mother - Biography

Kellman dianggap sebagai salah satu orang yang berpengaruh dalam pembentukan personalitas Obama. Seperti yang dituliskan David Maraniss sebagai penulis biografi Obama:

“He helped teach Obama how to listen to people, how to make sense of their lives, how to find commonality in a seemingly disparate group, and — most important — he began the reshaping of an idealistic and somewhat naïve young man into a political realist.”¹³⁷

Keterlibatan Obama dalam berbagai proyek advokasi sepanjang karirnya membentuk personalitas Obama yang akomodatif-kooperatif. Secara psikologis, orang yang memiliki sifat akomodatif-kooperatif cenderung menyukai kolaborasi, dapat diandalkan, dan menghormati pendapat orang lain. Ketika dihadapkan pada situasi yang sulit atau penuh tekanan, orang yang memiliki sifat akomodatif-kooperatif akan mencari pendapat dan arahan dari orang lain.¹³⁸ Ini tampak pada prioritas kebijakan luar negeri Obama yang mengusung pendekatan kolaboratif.¹³⁹ Dalam konteks kebijakan *War on Drugs* AS, personalitas Obama yang akmodatif-kooperatif mendorong pemilihan pengembangan alternatif sebagai upaya memerangi perdagangan opium karena pendekatan ini melibatkan berbagai instansi pemerintah,

¹³⁷ James Warren, "Organizer's Influencer Helped Shape Obama" *The New York Times*, diakses 4 Oktober 2021, <https://www.nytimes.com/2010/10/17/us/17cncwarren.html>

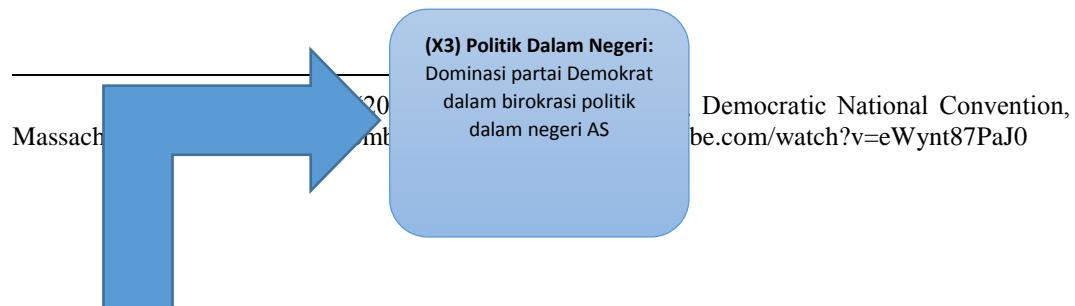
¹³⁸ Aubrey Immelman, "The Political Personality of President Barack Obama", *Psychology Faculty Publications*, St. John's University, (2008), 13.

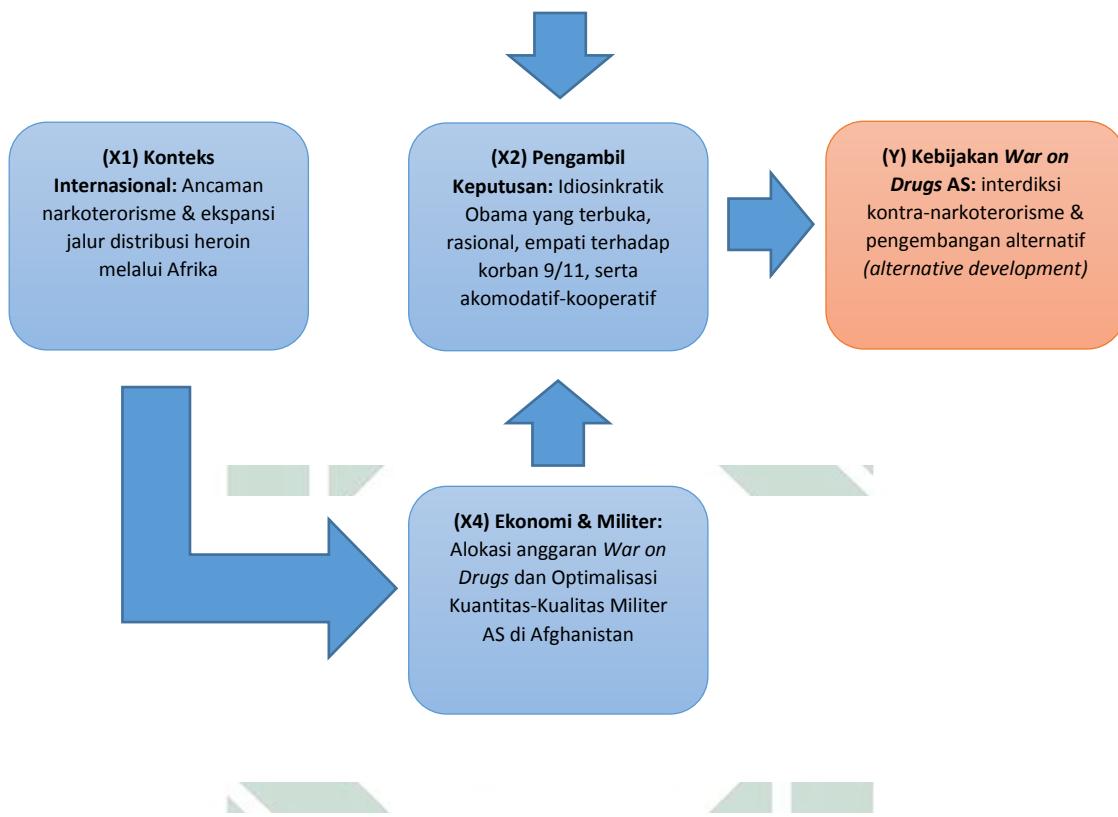
Psychology: *Utility*. Published: *Scandinavian Journal of Psychology*, (2008), 15, 139-150. "Collaboration", *The White House*, diakses 18 Oktober 2021, <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/collaboration>

petani Afghanistan, LSM, serta orang-orang yang ahli pada bidang agrikultural.¹⁴⁰

5. Interaksi antar Konsep dalam Proses Perubahan Kebijakan *War on Drugs* pada Masa Pemerintahan Obama

Gambar 4.6: Interaksi antar variabel (X) dalam memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* AS (Y)





Pada bagan di atas, dapat dilihat interaksi antar konsep dalam menghasilkan perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium di Afghanistan pada masa pemerintahan Obama. Pertama pada konteks internasional sebagai konsep X1, peneliti menemukan adanya ancaman narkoterorisme terhadap geopolitik AS dan ekspansi jalur distribusi Afrika yang semakin mempermudah masuknya heroin Afghansitan ke AS. Konsep X1 ini menjadi katalisator yang memengaruhi politik dalam negeri AS sebagai konsep X3 dan ekonomi & militer AS sebagai konsep X4.

Pada konsep X3, peneliti menemukan adanya pengaruh partai Demokrat sebagai *Partisan Influencers* dalam jajaran kongres AS sekaligus *Departmenet of State*. Variabel X1 di sini sangat memengaruhi X3 karena pada variabel X1, fenomena narkoterorisme dan penemuan jalur distribusi Afrika menarik perhatian para kader Demokrat dalam lembaga legislatif dan eksekutif AS untuk mengkritik serta memberi rekomendasi kepada X2 sebagai pengambil keputusan. Suara mayoritas kader-kader Demokrat yang berperan sebagai *partisan influencers* di kongres dan *Departement of State* menghasilkan rekomendasi untuk dihapuskannya pendekatan eradikasi dan menggantinya dengan kontra narkoterorisme serta pengembangan alternatif.



Pada determinan ekonomi & militer sebagai konsep X4, superioritas militer AS secara kuantitas dan kualitas di Afghanistan mendorong terjadinya perubahan pendekatan interdiksi ke arah kontra narkoterorisme. Secara kuantitas, pasukan militer AS telah tersebar di Afghanistan untuk memerangi Taliban. Secara kualitas, para prajurit AS dilengkapi dengan alutsista superior yang mampu dimanfaatkan untuk menjalankan operasi interdiksi kontra-narkoterorisme.

Selanjutnya konsep X3 dan konsep X4 sama-sama memengaruhi konsep X2. Pada konsep X2, Obama berperan sebagai pengambil keputusan. Personalitas politik Obama yang terbuka memungkinkan Obama untuk mempertimbangkan saran dan kritik dari birokrasinya serta para akademisi. Pandangan Obama yang lebih rasional terhadap

dunia mendorong pengambilan keputusannya yang memilih alternatif kebijakan yang minim kekerasan karena pertimbangan akan konsekuensinya. Keputusan Obama juga dipengaruhi oleh personalitas akomodatif-kooperatif yang membentuk gaya kepemimpinan Obama yang cenderung kolaboratif. Faktor idiosinkratik inilah yang memengaruhi Obama untuk menjalankan konsep Y, yakni interdiksi kontra-narkoterorisme dan pengembangan alternatif sebagai kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium Afghanistan.

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami faktor-faktor yang memengaruhi perubahan kebijakan *War on Drugs* dalam setiap determinan William D. Coplin, peneliti akan membahasakan dalam bentuk tabel komparasi sederhana antara kebijakan *War on Drugs* pada masa pemerintahan George W. Bush dan Barack Obama.

Tabel 4.2: Komparasi Determinan Coplin pada Masa Pemerintahan George W. Bush & Barack Obama

NO.	Determinan William D. Coplin	George W. Bush	Barack Obama
-----	------------------------------------	----------------	--------------

1	Idiosinkratik	<ul style="list-style-type: none"> • Latar belakang keluarga Bush yang merupakan para pejabat dan elitis partai Republik membentuk ideologi neo-konservatif dalam diri Bush • Latar belakang Bush yang merupakan mantan seorang pilot militer <i>Texas Air National Guard</i> membentuk kepribadiannya yang agresif • George W. Bush merupakan pribadi yang religius. Sifat ini memengaruhi pola pengambilan keputusan Bush yang cenderung impulsif. Bush percaya keputusan yang dia buat di diarahkan oleh Tuhan. Pernyataan ini terkenal dengan istilah "<i>I'm a gut player</i>"¹⁴¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Latar belakang keluarga Obama yang multirasial dan pengalamannya tinggal di beberapa tempat membentuk personalitas Obama yang terbuka • Latar Belakang Pendidikannya yang cemerlang membentuk pandangannya yang lebih rasional terhadap dunia • Perasaan empati akan serangan 9/11 mendorong Obama bertekad menuntaskan instabilitas yang terjadi di Afghanistan • Pengalaman Obama yang pernah terlibat dalam beberapa proyek pengembangan masyarakat membentuk personalitas akomodatif-kooperatif dalam dirinya.
2	Konteks Internasional	<ul style="list-style-type: none"> • Korupsi di kalangan pejabat, polisi, militer, dan hakim di Afghanistan • Melonjaknya jumlah produksi opium pasca runtuhnya rezim Taliban • Gagalnya Pemerintah Afghanistan & Inggris sebagai pihak yang diberi mandat untuk memberantas opium oleh <i>Security Sector Reform Framework</i> (SSR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya fenomena narkoterorisme. Taliban mendapat keuntungan dari industri opium Afghanistan. • Adanya jalur distribusi heroin melalui Afrika.

¹⁴¹ James P Pfiffner, "George W. Bush: Policy, Politics, and Personality," *The School of Public Policy*, 2003, 161–81.

		Framework)	
3	Politik Dalam Negeri	<ul style="list-style-type: none"> Kabinet George W. Bush yang berisikan tokoh-tokoh partai Republik seperti Donald Rumsfeld (<i>Secretary of Defense</i>), Collin Poweel (<i>Secretary of State</i>), Richard Cheney (<i>Vice President</i>). Kebijakan eradikasi yang agresif merupakan cerminan dari ideologi neokonservatisme yang dianut partai Republik. 	<ul style="list-style-type: none"> Dominasi Partai Demokrat di jajaran legislatif dan eksekutif AS Kritik para akademisi terhadap kebijakan eradikasi sebelumnya
4	Ekonomi & Militer	<ul style="list-style-type: none"> Disahkannya <i>National Defense Authorization Act FY 2004</i> dan <i>National Defense Authorization Act FY 2008</i> yang memungkinkan militer untuk turut serta dalam operasi eradikasi dan interdiksi 	<ul style="list-style-type: none"> Jumlah tentara AS di Afghanistan yang mencapai 67.000 personel serta pemberangkatan 30.000 personel tambahan pada tahun 2010

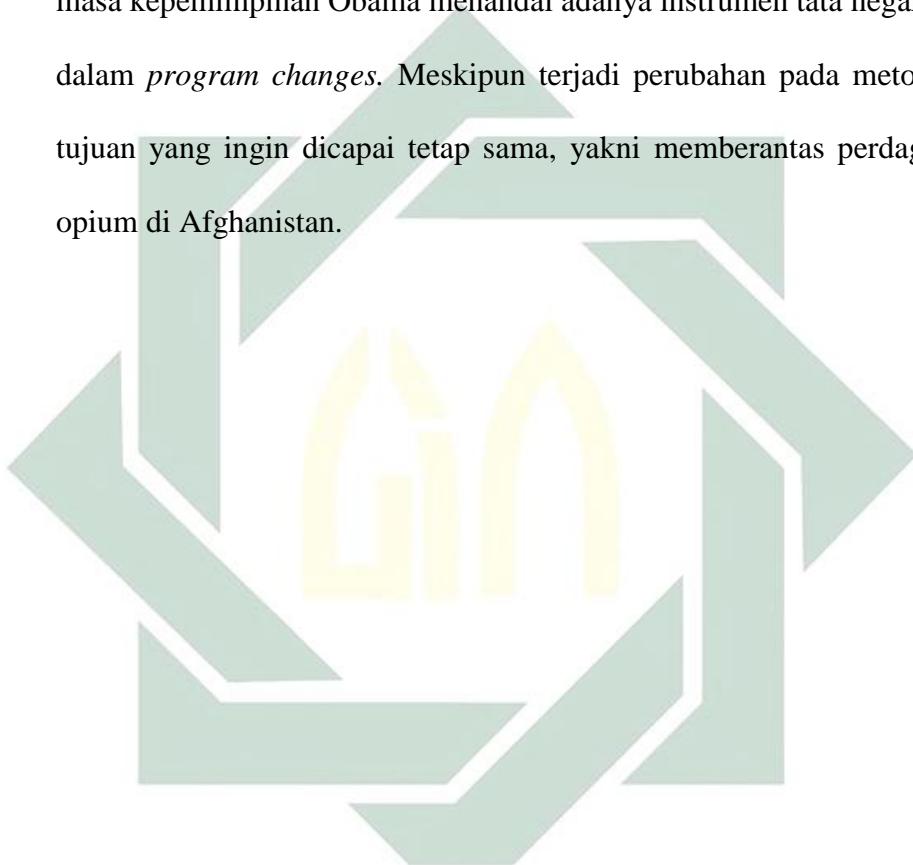
Melalui tabel komparasi di atas, maka dapat diketahui bahwa perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium Afghanistan pada masa pemerintahan Obama disebabkan oleh situasi dan tantangan yang berubah-ubah dari masa ke masa.

6. Program Changes dalam Kebijakan War on Drugs AS

Mengacu pada konsep perubahan kebijakan luar negeri dari Charles F. Herman, peneliti mengidentifikasi perubahan yang terjadi pada kebijakan *war on drugs* AS termasuk dalam tingkat *program changes*. Selaras dengan proses pengambilan keputusan politik luar negeri Coplin, *program changes* pada kebijakan *war on drugs* dipengaruhi oleh beberapa agen perubahan utama (*primary change agents*). Pertama kepemimpinan Obama sebagai *leader driven*. Obama sebagai presiden AS memiliki visi untuk menggabungkan isu terorisme dan narkotika sebagai jalan keluar dalam menangani krisis opium di AS. Di samping itu, gaya kepemimpinannya yang kolaboratif membuat Obama se bisa mungkin menempuh jalur persuasif dalam memberantas opium Afghanistan. Kedua, kongres dan eksekutif AS yang didominasi partai Demokrat berperan sebagai *Bureaucratic Advocacy*. Agen perubahan ini berfungsi memengaruhi pengambil keputusan dengan berbagai macam informasi dan pertimbangan sebelum mengambil suatu keputusan. Ketiga, fenomena narkoterorisme dan jalur distribusi Afrika berperan sebagai *external shock*. Narkoterorisme dan penemuan jalur baru di Afrika menjadi peristiwa eksternal yang tidak bisa diabaikan begitu saja oleh pemerintah AS.

Dengan adanya agen-agen perubahan tersebut, maka pemerintah AS memutuskan untuk mengubah program dalam kebijakan *war on drugs* AS di Afghanistan. Pada tingkat *program changes*, terjadi perubahan terhadap pendekatan-pendekatan kebijakan *war on drugs* AS,

di antaranya: 1). dihapusnya eradikasi, 2). interdiksi yang berganti menjadi interdiksi kontra-narkoterorisme, dan 3). program pengembangan alternatif (*alternative development*). Ditambahkannya 30.000 personel militer AS dan lembaga USAID di Afghanistan pada masa kepemimpinan Obama menandai adanya instrumen tata negara baru dalam *program changes*. Meskipun terjadi perubahan pada metodenya, tujuan yang ingin dicapai tetap sama, yakni memberantas perdagangan opium di Afghanistan.



BAB V

KESIMPULAN

A. Kesimpulan

Melalui Teori Pengambilan Keputusan Politik Luar Negeri Coplin, peneliti menemukan bahwa perubahan kebijakan *War on Drugs* AS dipengaruhi oleh berbagai faktor. Yang pertama, munculnya fenomena narkoterorisme yang mengancam kepentingan geopolitik AS. Kedua, adanya rute distribusi heroin baru di Afrika. Yang ketiga, dominasi partai Demokrat dalam birokrasi politik. Keempat, superioritas militer AS dari segi kuantitas maupun kualitas yang telah tersebar di wilayah Afghansitan. Superioritas ini juga didukung dengan kekuatan ekonomi AS sebagai negara adidaya. Dan yang terakhir faktor idiosinkratik dari Barack Obama sebagai pengambil keputusan yang bersifat terbuka, rasional, serta memiliki personalitas akomodatif-kooperatif. Melalui faktor-faktor tersebut, maka dapat dikatakan perubahan kebijakan *War on Drugs* AS terhadap perdagangan opium Afghanistan pada masa pemerintahan Obama disebabkan oleh situasi dan tantangan yang berubah-ubah dari masa ke masa.

B. Saran

Bagaimanapun juga peneliti menyadari bahwasannya penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Analisa yang dilakukan peneliti bisa saja masih meninggalkan celah-celah penelitian yang sebenarnya perlu dianalisa lebih lanjut. Namun keterbatasan akses terhadap tempat, waktu, serta data penelitian menghalangi peneliti untuk mencapai kesempurnaan sedemikian rupa. Namun peneliti memiliki saran untuk pihak-pihak selanjutnya yang mempunyai minat untuk meneliti topik serupa. Peneliti menyarankan kepada penelitian selanjutnya untuk lebih mengeksplor keterkaitan politik dalam negeri dari AS maupun Afghanistan dengan industri opium. Akan lebih baik bila menggunakan varian konsep atau teori lain agar memperluas perspektif dalam mempelajari isu tersebut. Juga dengan semakin kompleksnya isu Afghanistan, tentu akan sangat menarik bila terdapat penelitian terkait perkembangan kebijakan *War on Drugs* AS pada masa pemerintahan Joe Biden terhadap industri opium di Afghanistan.

Di samping itu, peneliti menyarankan pemerintah Indonesia agar lebih fokus terhadap problematika narkotika di Indonesia. Dari hasil penelitian ini, peneliti menyadari bahwa krisis narkotika tidak akan berhasil diatasi bila hanya menitikberatkan pada aspek persediaan (*supply*) saja. Namun permintaan (*demand*) justru menjadi aspek yang paling penting untuk mampu memberangus industri narkotika secara total. Berdasarkan pengalaman peneliti menjalankan magang di Badan Nasional Narkotika

Provinsi Jawa Timur (BBNP Jatim), penegak hukum Indonesia terlalu berfokus pada operasi interdiksi sehingga melupakan pengembangan kesejahteraan masyarakat akar rumput. Dalam penelitian ini, kebijakan *War on Drugs* AS dapat menjadi contoh bagi kebijakan *War on Drugs* Indonesia untuk lebih berfokus pada pengembangan alternatif dalam bentuk bantuan profesi alernatif bagi para petani ganja di Aceh, maupun sosialisasi akan bahaya industri narkotika di wilayah pedesaan Indonesia. Strategi semacam ini sangat krusial demi menekan persediaan dan permintaan (*supply & demand*) barang haram tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Dokumentasi

- 111th Congress. “Afghanistan’s Narco War: Breaking the Link between Drug Traffickers and Insurgents”. Wahington: U.S Government Printing Office. 2009

Barack Obama. “Remarks by the President on the Administration’s Approach to Counterterrorism”. Transkrip Pidato di MacDill Air Force Base, Florida. 2016. Diakses 19 Oktober 2021. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/06/remarks-president-administrations-approach-counterterrorism>

Barrack Obama. “2008 Presidential Campaign”. *Democratic National Convention*, Massachausets, Diakses 22 September 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=eWynt87PaJ0>

DEA Intelegence Report. “National Heroin Threat Assesment Summary”. 2015

Department of Defense. “National Defense Authorization Act FY 2008”. H.R 1586, 986.

Fox, Amaryllis. “The Buisness of Drugs”. Netflix Duocomentary. Ditonton pada 8 Juni 2021

House of Representatives: Committee of Armed Services. “Afghanistan: Getting the Strategy Right” Washington: U.S Government Printing Office. 2009

National Drug Control Strategy. “2015 Data Supllement”. Diakses 18 Agustus 2021. <https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/>

Office of Special Representatives for Afghanistan & Pakistan. “Afghanistan & Pakistan Regional Sstabilization Strategy”. 2010

The White House: Obama. “Open Government Initiatives: Collaboration”. Diakses 17 Oktober 2021. <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/collaboration>

United Nations Security. “Resolutions 1566”. Diakses 21 Maret 2021. [https://undocs.org/S/RES/1566\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1566(2004))

U.S Department of State. "Executive Order 13224". Diakses 21 September 2021.
<https://www.state.gov/executive-order-13224/>

United Nations Office on Drugs and Crime. "United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988". Diakses 2 November 2021. <https://www.unodc.org/art/docs/Convention%20against%20illicit%20trafic%20in%20drugs%201988.pdf>

UNODC Research. "The Global Afghan Opium". 2011

U.S Department of State: Middle East Regional Office. "Status of the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs Counternarcotic Programs in Afghanistan: Performance Audit". Report No. MERO-A-10-02, (2009)

US Congress. "Public Law 110-181-Jan. 28, 2008". 2008. Diakes 17 Oktober 2021. <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/4986>

U.S Senate. "U.S Counter-narcotics Strategy in Afghanistan". Senate Caucus on International Narcotics Control. 2010

U.S Department of State. "Executive Order 13224". 2001. Diakses 21 September 2021. <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

Wawancara

Tajudin, Qaris. *Jurnalis Konflik Media Tempo Indonesia*. Wawancara pribadi oleh peneliti pada tanggal 31 Agustus 2021 melalui *Zoom Meeting*

Buku

Budi Sulistyo, Pondo. *Metode Penelitian Kualitatif: Sifat-Sifat Penelitian*, Modul Perkuliahan Universitas Mercu Buana

B. Miles, Mathew & Huberman, Michael. "Analisis Kualitatif". Jakarta: UIP. 1992

Blum, William. "America's Deadliest Export: Democracy - The Truth about US Foreign Policy and Everything Else". London: Zed Books. 2013

D. Coplin, William. *Introduction to International Politics: a Theoretical Overview*. Chicago: Markham Publishing Company. 1973

- Hamilton, Lee. *"How Congress Works and Why You Should Care"*. Indiana University Press. 2004

Julien, Mercille. *Cruel Harvest: US Intervention in the Afghan Drug Trade. Asian Affairs*. Vol. 45. London: Pluto Press, 2014

J. Moleong, Lexy. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rosda Karya. 1994

Mas'oed, Mochtar. "Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi". Jakarta: PT Pustaka LP3ES. 1994

Sorensen, Georg & Jackson, Robert. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Edisi Kelima Pustaka Pelajar. 2013

Tharin, James. *Poppies, Politics & Power*. London: Cornell University Press, 2019.

Thoms, Evan. *A Long Time Coming*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2015.

Artikel Jurnal, Skripsi, dan Tesis

- A. Eeremin, Arkadiy & Oleg K. Petrovich-Belkin. “The War on Drugs Concept as the Basis for Combating Drugs on the Western Hemisphere”. Central European Journal of International and Security Studies. 2019

Björnehed, Emma. “Narco-Terrorism: The Merger of the *War on Drugs* and the War on Terror.” *Global Crime* 6, no. 3–4 (2004): 305–24.
<https://doi.org/10.1080/17440570500273440>.

Blanchard, Christopher M. “Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy.” *Fragile Mideast Countries: Afghanistan and Yemen*, 2011, 137–60.
<https://sgp.fas.org/crs/row/RL32686.pdf>.

Breuning, Marijke. *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave MacMillan. 2007

Congressional Research Service. “Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq: Background and Analysis”. 2011

E. Menning, Jennifer. “Membership of the 111th Congress: A Profile”. Congressional Research Service. 2010

Farooq, Syeda Ayesha, Mohammad Hafiz Rasooly, Syed Hani Abidi, Kayvon Modjarrad, and Syed Ali. “Opium Trade and the Spread of HIV in the Golden

- Crescent.” *Harm Reduction Journal* 14, no. 1 (2017): 47. <https://doi.org/10.1186/s12954-017-0170-1>.

Felbab-Brown, Vanda. “Peacekeepers among Poppies: Afghanistan, Illicit Economies and Intervention”. *International Peacekeeping*, Vol. 16, Issue 1

Felbab-Brown, Vanda. *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington: Brookings Institution Press, 2009

Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics. “Afghanistan Drugs Use Survey 2005”

Hartelius, Jonas. “Narco-terrorism”. Policy Paper. 2008

Hamilton, L. *How Congress Works and Why You Should Care*. Indiana University Press, 2004. <https://books.google.co.id/books?id=niCHAAAAMAAJ>.

Hermann, Margaret G. “Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders.” *International Studies Quarterly* 24, no. 1 (1980): 7. <https://doi.org/10.2307/2600126>.

Livingston, Ian S, Heather L Messera, and Michael O Hanlon. “Afghanistan Index 209.” *Iraq*, 2010, 48. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/index20091222-1.pdf>.

Mansfield, David. “The Helmand Food Zone: The Illusion of Success”, Afghanistan Research & Evaluation Unit (AREU). 2019

N. Rosenau, James. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*. Northwestern University Press.

Obama, Barack. *Dreams from My Father: A Story of Race and Inheritance*. New York: Three Bara Rivers. 2004.

Pfiffner, James P. “George W. Bush: Policy, Politics, and Personality.” *The School of Public Policy*, 2003, 161–81.

Peters, Gretchen. *How Opium Profits the Taliban*, Washington D.C, US Institute for Peace. 2009

Schewich, Thomas. “US Counternarcotics Strategy for Afghansitan”. U.S Departement of State. 2007

UNODC. “Addiction, Crime and Insurgency: The Transnational threat of Afghan Opium”. UNODC Research. 2009

Keane, Conor. “The Impact of Bureaucratic Conflict on US Counternarcotics

Efforts in Afghanistan." *Foreign Policy Analysis* 12, no. 3 (2016): 295–314.

Website Online dan Sosial Media

Achenbach, Joel. "Analysis: Obama makes decisions slowly, and with head, not gut". Washington Post. Diakses 4 November 2021.
<https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/24/AR2009112404225.html?sid=ST2009112401352>

“Afghan President Urges ‘Holy War’ on Drugs”. VOA News. dDakses 14 Agustus 2021, <https://www.voanews.com/archive/afghan-president-urges-holy-war-drugs>

Barack Obama. "President Obama Delivers Remarks to State Department Employees". The Washington Post. 2009, Diakses 24 Oktober 2021. <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/22/AR2009012202550.html>

Drugs Enforcement Administration. "History of Opium". Diakses 13 Maret 2021.
<https://www.deamuseum.org/ccp/opium/history.html#:~:text=It%20flourishes%20in%20dry%2C%20warm,America%2C%20notably%20Colombia%20and%20Mexico>

Dahl, Ffredrik. "Afghanistan Risks Becoming Narco-State". Reuters. Diakses 20 Juli 2021. <https://www.reuters.com/article/2013/10/09/us-afghanistan-drugs>

Encyclopedia Britannica. "September 11 Attacks". Diakses 30 Maret 2021.
<https://www.britannica.com/event/September-11-attacks>

Global Fire Power. "Global Firepower Ranks". Diakses 24 Oktober 2021.
https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=united-states-of-america

Gordon, Larry. "Occidental Recalls 'Barry' Obama". Los Angeles Times. Diakses 16 Oktober 2021, <https://web.archive.org/web/20100524102944/http://articles.latimes.com/2007/jan/29/local/me-oxo29>

Hemming, Joe. "US and Afghan meets on aerial poppy spray". Reuters. Diakses 17 Maret 2021. <https://www.reuters.com/article/us-afghan-drugs-idUSKBN270071008>

“Overwhelmed by Opium”. The Washington Post. Diakses 19 Oktober 2021,
<https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-opium-poppy-production/>

“Opium: Afghanistan’s drug trade that helped fuel the Taliban”. *AL-Jazeera News*. Diakses 4 Agustus 2021, Opium: Afghanistan’s drug trade that helped fuel the Taliban | Business and Economy News | Al Jazeera

Thompson, Ginger & J. Rubin, Alissa. "Sanctions Placed on Afghan Exchange". The New York Times. Diakses pada 9 Agustus 2021. <https://www.nytimes.com/2011/02/19/world/asia/19ansari.html>

U.S Departement of State. "Eradication & Interdiction". Diakses 26 Maret 2021.
<https://20092017.state.gov/j/inl/focus/counternarcotics/eradication/index.htm>
#:~:text=The%20eradication%20(the%20physical%20destruction,States%2C%20or%20other%20drug%20markets

United Nations of the Rule of Law. "Drug Trafficking" Diakses 26 Maret 2021.
<https://www.un.orgeruleoflaw/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/#:~:text=Drug%20trafficking%20is%20a%20global,subject%20to%20drug%20prohibition%20laws>

United Nations Office on Drugs and Crime. “Legal Framework for Drug Trafficking,” n.d. <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/legal-framework.html>.

United Nations Office on Drugs and Crime. "Legal Framework for Drug Trafficking," n.d. <https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/legal-framework.html>.

UNODC. ““Opium Production in Afghanistan Shows Increase, prices set rise”.
Diakses 22 Oktober 2021.
<https://www.unodc.org/afghanistan/en/october/2011/opium-production-in-afghanistan-shows-increase.html>

U.S Department of State. "Release of 2009 International Narcotics Control Strategy Report". Diakses 9 Oktober 2021. <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/rm/119890.htm>

USAID. “Afghanistan Agriculture”. Diakses 09 Agustus 2021,
<https://www.usaid.gov/afghanistan/agriculture>

Risen, James. "Propping Up a Drug Lord, Then Arresting Him". New York Times. Diakses 12 September 2021. <https://www.nytimes.com/2010/12/12/world/asia/12drugs.html>

Wihbey, John. "Heroin Use in U.S: Data and Resources". The Journalist's Resource. Diakses 17 Agustus 2021. <https://journalistsresource.org/criminal-justice/heroin-use-in-the-united-states-data-and-recent-trends/>

T. Johnson, David. "Release of 2009 International Narcotics Control Strategy Report". Departement of State. Diakses 10 Oktober 2021. <https://2009-2017.state.gov/j/inl/rls/rm/119890.htm>

“Timeline: U.S Military Presence in Afghanistan”. Al-Jazeera News. Diakses 7 September 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2019/9/8/timeline-us-military-presence-in-afghanistan>

Marannis, David. "Though Obama had to leave to found himself, It Is Hawaii That made his rise possible". Diakses 19 September 2021. https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/22/AR2008082201679_pf.html

Karmini, Niniek. "President's Obama transgender childhood nanny in Indonesia, Evie, lives as outcast" New York Daily News. Diakses 26 Oktober 2021. <https://www.nydailynews.com/news/world/president-obama-transgender-childhood-nanny-indonesia-evie-lives-outcast-article-1.1033301>

Vox "Obama on his goal on foreign policy". Diakses 20 Oktober 2021.
<https://www.youtube.com/watch?v=Icq60Uxd3As&t=124s>

The White House. “Collaboration”. Diakses 18 Oktober 2021.
<https://obamawhitehouse.archives.gov/open/collaboration>

Warren, James. "Organizer's Influencer Helped Shape Obama" The New York Times. Diakses 4 Oktober 2021, <https://www.nytimes.com/2010/10/17/us/17cncwarren.html>