



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *COUNTERNARCOTICS*  
SEBAGAI INSTRUMEN *WAR ON TERROR* OLEH AMERIKA  
SERIKAT DI AFGHANISTAN PADA MASA PEMERINTAHAN  
GEORGE W. BUSH (2001-2008)**

**SKRIPSI**

**YUSDAM ARRANG BUA**

**0806322994**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**DEPOK**

**JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *COUNTERNARCOTICS*  
SEBAGAI INSTRUMEN *WAR ON TERROR* OLEH AMERIKA  
SERIKAT DI AFGHANISTAN PADA MASA PEMERINTAHAN  
GEORGE W. BUSH (2001-2008)**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Sarjana Sosial**

**YUSDAM ARRANG BUA**

**0806322994**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**DEPOK**

**JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Yusdam Arrang Bua

NPM : 0806322994

Tanda Tangan :



Tanggal : 27 Juni 2012



## LEMBAR PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :  
Nama : Yusdam Arrang Bua  
NPM : 0806322994  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan *Counternarcotics*  
sebagai Instrumen *War on Terror* oleh Amerika  
Serikat di Afghanistan pada Masa Pemerintahan  
George W. Bush (2001-2008)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Ardhitya E. Yerima Lalisang, S.Sos., M.Sc (.....)  
Penguji : Andi Widjajanto, M.Sc., MS., Ph.D (.....)  
Ketua Sidang : Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D (.....)  
Sekretaris Sidang: Aninda Tirtawinata, M.Litt (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 27 Juni 2012



## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis sampaikan kepada Tuhan Yesus Kristus atas anugerah dariNya, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan tepat pada waktu-Nya.

Pengkajian strategi merupakan salah satu aspek penting bagi negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Penelitian ini menunjukkan salah satu bagian dari strategi Amerika Serikat (AS) untuk mempertahankan eksistensinya terhadap berbagai ancaman. Mengacu pada masa pemerintahan George W Bush di abad ke-21 telah ditetapkan strategi dalam menghadapi ancaman terorisme yang dokumennya dibuat pasca serangan teroris terhadap *World Trade Center* dan Pentagon pada 11 september 2001. Dalam dokumennya *National Security Strategy of the United State of America* (2002) dan *National Strategy for Combating Terrorism* (2003), AS menyorot perlawanan terhadap terorisme yang diklaim dengan tegas merupakan ancaman terhadap AS tetapi juga terhadap dunia. Perlawanan itu dilakukan AS dengan menggunakan seluruh instrumen kekuatan nasionalnya yang turut menyoroti pemutusan hubungan antara narkotik dan teror. Hal ini berarti AS menekankan pada pemutusan pendanaan teroris yang diperoleh dari narkotik.

Secara spesifik penelitian ini menyoroti kebijakan *counternarcotics* AS di Afghanistan pada masa pemerintahan George W Bush (2001-2008) dalam payung *War on Terror* yang berupaya menekan peningkatan budidaya/perdagangan opium/narkotik di Afghanistan yang dijadikan sebagai sumber pendanaan oleh kelompok teroris. Namun demikian, pada kenyataannya kebijakan tersebut dinyatakan gagal. Penelusuran terhadap studi kasus *counternarcotics* di Afghanistan akan menggunakan analisa dari teori proses strategi untuk mencari tahu penyebab dari kegagalan upaya *counternarcotics* AS di Afghanistan.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak terlepas dari berbagai kekurangan. Namun kiranya skripsi ini dapat berguna bagi pembacanya.

Depok, 27 Juni 2012

Yusdam Arrang Bua

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji Syukur kepada Tuhan Yesus Kristus atas anugerah terindah serta segala kebaikan dan penyertaan-Nya yang telah memberi kekuatan bagi penulis untuk menghadapi setiap fase dalam penyusunan Skripsi ini. Dia menyatakan bahwa Ia Allah yang Setia dan Hidup, terimakasih Tuhan Yesus. Penulis menyadari, skripsi ini dapat terselesaikan atas bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Ardhyta E. Yeremia Lalisang, S.Sos., M.Sc selaku dosen pembimbing yang selalu memotivasi penulis untuk sesegera mungkin menyelesaikan skripsi ini. Terimakasih buat semua kebaikan dan kesediaan untuk membimbing penulis hingga terselesaikannya skripsi ini.
2. Dr. Hariyadi Wirawan, M. Sos. Sc., sebagai Ketua Departemen HI, dan Andi Widjajanto, M.Sc., M.A., sebagai Ketua Program S1 HI atas bimbingan ilmu dan kerahaman yang penulis rasakan selama mengenyam pendidikan di HI.
3. Prof. Zainuddin Djafar, Ph.D selaku ketua sidang dan Aninda Tirtawinata, M.Litt. sebagai sekretaris sidang atas dukungan yang diberikan serta kembali penulis mengucapkan terimakasih kepada Andi Widjajanto, M.Sc., M.A atas arahan yang diberikan terhadap penulisan skripsi serta kesediaan waktu untuk menguji skripsi ini.
4. Seluruh dosen HI terutama Dwi Ardhanariswari, S.Sos, M. Phil., atas bimbingan yang diberikan selama SPM.
5. Teman-teman seperjuangan HI 2008 terutama kepada teman-teman di *cluster* pengstrat diantaranya Sorang, Arya, Gita, Dhani, Palar, Citra, Robi, Joan, Emir makasih yah teman-teman atas persahabatan dan kekeluargaan serta kekompakannya.
6. Terimakasih penulis sampaikan kepada “Kelompok bertumbuh Rohani”, bagi kak moren selaku PKK yang setia meluangkan waktu membantu penulis pada masa-masa *deadline*. Kepada Melissya, Mita, Yanti, Sorang, atas bantuan sert perjuangan bersama menempuh masa-masa *deadline*,

terimakasih yah AKK sayang, juga kepada Febrian, Ulpa, dan Min Ah atas persahabatan AKK yang setia dalam Kristus.

7. Syukur dan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada mami Damaris sebagai seorang ibu yang setia. “Di doa ibuku namaku disebut” makasih mami sayang dan kepada *daddy* Yusuf sebagai sosok ayah yang bijaksana, atas doa dan motivasi yang mendorong penulis untuk tetap bersemangat menyelesaikan skripsi ini, serta kepada *two little bro* Suristo dan Surio atas dukungan doa dan motivasi secara tidak langsung yang memberikan kekuatan bagi penulis dalam proses penulisan skripsi.
8. Terimakasih kepada Irianthi dan Fatimah atas kesediaan waktu dan keuletan untuk membantu penulis melewati masa-masa *deadline*. Terimakasih juga Septi, Rosiana, Yoan, kak Ika, Lisa atas dukungan dan motivasi bagi penulis.
9. Kepada Anita lisu dan Rika yang memberikan canda dan tawa bagi penulis untuk tetap bersemangat dalam menulis skripsi.

Semoga Kasih dari Allah Bapa, Tuhan Yesus Kristus dan penyertaan Roh Kudus memberkati kita semua. Amin.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Yusdam Arrang Bua  
NPM : 0806322994  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *COUNTERNARCOTICS* SEBAGAI  
INSTRUMEN *WAR ON TERROR* OLEH AMERIKA SERIKAT DI  
AFGHANISTAN PADA MASA PEMERINTAHAN GEORGE W. BUSH  
(2001-2008)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 27 Juni 2012  
Yang menyatakan

  
Yusdam Arrang Bua



## ABSTRAK

Nama : Yusdam Arrang Bua  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul Skripsi : Implementasi Kebijakan *Counternarcotics* sebagai Instrumen *War on Terror* oleh Amerika Serikat di Afghanistan pada Masa Pemerintahan George W. Bush (2001-2008)

*War on Terror* merupakan alasan dasar dari intervensi Amerika Serikat (AS) di Afghanistan. Sebagai tujuan lanjutan dalam memerangi terorisme AS bersama masyarakat internasional berupaya untuk mendemokratisasi Afghanistan. Namun demikian, upaya tersebut menghadapi beberapa kendala. Salah satu diantaranya adalah peningkatan produksi opium/perdagangan narkotik dari tahun 2002 hingga 2003. Amerika Serikat merespon hal tersebut dengan mengimplementasikan strategi *counternarcotics*, setelah baik pemerintah Inggris maupun Afghanistan tidak dapat menghasilkan kemajuan yang signifikan dalam upaya yang sama. Namun strategi tersebut gagal mencapai tujuannya. Penelitian ini menemukan bahwa terdapat faktor eksternal dan internal yang menghambat pengimplementasian strategi. Faktor eksternal bersumber dari Taliban dan petani opium. Disisi lain, faktor internal bersumber dari Amerika Serikat sendiri yaitu ketidaksistematisan implementasi proses strategi dan kompleksitas proses pembuatan kebijakan terhadap upaya *counternarcotics* di Afghanistan.

Kata kunci : *counternarcotics* (CN), *war on terror*, opium, narkotik, petani, Taliban, teroris, Bush, *Department of Defense* (DoD), militer, Amerika Serikat (AS).

## ABSTRACT

Name : Yusdam Arrang Bua  
Major : International Relations  
Title of Undergraduate Thesis : The Implementation of Counternarcotics policy as an Instrument of War on Terror by the United States in Afghanistan in the Period of Bush Administration (2001-2008)

War on Terror was foundational of U.S presence in Afghanistan. As a further goals for combating terrorism, U.S along with international community have tried to democratize Afghanistan. However, the efforts faced some obstacles. One of them was the increase of opium production/drug trafficking from 2002 to 2003. This condition was responded by the implementation of U.S counternarcotics strategy, after both the British and Afghanisthan government were unable to create a significant achievement in the previous efforts. However the strategy failed to meet its end. This research finds that there are external and internal factors, which inhibit implementation of the strategy. The external factor comes from Taliban and opium farmer. On the other hand, the internal factors comes from the United States itself, which are the unsystematic of strategy process implementation and the complexity of policy making process toward the counternarcotics efforts in Afghanistan.

Key words : counternarcotics (CN), war on terror, opium, drugs, farmer, Taliban, terrorist, Bush, Department of Defense (DoD), military, the United States of America (US).

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
UCAPAN TERIMAKASIH.....	vi
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	viii
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
DAFTAR TABEL .....	xiv
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Permasalahan .....	7
1.3 Kerangka Pemikiran.....	7
1.3.2 Definisi Konseptual .....	7
1.3.2.1 Konsep <i>Narco-Terrorism</i> .....	7
1.3.1.2 Konsep Strategi.....	8
1.4 Operasionalisasi Variabel .....	12
1.5 Model Analisa Sederhana .....	14
1.6 Asumsi dan Hipotesis Penelitian.....	14
1.7 Metodologi Penelitian .....	15
1.8 Sistematika Penulisan .....	15
1.9 Tujuan dan Signifikansi Penelitian .....	16
1.9.1 Tujuan Penelitian .....	16
1.9.2 Signifikansi Penelitian .....	16
1.10 Tinjauan Pustaka .....	16
1.10.1 Pendanaan Terorisme: Melalui Cara Legal dan Ilegal....	16
1.10.2 Peran opium dan Pendanaan Terorisme.....	20
<b>BAB 2 PROSES STRATEGI .....</b>	<b>24</b>
2.1 Tujuan Nasional AS: <i>The National Security Strategy (NSS) of the United States of America, 2002</i> .....	24
2.2 <i>Grand Strategy AS</i> .....	26
2.2.1 <i>Grand Strategy AS; National Strategy for Combating Terrorism (NSCT), 2003</i> .....	28
2.2.3 <i>Counternarcotics (CN) AS terhadap Afghanistan</i> .....	37
2.3 Strategi Militer .....	39
2.3.1 <i>The National Defense Strategy of the United States of America (NDS), 2005</i> .....	39
2.3.2 <i>National Military Strategy of the United States of America (NMS), 2004</i> .....	40

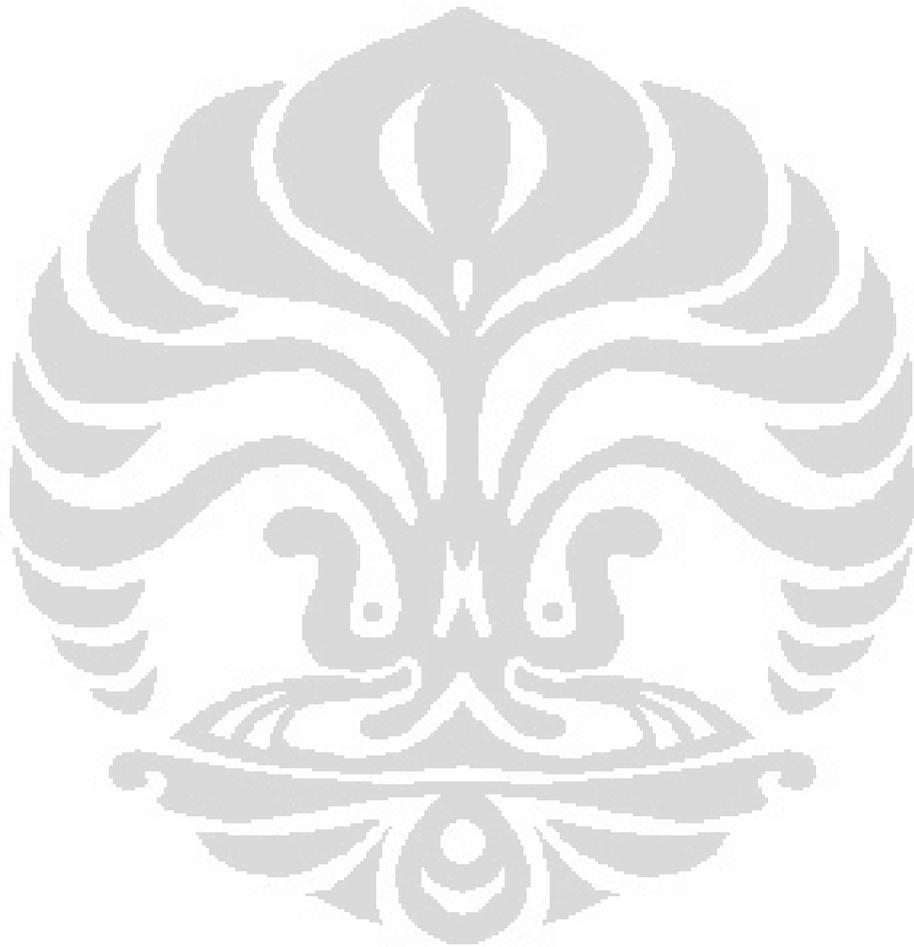
2.3.3	<i>National Military Strategic Plan for War on Terrorism (NMSP-WOT), 2006</i> .....	40
2.4	Strategi Operasional.....	42
2.4.1	USSOCOM: United States <i>Central Command (USCENTCOM)</i> .....	42
2.4.2	Central Command (CENTCOM) dalam <i>War on Terror</i> di Afghanistan .....	43
2.5	Sinkronisasi <i>Timeline</i> Dokumen Strategi Keamanan Nasional (NSS) hingga Strategi militer (NDS), (NMS), (NMSP-WOT) Amerika Serikat.....	44
2.6	Strategi Taktik .....	46
2.6.1	Lima Pilar <i>Counternarcotics Strategy</i> terhadap Afghanistan .....	46
2.6.1.1	Pendekatan Militer .....	47
2.6.1.2	Pendekatan Non-Militer .....	48
<b>BAB 3 FAKTOR EKSTERNAL DAN INTERNAL SERTA HUBUNGAN STRATEGI POLITIK DAN EKONOMI AS TERHADAP STRATEGI <i>COUNTERNARCOTICS</i> AS</b> .....		51
3.1	Faktor Eksternal.....	52
3.1.1	Karakter/Sifat Ancaman ( <i>Nature of Threat</i> ): Taliban dan kelompok anti-pemerintah.....	52
3.1.2	Masyarakat Afghanistan ( <i>Society/Culture</i> ) : Petani Opium.....	59
3.2	Faktor Internal .....	61
3.2.1	Sistematika Proses pada Level Strategi dari Tujuan Nasional Hingga Taktik .....	61
3.2.1.1	Implementasi misi <i>Counternarcotics</i> yang minim dukungan militer.....	64
3.2.2	Kompleksitas Pembuat Kebijakan dalam Proses Strategi .....	66
3.2.2.1	Peran kongres dan presiden terhadap upaya <i>Counternarcotics</i> di Afghanistan .....	67
3.3	Analisis .....	69
3.4	Hubungan Strategi Politik dan Ekonomi AS terhadap Strategi <i>Counternarcotics</i> AS .....	86
3.4.1	Strategi Politik AS: Demokrasi .....	86
3.4.1.1	Demokratisasi Afghanistan .....	88
3.4.2	Strategi Ekonomi AS bagi Afghanistan .....	91
3.5	Analisis .....	93
<b>BAB 4 KESIMPULAN</b> .....		97
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....		99

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Lima pilar strategi <i>counternarcotics</i> di afghanistan.....	4
Gambar 1.2	Grafik pembudidayaan opium poppy di afghanistan,1986-2008.....	6
Gambar 1.3	Proses strategi.....	12
Gambar 1.4	Diagram model analisa sederhana.....	14
Gambar 1.5	Pola hubungan narcoterrorism.....	23
Gambar 2.1	Struktur dasar dari organisasi terror.....	31
Gambar 2.2	Jaringan teroris transnasional.....	33
Gambar 2.3	<i>Strategic giudance</i> .....	47
Gambar 3.1	Tantangan upaya rekonstruksi as di afghanistan pada tahun 2002-2003 .....	55
Gambar 3.2	Penyerangan <i>improvised explosive device</i> terhadap kendaraan pemerintah di helmand.....	59
Gambar 3.3	Peta afghanistan.....	63
Gambar 3.4	Stiker, papan pengumuman dan poster kampanye informasi publik (departemen luar negeri as) .....	79
Gambar 3.5	Bantuan as sebagai persentase bantuan internasional.....	92

## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Operasionalisasi Variabel.....	13
-----------	--------------------------------	----





# BAB 1 PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Pasca perang dingin, Amerika Serikat (AS) muncul sebagai satu-satunya negara *superpower* dengan sistem keamanan dan pertahanan yang tertata nyaris sempurna. Fenomena baru pun muncul ketika serangan terorisme terjadi pada 11 september 2001, berhasil menerobos sistem pertahanan AS, dengan meluluhlantakkan *World Trade Center* di New York dan Pentagon di Washington, serta menelan sekitar 3000 korban jiwa.<sup>1</sup> Setelah serangan tersebut, AS melalui pemerintahan presiden George W. Bush berjanji bahwa AS akan menggunakan seluruh sumber dayanya untuk membalas dendam terhadap peristiwa terburuk yang pernah menyerang tanah AS itu.<sup>2</sup> Dengan mengklaim bahwa peristiwa tersebut merupakan tindakan yang dilancarkan oleh kelompok terorisme di Afghanistan, Bush pun menyatakan *war on terror* dan melakukan serangan ke Afghanistan. Ia menyatakan,

*“Our war on terror begins with al-Qaeda (the terrorist network associated with bin Laden), but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped, and defeated.” Less than three weeks after Bush's speech, American forces launched a military campaign in Afghanistan to capture bin Laden and overthrow Afghanistan's Taliban government, which had long aided and abetted bin Laden and other terrorists.”*<sup>3</sup>

“Perang kita melawan teror dimulai dari al-Qaeda (jaringan teroris yang berasosiasi dengan bin Laden), tapi itu tidak akan

---

<sup>1</sup> “September 11 Terrorist Attacks on the United States”, *Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security*, diakses dari <http://www.encyclopedia.com/topic/9-11.aspx>, pada tanggal 13.02.2012, pukul 13.15 WIT.

<sup>2</sup> “2001: US Declares War on Terror”, diakses dari [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/12/newsid\\_2515000/2515239.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/12/newsid_2515000/2515239.stm), pada tanggal 20.02.2012, pukul 13.24 WIB.

<sup>3</sup> “George W. Bush: Declaration of war on terrorism”, diakses dari <http://www.britannica.com/presidents/article-9398253>, pada tanggal 20.02.2012, pukul 13.24 WIB.

berhenti sampai di sana. Itu tidak akan berhenti sampai setiap kelompok teroris yang ada di dunia ditemukan, dihentikan, dan dikalahkan.” Kurang dari tiga minggu setelah pidato Bush, pasukan Amerika melakukan serangan militer di Afghanistan untuk menangkap bin Laden dan menggulingkan pemerintahan Taliban, yang telah didanai dan bersekongkol dengan bin Laden dan teroris lain.”

Pada tahun yang sama dengan serangan 9/11, selanjutnya AS melakukan invasi ke Afghanistan dan berhasil menggulingkan rezim Taliban di Afghanistan. Pasca kejatuhan Taliban, AS berupaya melakukan rekonstruksi untuk menstabilkan Afghanistan. Namun demikian, terdapat banyak kendala yang dihadapi AS dalam upaya menstabilkan kondisi Afghanistan tersebut, salah satunya disebabkan oleh adanya perdagangan narkotik ilegal.<sup>4</sup> Terdapat indikasi bahwa perdagangan narkotik ilegal yang berasal dari opium poppy yang ditanam di wilayah Afghanistan memiliki hubungan dengan terorisme yang ada di wilayah itu, yaitu al-Qaeda dan Taliban.<sup>5</sup> Perdagangan obat-obatan ilegal menjadi hal penting di Afghanistan karena uang hasil perdagangan tersebut digunakan untuk mendanai organisasi teroris dan aktivitas mereka. Inilah yang kemudian membuat perdagangan narkotik ilegal di Afghanistan dinamakan *narco-terrorism*.<sup>6</sup>

Afghanistan tercatat sebagai penyuplai lebih dari 90% opium ilegal dunia.<sup>7</sup> Signifikannya peranan perdagangan narkotik dalam mendukung operasi terorisme

<sup>4</sup> Pihak berwenang Afghanistan dan pengamat internasional telah mengidentifikasi kecenderungan negatif terkait dengan kecenderungan perdagangan narkotika sebagai penghalang *reestablishment* keamanan, penegakan hukum dan ekonomi yang sah diseluruh Afghanistan— yang oleh AS dan pemerintah Afghanistan digolongkan sebagai hal yang sangat penting bagi stabilitas negara jangka panjang. Christopher M. Blanchard (*Analyst in Middle Eastern Affairs Foreign Affairs, Defense, and Trade Division*),” *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*” sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat, (Desember, 2004), hal. 11, diakses dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/39906.pdf>, pada tanggal 13.03.2012, pukul 14.35 WIB.

<sup>5</sup> Pihak berwenang Afghanistan, koalisi dan AS percaya bahwa terdapat hubungan antara *insurgents*, *terrorist*, dan *narcotics traffickers* yang mengancam keamanan Afghanistan dan komunitas internasional. *Ibid.*, hal. 12.

<sup>6</sup> Rachel Ehrenfeld, “Funding Terrorism: Sources and Methods”, Diakses dari [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/lanl/funding\\_terror.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/lanl/funding_terror.pdf), pada tanggal 13.03.2012, pukul 14.05 WIB.

<sup>7</sup> Christopher M. Blanchard (*Analyst in Middle Eastern Affairs*),” *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*” sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat,

Taliban di Afghanistan mendorong AS menjadikan *war on drugs/counternarcotics* (CN) sebagai agenda AS dalam mendukung kampanye global “*war on terror*”. Hal ini didasarkan pada pertimbangan AS bahwa pemutusan hubungan antara obat-obatan dan terror adalah tujuan dari *war on terror*, seperti yang tertulis dalam dokumen AS “*National Strategy for Combating Terrorism/NSCT*” yang diterbitkan pada bulan Februari 2003, yaitu:

“... *Breaking the nexus between drugs and terror is a key objective in our war on terrorism and the National Drug Control Strategy outlines U.S. goals in this area.*”<sup>8</sup>

“...Memutuskan hubungan antara obat-obatan dan terror adalah sebuah tujuan utama dari perang kita melawan terorisme dan Strategi Kontrol Obat Nasional AS mengemukakan tujuan AS di area ini.”

Tidak hanya itu, Andrew Feickert dalam laporannya untuk kongres AS juga menyatakan dengan tegas bahwa operasi *war on drugs* AS di Afghanistan dan beberapa wilayah lain, seperti Afrika, Filipina, dan Kolombia, adalah bagian dari kampanye *Global War on Terrorism (GWOt)* yang diinisiasikan oleh AS. Menurut Feickert, operasi ini mencakup serangkaian misi tempur dan non-tempur mulai dari pemberantasan pemberontak, operasi rekonstruksi dan hubungan sipil, pelatihan pasukan militer negara lain dalam taktik *counternarcotics* (CN), *counterterrorism*, dan *counterinsurgency*.<sup>9</sup> Keberadaan tren CN AS pada wilayah seperti di Kolombia dalam GWOt (tercatat dalam daftar resmi pemerintah AS, organisasi teroris *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC) dan *National Liberation Army* (ELN) mendanai aktivitas mereka melalui narkotik) terlihat sukses<sup>10</sup>.

---

(Agustus, 2009), bagian *summary*, diakses dari <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf>, pada tanggal 13.03.2012, pukul 14.35 WIB.

<sup>8</sup> “*National strategy for Combating Terrorism*” (Februari, 2003), hlm. 23. Dokumen diakses dari [https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter\\_Terrorism\\_Strategy.pdf](https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf), pada tanggal 12.03.2012, pukul 12.00 WIB.

<sup>9</sup> Andrew Feickert (*Specialist in National Defense Foreign Affairs, Defense, and Trade Division*), “*U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia*” sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat, (Agustus 2005), bagian *summary*, diakses dari <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32758.pdf>, pada tanggal 24.03.2012, pukul 23.55 WIB.

<sup>10</sup> *Ibid*, hal 17-18.



**Gambar 1.1** Lima pilar strategi *Counternarcotics* di Afghanistan<sup>11</sup>

Keberadaan *war on drugs* AS di Afghanistan dalam upaya *counterterrorism* pun kemudian didukung oleh presiden terpilih Afghanistan pertama Hamed Karzai yang mendukung adanya *narcoterrorism* di Afghanistan dalam pernyataannya “pembudidayaan opium mendukung aktivitas terorisme”.<sup>12</sup> Dalam kebijakan CN, terdapat lima pilar yang menjadi kebijakan CN atau yang awalnya disebut “*plan Afghanistan*” di Afghanistan, yaitu: (1) informasi publik (*public information*), (2) reformasi judisial (*judicial reform*), (3) pengembangan mata pencaharian alternatif (*alternative livelihood development*), (4) pelarangan (*interdiction*), (5) pemberantasan (*eradication*) (gambar 1.1).<sup>13</sup> Dari semua pilar tersebut, AS berupaya untuk melakukan pendekatan terhadap pemerintah, pemimpin Islam, dan penduduk Afghanistan, terutama bagi para petani opium. Hal ini dilakukan melalui berbagai cara, antara lain dengan memberikan mata pencaharian alternatif bagi petani opium, ataupun memberikan bibit dan pupuk bagi petani yang setuju untuk tidak menanam poppy. Menurut USAID, seluruh

<sup>11</sup> “*Afghanistan Drugs Control; Despite Improved Efforts, Derivating Security Threatenes Success of U.S Goals*” (Report to Congressional Committees; United States Government Accountability Office, November 2006), hal. 01, diakses dari, <http://www.gao.gov/new.items/d0778.pdf>, pada tanggal 03. 03.2012, pukul 10.45 WIB

<sup>12</sup> Mustafa Alani, “*Organized Criminal Groups and Terrorist Groups - The New Phenomenon of “Narcoterrorism”*”, diakses dari <http://www.researchsea.com/html/article.php/aid/1166/cid/6>, pada tanggal 13.02.2012, pukul 16.40 WIB.

<sup>13</sup> Christopher M. Blanchard (Desember, 2004), *Op. Cit*, hal 26-29.

program mata pencaharian alternatif ini 100% bersyarat dan merupakan upaya untuk mengurangi pembudidayaan opium. Cara lain yang dilakukan adalah dengan memperbaiki sistem hukum (hukum CN dan sistem pengadilan), dan pembasmian opium melalui kerjasama dengan pemerintah setempat.<sup>14</sup> Kolaborasi antara USAID dengan pemerintah telah membantu mengekang budidaya opium yang ditandai dengan bebasnya 20 provinsi Afganistan dari poppy.<sup>15</sup>

Pada kenyataannya, berbagai cara yang dilakukan AS tidak mampu menekan pembudidayaan opium di Afghanistan. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh *Congressional Research Service*, pasca pelaksanaan misi *war on drugs* di Afghanistan, penanaman opium poppy di Afghanistan dari tahun ke tahun malah mengalami peningkatan. Penurunan memang sempat terjadi, namun itu jauh lebih kecil bila dibandingkan dengan peningkatan yang terjadi, terutama yang terjadi pada tahun 2007 (gambar 1.2). Peningkatan pembudidayaan yang terjadi bahkan mampu membuat Afghanistan kembali tampil sebagai salah satu penghasil opium tertinggi di dunia pasca jatuhnya pemerintahan Taliban tahun 2001.<sup>16</sup>

Terkait hal tersebut, Gretchen Peters menemukan bahwa ada kaitan antara peningkatan tersebut dengan kelompok Taliban di Afghanistan. Pada wilayah pembudidayaan opium di bagian selatan dan barat Afghanistan, kelompok teroris Taliban memiliki hubungan dengan pedagang/pengedar obat-obatan yang beroperasi di sepanjang batas wilayah Pakistan.<sup>17</sup> Hal ini mengindikasikan bahwa Taliban mampu membangun jaringan kelompoknya sekalipun kekuasaan mereka di Afghanistan telah dihancurkan oleh AS. Hal serupa juga terlihat dalam pernyataan Richard Holbrooke, perwakilan khusus AS di Afghanistan. Holbrooke menyatakan bahwa pilar pemberantasan tanaman opium (*eradication*) untuk mengurangi jumlah opium poppy di Afghanistan gagal mencapai target yang diinginkan. Ratusan juta dolar yang telah dikeluarkan oleh AS tidak mampu

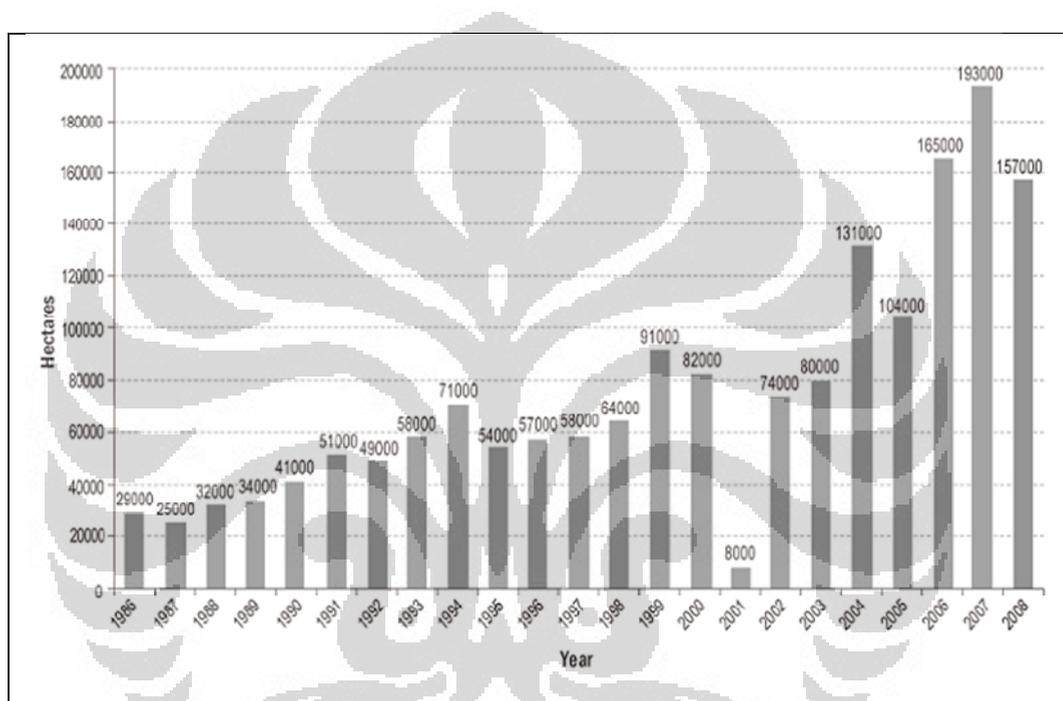
<sup>14</sup>Christopher M. Blanchard (Agustus, 2009), *Op. Cit.*, hlm. 43-45.

<sup>15</sup>“Afghanistan”, diakses dari <http://www.usaid.gov/locations/asia/countries/afghanistan/>, pada tanggal 03.12.2011, pukul 10.45 WIB.

<sup>16</sup>“The Opium Poppy Economy and Counter Narcotics”, diakses dari <http://www.cmi.no/afghanistan/?id=309&The-Opium-Poppy-Economy-and-Counter-Narcotics>, pada tanggal 03.12.2011, pukul 12.15 WIB.

<sup>17</sup>Gretchen Peters, “How Opium Profits the Taliban” (Washington; Peaceworks No. 62. First published August 2009), hal. 17.

menciptakan efek kehancuran apapun bagi Taliban, sebaliknya justru membantu kelompok teroris tersebut untuk merekrut banyak orang menjadi anggotanya.<sup>18</sup> Bagan laporan *Congressional Research Service* mengenai pembudidayaan opium poppy di Afganistan dapat dilihat pada gambar 1.2, yang menunjukkan ketidakmampuan AS mengurangi pembudidayaan poppy di Afghanistan, walaupun AS telah mengeluarkan banyak dana untuk mendukung operasi CN di wilayah tersebut.



**Gambar 1.2** Grafik pembudidayaan opium poppy di Afghanistan, 1986-2008<sup>19</sup>

<sup>18</sup> “*Human Rights and Drug Policy: Crop Eradication*”, (Human Right Watch-Briefing 6), hal. 03, diakses dari [http://www.ihra.net/files/2010/11/01/IHRA\\_BriefingNew\\_6.pdf](http://www.ihra.net/files/2010/11/01/IHRA_BriefingNew_6.pdf), pada tanggal 12.03.2012, pukul 13.00 WIB.

<sup>19</sup> *Graphic develop by CRS using UNODC/MNC data. One hectare is equal to 10.000 square meters. The Taliban banned opium poppy cultivation in areas under their control in 2001 but allowed opium trafficking to continue. Limited poppy cultivation continued in areas under Northern Alliance control.*

## 1.2. Rumusan Permasalahan

Kebijakan CN AS di Afghanistan dalam lima pilar diharapkan mampu meredam peningkatan produksi opium. Namun pada pengimplementasiannya mengalami kegagalan. Hal ini terlihat dari peningkatan produksi opium dari tahun ke tahun (2001-2008) dengan tingkat penurunan produksi opium yang tidak signifikan serta tidak memiliki pengaruh terhadap keberadaan teroris di Afghanistan. Maka, yang menjadi pertanyaan permasalahan untuk penelitian ini adalah: **“Mengapa pengimplementasian *counternarcotics* sebagai instrumen *war on terror* oleh Amerika Serikat di Afghanistan pada masa pemerintahan George W. Bush mengalami kegagalan?” (2001-2008)**

## 1.3. Kerangka Pemikiran

### 1.3.1 Definisi Konseptual

#### 1.3.1.1 Konsep *Narco-Terrorism*<sup>20</sup>

Konsep *narco-terrorism* diperkenalkan pada tahun 1983 oleh Presiden Peru Belaude Terry yang ditujukan untuk serangan teroris yang melawan polisi *drug enforcement* di negaranya. Pada akhir 1980-an badan pemerintahan AS mulai menggunakan konsep *narco-terrorism* untuk menggambarkan keterlibatan Uni Soviet dalam perdagangan narkotik. Pada tahun 1990-an, *narco-terrorist* diterapkan pada berbagai keadaan mengacu pada berbagai kompleksitas perdagangan ilegal narkotik dan metode kekerasan oleh teroris.

Seiring berjalannya waktu, konsep *narco-terrorism* memiliki dua pandangan utama, yaitu berfokus kepada gang narkotik yang menggunakan metode teroris untuk melindungi operasi narkotiknya, misalnya dengan membunuh hakim dan wartawan, serta fokus pada *narco-terrorism* yang mengangkat keterlibatan aktor organisasi teroris dalam perdagangan narkotik untuk membiayai ideologi mereka. Boyce (1987) mendefinisikan *narco-terrorism* sebagai keterlibatan organisasi teroris dan kelompok pemberontak dalam perdagangan narkotik. Ehrenfeld bahkan mendefinisikannya *narco-terrorism* sebagai penggunaan perdagangan narkotik oleh pemerintah dan organisasi teroris

<sup>20</sup> Jonas Hartelius, “*NarcoTerrorism*”, diakses dari, [www.silkroadstudies.org/new/docs/.../2005/Emma\\_Narcoterror.pdf](http://www.silkroadstudies.org/new/docs/.../2005/Emma_Narcoterror.pdf), pada tanggal 24.02.2012, pada pukul 21.00 WIB

untuk mencapai tujuan tertentu. David<sup>21</sup> juga telah memperkenalkan dua pandangan *narco-terrorism*, disatu sisi teroris yang bertujuan untuk melindungi dan mendukung aktivitas perdagangan narkotik ilegal dan disisi lain organisasi teroris yang menggunakan keuntungan finansial yang diperoleh dari perdagangan narkotik untuk mendukung politik, agama atau tujuan mereka. Cara paling mudah untuk menggambarkan *narco-terrorist*, dapat digambarkan sebagai bagian dalam narkotik ilegal yang kompleks, terdapat kekerasan dan kekuasaan yang mengancam demokrasi dan aturan hukum.

### 1.3.1.2 Konsep Strategi

Salah satu definisi yang terkenal oleh B. H. Liddell Hart mendefinisikan strategi sebagai “seni mendistribusikan dan mengaplikasikan alat militer untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan”, akan tetapi pendekatan definisi tersebut tidak terpaku pada urusan militer, karena pada prakteknya strategi beroperasi dalam lingkup yang lebih luas.<sup>22</sup> Dennis M. Drew and Donald M. Snow dalam bukunya “*Making Twenty-First-Century Strategy: An Introduction to Modern National Security Processes and Problems*”<sup>23</sup> memaparkan mengenai strategi keamanan nasional yang menyatakan bahwa membuat dan mengimplementasikan strategi secara luas merupakan latihan manajemen resiko dan mengurangi resiko. Secara sederhana strategi adalah rencana dari tindakan yang telah terorganisir dalam rangka untuk mencapai tujuan. Dalam konteks modern yang luas dan kompleks definisi strategi dilihat sebagai proses pembuatan kebijakan yang kompleks yang menghubungkan *ends* (tujuan), dengan *ways* (cara), *means* (alat) yang digunakan untuk mencapai tujuan tersebut.

Selama era Napolen dan Frederik, strategi dibuat dan di kontrol oleh pejuang raja/ satu orang, akan tetapi kompleksitas dari konteks modern pun mengeliminasi kemungkinan satu orang yang mempunyai kemampuan untuk memahami semua aspek dari suatu situasi. Sehingga yang ada sekarang strategi

<sup>21</sup> David J. Douglas is a Major in the United States Army assigned to the Analysis Section of the National Guard Bureau - Counter-drug Office.

<sup>22</sup> Williamson Murray, Macgregor Knox, Alvin Bernstein, “*The Making of Strategy; Rulers, States, and War*”(USA: Cambridge University Press, 1994), hal. 01

<sup>23</sup> Dennis M. Drew and Donald M. Snow, “*Making Twenty-First-Century Strategy: An Introduction to Modern National Security Processes and Problems*” (Alabama, Maxwell Air Force Base: Air University Press, November 2006), hal. 6-11

dibuat oleh orang atau kelompok dengan perspektif berbeda pada level otoritas yang berbeda. Dalam perumusan strategi modern, setidaknya terdapat lima tahapan fundamental yang saling terhubung dengan langkah atau keputusan berurutan yang mendefinisikan dan membentuk strategi pada setiap level otoritas.<sup>24</sup> Lima tahapan mendasar tersebut yaitu;

1. Menentukan tujuan keamanan nasional

Tugas utama dari ahli strategi adalah mendefinisikan tujuan keamanan nasional yang akan membentuk pondasi proses strategi. Apabila tujuan tidak dapat didefinisikan, tidak konsisten, tidak didukung oleh beberapa konsensus tingkat nasional maka fungsi strategi akan menjadi sangat sulit diaplikasikan.

2. Merumuskan *grand strategy*

Pembuat strategi harus menentukan instrumen dari kekuatan nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan dan bagaimana instrumen tersebut digunakan. *Grand strategy* adalah seni dan ilmu mengkoordinasikan pembangunan dan penggunaan instrumen untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Pengamat ilmu politik menyatakan *grand strategy* sebagai kebijakan. Hal yang perlu dicatat dari definisi *grand strategy* adalah mencakup pembangunan dan penggunaan seluruh instrumen kekuatan nasional (seperti ekonomi, politik, militer) dan koordinasi dari seluruh instrumen dalam mencapai tujuan. *Grand strategy* merupakan level koneksi tertinggi dan utama yang menghubungkan antara instrumen kekuasaan non-militer dan militer.

3. Mengembangkan strategi militer

Ahli strategi harus fokus pada pengspesialisasian strategi untuk setiap instrumen yang terpilih. Pada penggunaan instrumen militer, strategi militer adalah seni dan ilmu dalam mengkoordinasikan pembangunan, penyebaran dan penggunaan serta penempatan kekuatan militer untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Pengembangan dan penyebaran tidak selalu menunjukkan operasi masa perang. Definisi pembangunan dan penyebaran pasukan termasuk dalam mengungkapkan ancaman yang akan digunakan sebagai penuntun dalam pencapaian tujuan nasional, sedangkan penempatan

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal, 12-16

adalah istilah yang merujuk secara eksplisit pada penggunaan pasukan selama peperangan dan koordinasi mungkin merupakan kata terpenting dalam definisi tersebut. Koordinasi menyangkut hubungan dalam instrumen kekuatan militer. Dengan kata lain, penempatan berarti penggunaan pasukan di luar negeri. Strategi militer dirangkai dalam tindakan yang diperlukan untuk pembangunan struktur kekuatan militer (seperti perencanaan, pengadaan sistem persenjataan dan perlengkapan, perekrutan, pelatihan, dan pendukung personal) dan kemudian menyebarkan struktur pasukan tersebut.

4. Merancang strategi operasional

Strategi operasional dapat didefinisikan sebagai seni dan ilmu dari perencanaan (*planning*), mengatur (*orchestrating*) dan memerintah (*directing*) kampanye militer dalam medan operasi untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Strategi operasional menempatkan pasukan sesuai dengan strategi militer. Gagasan dari kampanye militer merupakan kunci untuk memahami strategi operasional. Kampanye terdiri dari serangkaian operasi terkait, yang setiap rangkaiannya dapat terlibat dalam sejumlah pertempuran, yang lakukan bersama untuk mencapai tujuan tertentu. *Orchestrating* didefinisikan sebagai sentral dari konsep strategi operasional yang berpendapat bahwa selama kampanye, kemampuan dari berbagai pasukan harus dikombinasikan secara harmonis untuk mencapai suatu hubungan yang sinergis.

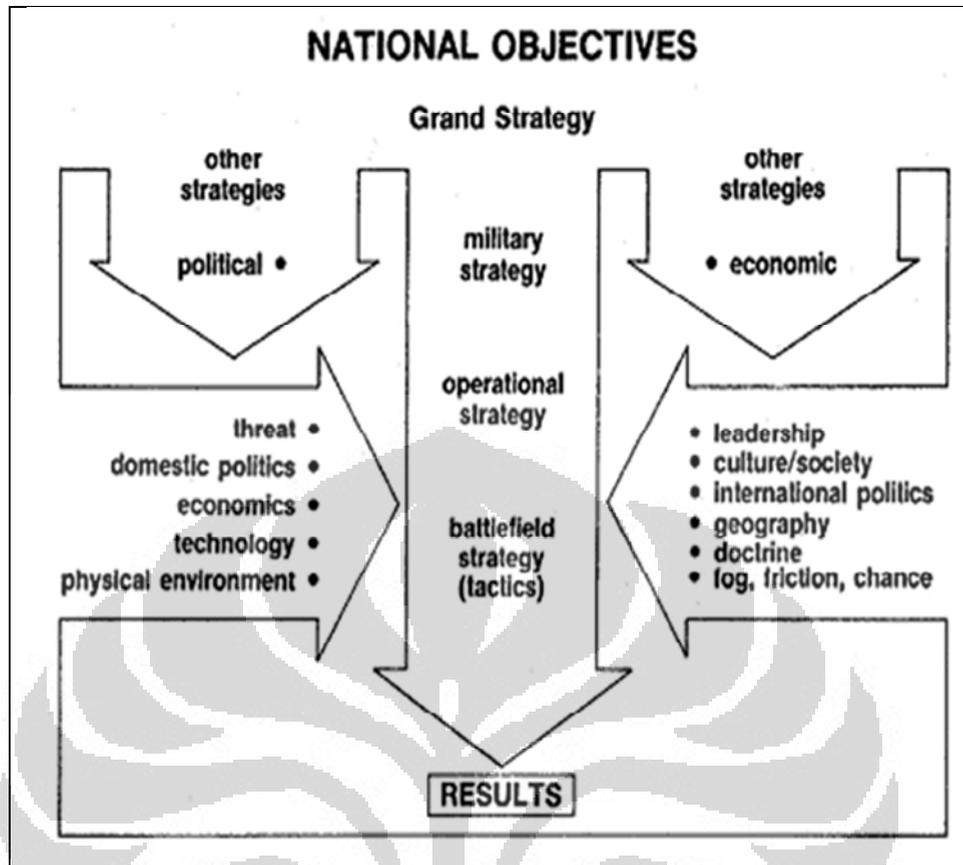
5. Merumuskan strategi medan pertempuran (taktik)

Meskipun tujuan nasional jelas dan dapat dicapai, *grand strategy* terkoordinasi dengan baik, strategi militer yang tepat dan strategi operasional yang dirancang dengan baik, suatu negara masih memiliki kemungkinan untuk kalah dalam medan perang. Langkah terakhir dari proses strategi adalah merumuskan dan melaksanakan strategi medan tempur, yang pada umumnya dikenal sebagai taktik. Strategi taktik merupakan seni dan ilmu dalam menempatkan pasukan di medan perang untuk mencapai tujuan keamanan nasional. Perbedaan klasik antara taktik dan tingkatan strategi yang lebih tinggi lainnya tetap relevan, dalam artian bahwa taktik menguasai (menentukan) penggunaan pasukan di medan perang sementara *grand strategy*, strategi militer dan strategi operasional membawa pasukan ke

medan pertempuran. Dapat dikatakan juga bahwa taktik berhubungan dengan melakukan ‘pekerjaan dengan benar’ dan tingkatan strategi yang lebih tinggi lainnya berhubungan dengan melakukan ‘pekerjaan yang benar’.

Pada kenyataannya, terdapat hal-hal yang mempengaruhi proses strategi. Terdapat sejumlah faktor eksternal yang mempersulit proses strategi dari tujuan nasional hingga taktik di medan pertempuran. Faktor-faktor tersebut sebagian besar berada diluar kontrol pembuat strategi dan hampir tak ada habisnya, seperti sifat/karakter ancaman, politik domestik dan internasional, ekonomi, teknologi, lingkungan fisik dan geografi, warisan budaya dan doktrin militer, dan sebagainya. Dilain pihak, setidaknya terdapat dua hal yang mempersulit proses strategi, yaitu :

1. Langkah-langkah yang tampaknya rapi dan tergolongkan dengan baik dalam proses strategi pada kenyataannya tidak demikian, karena adanya cenderung untuk ketidaksistematiskan dari tujuan nasional hingga taktik.
2. Terdapat kompleksitas dalam menentukan sesuatu oleh pembuat/pengambil kebijakan dalam proses strategi. Kompleksitas tersebut tercermin pada pertanyaan dimana dan oleh siapa keputusan dibuat dalam proses, siapa yang menentukan tujuan nasional, siapa yang menentukan *grand strategy*, dan sebagainya.



Gambar 1.3 Proses strategi<sup>25</sup>

#### 1.4 Operasionalisasi Variabel

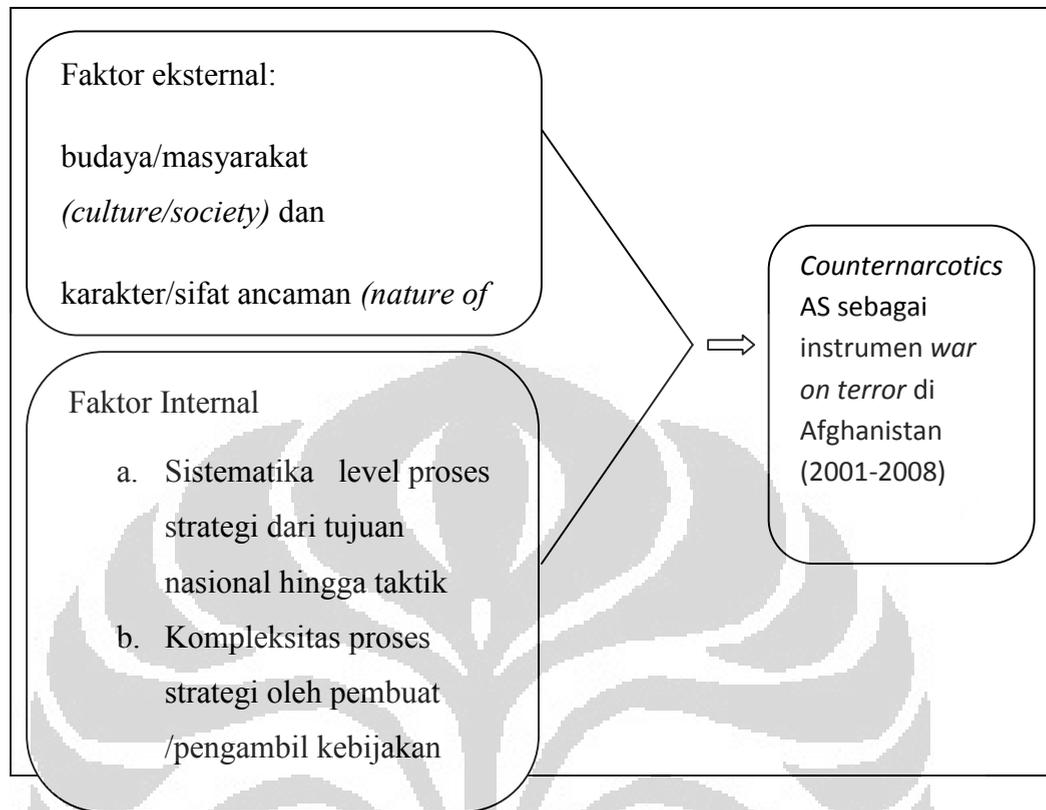
Dari pemaparan proses strategi diatas, terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi proses strategi yang digolongkan kedalam dua bagian utama yaitu faktor eksternal yang mengacu kepada dua faktor yaitu sifat/karakter ancaman (*nature of threat*) dan budaya/masyarakat (*culture/society*), kemudian faktor internal yang mengacu pada sistematika level proses strategi dari tujuan nasional hingga taktik dan kompleksitas proses strategi oleh pembuat/pengambil kebijakan, yang akan menjadi variabel independen terhadap variabel dependen yaitu *counternarcotics* AS di Afghanistan. Operasionalisasi variabel tersebut dapat dilihat pada tabel 1.1.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 25

**Tabel 1.1.** Operasionalisasi Variabel

Variabel		Kategori	Indikator	
Dependen	<i>Counternarcotics AS</i> sebagai instrumen <i>war on terror</i>	Efektif/ tidak efektif	Peningkatan atau penurunan jumlah opium	
Independen	Faktor eksternal budaya/masyarakat ( <i>culture/society</i> ) dan karakter/sifat ancaman ( <i>nature of threat</i> )	mempengaruhi/ tidak mempengaruhi	Jumlah serangan Taliban dan keluarga yang terlibat dalam penanaman opium	
	Faktor Internal	Sistematika level proses strategi dari tujuan nasional hingga taktik	Sistematis/ tidak sistematis	Pengkoordinasian setiap kebijakan dalam proses strategi
	Kompleksitas proses strategi oleh pembuat/pengambil kebijakan	Terdapat kompleksitas / tidak terdapat kompleksitas dalam proses strategi oleh pembuat/pengambil kebijakan	Pengkoordinasian setiap kebijakan dalam proses strategi	

## 1.5 Model Analisa Sederhana



**Gambar 1.4** Diagram model analisa sederhana

## 1.6 Asumsi dan Hipotesis Penelitian

Pada penelitian ini digunakan asumsi realis yang melihat negara sebagai aktor utama dalam sistem internasional dengan berfokus pada kepentingan nasional yang fundamental untuk mencapai keamanan nasional serta tujuan keamanan nasional untuk mengamankan negara.<sup>26</sup> Berdasarkan penjelasan sebelumnya maka penelitian ini akan berfokus pada *nature* negara yang berupaya menghilangkan ancaman yang membahayakan keeksistensian untuk dapat tetap *survive* dalam dunia internasional. Berdasarkan asumsi dan teori yang telah disampaikan sebelumnya, penelitian ini akan mengangkat bagaimana variabel independen (faktor eksternal dan internal) mempengaruhi variable dependen

<sup>26</sup>Steve Smith, Amelia Hadfield, Tim Dunne, “*Foreign Policy; Theories, Actors, Cases*” (New York: Oxford University Press Inc, 2008), hal. 161

(kebijakan *counternarcotics* AS sebagai instrumen *war on terror*). Dengan, hipotesis penelitian sebagai berikut:

- H0 : Tidak ada pengaruh masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen.
- H1 : Terdapat pengaruh masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen.

### 1.7 Metodologi Penelitian

Pada penelitian dilakukan penggunaan metode kuantitatif yang mengacu kepada keakuratan deskripsi setiap variabel dan keakuratan hubungan antara satu variabel dengan variabel lainnya.<sup>27</sup> Penelitian ini didasarkan pada menguji hipotesis yang telah diutarakan sebelumnya melalui teori, dengan mengikuti pola berpikir deduktif<sup>28</sup> yang digambarkan seperti :

**Pengamat → Hipotesis → Pengumpulan data → Pengujian hipotesis → Kesimpulan**

Penggunaan teori proses strategi dalam penelitian ini berfungsi sebagai pisau analisis yang membantu peneliti dalam mendeskripsikan hubungan antar variable dalam penelitian. Penelitian ini menggunakan metode studi kepustakaan dari dokumen tertulis, dengan sumber dokumen primer berasal dokumen resmi AS, *Congress Report*, *UN Reports*, *GAO reports* dll. Sumber dokumen sekunder berasal dari berbagai penelitian yang relevan dengan topik penelitian, seperti buku, jurnal dan lain-lain.

### 1.8 Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam lima bab. Bab I adalah pendahuluan yang membahas latar belakang permasalahan, rumusan permasalahan, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, sistematika penulisan, tujuan dan signifikansi penelitian dan tinjauan pustaka. Kemudian, Bab II memaparkan tujuan nasional (*National Security Strategy*), *grand strategy (National Security for Combating*

<sup>27</sup> Prasetya Irawan, M.Sc., *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (DIA FISIP UI, 2006), hal. 101

<sup>28</sup> *Ibid*, hal. 105

*Terrorism*), strategi militer (*National Defense Startegy, National Military Strategy, National Military Strategy Plan for War on Terrorism*), strategi operasional (USSOCOM: *United States Central Command (USCentcom)*) serta strategi taktik dalam kebijakan CN. Bab III membahas sejumlah variabel independen yang mempengaruhi kegagalan kebijakan CN sebagai instrumen *war on terror* AS dalam pengimplementasiannya serta hubungan strategi politik dan ekonomi AS terhadap kebijakan CN di Afghanistan. Bab IV berisi kesimpulan dari penelitian.

## **1.9 Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

### **1.9.1 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pengaruh faktor-faktor eksternal dan internal yang menyebabkan kegagalan AS dalam mengimplementasikan kebijakan CN di Afghanistan.

### **1.9.2 Signifikansi Penelitian**

Signifikansi penelitian ini terhadap perkembangan wacana *narco-terrorism* dalam Ilmu Hubungan Internasional, khususnya studi keamanan internasional adalah untuk menjelaskan secara spesifik faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kegagalan kebijakan suatu negara dalam menghadapi aksi terorisme, khususnya dalam menghentikan gerakan tersebut dengan mematikan pendanaanya. Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan bagi praktisi maupun penentu kebijakan dalam merumuskan *design strategy*. Secara khusus penelitian ini akan melihat pada AS sebagai pelopor *war on terror* yang mengimplementasikan kebijakan CN di Afghansitan terlihat tidak menunjukkan keseriusan yang sungguh untuk mengkaitkan fenomena terorisme dengan narkotik di Afghanistan.

## 1.10 Tinjauan Pustaka

### 1.10.1 Pendanaan Terorisme: Melalui Cara Legal dan Ilegal

Dalam menjalankan aksinya, terorisme memiliki alasan dan tujuan, untuk membenarkan segala bentuk teror yang akan diterapkan dengan alasan dan tujuan yang umumnya menyangkut ideologi fundamentalis yang dimiliki. Selain itu, terdapat elemen penting yang lain dalam setiap tindakan terorisme, yaitu menyangkut proses dari aksi teroris tersebut yang dapat terjadi dilihat dari sisi pendanaannya. Mantan Jaksa Agung AS, John Ashcroft menyatakan bahwa teroris tidak dapat melakukan aksi terornya tanpa uang dan sumber penghasilan, karena pelatihan, perencanaan, bahan peledak, tiket pesawat membutuhkan uang. Oleh karena itu, kelompok teroris harus mampu untuk membangun dan memelihara infrastruktur keuangan secara efektif untuk menghasilkan pendapatan, dan mencuci pendapatan tersebut.<sup>29</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pendanaan merupakan elemen penunjang terpenting dalam mewujudkan tujuan terorisme.

Dalam bukunya *“The New Economy of Terror: Financing of Islamist Terrorism”*, Steve Barber<sup>30</sup> menjabarkan bahwa kematian negara penyokong teroris setelah perang dingin menyebabkan teroris belajar mengambil keuntungan penuh dari kondisi politik dan ekonomi dalam era globalisasi modern. Giraldo dan Trikunas mencatat bahwa sumber pendanaan terorisme meliputi sarana yang sah dan tidak, diantaranya:

- a. Simpatik pemerintah, seperti Saudi Arabia dan Iran
- b. Organisasi amal Islam
- c. Eksploitasi pasar uang, secara khusus komoditas yang tidak diatur pasar
- d. Pencucian uang dan penyelewengan perdagangan
- e. Perdagangan internasional, misalnya menkonversi uang menjadi komoditas yang berharga seperti berlian dan emas;
- f. Aktivitas kriminal meliputi “kejahatan kecil” dan “kejahatan terorganisir”, seperti:

<sup>29</sup> Steve Barber, *“The New Economy of Terror: The Financing of Islamist Terrorism”*, (Global Security Studies, Winter 2011, Volume 2, Issue 1), hal. 02.

<sup>30</sup> *ibid.* hal. 02-03.

- a) Pemerasan
- b) Penyelundupan
- c) Penculikan
- d) Jaringan prostitusi dan perdagangan orang
- e) Penipuan kartu kredit, pencurian dan pemalsuan identitas;
- f) Membajak video, CD, kaset dan perangkat lunak;
- g) Perdagangan senjata
- h) *Narco-terrorism*, atau perdagangan narkotik ilegal seperti heroin, ganja, kokain, dan metamfetamin.

Daftar pendanaan tersebut dapat dikategorikan ke dalam dua kategori utama, yaitu dalam hubungan antara terorisme dengan tindak kejahatan, serta hubungan antara bisnis, amal dan struktur keuangan dan mekanisme yang terlihat sah dengan terorisme. Curtis dan Karacan menguraikan hubungan terorisme dan organisasi kejahatan dalam konteks masyarakat eropa, yang secara umum berkembang dari waktu ke waktu, yaitu:

1. Hubungan yang saling menguntungkan. Antara teroris dan penjahat transnasional, teroris menyetujui perjanjian dengan penjahat transnasional untuk memperoleh pendanaan tanpa terlibat langsung dalam kegiatan komersial atau mengorbankan misi mereka berdasarkan ideologis;
2. Keterlibatan kelompok teror secara langsung dalam kejahatan, tanpa adanya perantara.
3. Perpaduan lengkap dari teroris dan kriminal, dimana ideologi teroris hampir terganti secara keseluruhan dengan motif keuntungan melakukan kejahatan.

Lebih lanjut, Barber menguraikan pendanaan teroris yang diperoleh dari cara-cara yang sah melalui hukum Islam sebagai kedok yang membentuk jantung dari *new economy of terror*, diantaranya:

- a. Bank-Bank Islam

Hal penting yang merupakan inti dari penyediaan “*new economy of terror*” adalah sistem perbankan Islam yang beroperasi secara global dan diatur oleh hukum Islam atau hukum Syariah dan yang belum dimengerti dengan baik oleh masyarakat barat. Bank Islam wajib memiliki komite kontrol yang disebut komite syariah (dalam dunia Islam dikenal sebagai komite

pengendalian hukum Islam), dimana mayoritas mereka adalah ulama Islam yang berpengalaman dalam hukum syariah. Salah satu rekening utama yang berkontribusi pada kelompok teroris Islam, yaitu: rekening mudaraba (nasabah wajib, berdasarkan UU Syariah memiliki keterbukaan dengan bank untuk menyimpan sebagian dari hasil investasi sebagai amal sesuai dengan kewajiban Islam). Dalam hal ini investor bebas memilih perbuatan amal tersebut dilakukan sendiri (*free mudaraba account*) atau menyerahkan tanggung jawab tersebut kepada komite syariah yang bertugas untuk menentukan jumlah zakat (sedekah/sumbangan) dan tujuan zakat tersebut harus diberikan.

b. Islam dan Amal Masjid

Dalam Islam terdapat salah satu dari lima rukun Islam dan kewajiban agama bagi umat muslim adalah memberikan minimal 2,5 % dari pendapatan mereka untuk amal Islam. Amal ini adalah mekanisme yang sangat penting untuk penyimpanan, penggerak dan pencucian dana terorisme. Selain itu pendanaan terorisme juga menyoroiti peran masjid, seperti Al-Qaeda yang telah mengambil keuntungan penuh dari kotak amal dalam masjid.

Pendanaan melalui cara yang sah lainnya juga dilakukan melalui :

- a. *Informal Value Transfer Systems (IVTS)*, merupakan sistem yang mentransfer uang diluar sistem keuangan konvensional. Transfer dilakukan melalui lembaga keuangan non-bank. IVTS telah banyak digunakan untuk memfasilitasi pelarian modal, penggelapan pajak, penipuan pencucian uang, dan terutama pembiayaan teroris.
- b. *Correspondent banking*, merupakan suatu bentuk kerjasama antara bank dalam negeri dengan bank asing yang berada diluar negeri, misalnya dalam memfasilitasi serangan 9/11 Osama bin Laden dan rekan-rekannya menggunakan koresponden bank melalui sistem transfer.

Jean-Charles Brisard<sup>31</sup> melihat pendanaan melalui cara sah dan tidak sah juga terlihat dalam jaringan pendanaan Al-Qaeda, di mana penggalangan dana operasional Al-Qaeda bersumber diantaranya melalui :

---

<sup>31</sup> Jean-Charles Brisard, "*Terrorism Financing: Roots and trends of Saudi Terrorism Financing*" Report prepared for the President of the Security Council United Nations, (New York: Desember,2002), hal. 7,11.

- a. Keanggotaan
- b. Proyek investasi
- c. Perusahaan gelap
- d. Merampok bank negara dan bank swasta
- e. Penipuan kartu kredit
- f. Penculikan
- g. Penyelundupan senjata
- h. Perdagangan narkotik
- i. Berbagai perdagangan lainnya (mobil..)

Sumber pendanaan terorisme diluar dari apa yang telah disebutkan sebelumnya juga menyorot simpatik individu, yang mengacu pada sumber pendanaan terorisme Al-Qaeda oleh sejumlah individu seperti:

- a. Khalid bin Mahfouz, bankir
- b. Saleh Abdullah Kamel, bankir
- c. Abdullah Suleiman al Rajhi, bankir
- d. Adel Abdul Jalil Batterjee, pengusaha
- e. Mohammed Hussein al Amoudi, pengusaha
- f. Wa'el Hamza Julaidan, pengusaha
- g. Yasin al Qadi, pengusaha

#### 1.10.2 Peran Opium dalam Pendanaan Terorisme

Pendanaan terorisme dapat diperoleh melalui cara yang ilegal. Loretta Napoleoni menyebutkan bahwa sumber terbesar pendapatan teroris adalah perdagangan narkotik. Hal inilah yang diterapkan juga oleh *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC) yang menggunakan perdagangan kokain untuk membiayai operasinya. Hal yang sama juga terjadi di Afghanistan yang memanfaatkan perdagangan opium sebagai sumber pendanaan terorisme. PBB menyatakan bahwa sebanyak 86% dari pasokan opium dunia secara luas diyakini menjadi sumber utama pendanaan teroris, dimana Al-Qaeda dilaporkan mendapat

keuntungan dari perdagangan opium Afghanistan sebelum pemerintah Taliban digulingkan pada tahun 2001.<sup>32</sup>

Perdagangan narkotik merupakan sumber pendapatan yang paling diandalkan didunia, dengan permintaan yang terus berkembang. Narkotik yang dihasilkan dari poppy dan coca memiliki biaya produksi yang murah akan tetapi mendapatkan penghasilan dengan jumlah yang besar dikarenakan barang terlarang ini dipasarkan hampir dimana-mana. Dalam hubungan narkotik dan terorisme (*narco-terrorism*), penghasilan yang didapatkan dari narkotik digunakan untuk mendanai aktivitas terorisme. Menurut perkiraan kantor Departemen Luar Negeri untuk Narkotika Internasional, produksi 1 kilo kokain dihargai sekitar \$3000—harga grosir per kilonya adalah sekitar \$20,000.<sup>33</sup>

Lebih lanjut, *Narco-terrorism* pun menyorot hubungan antara organisasi teroris dengan pedagang narkotik. Hubungan ini dapat dilihat melalui pemberian perlindungan, transportasi dan pajak serta penunjang fasilitas, terkait narkotik oleh teroris kepada pedagang narkotik. Hasil yang diperoleh dari penyediaan jasa tersebut kemudian dapat digunakan teroris untuk mendanai aktivitasnya, seperti digunakan untuk merekrut, melatih dan membayar anggota kelompoknya, memperoleh senjata, memperluas jaringan, membangun pangkalan pelatihan dan sebagainya.<sup>34</sup> Pedagang/pengedar narkotik dan teroris memiliki kesamaan kebutuhan logistik dalam segi materi. Hubungan teroris dan pedagang/pengedar narkotik ilegal pun turut menggait pejabat yang korup untuk memberikan layanan yang bersifat saling menguntungkan seperti aksesibilitas untuk memalsukan dokumen, termasuk paspor dan lain sebagainya kepada teroris dan pedagang/pengedar narkotik ilegal.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Eben Kaplan, “Tracking Down Terrorist Financing”, diakses dari, <http://www.cfr.org/international-crime/tracking-down-terrorist-financing/p10356>, pada tanggal 06.03.2012, pukul 10.15 WIB.

<sup>33</sup> Rachel Ehrenfeld, “Funding Terrorism: Sources and Methods”, dalam Rajan Gupta dan Mario R. Peres (Ed.), “Confronting Terrorism”, 2002, hal. 392. Diakses dari [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/lanl/funding\\_terror.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/lanl/funding_terror.pdf), pada tanggal 06.03.2012, pukul 12.15 WIB.

<sup>34</sup> James A. Piazza, “The Opium Trade Patterns of Terrorism in the Provinces of Aghanistan: An Empirical Analysis”, diakses dari, <http://www.personal.psu.edu/jap45/Piazza%20Drugs%20and%20Terrorism%20in%20Afgan%20Provinces%20TPV.pdf>, pada tanggal 06.03.2012, pukul 12.45 WIB.

<sup>35</sup> SEIC Center Anti-Terrorism Task Force Based on Anti-Smuggling and Organized Crime Department (KOM) of Turkish National Police (TNP), “Narco Terrorism (Global and Regional

Melalui cara ilegal, secara aplikatif, Gretchen<sup>36</sup> menyorot hubungan antara narkotik dan teroris. Gretchen memaparkan bagaimana *Opium/poppy* bermanfaat bagi Taliban. Dipaparkan bahwa Opium secara signifikan memberikan manfaat dalam hal pendanaan pasca invasi 2001 terhadap neo-Taliban di Afghanistan. Hal ini terlihat dari keuntungan materi yang didapatkan Taliban dari opium, antara lain Taliban mengenakan pajak 10 % terhadap wilayah kekuasaannya di mana opium itu dibudidayakan. Keuntungan lain juga diperoleh Taliban dengan menerima pembayaran dan memberikan perlindungan bersenjata bagi perdagangan opium. Dikatakan bahwa Taliban menyediakan keamanan ketika opium ditanam, dan tumbuh hingga proses pengiriman opium meninggalkan area pertanian dengan bayaran 20 % dari biaya pengiriman. Opium bagi Taliban terlihat jelas merupakan komoditas berharga, yang ditunjukkan oleh Taliban membangun dengan posisi pertahanan disekitar ladang opium dan memasang ranjau bagi pemerintah yang berniat untuk memberantas budidaya opium.

Hubungan lainnya juga dapat dilihat dari upaya Taliban untuk mengumpulkan pajak terhadap laboratorium narkotik/heroin di dekat daerah perbatasan Pakistan dan Iran yang adalah wilayah kekuasaannya. UNODC menyebutkan bahwa 98% dari 7.700 metrik ton hasil opium Afghanistan (2008) berasal dari daerah kekuasaan Taliban dan dijual dengan rata-rata US\$ 70 per kilogram. UNODC juga memperkirakan laboratorium narkotik Afghanistan (2008) memproduksi lebih dari 500 metrik ton heroin dan morfin, yang menghasilkan keuntungan \$ 125 juta per tahun. Hal tersebut menyiratkan bahwa, opium memberikan kontribusi yang besar dalam pendanaan Taliban, sebagaimana halnya dengan pengakuan pejuang Taliban yang ditangkap mengatakan bahwa hasil yang diperoleh dari opium sebagian besar diperuntukan sebagai dana operasional—termasuk gaji bagi para pejuang, dana bagi pembelian bahan bakar, makanan, senjata, dan bahan peledak.

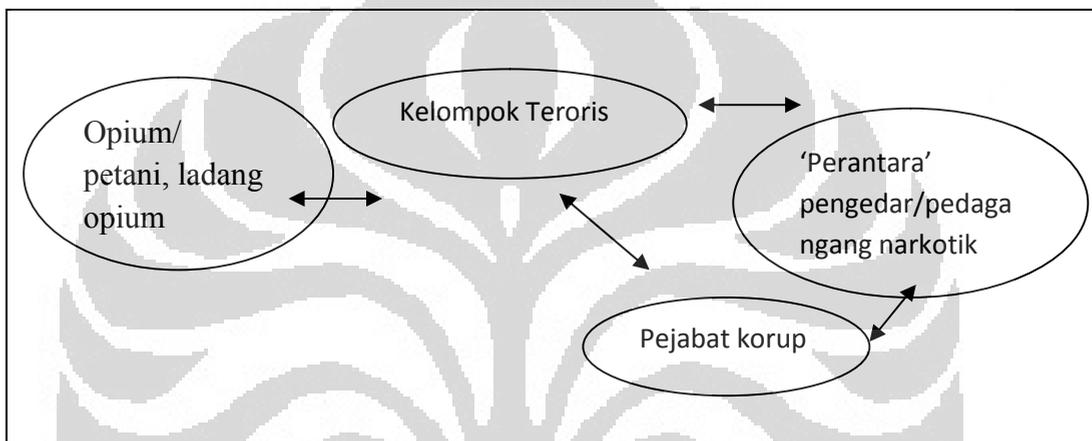
Berdasarkan literatur yang telah diuraikan diatas, pendanaan terorisme dalam hubungannya dengan narkotik (*narco-terrorism*) yang tergolong menggunakan cara ilegal terlihat sistematis. Hal tersebut tercermin melalui

---

Overview)'' (Bucharest- Maret 2004), hal. 02-03, diakses dari, <http://www.osce.org/atu/25180>, pada tanggal 06.03.2012, pukul 11.15 WIB.

<sup>36</sup> Gretchen Peters, Op. Cit., hal 17-23

gambar 1.5 yang menjelaskan bahwa kelompok teroris memiliki kendali atas perdagangan opium secara ilegal baik dari tahap awal penanaman opium hingga proses pengiriman opium keluar dari wilayah pembudidayaan opium. Teroris juga memiliki hubungan yang saling menguntungkan dengan perantara (pedagang/pengedar narkotik) yang kemudian didukung oleh aksesibilitas yang disediakan oleh pejabat korup. Hal ini pun menyimpulkan bahwa dalam setiap geraknya kelompok teroris ini menghasilkan keuntungan.



**Gambar 1.5** Pola hubungan *narco-terrorism*



## BAB 2 PROSES STRATEGI

### 2.1 Tujuan Nasional Amerika Serikat (AS): *The National Security Strategy (NSS) of United States of America (2002)*<sup>37</sup>

Dalam *National Security Strategy* (NSS) AS 2002, AS menyiratkan nilai kebebasan dan keterbukaan. Kebebasan dinilai sebagai suatu tuntutan martabat yang tidak dapat ditawar karena merupakan hak asasi dari setiap orang. AS menegaskan upaya membela bangsanya dari musuh, dengan menyoroti terorisme sebagai musuh yang dirancang untuk menembus masyarakat terbuka yang mengaktifkan kekuatan teknologi modern untuk melawan AS. Dalam hal ini, AS menegaskan bahwa musuh yang dihadapinya bukanlah merupakan rezim politik, atau agama dan ideologi. Musuh tersebut adalah teroris yang merencanakan kekerasan, bermotivasi politik dan menargetkannya terhadap orang tak bersalah. Oleh sebab itu fungsi pertahanan keamanan negara memegang peranan yang penting.

AS akan merespon perlawanan terhadap teroris dengan menggunakan kekuatan yang dimilikinya mencakup kekuatan militer, penegak hukum, intelijen dan sebagainya untuk menghentikan pendanaan teroris. AS akan menghambat tindakan, radikalisme dan teknologi yang mengangkat penggunaan *weapon of mass destruction* (WMD) yang mungkin diberikan musuh. AS menyatakan tidak akan membuat konsesi ataupun kesepakatan apapun dalam menyerang para teroris. Mendukung hal tersebut AS tidak akan membuat pembedaan antara teroris dan pihak-pihak yang dengan sengaja melindungi dan menyediakan bantuan bagi teroris. Prioritas utama AS adalah untuk mengacaukan dan menghancurkan organisasi teroris secara global dan menyerang pemimpin, komando, kontrol, komunikasi, dukungan material dan keuangan teroris, yang ditujukan untuk melumpuhkan kemampuan para teroris dalam perencanaan dan pengoperasian.

AS akan terus mendorong mitra regionalnya untuk turut mengambil bagian dalam upaya yang terkoordinasi untuk mengisolasi para teroris dan

---

<sup>37</sup> “*The National Security Strategy of United States of America*”, (September 2002), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> diakses pada 21-04-2012, pukul 14.25 WIB.

berkerjasama dengan sekutunya untuk mengusik pendanaan terorisme, serta akan mengidentifikasi dan memblokir sumber pendanaan bagi terorisme, membekukan aset mereka dan semua pihak yang mendukung mereka. Disamping itu, juga turut menolak akses teroris dalam sistem keuangan internasional dan melindungi amal yang sah yang dipergunakan oleh teroris serta mencegah pergerakan aset teroris melalui jaringan keuangan alternatif. Komitmen dalam menghancurkan dan mengusik organisasi teroris akan dilakukan oleh AS melalui:

- a. Aksi secara langsung dan terus menerus dengan menggunakan semua elemen kekuatan nasional dan internasional dengan fokus jangka panjang terhadap organisasi teroris secara global dan negara pendukung terorisme yang mencoba untuk mendapatkan atau menggunakan WMD.
- b. Dalam membela warga, tanah air dan kepentingannya di dalam dan luar negeri, AS akan mengidentifikasi dan menghancurkan ancaman sebelum ancaman tersebut mencapai batas negaranya. Sementara itu, AS akan terus berusaha meminta dukungan dari masyarakat internasional. AS tidak akan ragu melakukan tindakan secara *“preemptive”* (bertindak lebih dahulu) sebagai upaya *“self-defense”* untuk menentang dan mencegah teroris.
- c. Meniadakan sponsor, dukungan, dan perlindungan lebih lanjut kepada teroris dengan meyakinkan atau memaksa negara-negara untuk menerima tanggungjawab kedaulatan mereka.

AS juga akan mengobarkan *“war of ideas”* untuk memenangkan pertempuran melawan terorisme internasional yang dapat dilakukan dengan cara:

- a. Menggunakan pengaruhnya untuk membangun hubungan kerjasama yang erat dengan sekutu dan temannya dalam memperjelas semua tindakan terorisme sehingga terorisme dapat dilihat dari sudut pandang yang sama, seperti perbudakan, pembajakan, atau genosida serta perilaku yang tidak menghormati pemerintah.
- b. Mendukung pemerintah moderat dan modern, terutama dalam dunia muslim yang bertujuan untuk memastikan bahwa kondisi dan ideologi yang dipromosikan terorisme tidak bertumbuh subur di negara manapun.
- c. Mengurangi kondisi dasar yang dapat menyebabkan bertumbuhnya bibit terorisme dengan ikut bergabung dalam komunitas internasional yang

berfokus pada pengupayaan dan pemberian sumberdaya untuk daerah yang paling beresiko terhadap bertumbuhnya bibit terorisme.

Dari keseluruhan ini, AS mengakui bahwa pertahanan terbaiknya adalah dengan serangan-- "*our best defense is a good offense*" dalam memperkuat keamanan untuk melindungi dan mencegah serangan terhadap tanah air (AS). Seluruh rencana yang komprehensif ini memerlukan dukungan secara internal dari setiap level pemerintah dan kerjasama sektor publik dan swasta, karena fokus dari upaya melawan musuh adalah tidak lain untuk melindungi AS. Dalam hal ini AS memerlukan dukungan dari sekutu dan teman-temannya. Jika memungkinkan, AS akan bergabung dalam organisasi regional dan negara untuk memenuhi kewajiban mereka dalam melawan terorisme. Dari kesemuanya itu, dalam perang melawan terorisme global, AS akan tetap mengacu pada nilai-nilai demokrasi.

## 2.2 **Grand Strategy Amerika Serikat (AS)**

Christopher Layne<sup>38</sup> menyebutkan bahwa *grand strategy* merupakan proses negara dalam mencocokkan tujuannya dan cara yang digunakan untuk mencapai keamanan negara. *Grand strategy* meliputi mengartikan kepentingan-kepentingan keamanan negara, mengidentifikasi ancaman terhadap kepentingan tersebut dan mengalokasikan sumber militer, politik, ekonomi untuk melindungi kepentingan negara. Jatuhnya Tembok Berlin merupakan awal dari pemeriksaan kembali *grand strategy* AS. Sejak perang dunia II berakhir, *grand strategy* AS seolah-olah dibentuk oleh kebutuhan mengenai Uni Soviet (US). Ancaman soviet menjadi pendorong AS untuk berkomitmen ke dalam NATO, menghadirkan militer AS di Asia Timur, serta intervensi AS terhadap negara dunia ketiga yang terjadi dikarenakan kompetisi geopolitik dengan US. Dengan berakhirnya perang dingin, maka sangat memungkinkan untuk memikirkan kembali prinsip utama dari kebijakan luar negeri AS dalam menkonsepkan kembali peran AS di dunia kembali dari awal. Akan tetapi belum ada perubahan pada *grand strategy* AS, dalam hal ambisi, kepentingan dan aliansi AS saat ini masih tetap mengikuti

---

<sup>38</sup> Christopher Layne, "*Rethinking American Grand strategy; Hegemony or Balance of Power in the Twenty-Frist Century?*", (World Pollicy Journal, 1998), hal.8-9.

*grand strategy* yang dikejanya dari tahun 1945-1991, yaitu strategi dominan (*strategy of preponderance*)<sup>39</sup>.

Sama halnya dengan, Federick W. Kagan<sup>40</sup> yang menyebutkan dalam tulisannya bahwa *grand strategy* adalah penggunaan semua sumber daya suatu negara untuk mencapai semua tujuannya, dengan lingkup global sebagai ruang lingkungannya dan efek besar dari keputusan yang strategis diperuntukan selama beberapa tahun bahkan puluhan tahun untuk mencapai tujuan yang jelas. Hal tersebut dikarenakan *grand strategy* merupakan suatu proses bukan rencana, *gran strategy* membutuhkan proses adaptasi secara terus-menerus. Seni dari *grand strategy* terletak pada penyeimbangan kebutuhan pandangan jangka panjang dengan kebutuhan untuk merespon perubahan dalam situasi yang dinamis dan tak dapat diprediksi. *Grand strategy* sangat sulit dilaksanakan secara baik oleh negara dalam jangka waktu yang lama.

Tujuan utama dari *grand strategy* AS adalah untuk melindungi tanah air dan warga negaranya dengan cara mempertahankan hak dan cara hidup sebagaimana dijamin oleh konstitusi dan telah ada sebagai suatu kewajiban. Kebutuhan yang paling mendasar dan tidak kontroversial dari *grand strategy* AS adalah melindungi negara terhadap ancaman militer secara langsung. Berbagai *grand strategy* pemerintah AS dicerminkan dalam kepemimpinan presiden AS. George H. W Bush pada masa pemerintahannya melakukan pendekatan terhadap *grand strategy* yang lebih bersifat pragmatis, seperti keengganan AS untuk ditarik ke dalam upaya kemanusiaan di Somalia karena tidak adanya kepentingan realpolitik AS di Somalia. Pada masa Clinton terlihat jelas adanya moralisme tingkat tinggi dalam retorika dan doktrin. Namun pada awal pemerintahannya masih juga terdapat fokus refleksi realpolitik, seperti meningkatkan keterlibatan AS di Somalia tanpa kesungguhan mencapai tujuan dari intervensi yang dilakukan dan begitu juga intervensi terhadap Bosnia dan Kosovo. Dalam hal ini, pemerintahan Clinton menyadari bahwa kegagalan dalam bertindak akan

---

<sup>39</sup> *The Strategy of preponderance—hegemony—*merupakan strategi realis yang bertujuan untuk mengabadikan kekuasaan geopolitikal AS pasca perang dingin. Strategi ini mengasumsikan bahwa AS memiliki *vital interests* dalam mempertahankan “stabilitas” (dalam istilah yang luas dan samar-samar) dalam sistem internasional.

<sup>40</sup> Diedit oleh Michele A. Flournoy and Shawn Brimley, “*Finding Our Way: Debating American Grand strategy*”, (Solarium Strategy Series: juni, 2008), hal 61-82.

mengakibatkan penghinaan dari PBB dan sekutunya Eropa, yang merupakan prinsip utama dalam kebijakan luar negerinya. Berdasarkan dua kasus diatas, pemerintahan Clinton berpendapat terdapat tidak hanya realpolitik akan tetapi hal kemanusiaan dalam *grand strategy* di masanya.

*Grand strategy* pada masa kepemimpinan George W. Bush ditandai dengan retorika yang sangat moralistik dan keputusan yang sangat realpolitik, seperti halnya “agenda demokrasi” yang masuk kedalam moralistik AS yang kemudian terserap kedalam pidato dan dokumen Bush. *Grand strategy* AS yang didasarkan hampir seluruhnya pada perhitungan realpolitik, tercermin dalam dua keputusan utama yaitu pertama invasi terhadap Afghanistan merupakan respon langsung terhadap rezim Taliban yang adalah pendukung kelompok Al-Qaeda sebagai oknum yang telah melakukan penyerangan terhadap AS, dan yang kedua Invasi terhadap Irak terutama didorong oleh keyakinan Administrasi bahwa Saddam Hussein memiliki program senjata pemusnah massal (WMD) yang pada kenyataannya merupakan keyakinan yang keliru. Dalam hal ini, Irak menunjukkan bahwa terdapat tujuan lain di balik serangan tersebut, yakni tujuan untuk membangun demokrasi di Irak. Dari setiap kebijakan luar negerinya, pemerintahan Bush menunjukkan perilaku yang pragmatis. Dapat dikatakan bahwa *grand strategy* AS lebih difokuskan untuk melindungi kepentingan vital dari ancaman yang dirasakan.

### 2.2.1 *Grand Strategy AS: National Strategy for Combating Terrorism* (NSCT), 2003<sup>41</sup>

Pada awal masa pemerintahan George W. Bush, AS mengalami kondisi yang mengharuskan perang, akan tetapi tidak melawan aktor negara namun aktor non negara yaitu teroris. Hal ini bermula dari peristiwa serangan terorisme ke dalam wilayah kedaulatan AS pada 11 September 2001, yang telah menyebabkan kerusakan dari segi infrastruktur negara hingga menghilangkan ribuan jiwa warga AS. Maka inilah yang menjadi suatu titik awal bagi kembalinya AS untuk mempertahankan keeksistensiannya serta sebagai pertahanan bagi keamanan negaranya, sejalan dengan fokus AS dalam NSS untuk melindungi AS.

<sup>41</sup> “*National Strategy for Combating Terrorism*”, (February 2003)” *Op. Cit*

AS pada masa pemerintahan President George W. Bush merilis dokumen *National Strategy for Combating Terrorism* pada Februari 2003. NSCT menitikberatkan pada pandangan dan upaya AS dalam merespon keberadaan terorisme. Respon tersebut dilatarbelakangi oleh akumulasi pertimbangan kebijakan terhadap sejumlah serangan teroris terhadap AS, terlebih khusus menekankan peristiwa serangan terorisme yang terjadi pada 11 september 2001 di Washington, D.C., New York City.

Amerika melihat terorisme sebagai lawan yang harus dihancurkan karena mengancam dan menghancurkan kebebasan dasar dan cara hidup setiap orang. Perlawanan dilakukan dengan menggunakan setiap instrumen kekuatan nasional mencakup diplomatik, ekonomi, penegakan hukum, finansial, informasi, intelijen dan militer. Hal tersebut didasari oleh pandangan bahwa teroris dilihat sebagai pihak yang merencanakan sesuatu secara politik, termotivasi melakukan kekerasan melawan target non-kombatan serta pihak yang bekerja berdasarkan tujuan sekuler maupun agama yang berjuang menggulingkan pemerintah, penegak hukum dengan menggunakan kekerasan serta menyebarkan ketakutan. Teroris juga menyebarkan ajaran yang salah yakni membunuh, menculik, memeras, mencuri dan meneror masyarakat yang sah secara politik.

Pasca peristiwa 11 september 2001, prioritas utama AS adalah melawan teroris dan mengamankan wilayah AS dari serangan yang akan datang. Untuk itu, yang diperlukan AS adalah memenangkan “*war of ideas*” dan memperkuat keamanannya baik di dalam dan di luar negeri melalui strategi keamanan nasional yang secara domestik terfokus pada pencegahan serangan teroris ke dalam wilayah AS, dan fokus pada mengidentifikasi dan menghindarkan ancaman teroris sebelum menyentuh wilayah AS. Selain itu AS dan sekutu harus tetap melanjutkan aksi yang agresif dalam mengungkap keterlibatan individu atau kelompok dengan aktivitas terorisme. Di mana dibutuhkan proses awal dengan agar dapat memahami dimana kelemahan dan kekuatan musuh dengan menganalisis dari karakteristik utama terror, sehingga struktur dasar dari teror tersebut perlu untuk diperhatikan. (Gambar 2.1).



**Gambar 2.1** Struktur dasar dari organisasi terror<sup>42</sup>

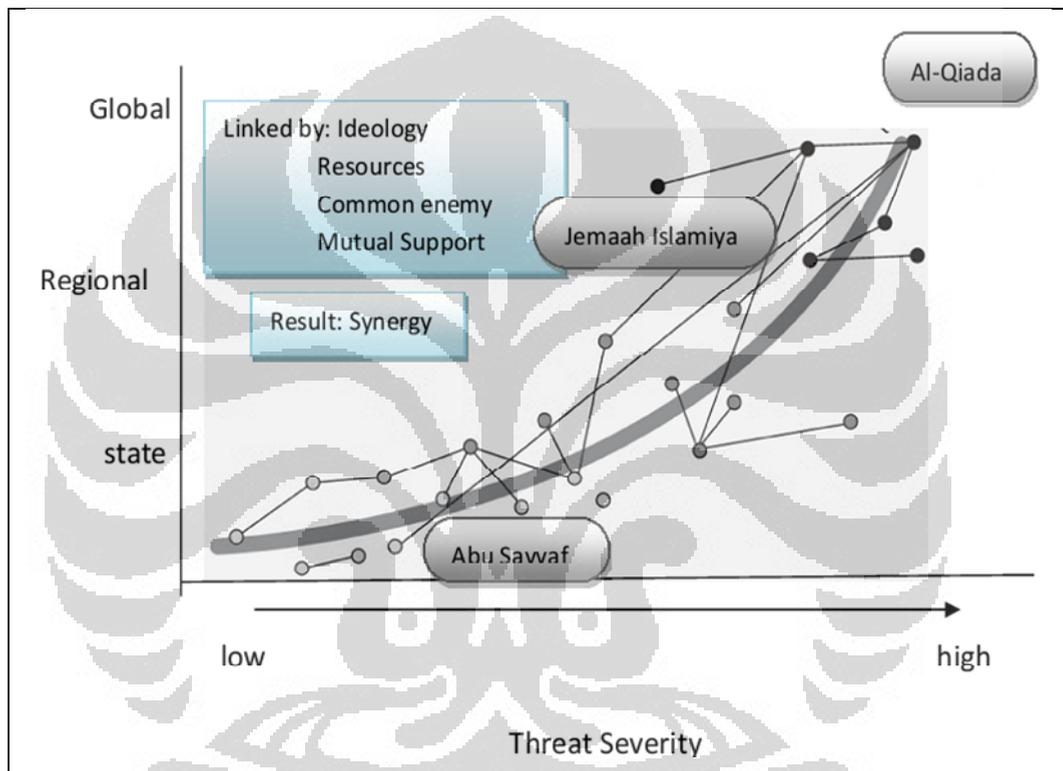
Pada struktur terdasar (*underlying conditions*) didasari oleh faktor kemiskinan, korupsi, konflik agama dan perselisihan etnis yang menciptakan peluang dimanfaatkan oleh teroris (beberapa kondisi tersebut nyata dan beberapa diciptakan). Teroris menggunakan kondisi ini untuk membenarkan tindakan mereka dan memperluas dukungannya. Terdapat keyakinan bahwa terror merupakan sarana yang sah untuk mengatasi masalah seperti pada kondisi yang disebutkan sebelumnya, yang kemudian mendasari kemungkinan teroris untuk tumbuh dan berkembang. Pada tahap kedua, lingkungan internasional mendefinisikan batas-batas di mana strategi teroris terbentuk. Melihat lingkungan internasional dengan batas-batas lingkungan yang lebih terbuka, tanpa disadari telah memberikan akses bagi teroris. Namun, akses saja tidak cukup. Teroris harus memiliki hal fisik yang mendasar untuk melakukan operasi. Dalam penolakan dan ketidakmampuannya, seluruh negara di dunia masih menawarkan surga bagi teroris, baik itu secara fisik (untuk rumah/tempat yang aman, pelatihan dasar), dan virtual (komunikasi yang dapat diandalkan, jaringan keuangan) yang dibutuhkan teroris untuk merencanakan, mengatur, melatih, dan mengeksekusi

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal. 06

operasinya. Setelah itu, organisasi teroris kemudian mulai memperkuat dan memperluas keberadaannya, karena struktur, keanggotaan, sumber daya dan keamanan teroris menentukan kemampuan dan jangkauan mereka. Pada struktur teratas, pimpinan teroris memberikan petunjuk dan strategi secara keseluruhan yang kemudian dilanjutkan ke dalam kampanye terror. Kepemimpinan menjadi katalis penting bagi teroris dalam bertindak. Oleh sebab itu, hilangnya kepemimpinan dapat menyebabkan runtuhnya organisasi teroris.

Terorisme telah banyak berubah selama beberapa dekade terakhir ini dan kemungkinan akan terus berkembang. Pada tahun 1970-an dan 1980-an, AS dan sekutunya diperangi oleh kelompok teroris sekuler dan nasionalis, yang mana banyak diantaranya tergantung pada negara-negara sponsor aktif yang kemudian terus berlanjut. Dengan berakhirnya Perang Dingin seiring dengan perkembangan dunia dengan kemudahan komunikasi, perdagangan, perjalanan *transnasional*, kelompok teroris pun menyesuaikan keberadaan mereka pada lingkungan baru internasional tersebut. Dalam hal ini, kelompok Al-Qaeda merupakan contoh bagaimana jaringan teroris memanfaatkan perkembangan dunia tersebut, ditandai dengan beroperasinya mereka di lebih dari 60 negara. Mereka mendanai kegiatan mereka dengan dana yang dihimpun melalui bisnis, perdagangan narkotik, penipuan kartu kredit, pemerasan dan uang dari pendukung gelap mereka, serta hal yang seolah-olah merupakan organisasi amal dan NGO untuk dimanfaatkan bagi pendanaan dan rekrutmen. Dana untuk melakukan operasi secara diam-diam ditransfer melalui banyak bank, pertukaran uang dan sistem alternatif pengiriman uang (dikenal sebagai “Hawalas”), beberapa diantaranya sah dan tanpa disadari tidak dengan yang lainnya. Teroris semakin mandiri oleh karena memanfaatkan lingkungan global dalam mendukung operasi mereka, seperti keterlibatan FARC dalam perdagangan kokain di Kolombia, Al-Qaeda dalam merauk keuntungan poppy di Afghanistan yang semuanya dilakukan untuk mendanai aksi teror mereka. Di lain sisi, teroris juga memanfaatkan pihak yang mendukung mereka agar dapat beroperasi dengan impunitas, seperti menemukan tempat perlindungan dalam wilayah sponsor, daerah tersebut ditemukan di Amerika, Eropa, Timur Tengah, Afrika, dan Asia.

organisasi teroris yang saling terhubung didukung oleh teknologi yang modern serta lingkungan internasional yang bersifat transnasional. Para teroris saling bekerjasama dalam hal pendanaan, *sharing* intelijen, pelatihan, logistik, perencanaan, dan pelaksanaan serangan. Keterhubungan kelompok teroris dapat dilihat ketika kelompok teroris dengan tujuan terhadap suatu negara atau kawasan, berkemungkinan memperoleh kekuatan dari kelompok teroris di negara atau kawasan lain.



**Gambar 2.2** Jaringan teroris transnasional<sup>43</sup>

Gambar 2.2 menyatakan bagaimana teroris dan organisasi teroris beroperasi pada tiga level. Level pertama, beroperasi pada level tunggal negara, dengan jangkauan terbatas, tetapi tindakan mereka dapat memiliki konsekuensi internasional. Pada level selanjutnya, organisasi teroris beroperasi secara regional, pada daerah operasi melebihi setidaknya satu batas internasional. Pada level ketiga adalah organisasi teroris dalam jangkauan global, mereka beroperasi pada beberapa wilayah dan ambisi mereka dapat menjadi transnasional dan bahkan global. Ketiga jenis organisasi ini terhubung dalam dua cara, yaitu: pertama,

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 09

mereka dapat bekerjasama secara langsung melalui *sharing* intelijen, personil, keahlian, sumberdaya, dan tempat yang aman. Kedua, mereka dapat saling mendukung secara tidak langsung, seperti dengan mempromosikan agenda ideologi yang sama dan memperkuat upaya masing-masing untuk menumbuhkan citra internasional yang menguntungkan bagi mereka.

Dalam upaya memenangkan perang melawan terror dibutuhkan upaya yang berkesinambungan yang akan mengecilkan ruang lingkup dan mengisolasi kemampuan organisasi teroris secara regional dan menghancurkan mereka dalam batas-batas negara. Kemenangan hanya akan terjamin apabila AS dan komunitas internasional menjaga kewaspadaan mereka dan bekerja tanpa lelah untuk mencegah teroris melakukan hal mengerikan seperti peristiwa 9/11. Secara lebih jelas tujuan besar dan sasaran AS dalam strateginya ini, diuraikan sebagai berikut;

1. Tujuan (*goal*) : mengalahkan teroris dan organisasinya

Untuk mengalahkan jaringan dan mencegah pertumbuhan baru dari teroris, AS akan menggunakan semua sumber daya yang dimiliki termasuk kemampuan menyusun dan mempertahankan koalisi internasional. Analisis terhadap sejarah memerangi terorisme menegaskan bahwa cara terbaik untuk mengalahkan terorisme adalah dengan mengisolasi dan melokalisasi aktivitas teroris, kemudian menghancurkannya melalui tindakan intensif yang berkelanjutan. Namun dikarenakan luas jangkauan dan kecanggihan dari beberapa organisasi-organisasi teroris global, maka respon utama yang harus dilakukan adalah mengurangi ruang lingkup dan kemampuan mereka, yaitu dengan melakukan pengidentifikasian terhadap teroris, mencari tempat persembunyian mereka, dan menghancurkan kemampuan mereka dalam berencana dan beroperasi.

Dalam hal ini sasaran (*objectives*) AS adalah:

- a. mengidentifikasi teroris dan organisasi teroris. "*Know your enemy*" merupakan salah satu hal yang paling esensial dalam peperangan. Komunitas intelijen dan lembaga penegak hukum akan turut dalam mengidentifikasi dan memetakan komando mereka, dalam hal pengawasan dan dukungan infrastruktur. Intelijen akan berfokus pada kelompok yang paling berbahaya, yaitu pihak yang memiliki jangkauan global atau aspirasi untuk memperoleh dan menggunakan WMD. Prioritas dari upaya AS didasarkan pada ancaman

dan kepentingan nasionalnya. Dengan demikian, AS akan menentukan posisi pasukannya dan kemampuan/aset negara lain untuk mengidentifikasi keberadaan aktivitas teroris di darat, udara, *maritime* dan *cyber*.

- b. menemukan keberadaan teroris dan organisasi mereka. AS tidak boleh hanya mengandalkan teknologi intelijen tetapi memperbaharui berbagai jenis kebutuhan intelijen seperti menangkap organisasi teroris dan menemukan tempat persembunyian mereka serta mengusik rencana dan operasi mereka. Komunitas intelijen juga akan meninjau kemampuannya dalam hal personil dan teknologi mereka yang berpengaruh terhadap organisasi teroris dan membuat rekomendasi yang diperlukan untuk rekrutmen, pelatihan, dan operasi untuk peningkatan kemampuan intelijen. Komunitas intelijen akan melanjutkan dengan mengakuisisi sumber pelaporan baru untuk menembus organisasi teroris yang ditunjuk agar dapat memberikan informasi lanjutan mengenai kepemimpinan rencana, niat, modus, operasi keuangan, komunikasi, dan rekrutmen para teroris. Penegakan hukum juga berperan dalam menggunakan pengaruh pada sistem peradilan pidana yang akan mengidentifikasi dan menemukan operasi organisasi terorisme di dalam dan di luar negeri. Dengan demikian, komunitas intelijen dan penegak hukum akan terus memperluas dan memperbaiki hubungan mereka dengan mitra internasional.
  - c. menghancurkan teroris dan organisasinya. Setelah mengidentifikasi dan menemukan teroris, AS dan mitra serta aliansinya akan menggunakan setiap cara yang mungkin untuk mengganggu, membongkar, dan menghancurkan kekuatan teroris yang melakukan tindakan terror. AS akan terfokus pada tiga pilar, yaitu: pertama, AS akan memperluas upaya penegakan hukum untuk menangkap, menahan, dan mengadili teroris yang tersangka. Kedua, AS akan terfokus pada ketegasan kekuatan militer dan sumber daya intelijen untuk mengalahkan jaringan teroris global dan akhirnya, AS akan bekerjasama dengan mitra dan organisasi internasional.
2. Tujuan (*goal*): meniadakan sponsor, dukungan, dan tempat perlindungan bagi teroris

Sektor kedua dari strategi nasional menekankan pada penolakan sponsor dan dukungan terhadap teroris, serta tempat yang memungkinkan teroris untuk ada, mencapai kekuatan, berlatih, berencana dan mengeksekusi serangannya. AS dan mitranya akan mengambil langkah yang tepat untuk menyakinkan negara yang enggan dan tidak mau memenuhi kebijakan mereka. Tujuan dari sektor ini untuk mematahkan nyawa dari teroris, yang meliputi: akses mereka terhadap wilayah, pendanaan, peralatan, pelatihan, teknologi, dan transit tanpa hambatan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk melemahkan organisasi teroris dan kemampuan mereka dalam melakukan operasi terlebih untuk mencegah teroris memperoleh kemampuan menggunakan senjata kimia, biologi, radiologi, nuklir dan bahan peledak dengan daya ledak tinggi. Sehubungan dengan hal tersebut, sasaran (*objectives*) AS adalah:

- a. mengakhiri negara yang mensponsori terorisme. AS akan mengasumsikan pendekatan yang jelas dan pragmatis dalam menuntut kampanye melawan terorisme, termasuk insentif untuk mengakhiri negara pensponsor terorisme.
- b. membangun dan memelihara standar akuntabilitas internasional terkait dengan perang terhadap terorisme. AS sangat mendukung standar yang ketat bagi semua negara untuk turut dalam perang global melawan terorisme yang mengacu pada UNSCR 1373 yang jelas menetapkan kewajiban negara untuk memerangi terorisme. Resolusi ini menyerukan bahwa semua anggota negara bekerjasama untuk mencegah serangan teroris melalui spektrum aktivitas, termasuk menekan dan membekukan pendanaan teroris, melarang pihak-pihak untuk pendukung teroris secara *financial*, meniadakan tempat bagi terorisme dan mengambil langkah untuk mencegah pergerakan teroris dengan mengacu kepada 12 konvensi dan protokol internasional bersama dengan UNSCR 1373 yang telah ditetapkan sebagai kewajiban internasional yang berkaitan dengan kontraterorisme.
- c. memperkuat dan mempertahankan upaya internasional untuk memerangi terorisme. Mengalahkan terorisme adalah prioritas utama AS, sebagaimana dikatakan presiden Bush bahwa dengan koalisi kekuatan negara-negara yang bersatu secara internasional untuk melawan terorisme maka kesuksesan dalam melawan teroris akan tercapai.

- d. melarang dan mengusik bantuan material terhadap teroris. AS mengharapkan negara-negara untuk memenuhi kewajiban mereka terhadap terorisme. Secara spesifik AS menyorot pendanaan terorisme melalui perdagangan dan skema perlindungan terhadap narkotik. Oleh karena itu, penghancuran hubungan antara narkotik dan terror adalah kunci dari tujuan perang AS terhadap terorisme dan sketsa tujuan *National Drug Control Strategy* AS.
  - e. menghilangkan tempat persembunyian dan surga bagi teroris. AS dan masyarakat internasional harus mengembangkan prosedur dan mekanisme yang akan menghapus terorisme.
3. Tujuan (*goal*) : mengurangi *underlying conditions* untuk dieksploitasi oleh teroris

Diperlukan upaya kolektif untuk mengurangi kondisi yang dapat dieksploitasi teroris. Walaupun AS mengakui bahwa terdapat banyak negara dan orang yang hidup dalam kemiskinan, kekurangan, pencabutan hak sosial, dan perselisihan regional, akan tetapi kondisi ini tidak dapat membenarkan penggunaan teror. AS dan sekutu harus memenangkan *war of idea* untuk mendukung nilai-nilai demokrasi dan mempromosikan kebebasan ekonomi. Oleh sebab itu, sangat penting bagi AS bersama mitra dan sekutunya untuk bekerja sama dalam kampanye dengan sasaran (*objectives*) sebagai berikut :

- a. AS akan memperkuat negara-negara lemah dan mencegah munculnya kembali terorisme bersama dengan masyarakat internasional. Negara-negara gagal mengalami ketidakstabilan regional yang seringkali menjadi tempat perlindungan bagi terorisme. Tujuan utama respon kolektif yakni akan membangun kembali negara-negara gagal tersebut agar dapat memberi kesejahteraan, kesehatan, kemakmuran dan kebebasan serta mampu mengontrol wilayah perbatasannya.
  - b. memenangkan *war of idea*. Bersama dengan masyarakat internasional, AS mengobarkan *war of idea* untuk memperjelas semua tindakan terorisme merupakan tindakan yang ilegal dan untuk memastikan bahwa tidak ada kondisi dan ideologi yang dapat menjadi lahan subur bagi teroris.
4. Tujuan (*goals*) : mempertahankan kepentingan warga AS di dalam dan luar negeri.

Langkah yang diperlukan AS adalah dengan mendeteksi rencana teroris sebelum diserang oleh musuh, dalam hal ini melibatkan penegakan hukum, komunitas intelijen, dan militer untuk mengusik kemampuan teroris dalam mengeksekusi serangan ke dalam maupun di luar wilayah. Misi ini membutuhkan upaya yang terkoordinasi dan terfokus dari pihak pemerintah, swasta dan masyarakat AS. Sasaran (*objectives*) dalam strategi ini diantaranya:

- a. Melaksanakan Strategi Nasional untuk Keamanan dalam negeri.
- b. Mencapai kesadaran domain. Kunci dari membela bangsa adalah mengetahui secara efektif semua kegiatan, peristiwa dan tren dalam setiap domain tertentu (udara, darat, laut dan *cyber*) yang mengancam keselamatan, keamanan dan lingkungan dan masyarakat.
- c. Mengintegrasikan tindakan untuk melindungi warga AS di luar negeri.

#### 2.2.2 *Counternarcotics (CN)* Sebagai bagian dalam *Counterterrorism AS*

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya dalam NSCT bahwa terorisme merupakan musuh yang harus dihancurkan karena mengancam hak asasi manusia. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya pendukung dalam menangani penyebaran dan keeksistensian terorisme dalam dunia internasional. Dalam NSCT pada tujuan Strategi AS bagian kedua menyebutkan bahwa AS akan meniadakan sponsor, dukungan, dan tempat bagi teroris. Hal tersebut dimaksudkan untuk mematahkan nyawa teroris, dalam akses mereka terhadap wilayah, pendanaan, peralatan, pelatihan, teknologi, dan transit tanpa hambatan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk melemahkan organisasi teroris dan kemampuan mereka dalam beroperasi terlebih khusus untuk mencegah teroris dari memperoleh senjata kimia, biologi, radiologi, nuklir dan bahan peledak dengan daya ledak tinggi serta.

Dalam hubungannya dengan upaya CN dalam *counterterrorism*, terlihat bahwa AS pun mengangkat isu mengenai pendanaan terorisme, yaitu melarang dan mengusik bantuan material terhadap teroris (sasaran pencapaian AS pada strategi ke-dua). Dalam hal ini secara jelas AS mengangkat masalah perdagangan narkotik yang menyebutkan bahwa menghancurkan hubungan antara narkotik dan teror adalah kunci dari tujuan perang AS terhadap terorisme. Sehubungan dengan hal tersebut, AS dan sekutu akan terus bekerjasama untuk mengusik

mengidentifikasi dan memblokir sumber pendanaan terorisme. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa upaya CN merupakan upaya pendukung untuk menangani ataupun melawan keberadaan terorisme yang dilihat dari sisi pendanaan terorisme yang bersumber dari narkotik.

### 2.2.3 *Counternarcotics* (CN) AS terhadap Afghanistan

Pasca serangan teroris 11 September 2001 terhadap wilayah kedaulatan AS, Bush mengeluarkan pernyataan “*war on terror*” yang dimulai dengan Taliban dan Al-Qaeda, kemudian terhadap seluruh teroris di dunia. Bush memutuskan untuk menggulingkan Taliban secara militer ketika awalnya menolak untuk mengekstradisi bin Laden. Invasi terhadap Afghanistan pun dimulai pada 7 Oktober 2001, dalam pertempuran besar (*Operation Enduring Freedom/ OEF*) untuk memburu pasukan Taliban dan Al-Qaeda dan rezim Taliban pun berakhir pada 9 Desember 2001.<sup>44</sup>

Keberadaan militer AS di Afghanistan pun berlanjut tidak hanya untuk menggulingkan rezim Taliban akan tetapi secara tegas dan nyata terus memburu para teroris tersebut (kelompok Taliban dan Al-Qaeda)-sesuai dengan pernyataan *war on terror* oleh Bush. Jatuhnya rezim Taliban pada tahun 2001 dalam “*Operations Enduring Freedom*” menjadikan Afghanistan mengalami instabilitas politik, ekonomi serta keamanan dan membutuhkan rekonstruksi yang merupakan bagian dari program AS selanjutnya terhadap Afghanistan. Akan tetapi terdapat hambatan yang krusial dalam membangun kembali keberadaan Afghanistan. Pemerintah Afghanistan, AS dan komunitas internasional mengidentifikasi bahwa terdapat hubungan antara perdagangan narkotik dan kecenderungan ekonomi, politik yang negatif yang merusak upaya-upaya untuk stabilisasi, menetapkan aturan hukum, mengembalikan fungsi dan ekonomi Afghanistan.<sup>45</sup> Oleh sebab itu karena perdagangan narkotik/opium merupakan bagian dalam penciptaan

<sup>44</sup> Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-War Governance Security, and U.S. Policy”, sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat (September, 2008), hal. 06, diakses dari, <http://fpc.state.gov/documents/organization/110749.pdf>, pada tanggal 23.04.2012, pukul 16.35 WIB.

<sup>45</sup> Christopher M. Blanchard (*Analyst in Middle Eastern Affairs Foreign Affairs, Defense, and Trade Division*), “Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy” sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat, (Desember, 2006), hal. 11.

instabilitas Afghanistan maka hal ini pun perlu menjadi fokus penting dalam program rekonstruksi AS terhadap Afghanistan. Dalam hal ini, tindakan lanjutan dari kebijakan AS di Afghanistan diwujudkan dalam kebijakan CN.

### 2.3. Strategi Militer

#### 2.3.1 *The National Defense Strategy (NDS) of the United States of America, 2005*<sup>46</sup>

Dalam menghadapi tantangan ataupun ancaman yang beragam, AS dalam strategi pertahanan nasionalnya menguraikan pertahanan aktif dan berlapis (*active dan layered approach*) sebagai pertahanan negaranya. Prioritas utama AS dari pertahanan aktif dan berlapis adalah untuk mengalahkan ancaman langsung terhadap AS, dalam hal ini menyorot teroris yang mampu melakukan “*surprise attack*”. AS tidak dapat mencapai tujuan pertahanannya tersebut seorang diri,, maka dibutuhkan kemitraan internasional. Pertahanan aktif dan berlapis juga merupakan pertahanan fisik langsung dari AS. .

Disebutkan bahwa Departemen Pertahanan (*Department of Defense/ DoD*) akan mendukung upaya-upaya yang dilakukan AS diluar negeri untuk menciptakan kondisi yang kondusif demi mengamankan sistem internasional. Strategi pertahanan nasional bertujuan untuk:

- a. Mengamankan AS dari serangan langsung
- b. Mengamankan akses yang strategis dan mempertahankan kebebasan global.
- c. Memperkuat aliansi dan kemitraan

#### 2.3.2 *National Military Strategy (NMS) of the United States of America, 2004*<sup>47</sup>

NMS berperan untuk membawa tujuan, misi dan keperluan kapabilitas dari analisis NSS, NDS serta keamanan lingkungan. NMS menyediakan fokus bagi aktivitas militer dengan menetapkan berbagai tujuan militer yang saling

<sup>46</sup> “*The National Defense Strategy of the United States of America*”, (2005), diakses dari, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nds/nds2005.pdf>, pada tanggal, 28.04.2012, pukul. 22.30 WIB.

<sup>47</sup> “*National military Strategy of the United States of America*”, (2004), diakses dari, <http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nms.pdf>, pada tanggal 28.04.2012, pukul. 21.15 WIB

berhubungan. Berdasarkan penjabaran dari NSS dan NDS maka peran NMS diantaranya:

- a. melindungi AS dari serangan (prioritas utama negara oleh NSS). Dalam hal ini diperlukan pengkombinasian aksi perlindungan AS didalam maupaun luar negeri. Untuk mencapai tujuan tersebut AS tetap bekerjasama dengan aliansinya.
- b. mencegah konflik dan *surprise attack* yang berasal dari musuh potensial terlebih yang memiliki WMD yang akan memungkinkan AS melakukan tindakan *self-defense*. Dalam hal ini AS tetap menekankan pada peningkatan dan perluasan kemitraan internasional yang pada akhirnya turut berkontribusi terhadap keamanan bersama.
- c. Menang terhadap musuh. Penting untuk mempersiapkan militer dalam memberikan keamanan bagi AS dan menciptakan lingkungan yang lebih baik. Tugas utama dari angkatan bersenjata adalah untuk berperang dan memenangkan perang dengan karakter konflik yang telah berubah, yakni negara melawan aktor non-negara. Dalam hal ini penting untuk mengintegrasikan semua instrumen dari kekuatan nasional untuk menang terhadap musuh.

### 2.3.3 *National Military Strategic Plan for War on Terrorism (NMSP-WOT)*, 2006<sup>48</sup>

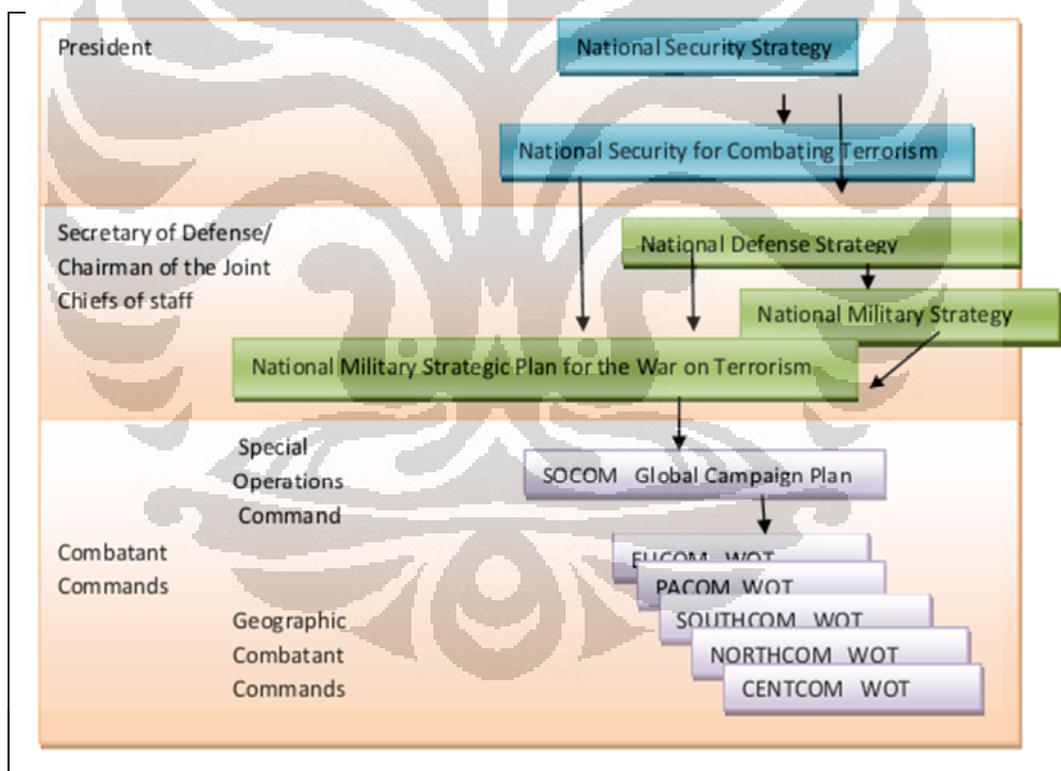
NMSP-WoT menggambarkan rencana dan memberi petunjuk strategis mengenai aktivitas dan operasi militer dalam perang global melawan terorisme/*Global War on Terror (GWOt)*. Dengan tujuan untuk mengalahkan musuh yang mengancam cara hidup masyarakat yang bebas dan terbuka, serta menciptakan lingkungan global yang tidak ramah bagi musuh dan para pendukungnya, AS akan tetap memimipin upaya internasional untuk meniadakan jaringan musuh dalam mendapatkan komponen yang mereka butuhkan agar dapat beroperasi dan *survive*, yaitu dengan cara memperkuat hubungan lembaga pemerintah AS dan negara sekutu untuk mengintegrasikan semua instrumen yang

<sup>48</sup> “*National Military Strategic Plan for War on Terrorism*”, ( February 2006) , diakses dari, [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/gwot\\_stratplan.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/gwot_stratplan.pdf), pada 27-04-2012, pukul. 16.18 WIB.

dimiliki AS dan mitranya, diantaranya diplomatik, informasi, militer, ekonomi, finansial, intelijen, dan penegakan hukum.

Untuk itu, dalam instrumen militer, pendekatan strategi militer AS dilaksanakan oleh pasukan militer AS. Kontribusi militer dalam perang melawan terror, yakni:

- a. Meniadakan komponen yang dibutuhkan teroris untuk beroperasi dan *survive*,
- b. Menjadi mitra negara-negara dalam melawan terorisme,
- c. Meniadakan proliferasi WMD,
- d. Mengalahkan terorisme dan organisasinya,
- e. Melawan negara dan non-negara yang mendukung terorisme
- f. Berkontribusi dalam pembangunan kondisi untuk melawan ideologi yang mendukung terorisme,



**Gambar 2.3** *Strategic Guidance*<sup>49</sup>

Rencana strategis militer nasional dalam perang melawan terorisme (NMSP-WoT) merupakan rencana militer yang komprehensif dalam melaksanakan perang global melawan terorisme bagi angkatan bersenjata AS,

<sup>49</sup> *Ibid.*, hal. 09

yang bertujuan untuk melindungi dan mempertahankan AS secara utuh, menyerang teroris dan kemampuan mereka dalam beroperasi baik di dalam maupun di luar negeri serta mendukung upaya menolak kekerasan ekstrimis. Hal yang perlu diperhatikan dalam GWoT, yaitu;

- a. *nature* perang yang telah berbeda (melawan para ekstrimis yang menggunakan kekerasan, yang melihat AS dan sekutu sebagai tantangan utama dalam mencapai tujuan politiknya ).
- b. *nature* dari musuh (melihat pada pergerakan musuh bersifat transnasional yang pada umumnya memanfaatkan Islam dan menggunakan terorisme untuk mencapai tujuan ideologisnya).
- c. kerentanan musuh yang kritis/ *enemy critical vulnerabilities, center of gravity* (diantaranya, pimpinan, finansial, komunikasi, pergerakan, intelijen, senjata, personil, dan ideology musuh ).

Untuk itu seperti yang dilihat pada gambar 2.4 diatas, dalam segi pelaksanaan operasional GWoT di bawah tanggung jawab besar Departemen Pertahanan, dibangun *United States Special Operations Command* (USSOCOM) untuk mendukung perencanaan, sinkromisasi, dan sebagai petunjuk dalam melaksanakan operasi global melawan terorisme.

## 2.4 Strategi Operasional

### 2.4.1 USSOCOM: *United States Central Command* (USCENTCOM)

Berdasarkan penjelasan sebelumnya dalam NMSP-WoT, AS memiliki *special operation Commands* yang menempatkan pasukannya pada kawasan-kawasan khusus. Strategi operasional AS di Afghanistan pada teater perang dalam *war on terror*nya adalah *Central Command* (CENTCOM). CENTCOM AS merupakan salah satu perintah perjuangan militer AS yang bertanggung jawab atas beberapa wilayah (*area of responsibility*) yang didasarkan pada letak geografis. CENTCOM ini meliputi 20 negara diantaranya, Afghanistan, Bahrain, Egypt, Iran, Iraq, Jordan, Kazakhstan, Kuwait, Kyrgyzstan, Lebanon, Oman, Pakistan, Qatar, Saudi Arabia, Syria, Tajikistan, Turkmenistan, United Arab Emirates, Uzbekistan, and Yemen. Misi dari CENTCOM ini adalah bersama dengan mitra nasional, internasional, berupaya untuk meningkatkan kerjasama

antar bangsa, dalam merespon krisis, menghalangi atau mengalahkan agresi negara dan non-negara, merekonstruksi untuk membangun kondisi keamanan, stabilitas dan kemakmuran di wilayah tanggung jawabnya.<sup>50</sup> USCENTCOM terdiri dari komponen Angkatan Darat, Korps Marinir, Angkatan laut, Angkatan udara, dan komando operasi khusus.<sup>51</sup>

#### 2.4.2 *Central Command* (CENTCOM) dalam *War on Terror* di Afghanistan

Serangan teroris di Amerika pada 11 September 2001 menyebabkan presiden George W. Bush menyatakan perang melawan terorisme yang berlaku secara internasional. CENTCOM sebagai bagian dari strategi militer GWoT bersama aliansi segera meluncurkan *Operasi Enduring Freedom* untuk mengusir pemerintah Taliban di Afghanistan yang menyembunyikan teroris Al-Qaeda dan menjadi tuan rumah bagi pelatihan teroris, serta menindas penduduk Afghanistan. Pasca kejatuhan Taliban di Afghanistan pada 9 November 2001, CENTCOM melanjutkan aktivitasnya untuk memberikan keamanan pemilu bagi Afghanistan termasuk melakukan operasi *counterinsurgency* dan membantu (melatih) pasukan keamanan nasional Afghanistan untuk dapat menjaga pertahanan keamanannya sendiri.<sup>52</sup>

### 2.5 Sinkronisasi *Timeline* Dokumen Strategi Keamanan Nasional (NSS) hingga Strategi militer (NDS), (NMS), (NMSP-WOT) Amerika Serikat

*National Security Strategy* (NSS) diterbitkan oleh presiden dan berhubungan dengan pemerintahan AS secara keseluruhan. Hal ini merupakan mandat yang diberikan oleh UU *national security* 1947, dan telah diamandemen Goldwater-Nichols *Department of Defense Reorganization Act* tahun 1986 kepada presiden untuk menyampaikan laporan komprehensif NSS tahunan kepada kongres. Di mana Seorang presiden yang baru terpilih diwajibkan untuk

<sup>50</sup> “*About U.S. Central Command (CENTCOM)*”, diakses dari <http://www.centcom.mil/about-u-s-central-command-centcom>, pada tanggal, 29.04.2012, pukul. 15.16 WIB

<sup>51</sup> “US Central Command (USCENTCOM)”, diakses dari, <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/centcom.htm>, pada tanggal, 29.04.2012, pukul. 14.20 WIB

<sup>52</sup> “*U.S. Central Command History*”, diakses dari, <http://www.centcom.mil/en/about-centcom/our-history/>, pada tanggal, 29.04.2012, pukul. 14.35 WIB

menyerahkan laporan strategi tidak kurang dari 150 hari setelah menjabat. Pada masa pemerintahannya, Bush telah menyerahkan dokumen dengan judul *national security strategy of the United states of America* pada September 2002 dan Maret 2006. Pada dokumen tahun 2002 digambarkan konteks strategis global, dalam tujuan-tujuan yang luas (kebebasan politik dan ekonomi, hubungan damai dengan negara-negara lain dan menghormati martabat manusia) serta menggambarkan delapan bidang luas yang dirancang untuk memenuhi tujuan tersebut sedangkan pada dokumen strategi tahun 2006 tetap mempertahankan format dasar yang sama, akan tetapi menambahkan tambahan bidang sebagai upaya (tantangan dan peluang globalisasi) untuk mencapai tujuan sehingga ditotal menjadi Sembilan upaya.<sup>53</sup>

Sama halnya dengan *National Strategy for Combating Terrorism* (NSCT) juga diterbitkan oleh Presiden, dalam hal ini presiden George W. Bush merilis dokumen tersebut pada tahun 2003. Bush menyebutkan bahwa dokumen ini menguraikan upaya AS untuk memenangkan perang melawan teror global. Strategi ini dirancang untuk melengkapai unsur-unsur penting dari NSS serta strategi nasional untuk: Homeland Security, memerangi *Weapon of Mass Destruction* (WMD), mengamankan *Cyberspace*, perlindungan fisik terhadap infrastruktur dan aset kunci yang kritis, dan the *National Drug Control Strategy*, yang mana upaya-upaya ini ditetapkan untuk memperkuat keamanana AS terhadap Ancaman diabad 21. NSCT AS berfokus untuk melakukan perlawanan terhadap teroris dengan menggunakan semua elemen kekuatan nasional dan pengaruh internasional yang ditujukan untuk: (i) menyerang jaringan teroris, (ii) mengurangi kemampuan mereka untuk berkomunikasi dan mengkoordinasikan rencana mereka, (iii) mengisolasi mereka dari aliansi yang potensial, (iv) mengidentifikasi dan mengusik tempat mereka sebelum mereka menyerang.

Dalam strategi ini, AS juga menekankan pada hubungan kerja sama dengan negara lain untuk meningkatkan kemampuan dalam melawan terror. Hal

---

<sup>53</sup> Catherine Dale ( Specialist in International Security Foreign Affairs, Defense, and Trade Division), "*National Security Strategy: legislative Mandates, Execution to Date and Cosiderations for Congress*" sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat (Mei, 2008), hal. 03-04, Diakses dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/106170.pdf>, pada tanggal, 03.07.2012, Pukul 22.10 WIB

ini dikarenakan kemenangan tergantung pada keberanian, kekuatan, dan keuletan AS dan mitranya diseluruh dunia. Strategi inipun berhubungan dengan komitmen bangsa untuk melindungi warga negaranya, menaklukkan teror dimanapun berada, membangun dunia yang lebih aman, lebih baik dan memberi kebebasan bagi semua orang.<sup>54</sup>

Mendukung strategi tersebut, hadirilah Strategi militer yang ditulis oleh *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* yang mendeskripsikan bagaimana militer akan mengoperasikan strategi pertahanan yang ditulis oleh sekretaris pertahanan yang pada gilirannya meliputi aspek-aspek strategi keamanan yang merupakan tanggung jawab DoD. Semua strategi ini diberi mandat oleh hukum. Akan tetapi eksekusi terhadap strategi tersebut belum selalu tepat sesuai hukum yang ditetapkan.<sup>55</sup> Secara kronologis penerbitan NSS, diikuti NDS kemudian NMS, akan tetapi dalam prakteknya secara *timeline* tidak demikian. Hal ini tercermin dari QDR report 2001<sup>56</sup> yang diterbitkan tahun 2001 (termasuk didalamnya NDS), sebelum pemerintahan Bush menerbitkan NSS pada September 2002. NMS yang pertama (pada masa Bush) tidak mengikuti aturan yang seharusnya hingga 2004, yang berarti hal tersebut mendahului penerbitan NDS berikutnya, yang dikeluarkan pada maret 2005.<sup>57</sup>

Hal ini pun memberikan penjelasan terhadap sinkronisasi *timeline* antara NMS yang diterbitkan lebih dahulu pada tahun 2004 kemudian disusul NDS pada tahun 2005. Tidak berurutannya tahun dilirisnya strategi militer merupakan upaya untuk mengkomprehensifkan strategi untuk digunakan sebagai acuan bagi tindakan militer ditahun-tahun mendatang. Hal ini mengartikan bahwa untuk dirilisnya dokumen strategi keamanan AS membutuhkan waktu dan perampungan substansi strategi yang matang, yang pada implementasinya dapat diterbitkan

---

<sup>54</sup> “*Presiden Bush Releases National Strategy for Combating Terrorism*” (Washington DC: White House, Office of the Press Secretary), 14 Februari 2003. Diakses dari, <http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/2003/17798.htm>, pada tanggal, 04.07.2012, Pukul 03.45 WIB

<sup>55</sup> *Op.Cit*, hal. 03.

<sup>56</sup> NDS dan *Quadrennial Defense Review report* (QDR) adalah dokumen DoD, yang dimaksudkan untuk mendukung NSS. *Ibid*, hal. 05

<sup>57</sup> *Ibid*, hal. 16, 17.

disaat ataupun setelah implementasi tindakan militer dilakukan. Hal ini dapat tercermin dari NSS 2002, NDS 2005, NMS 2004 dirilis setelah invasi terhadap Afghanistan tahun 2001. Hal yang sama terjadi pada NMSP WoT 2006 yang hadir untuk memperlengkapi strategi militer dalam melawan terorisme, sebagaimana yang tertera dalam *strategic guidance* (gambar 2.3) untuk peran USCENTCOM telah terapkan sebelum dokumen dirilis dan pada invasi AS ke Afghanistan atas nama *war on terror*. Di mana berdasarkan *geographic command* (gambar 2.3) untuk *combating terrorism* di Afghanistan, USCENTCOM telah terbentuk dan melakukan operasinya untuk *war on terror* AS di Afghanistan tahun 2001 (hal. 43). Dengan demikian, jelas bahwa dokumen strategi ini relevan dengan penelitian skripsi yang menyorot pada pengacuan terhadap substansi yang tertera dalam dokumen-dokumen strategi AS pada masa pemerintahan Bush tersebut.

## 2.6 Strategi Taktik

### 2.6.1 Lima Pilar Counternarcotics Strategy terhadap Afghanistan

Nancy J. Powell, *Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Testimony Before the House International Relations Committee, Washington, DC, pada 22 September 2005*<sup>58</sup> memberikan gambaran umum mengenai kontribusi program CN AS untuk mempromosikan stabilitas dan keamanan Afghanistan yang akan menyoroti perubahan program lima pilar sebagai evaluasi ulang dari program tahun lalu (tahun 2004). Upaya CN AS di Afghanistan bermula dari produksi dan perdagangan narkotik di Afghanistan yang merupakan ancaman bagi stabilitas Afghanistan dan kawasan sekitarnya. Laporan UNODC menegaskan bahwa 87% dari opium dunia diproduksi di Afghanistan. Budidaya opium Afghanistan memberikan kontribusi bagi lingkungan yang korup dan ketidakstabilan politik dan ekonomi sehingga mengancam pemerintah Afghanistan yang terpilih secara demokratis. Afghanistan tidak dapat berharap untuk berkembang menjadi sebuah negara yang berfungsi secara demokrasi dengan operasi pemerintah yang stabil dibawah aturan hukum, jika perdagangan narkotik mendominasi ekonominya dan ini pun juga mengancam dan merusak semua pencapaian yang dilakukan AS dan sekutu dalam wilayah tersebut. Untuk

<sup>58</sup> “*United States Counternarcotics Effort in Afghanistan*” diakses dari, <http://state.gov/p/inl/rls/rm/53967.htm>, pada tanggal, 27.04.2012, pukul. 17.38 WIB

memerangi ancaman tersebut, Pemerintah AS dan Inggris telah mengembangkan program lima pilar yang dirancang untuk memenuhi tantangan produksi dan perdagangan narkotik di beberapa bidang. Pilar tersebut diantaranya *public information, alternative livelihood development, eradication, interdiction, law enforcement/justice reform*.

*Grand strategy* NMSP-WoT oleh AS menguraikan penggunaan instrumen militer dan non-militer dalam melawan terorisme. Maka pada kebijakan CN AS dalam lima pilar (lihat gambar 1.1) pun terdapat dua pendekatan yakni *hard approach* (militer) dan *soft approach* (non-militer). *Hard approach* (militer) meliputi pilar *interdiction* dan *elimination/eradication, law enforcement/ justice reform* sedangkan *soft approach* (non militer) meliputi pilar *alternative livelihoods*, dan *public information*.<sup>59</sup>

#### 2.6.1.1. Pendekatan militer

- a. *Interdiction--(Drug Enforcement Administration/DEA, Departement of Defense/ DOD, dan Departement of State/INL)*

Difokuskan untuk menurunkan tingkat perdagangan dan proses pengolahan narkotik di Afghansitan. Pendekatan ini difokuskan untuk menolong *government of Aghanistan* (GAO) dalam membangun kapasitasnya untuk menggusik dan membongkar organisasi perdagangan narkotik. Dalam hal ini *Drugs Enforcement Administration* (DEA) berperan untuk membantu melatih *counternarcotics police of Afghanistan* (CNPA) dengan *National Interdiction Unit* (NIU) dalam melaksanakan operasi *interdiction* untuk mengurangi peningkatan narkotik di Afghanistan, meliputi menghancurkan laboratorium narkotik, menyita bahan kimia dan opium serta menangkap pengedar narkotik.

- b. *Elimination/ Eradication (Department of State/INL)*

Dirancang untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam menghalangi dan mengurangi budidaya opium poppy. Kampanye ini dilakukan melalui pemberantasan (*eradication*) secara manual. *Elimination* merupakan pilar pusat dalam mencegah penanaman opium.

---

<sup>59</sup> “*U.S Counternarcotics Strategy for Afghanistan*” Compiled by the Coordinator for CN and Justice Reform in Afghanistan, Ambassador Thomas A. Schweich, U.S. Department of State, August 2007), hal. 17.

c. *Law Enforcement/Justice Reform (Department of Justice/DOJ and Department of State/INL)*

Pilar ini, meliputi upaya dari sektor kepolisian dan hukum untuk menolong pemerintah Afghanistan dalam meningkatkan kepastian hukum, secara khusus di area pembudidayaan narkotik. Pilar ini ditujukan untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam membangun kapasitasnya untuk menangkap, mengadili, serta menghukum pelaku perdagangan dan pejabat yang korup. Dalam hal ini sebagai acuan hukum, maka hukum CN pemerintah Afghanistan menjadi dasar bagi pelaksanaan program ini.

2.6.2.2. Pendekatan Non-Militer

a. *Public Information (PI)—(Department of State/INL dan DOD)*

Pilar ini difokuskan pada menggembelng warga Afghanistan untuk menolak budidaya dan perdagangan opium. Pilar ini dirancang sebagai program nasional setiap tahun yang difokuskan untuk membantu pemerintah Afghanistan dalam mengurangi budidaya dan produksi poppy melalui PI, perjanjian dan pendidikan. Pelaksanaan pilar ini menggait pemerintah, pemimpin adat serta agama untuk secara bersama meyerukan pelarangan dalam keterlibatan masyarakat terhadap narkotik.

b. *Alternative Development (AD)—(USAID)*

Pilar ini pelopori oleh USAID, yang bertujuan untuk membangun ekonomi alternatif bagi budidaya poppy bagi warga Afghanistan. Kampanye *alternative development*, meliputi program *cash-for-work*, *comprehensive agricultural*, *business development*, *high-visibility*.

Melihat pada tujuan keamanan nasionalnya dalam dokumen NSS, AS telah menyebutkan terorisme sebagai musuh yang adaptif yang merupakan ancaman terhadap tanah air, warga dan kepentingann AS. Maka sebagai upaya *self defense* AS tidak akan segan-segan untuk melakukan tindakan *preemptive*, seturut dengan pengakuan secara terang-terangan oleh AS, bahwa pertahanan terbaiknya dengan serangan “*our best defense is good offense*”. Untuk mewujudkan tujuan keamanan nasionalnya dari serangan teorisme, maka berdasarkan *grand strategynya* dalam

*combating terrorism* AS akan menggunakan seluruh instrumen kekuatan negaranya untuk melawan terorisme. Tindakan tegas ditunjukkan AS dalam *war on terror* oleh pemerintah Bush sebagai pembuktian tindakan *pre-emptive* secara jelas menjadi nyata dalam Invasi AS terhadap Afghanistan, atas nama pencarian Taliban dan Al-Qaeda yang dilabelkan sebagai teroris.

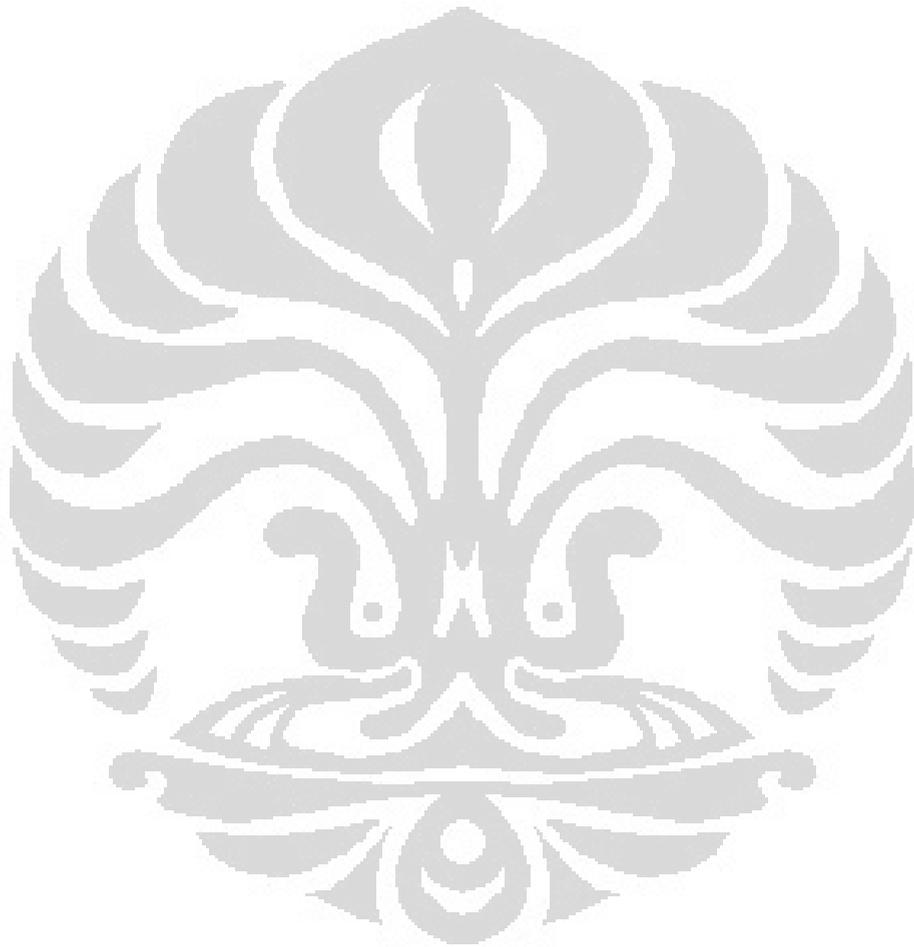
Pasca penggulingan Taliban, AS terus meningkatkan bantuannya terhadap Afghanistan. Upaya pembangunan Afghanistan pun secara resmi dibangun dalam konsep negara demokratis melalui pemilu pada tahun 2004. Pasca pemilu yang berhasil diadakan pada juni 2004<sup>60</sup> dengan terpilihnya presiden Hamid Karzai, awal bagi demokratisasi Afghanistan pun dimulai. Namun melihat pertumbuhan opium yang semakin pesat dan mengganggu pertumbuhan demokratisasi Afghanistan, maka pemerintahan AS pun merumuskan upaya CN dalam lima pilar (lihat gambar 1.1). Akan tetapi, dalam pengimplementasiannya, kebijakan ini dinyatakan gagal, karena tidak cukup memberikan efek apapun terhadap jumlah pertumbuhan opium yang terus berkembang di Afghanistan secara keseluruhan.

Selama tahun 2007 dan 2008 perekonomian narkotik Afghanistan mencapai tingkat tertinggi yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah perdagangan narkotik modern setidaknya sejak Perang Dunia II.<sup>61</sup> Meskipun kebijakan CN di Afghanistan sangat penting untuk mengontrol keberadaan narkotik dan berkontribusi bagi upaya keamanan, rekonstruksi dan penegakan hukum di Afghanistan, akan tetapi opium masih tetap menjadi penghalang dalam mencapai upaya tersebut. Didukung dengan data UNODC yang menyatakan bahwa produksi opium mengalami peningkatan pasca jatuhnya kekuasaan Taliban atas Afghanistan. Maka, kebijakan CN yang merupakan instrumen dalam *counterterrorism* sebagaimana tujuan pemerintah AS di Afghanistan untuk membangun Afghanistan menjadi negara yang tidak ramah bagi terorisme

<sup>60</sup> Pada Desember 2001, kurang dari dua bulan setelah pasukan AS dan koalisi telah memaksa menggulingkan rezim Taliban, *International Summit* di Bonn, Jerman, membangun suatu *framework* bagi pemerintahan Afghanistan yang baru, yang berfokus pada ambisi 30 bulan untuk menuliskan konstitusi yang baru hingga akhir oktober 2003 dan menyelenggarakan pemilu demokratis pada juni 2004. „*Afghanistan Reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress; Improvements in U.S. Strategy Needed*”, United States General Accounting Office: Report to Congressional Committees, (juni, 2004), hal. 13

<sup>61</sup> Testimony, Felbab-Brown, „*U.S. CN Strategy in Afghanistan*”, diakses dari <http://www.brookings.edu/research/testimony/2009/10/21-CN-felbabbrown>, pada tanggal, 17.05.2012\_Pukul, 22.30 WIB.

internasional melalui pemerintah Afghanistan yang demokratis, gagal dalam mencapai tujuannya.

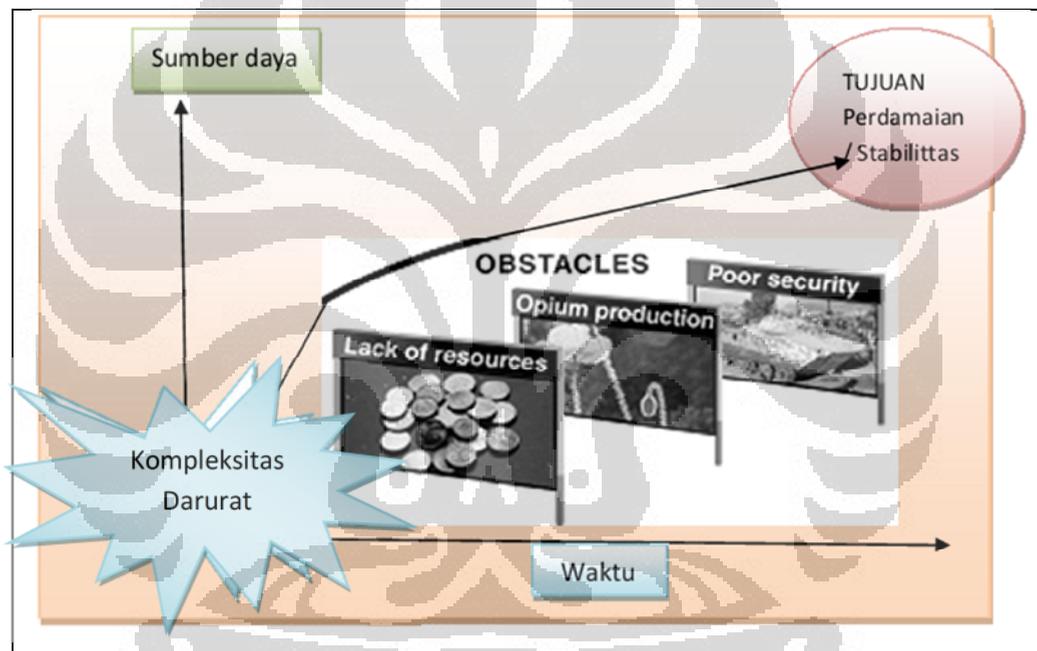




### BAB 3

## FAKTOR EKSTERNAL DAN INTERNAL SERTA HUBUNGAN STRATEGI POLITIK DAN EKONOMI AS TERHADAP KEBIJAKAN COUNTERNARCOTICS AMERIKA SERIKAT

Amerika Serikat (AS) bersama dengan sekutu internasional yang berupaya membangun kembali Afghanistan ke arah pemerintahan yang demokratis memperoleh kendala dalam pelaksanaannya. Kendala tersebut dapat dilihat dalam gambar 3.1.



**Gambar 3.1** Tantangan upaya rekonstruksi AS di Afghanistan pada Tahun 2002-2003<sup>62</sup>

Berdasarkan gambar 3.1 dapat dilihat bahwa kompleksitas darurat di Afghanistan menuntut adanya perubahan kepada kondisi damai/stabil. Akan tetapi dalam prosesnya terkendala oleh kurangnya sumber daya (*lack of resources*), produksi opium (*opium production*) dan keamanan Afghanistan yang lemah (*poor*

<sup>62</sup> “*Afghanistan Reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress; Improvements in U.S. Strategy Needed*”, hal. 202

*security*). Kurangnya sumber daya Afghanistan pun turut menjadikan opium sebagai pendorong utama yang semakin memberikan kesempatan bagi peningkatan status Afghanistan sebagai penyuplai opium terbesar dunia. Melambungnya Afghanistan sebagai produsen opium terbesar di dunia, disebabkan keuntungan yang tidak sedikit yang akan diperoleh oleh pihak-pihak yang terlibat didalamnya serta begitu lemahnya kondisi keamanan Afghanistan.

Laju peningkatan jumlah produksi opium Afghanistan pasca jatuhnya Taliban menunjukkan adanya relevansi antara Taliban dan opium Afghanistan. Hingga saat ini, mayoritas produksi opium Afghanistan terjadi di wilayah kontrol Taliban. Menurut *Department of State's International Narcotics Control Strategy Report*, Maret 2001 (INCSR), Afghanistan tetap sebagai produsen utama opium poppy meski kekeringan berkepanjangan, dan perang sipil terjadi. Laporan tersebut juga mencatat bahwa Taliban yang mengontrol 96% wilayah dimana opium tumbuh, meningkatkan budidaya opium untuk membiayai pembelian senjata yang mendukung operasi militernya.<sup>63</sup> Dengan demikian, pasca invasi yang telah dilakukannya terhadap Afghanistan dan sebagai tanggungjawabnya terhadap pemerintah Afghanistan, AS melakukan upaya *counternarcotics* (CN) dalam “*five pillars plan*”, yang mana pada pelaksanaannya telah dinyatakan gagal. Kegagalan kebijakan tersebut akan dilihat dalam dua kategori yang berbeda, secara eksternal dan internal. Selain itu juga akan ditambahkan pembahasan mengenai hubungan strategi secara horizontal dalam hal ini strategi politik dan startegi ekonomi AS terhadap upaya CN.

### **3.1 Faktor Eksternal**

#### **3.1.1 Karakter/Sifat Ancaman (*Nature of Threat*): Taliban dan kelompok anti-pemerintah.**

Dalam laporan kepada kongres terdapat bukti yang menyebutkan bahwa banyak organisasi teroris bergantung pada perdagangan narkotik ilegal sebagai sumber pendapatan mereka. Pada kasus Afghanistan, dilaporkan bahwa perdagangan

---

<sup>63</sup> Raphael F. Perl, “Taliban and the Drug Trade”, sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat, (Oktober, 2001), Hal. 1-2

narkotik merupakan sumber pendapatan bagi Taliban. Menurut beberapa laporan, rezim Taliban menggunakan opium sebagai pendapatan untuk memperoleh senjata, alat transportasi/*train* dan untuk mendukung sejumlah kelompok fundamentalis termasuk *Islamic Movement of Uzbekistan* (IMU).

Dalam sejarah kekuasaannya, pada 27 juli 2000, Taliban mengeluarkan dekrit pelarangan budidaya opium poppy. Menurut *Department of State's International Narcotics Control Strategi Report, March 2001* (INCSR), pengumuman pelarangan itu telah mengakibatkan naiknya harga opium. Anggota DEA AS menunjukkan bahwa Taliban mungkin telah mengadopsi strategi baru setelah kebangkitannya pada 27 juli 2000 terkait dengan pengumuman larangan budidaya opium tersebut. Strategi Taliban tersebut mencerminkan strategi “monopoli” melalui pembatasan pasokan opium yakni dengan membatasi budidaya dan ketika permintaan opium meningkat persediaan, opium yang ditimbun kemudian dijual. Hal ini dilakukan untuk memaksimalkan keuntungan lebih bagi mereka karena pada akhirnya strategi tersebut akan menyebabkan kenaikan harga opium secara drastis. Akan tetapi, *State Department* AS mencatat bahwa Taliban telah mengambil tindakan yang signifikan untuk menyita opium, prekursor bahan kimia yang disimpan, ataupun menangkap, mengambil tindakan dan menghukum para pedagang/pengedar narkotik. Hubungan Taliban dan perdagangan narkotik erat kaitannya. Hal tersebut ditercermin dari kondisi di mana hampir semua budidaya opium poppy dan morfin serta laboratorium pengolahan heroin Afghanistan berlokasi di wilayah kekuasaan Taliban. Keuntungan Taliban dari perdagangan narkotik Afghanistan diperoleh dengan mengenakan pajak produksi dan jasa pemindahan narkotik.

Pada tanggal 3 Oktober 2001, *Testimony Department of State Congressional AS*<sup>64</sup> juga menyebutkan terdapat hubungan antara Taliban dengan perdagangan narkotik. William Bach, dari *Bureau of International Narcotics and Enforcement Affairs* menyatakan bahwa perdagangan narkotik setidaknya menguntungkan Taliban sebanyak \$40 juta pada tahun 1999. Dana yang diperoleh dari produksi dan perdagangan opium serta heroin digunakan Taliban untuk membeli persenjataan dan

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hal. 04

material perang serta membiayai pelatihan teroris dan mendukung operasi ekstrimis di negara tetangga. Bach menyebutkan bahwa Osama bin Laden mendukung Taliban untuk meningkatkan perdagangan narkotik sebagai bagian dari perang melawan barat.—Berdasarkan laporan kantor perdana menteri Inggris, Osama bin Laden dan rezim Taliban merupakan aliansi dekat dan saling bergantung yang bersama-sama mengeksploitasi perdagangan narkotik. Hubungan tersebut tercermin dalam sikap Rezim Taliban yang mendukung bin Laden dalam mengoperasikan kampanye pelatihan dan aktivitasnya di Afghanistan serta melindungi persediaan narkotik.<sup>65</sup>

Pasca penggulingan Taliban pada tahun 2001, secara perlahan Taliban mulai membangun kembali kelompoknya dan para komandannya mulai menjangkau satu sama lain. Mullah Omar<sup>66</sup> dilaporkan menghubungi deputinya satu per satu dan menetapkan bagi mereka untuk mengatur pejuang masing-masing dan melakukan perekrutan anggota dari madrasah Pakistan serta mencari senjata yang disimpan dan mengumpulkan dana, salah satunya dengan mengumpulkan uang melalui penjualan opium secara sembunyi-sembunyi. Aktivitas Taliban dalam melakukan perlawanan terhadap pemerintah ditandai dengan serangan intensitas rendah pada tahun 2003 dengan menggunakan sepeda motor untuk menyerang tentara asing dan petugas CN. Hal ini merupakan aplikasi dari pernyataan Mullar Dadullah Lang yang menyatakan bahwa mereka memulai jihad untuk merebut kembali Afghanistan. Tiga bulan kemudian, Mullah Omar menunjuk sepuluh orang baru untuk memimpin perlawanan. Sejak tahun 2001, komandann Taliban telah mendiversifikasi kegiatan mereka dalam perdagangan opium.

Dana yang diperoleh dari perdagangan opium digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasional, meliputi gaji para pejuang dan transportasi, bahan bakar, makanan, senjata serta bahan peledak. Hubungan Taliban dan narkotik sebagaimana dinyatakan oleh UNODC bahwa 98% dari 7,700 ton ladang opium bersumber dari wilayah Taliban. Pendanaan yang diperoleh Taliban terkait dengan opium diperoleh dari :

---

<sup>65</sup>*Ibid.*, hal. 05

<sup>66</sup> Mullah Omar adalah pemimpin spiritual Taliban.

- a. Pengumpulan pajak. Taliban mengenakan pajak bagi petani di daerah kontrol mereka. Sebagai imbalan untuk pajak yang dikumpulkan, Taliban memberikan keamanan bagi petani opium, membangun posisi defensif di sekitar ladang serta memasang ranjau dan *improvised explosive devide* (IED) menjelang kunjungan polisi *eradication*.
- b. Memberi perlindungan bersenjata bagi pengiriman narkotik. Berdasarkan survei yang dilakukann oleh Gretchen Peters, lebih dari 65% kegiatan utama Taliban berkaitan dengan narkotik meliputi penyediaan keamanan bagi pertumbuhan opium hingga tiba saat panen melindungi pengirim narkotik saat meninggalkan daerah pertanian dengan biaya pengiriman yang dikenakan berkisar 20%<sup>67</sup>. Memberikan perlindungan bagi perdagangan opium merupakan keuntungan yang produktif bagi Taliban di wilayah Selatan Afghanistan (jantung opium) melalui jasa perlindungan bersenjata terhadap pengiriman barang/opium. Hal ini telah mereka lakukan sejak tahun 2001. Penyelundup opium di Afghanistan mendapatkan perlindungan pengiriman narkotik dengan membayar kepada komandan Taliban. Pendapatan yang diperoleh dari hasil penyelundupan Opium kepada pemimpin Taliban mencapai jutaan dolar per tahun. Pasukan Taliban membantu melindungi pengiriman narkotik melalui barat daya Afghanistan dengan tiga rute umum dari jalur kontra langsung ke Iran dari provinsi Nimroz atau Farah, rute masuk ke dalam provinsi Balochistan Pakistan dan dilanjutkan ke perbatasan Iran serta Pantai Makran Pakistan dengan perahu ke Teluk Persia.

Peran Taliban dalam mendorong produksi opium adalah menyediakan peralatan bagi petani, menjaga hingga saat panen tiba untuk mencegah petani mengangkut hasil panen mereka dengan cara lain tanpa sepengetahuan Taliban.<sup>68</sup> Dengan kata lain, aktivitas Taliban dan narkotik meliputi namun tidak terbatas pada pemberian pajak bagi petani opium poppy, pengolahan laboratorium, *transporter*

---

<sup>67</sup> Info berdasarkan pernyataan yang diperoleh Gretchen Peter, lewat wawancara dengan para supir truk dan pemerintah.

<sup>68</sup> “*Afghanistan Affirmative—Counter-Narcotics*”, hal. 06. Diakses dari, <http://debate-central.nepa.org/wp-content/uploads/2011/02/CN%20in%20Afghanistan.pdf>, pada tanggal, 24.05.2012, pukul, 14.20 WIB

narkotik melewati *checkpoint* Taliban dan/atau wilayah yang dikendalikan oleh Taliban, menyediakan keamanan bagi ladang opium dan pasar (*bazaars*) opium serta mengumpulkan sumbangan baik berupa moneter maupun perlengkapan misalnya kendaraan dari pengedar narkotik yang kaya yang mendukung Taliban.<sup>69</sup> Tindakan perlawanan yang ditunjukkan Taliban maupun kelompok anti-pemerintah terhadap upaya CN diantaranya :

- a. Para pejabat AS menyatakan bahwa di Afghanistan Selatan petani menemukan “9 surat” dari Taliban di depan pintu mereka yang berisi ancaman apabila mereka tidak menanam poppy.<sup>70</sup>
- b. Menurut pihak berwenang Afghanistan dan NATO, sejumlah unit Taliban juga menyerang pos pemeriksaan (*checkpoints*) untuk memungkinkan narkotik yang dibawa dapat melewati perbatasan dan melancarkan serangan untuk menarik perhatian pasukan barat dari area pengiriman barang.
- c. Di Musa Qala (provinsi helmand), terdapat bukti yang menjelaskan bahwa para petani dan penjuang (Taliban) bersatu melawan tim *eradication* opium yang dikirim oleh pemerintah. Persatuan ini lebih didorong oleh ekonomi di bandingkan ideologi. Penduduk lokal berkata bahwa warga desa dibayar oleh Taliban dan mereka berjuang untuk uang. Menurut pernyataan petugas keamanan yang mengawasi Musa Qala, unit pejuang Taliban secara normal yang berjumlah antara 10 hingga 20 orang akan dengan cepat bisa melonjak menjadi 60 orang, ketika membutuhkan bala bantuan yang ditandai dengan suara tembakan ke udara. Seorang wartawan Afghanistan menyebutkan bahwa di Helmand terdapat anggota Taliban yang akan tinggal di desa untuk melindungi ladang opium dan penduduk yang mendukung mereka. Penduduk tersebut bergabung hanya untuk menjaga agar pasukan NATO dan *eradicators* keluar dari wilayah pertanian

---

<sup>69</sup> Drug Enforcement Administration, U.S Department of Justice, Congressional Budget Submission, FY 2009 Performance Budget, hal 5-6. diakses dari, [http://www.justice.gov/jmd/2009justification/pdf/Tahun\\_Anggaran09-dea.pdf](http://www.justice.gov/jmd/2009justification/pdf/Tahun_Anggaran09-dea.pdf), pada tanggal, 25.05.2012, pukul, 16.30 WIB

<sup>70</sup> Christopher M. Blanchard, (December 7, 2004), Op. Cit., hal. 08.

opium. Terdapat 95% orang yang disurvei memilih menanam opium untuk bertahan hidup.<sup>71</sup>

- d. Pemerintah pusat menghadapi berbagai ancaman termasuk serangan Taliban dan teroris serta kekerasan suku dan tindakan kriminal. Pada tahun 2006, pemerintah AS mengakui tindakan kekerasan di Afghanistan meningkat, termasuk penggunaan IED (gambar 3.1) dan sejumlah bom bunuh diri.



**Gambar 3.2** Penyerangan *improvised explosive device* (IED) terhadap kendaraan pemerintah di Helmand<sup>72</sup>

Tercatat bahwa selama musim tumbuh 2005-2006, pasukan *eradication* dan personel *Alternative livelihoods* diserang beberapa kali dan pada beberapa kasus telah menewaskan, memperlambat ataupun mencegah upaya CN, misalnya :

- a. Dalam periode dua minggu pada maret 2006, terdapat 20 insiden keamanan, termasuk serangan 4 roket, 8 IED, 5 pembunuhan dan 3 insiden intimidasi melawan pejabat publik. Pemerintah AS menyatakan bahwa berbagai insiden tersebut memiliki kaitan dengan kampanye *eradication*.

<sup>71</sup> Gretchen Peters, *Op. Cit.*, hal. 19-20

<sup>72</sup> *Afghanistan Drugs Control; Despite Improved Efforts, Derivativating Security Threatenes Success of U.S Goals*” (Report to Congressional Committees; United States Government Accountability Office, November 2006), hal. 29, diakses dari, <http://www.gao.gov/new.items/d0778.pdf>, pada tanggal, 26.05.2012, pukul, 17.10 WIB

- b. Pada bulan April 2006, *Afghan Eradication Forces* (AEF) mengalami serangan langsung dan juga serangan dengan IED serta ranjau selagi melakukan *eradicating* (pemberantasan) di provinsi Helmand.
- c. Pada bulan Mei 2006, kontraktor *Alternative livelihood* di wilayah utara Afghanistan melaporkan bahwa 2 anggota staf tewas ketika kendaraan mereka ditabrak dengan IED. USAID dan petugas kontraktor menyatakan bahwa serangan tersebut mungkin terjadi saat dilakukan proyeknya *cash-for-work* atau karena upaya *eradication* yang dilakukan di wilayah tersebut.<sup>73</sup>

Seperti halnya kelompok pemberontak dan teror yang telah memperluas aktivitas mereka secara vertikal melalui perdagangan narkotik dan kegiatan kriminal sejak tahun 2001, mereka pun mengembangkan kekuatan militer dan menjangkau teritori Afghanistan yang lain. Kekuatan Taliban yang berkontribusi pada peningkatan penyediaan opium Afghanistan sebagai penyuplai opium terbesar dunia, terletak di wilayah dekat perbatasan seperti provinsi Helmand, Kandahar dan Nimroz (wilayah kekuasaan Taliban) Afghanistan yang memberikan pengaruh kepada DEA dalam beroperasi. Kondisi yang tidak kondusif pada wilayah tersebut menjadikan menjadi suatu tantangan utama bagi petugas DEA dan NIU. Sebagai contoh, pada tahun 2005 dua peneliti NIU yang bertugas di provinsi Helmand diculik dan kemudian dibunuh oleh elemen anti-koalisi. Operasi militer yang sedang berlangsung disepanjang perbatasan Afghanistan dan Pakistan serta meningkatnya kekerasan menjadi penghambat DEA bergerak di selatan Afghanistan.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, hal. 29

<sup>74</sup> “*DEA Congressional Testimony*”, diakses dari, <http://www.justice.gov/dea/pubs/cngrtest/ct062806.html>, pada tanggal, 26.05.2012, pukul, 13.20 WIB



Gambar 3.3 Peta Afghanistan<sup>75</sup>

### 3.1.2 Masyarakat Afghanistan (*Society/Culture*): Petani Opium

Afghanistan merupakan salah satu negara termiskin di dunia yang dapat dilihat dari segi pendapatan perkapita dan indikator sosial. Upaya pengurangan kemiskinan memiliki tantangan dari kondisi ketidakamanan yang terus berlanjut, lemahnya aturan hukum dan narkotik. Walaupun masyarakat internasional telah mengupayakan berbagai upaya seperti memberikan mata pencaharian alternatif, dukungan politik, keuangan dan militer untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang

<sup>75</sup> Diakses dari, <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/afghanis.pdf>, pada tanggal, 26.05.2012, pukul, 15.27 WIB

cepat, dan lain sebagainya, Afghanistan tetap masih menjadi salah satu negara termiskin didunia dengan rata-rata perkapita GDP sekitar US \$ 3000 dengan opium termasuk di dalamnya.<sup>76</sup> Industri opium Afghanistan diperkirakan mempekerjakan secara langsung dan tidak langsung sekitar 20 hingga 30 % populasi Afghanistan dan memberikan hampir 60% bagi GDP Afghanistan.<sup>77</sup> Nilai ekspor opium setara dengan setengah dari GDP Afghanistan atau sekitar US \$ 3 milyar. UNODC memperkirakan pada 2008, jumlah masyarakat Afghanistan yang terlibat dalam pembudidayaan opium adalah sebanyak 315.000-470.000 keluarga atau 2,4 juta masyarakat Afghanistan, yang merupakan 9,8% dari total populasi penduduk Afghanistan.<sup>78</sup> USAID menunjukkan gambaran singkat kemiskinan di Afghanistan dengan profile Kemiskinan yang menunjukkan beberapa indikator kemiskinan di Afghanistan,<sup>79</sup> yaitu :

a. Populasi	32 Juta
b. Harapan hidup	43 tahun
c. Populasi yang hidup dibawah garis kemiskinan	53%
d. Rata-rata pengangguran	40%
e. % penduduk yang dapat membaca dan menulis	28%
f. Jumlah kelahiran anak per wanita	6.6%
g. Kelahiran melalui ahli	12%
h. Pengungsi secara internal	136.000

Keadaan yang mempengaruhi masyarakat Afghanistan dalam menanam opium antara lain :

- a. Terdapat 3 juta masyarakat Afghanistan di pedesaan yang bergantung secara langsung pada budidaya poppy berada dalam tingkat kemiskinan terparah. Opium menghadirkan sumber ekonomi yang paling memungkinkan bagi berbagai

<sup>76</sup>Sophia F.D. Woodcock (konsultan), *"Socio-Economic & sychological Assesment of Fluctuations and Variations of Opium Poppy Cultivation in key Provinces in Afghanistan: Balkh, Kandahar, Nangarhar and Central Provinces"*, (United Nations Office on Drugs and Crime, 2006), hal.07.

<sup>77</sup> Andrew Feickert *Op.Cit.*, hal. 10

<sup>78</sup> *Ibid.* hal. 24

<sup>79</sup> Ruth Purves, *"Afghanistan without Poverty"*, (USAID, April 2008), hal.09, diakses dari, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADN476.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADN476.pdf), pada tanggal, 26.05.2012, pukul, 17.30 WIB

masyarakat pedesaan. Meskipun petani hanya menerima kurang dari 20%, dari keuntungan harga pasar, opium masih memberikan keuntungan yang lebih dibandingkan alternatif tanaman lainnya. Opium merupakan pilihan yang menarik serta sumber perekonomian yang maksimum bagi petani. Petani yang berada pada level yang lebih rendah tetap mengelola opium untuk kebutuhannya. Kemiskinan sering menjadi faktor pengendali bagi seorang petani untuk menumbuhkan opium poppy.

- b. Opium merupakan tumbuhan yang dapat tumbuh di berbagai kondisi iklim dan membutuhkan sedikit air yang merupakan keuntungan komparatif di tengah kondisi padang pasir Afghanistan.<sup>80</sup> Opium sangat potensial bagi keadaan tanah dan iklim Afghanistan.<sup>81</sup>
- c. Pertumbuhan opium juga dipengaruhi oleh kebiasaan masyarakat setempat. Masyarakat juga menggunakan opium sebagai obat, misalnya penggunaannya bagi anak-anak sebagai penumbuh gigi. Opium juga digunakan oleh banyak wanita sebagai pelarian dari kesengsaraan yang mereka derita (efek penggunaan narkotik) terutama sejak Taliban berkuasa. Jumlah Opium meningkat di Afghanistan karena banyak orang tidak mengerti sudut pandang penggunaan dan penyalahgunaan opium.<sup>82</sup>

### 3.2 Faktor Internal

#### 3.2.1 Sistematika Proses pada Level Strategi dari Tujuan Nasional Hingga Taktik

Berdasarkan penjelasan sebelumnya telah dijabarkan pada bab 2 mengenai proses strategi dari tujuan nasional hingga taktik, yaitu AS dalam tujuan keamanan nasionalnya menjelaskan bahwa tujuannya adalah untuk melindungi warga, tanah air dan kepentingannya di dalam maupun di luar negeri. AS juga menetapkan secara jelas mengenai sumber yang menjadi ancaman bagi AS dengan menyorot terorisme

<sup>80</sup> “Afghanistan Affirmative—Counter-Narcotics”, *Ibid*.

<sup>81</sup> diakses dari,

[http://projekter.aau.dk/projekter/files/18274422/Sustainable\\_agricultural\\_production.pdf](http://projekter.aau.dk/projekter/files/18274422/Sustainable_agricultural_production.pdf), pada tanggal, 29.05.2012, pukul, 17.30 WIB

<sup>82</sup> *Ibid*, hal 36.

sebagai ancaman dan menjadi musuh. Pada penjabaran selanjutnya, AS menekankan pada penggunaan seluruh instrumen kekuatan negara yang didukung dengan keterlibatan berbagai pihak dari level pemerintahan, publik dan swasta untuk melindungi AS dari terorisme. Pengidentifikasian musuh terorisme dalam *grand strategy* dan *combating terrorism* dijabarkan secara detail meliputi definisi, strategi perlawanan, serta penggunaan instrumen militer dan non militer melalui pendekatan global. AS juga mengajak dan mendukung semua pihak negara maupun non-negara secara bersama-sama untuk memerangi terorisme. Dalam *grand strategy* tersebut AS menyatakan secara jelas bahwa AS akan menghambat, membekukan pendanaan terorisme dan serta menjadikan hubungan narkotik dan terorisme sebagai tujuan utama perang AS terhadap terorisme. Di samping itu, upaya AS juga difokuskan pada penciptaan keadaan internasional yang tidak ramah bagi teroris.

Untuk mewujudkan perlawanan AS terhadap terorisme, pertahanan diperkuatlah melalui strategi militer yang menempatkan pasukan militernya di beberapa kawasan di dunia dalam naungan USSOCOM (*special operation commands*). Secara strategi operasional, SOCOM telah dirancang untuk memimpin kampanye DoD dalam *Global War on Terrorism* dengan mensinkronisasikan pada *counterterrorism plan* dari lima komando militer geografis sebagai komponen dalam kampanye global.<sup>83</sup> Komando militer geografis tersebut salah satunya adalah CENTCOM dengan Afghanistan sebagai wilayah tanggungjawab (AoR). CENTCOM bersama dengan koalisi internasional melakukan tindakan militer untuk melawan Al-Qaeda dan Taliban. Hasilnya, Taliban berhasil digulingkan. Pasca invasi militer tersebut, AS bertanggungjawab untuk merekonstruksi Afghanistan, dalam hal ini USCENTCOM pun ikut bertanggung jawab atas AORnya. Oleh sebab itu, ketika opium menjadi kendala dalam upaya rekonstruksi Afghanistan maka AS pun mengeluarkan kebijakan CN dalam lima pilar. Pada implementasi studi kasus kebijakan CN sebagai instrumen *war on terror* terlihat memiliki proses strategi yang tidak sistematis yang terdapat pada level strategi militer dan strategi taktik yang mengalami pertukaran posisi. Hal ini tercermin pada :

---

<sup>83</sup> Diakses dari, [www.dod.mil/.../olc/.../Test05-07-28](http://www.dod.mil/.../olc/.../Test05-07-28), pada tanggal 19.05.2012. Pukul, 08.30 WIB

- a. Dalam *Defense Department Response to CRS inquiry* pada tanggal 12 November 2004, tertera bahwa pasukan militer AS di Afghanistan tidak berencana untuk secara langsung menargetkan fasilitas produksi narkotik atau memulai untuk melakukan pengejaran terhadap pengedar narkotik sebagai bagian dari inisiatif baru AS.<sup>84</sup> Pasukan militer AS hanya diberikan otoritas untuk menyita serta menghancurkan narkotik dan infrastruktur narkotik yang ditemukan selama operasi rutin militer/*counterterrorism* (*Testimony of Thomas W. O'Connell, Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low-intensity Conflict Before House International Relations Committee, February 12, 2004; and Defense Department response to CRS inquiry, November 12, 2004.*)<sup>85</sup>
- b. Laporan pers pada bulan oktober 2004 yang tidak menyebutkan narasumber pertahanan, menyebutkan bahwa beberapa perwira senior di Pentagon, secara khususnya "*joint staff*" menolak pelebaran definisi dan peran langsung pasukan militer AS dalam operasi CN di Afghanistan. (*Testimony of Mary Beth Long, DASD for CN, HIRC, June 2, 2004.*)<sup>86</sup>
- c. Kebijakan AS dalam menetapkan perluasan peran pasukan militer diimplementasikan melalui pelatihan intelijen, memperlengkapi dan menyediakan intelijen serta dukungan *airlift* untuk tim CN Afghanistan tanpa menaikan target narkotik sebagai prioritas utama dan langsung bagi tim tempur AS. Pada Versi senat tahun 2006, otorisasi *bill* (*Section. 1042*) memberikan kewenangan penggunaan pangkalan operasi AS atau fasilitas pelatihan untuk memfasilitasi pelaksanaan aktivitas *counterdrugs* di Afghanistan dalam merespon permintaan departemen pertahanan untuk menyediakan bantuan aktivitas *counterdrug* di Afghanistan, termasuk dalam upaya (*interdiction*) dan kegiatan peradilan pidana. (*Testimony of Mary-Beth Long, Deputy Assistant Secretary of Defense for CN before the House Committee on International Relations, Mar. 17, 2005.*)<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup>Inisiatif baru yang dimaksudkan adalah "Plan Afghanistan" yang terdiri dari lima elemen kunci atau pilar dan meyerukan peningkatan kerjasama antar instansi dan internasional. Christopher M. Blanchard ( Desember, 2004), *Op. Cit.*, hal. 28

<sup>85</sup> *Ibid.*, hal. 28

<sup>86</sup> *Ibid.* hal, 31

<sup>87</sup> *Ibid.*, hal. 36

- d. Pihak militer (*military officials*) dilaporkan telah menolak membentuk peran penegak langsung (*direct enforcement*) CN bagi pasukan AS di Afghanistan, walaupun pihak berwenang U.S. *Central Command* (CENTCOM) menyatakan bahwa program CN DoD di Afghanistan merupakan elemen kunci sebagai kampanye dalam melawan terorisme.<sup>88</sup>
- e. Pasukan militer AS diberikan peran dan kewenangan untuk menyita narkotik dan hal terkait yang ditemui selama operasi *counterterrorism*. AS juga memperluas peran pasukan militer dalam melatih, memperlengkapi dan memberikan intelijen dan dukungan *airlift* bagi tim CN Afghanistan.<sup>89</sup>
- f. Pada maret 2005, pihak berwenang DoD menyetujui untuk memberikan bantuan *airlift* kepada tim *interdiction* AS dan Afghanistan menggunakan helikopter AS Blackhawk dan Era Soviet Mi-8. Walaupun personil militer AS tidak secara langsung berpartisipasi dalam operasi *law enforcement*, pasukan USCENTCOM menyediakan evakuasi medis, dukungan ekstrim, pelatihan pilot, dukungan helicopter untuk tujuan administratif dan intelijen untuk misi *law enforcement* CN.<sup>90</sup>
- g. *House of Report* FY 2007, otoritas DoD menyatakan bahwa DoD tidak harus mengambil peran dalam CN di Afghanistan.<sup>91</sup>

### 3.2.1.1 Implementasi misi *Counternarcotic* yang minim dukungan militer

Berdasarkan pemaparan diatas maka terlihat bahwa peran militer dapat dikatakan minim sebagai akibat dari penolakan otoritas militer untuk terlibat secara aktif terhadap upaya *counternarcotics* di Afghanistan. Minimnya dukungan militer tersebut dapat terlihat pada contoh diantaranya: dalam operasi yang dilakukan CNPA yang dilaksanakan NIU serta operasi DEA yang dilaksanakan FAST pada Tahun 2007 hanya mendapat sedikit dukungan militer dari *U.S military Combined Joint Task*

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> “*Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*” June 2008: Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181), hal. 67

<sup>91</sup> Christopher M. Blanchard, (2007), *Op. Cit.*

*Force 76* (CJTF-76) yang hanya mendukung 3 *airlift* DEA dalam operasi *interdiction*. DEA telah membuat 23 permintaan sebelum menyadari bahwa DoD hanya mempunyai sedikit kepentingan dalam mendukung misi *Counternarcotic Afghanistan* (*Drug Enforcement Administration Statistic*). Akibatnya, tim tersebut harus menggunakan transportasi truk untuk melewati daerah pegunungan Afghanistan dalam melaksanakan operasi.<sup>92</sup> Pasukan pelindung bagi kesuksesan operasi *interdiction* seperti oleh AEF di Helmand dan sepanjang wilayah selatan Afghanistan sangat penting karena terdapat sejumlah serangan pada misi *interdiction* dan *eradication*. Seperti yang terjadi di provinsi Helmand, banyak penduduk mendukung Taliban dan kelompok pemberontak secara rela atau paksaan melakukan perlawanan terhadap para petugas *eradication*.<sup>93</sup>

Semua aspek dari program CN terhambat oleh keamanan lingkungan Afghanistan yang buruk terutama di provinsi Helmand dan provinsi yang berada wilayah selatan dengan tingkat budidaya poppy yang sangat tinggi. Hal tersebut yang ditandai dengan peningkatan bom bunuh diri dan IED. Tercatat bahwa selama tahun 2006 musim *eradication*, *Afghan Eradication Force* (AEF) berulang kali mengalami keterhambatan, terutama di provinsi Helmand, Badakshan dan Baghlan. Sejak dibentuknya pasukan *eradication* secara terpusat pada tahun 2004, tercatat sebanyak 9 anggota AEF dibunuh dan 17 lainnya terluka. Perlawanan tersebut termasuk serangan roket, penembakan, IED dan ranjau darat. Ancaman kekerasan dan dukungan ekstrimis juga menghalangi upaya NIU yang beroperasi bersama dengan DEA.

Tidak hanya itu, prospek kekerasan membuat pengiriman *Alternative Livelihood Program* (ALP) menjadi lebih sulit, kontraktor pemerintah AS dan karyawan yang disewa untuk program ini meminta perlindungan ekstra dalam

<sup>92</sup> “*Afghanistan on the Brink: Where Do We Go From Here?*” Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 110<sup>th</sup> Congress, February 15, 2007, Serial No. 110-13, hal. 10, diakses dari, <http://www.foreignaffairs.house.gov>, pada tanggal, 30.05.2012, pukul, 17.30 WIB

<sup>93</sup> “*U.S Counternarcotics Strategi for Afghanistan*”, (compiled by the Coordinator for Counternarcotics and Justice Reform in Afghanistan, Ambassador Thomas A. Schweich, U.S. Department of State), agustus 2007, hal.55, diakses dari, <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/90671.pdf>, pada tanggal, 30.06.2012, pukul, 17.30 WIB

melakukan tugas. Pada Mei 2005, serangan terhadap tim ALP di Helmand mengakibatkan 11 orang tewas dan menyebabkan lima bulan kontraktor USAID tidak bekerja. Konsekuensi dari buruknya keamanan tersebut pada akhirnya membuat pembatasan yang signifikan mengenai keamanan tim ALP dalam beroperasi. Sebagai contoh, di Helmand yang merupakan provinsi yang menghasilkan opium terbesar di negara itu, kehadiran Taliban yang sangat aktif sangat menghambat aktivitas ALP.<sup>94</sup>

### 3.2.2 Kompleksitas Pembuat Kebijakan dalam Proses Strategi

Berdasarkan pernyataan-pernyataan di atas terkait mengenai penolakan militer untuk berperan langsung dalam upaya CN di Afghanistan. Walaupun demikian, dari tahun 2002 hingga tahun 2009, Kongress dan pemerintahan Bush secara bertahap memperluas peran pasukan militer AS dalam melatih, memperlengkapi, menyediakan intelijen dan dukungan *airlift* untuk tim CN Afghanistan.<sup>95</sup> Pasukan AS di Afghanistan telah terlibat dalam beberapa kegiatan CN berdasarkan aturan keterlibatan terbatas yang ditetapkan di atas. Beberapa figur pemerintahan Bush telah menganjurkan untuk memperluas peran pasukan militer AS dalam misi CN di Afghanistan. Namun para pejabat militer telah dilaporkan menolak ekspansi peran militer dalam cakupan keterlibatan langsung pada misi *interdiction* dan *eradication*.<sup>96</sup>

Salah satu *figur* pemerintah yang mendukung peran militer adalah Ms. Mary Beth Long, menjabat sebagai *Deputy Assistant Secretary of Defense for CN 2004*. Dalam *Committee on International Relations House of Representatives (109<sup>th</sup> Congress)*, Long mengatakan bahwa, “pemerintahan demokratis dan stabilitas di Afghanistan, yang telah kita kerjakan dengan kerja keras, saat ini terancam oleh situasi narkotik. Kita memerlukan Departemen pertahanan (*Department of Defense/DoD*) untuk bekerjasama dan berkoordinasi dengan *Drug Enforcement Administration (DEA)* dan *State Department* untuk mengambil tindakan terhadap

<sup>94</sup> Inspectors General; U.S Departments of State and U.S Department of Defense—Interagency Assessment of the Counternarcotics program in Afghanistan, juli 2007, diakses dari <http://oig.state.gov/documents/organization/90158.pdf>, pada tanggal, 30.05.2012, pukul, 17.30 WIB

<sup>95</sup> Christopher M. Blanchard, (Agustus, 2009), *Op. Cit*, hal.46

<sup>96</sup> Christopher M. Blanchard, (December, 2004), *Op. Cit*, hal. 23

ancaman *narco-terrorism* ini. Sayangnya hal ini tidak diindahkan bahkan oleh Pentagon”—dalam kasus, DoD belum menyetujui permintaan dari DEA dan unit CN Afghan untuk dukungan udara dalam misi *interdiction*. Olehnya, dikemukakan, pemerintah AS mengklaim memiliki strategi CN, tetapi long gagal melihat komitmen dan tindakan untuk mengimplementasikan hal itu.<sup>97</sup>

### 3.2.2.1 Peran kongres dan presiden terhadap upaya CN di Afghanistan

Terdapat sejumlah inisiatif legislatif dalam kongres ke 108 dan 109 yang berusaha untuk memperluas komitmen AS bagi keamanan dan stabilitas Afghanistan termasuk upaya CN. Inisiatif tersebut dituangkan dalam Section 7104 of the *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (Public.Law 108-458)* yang menyatakan keinginan kongres bahwa presiden harus membuat pengurangan produksi dan perdagangan narkotik yang substansial di Afghanistan sebagai prioritas dalam GWoT dan meminta/memanggil pemerintah untuk menyediakan lingkungan yang aman bagi personil CN dan untuk secara spesifik menargetkan kepada operasi narkotik yang mendukung terorisme.<sup>98</sup> Di dalam *Intelligence Reform and Terrorisme Prevention Act of 2004, sense of congress*, yaitu: (i) presiden harus membuat pengurangan produksi dan perdagangan ilegal menjadi prioritas dalam GWoT. (ii) sekretaris DoD, dalam koordinasi dengan sekretaris negara dan kepala agensi federal yang ditunjuk lainnya harus memperluas kerjasama dengan pemerintah Afganistan dan organisasi internasional termasuk aktivitas untuk menyediakan bantuan bagi keamanan lingkungan personil *Counter-drug* di Afghanistan. (iii) AS dalam hubungannya dengan pemerintah Afghanistan dan mitra koalisinya harus melakukan upaya tambahan untuk mengurangi perdagangan narkotik dan kegiatan-kegiatan yang

---

<sup>97</sup> U.S CN Policy in Afghanistan: Time for Leadership, Hearing before the Committee on International Relations House of Representatives, 109<sup>th</sup> Congress, march 17, 2005—serial No. 109-17., hal.01-05. Diakses dari, <http://democrats.foreignaffairs.house.gov/archives/109/20058.pdf>, pada tanggal, 08.06.2012, pukul, 18.35 WIB

<sup>98</sup> Op. Cit , hal 38

terkait dengan dukungan finansial bagi organisasi teroris di Afghanistan dan negara tetangga.<sup>99</sup>

Pendanaan untuk operasi CN AS di Afghanistan terdiri atas program pembiayaan keuangan dan bantuan material administrasi bagi otoritas CN Afghanistan. Pada tanggal 7 september 2006, Senat mengadopsi amandemen *defense appropriations bill* untuk tahun anggaran 2007 (Schumer.Amdt. 4897 to *House Report*. 5631) yang akan mengucurkan \$700 juta bagi aktivitas *interdiction* dan CN DoD “dalam memerangi pertumbuhan poppy di Afghanistan untuk menghilangkan produksi dan perdagangan opium dan heroin dan mencegah teroris dari penggunaan keuntungan/pendapatan bagi aktivitas teroris di Afghanistan, irak dan dimanapun.” Akan tetapi hasil vote terhadap bill tersebut “*failed*” sehingga tidak dimasukkan ke dalam laporan konferensi H.R 5631 (*House Report*. 109-676), dan memberikan dana \$100 juta untuk melancarkan upaya DoD terkait upaya CN untuk tahun anggaran 2007.<sup>100</sup> Sejak Tahun anggaran 2004, kongres telah memberikan kepada DoD hampir \$500 juta untuk mengurangi produksi dan perdagangan opium serta melengkapi satuan khusus polisi narkotik. Pihak konferensi telah menambahkan sebesar \$100 juta untuk melanjutkan upaya tersebut Tahun 2007.<sup>101</sup>

Anggaran Versi *House*, *foreign operations Appropriations Act* (*House Report*.5522) akan membatasi kewajiban bantuan *economic support fund* (ESF) kepada Afghanistan sampai dengan \$225 juta hingga *secretary of state* mengeluarkan pernyataan bahwa pemerintah Afghanistan baik ditingkat nasional dan lokal telah bekerjasama dengan sungguh bersama dana-US melakukan upaya *eradication* poppy dan *interdiction*. Hanya saja, peraturan versi senat tidak mencantumkan hal ini. Konferensi Senat dan House, menyetujui laporan konferensi mengenai Emergency supplemental Appropriations act untuk tahun anggaran 2007 yang menunjukkan \$465

<sup>99</sup>“Intelligence Reform and Terrorism Preventive Act of 2004”, Diakses dari, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ458/html/PLAW-108publ458.htm>, pada tanggal, 20.06.2012, pukul. 19.55 WIB

<sup>100</sup> *Op. Cit.*, hal. 37

<sup>101</sup> “The U.S Congress: Votes Database”, diakses dari, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-109hprt676/html/CRPT-109hprt676.htm>, pada tanggal, 20.06.2012, pukul. 20.28 WIB

juta bagi pendanaan bagi aktivitas CN Afghanistan dan negara disekitarnya.<sup>102</sup> Akan tetapi *Section 1306* dari UU membatasi jumlah dukungan dana terhadap CN Afghanistan dan Pakistan sebesar \$60 juta. *Section 1306* tidak menyediakan dana melebihi \$100 juta dalam aktivitas *drug interdiction* dan *counter-drug*.<sup>103</sup>

Kongres dan pemerintah Bush secara bertahap memperluas peran pasukan militer AS dalam hal melatih, memperlengkapi dan menyediakan intelijen dan dukungan *airlift* bagi tim CN Afghanistan. Misalnya *section 1021* dari *Defense Authorization Act* untuk tahun anggaran 2004 (*Public.Law. 108-136*) menambahkan Afghanistan sebagai negara untuk transfer perlengkapan *non-lethal* CN DoD dibawah *section 1033*, dalam *Defense Authorization Act* untuk tahun anggaran 1998 (*Public.Law. 105-85*). Pada tahun 2005 dan 2006 dialokasikan lebih lanjut *provision* amunisi, kendaraan, *aircraft*, pemantauan/*monitoring* dan pengujian peralatan untuk pasukan CN Afghanistan.<sup>104</sup>

Dalam Laporan House pada tahun anggaran 2007, *defense authorization bill* (rancangan UU otorisasi pertahanan) menyebutkan bahwa DoD “tidak harus mengambil peran dimana negara lain atau pun agensi pemerintah AS lain lebih berkompetensi dalam hal CN di Afghanistan. Menurut DoD, pasukan militer AS saat ini diberikan otoritas untuk menyita narkotik dan hal lain yang terkait selama operasi *counterterrorism*.”<sup>105</sup>

### 3.3 Analisis

Pasca serangan teroris terhadap AS pada 11 september 2001, AS atas nama GWoT menginvasi Afghanistan dengan tujuan untuk menggulingkan rezim Taliban dan memburu teroris Al-Qaeda kemudian membawa AS pada upaya untuk memperbaiki kondisi Afghanistan pasca invasi. AS berhasil mengupayakan kondisi

<sup>102</sup> Christopher M. Blanchard, “Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy” (Desember, 2007), diakses, <http://fpc.state.gov/documents/organization/99531.pdf>, pada tanggal, 25.06.2012, pukul. 18.55 WIB

<sup>103</sup> “Committee Reports: 110<sup>th</sup> Congress (2007-2008), House report 110-060, diakses dari, [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/?&dbname=cp110&sid=cp110xfvTr&refer=&r\\_n=hr060.110&item=&sel=TOC\\_124708](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/?&dbname=cp110&sid=cp110xfvTr&refer=&r_n=hr060.110&item=&sel=TOC_124708) &, pada tanggal, 25.06.2012, pukul. 20.35 WIB

<sup>104</sup> *Op. Cit*, hal. 38

<sup>105</sup> *Op. Cit*, hal. 37

Afghanistan kepada arah demokratisasi, tercermin dari terpilihnya presiden Afghanistan melalui pemilu pada tahun 2004. Demokratisasi untuk mencapai tujuan stabilitas dan perdamaian Afghanistan dalam prosesnya terhalang oleh berbagai masalah klasik dan mendasar. Salah satunya adalah opium Afghanistan. Pengaruh yang diberikan oleh opium ini berkontribusi negatif terhadap perkembangan negara dari sisi ekonomi dan keamanan. Meningkatnya produksi opium seiring dengan kejatuhan Taliban tahun 2001 dikait-kaitkan memiliki hubungan dengan kelompok neo-Taliban dan kelompok teroris lainnya. Kondisi ini pun semakin mempeparah keamanan Afghanistan.

AS kemudian mencoba mencari jalan keluar atas masalah opium dalam payung CN yang sebelumnya telah dilakukan oleh Inggris dan pemerintah Afghanistan, akan tetapi tidak memiliki hasil yang signifikan untuk menurunkan produksi opium di Afghanistan. CN AS memberikan pola-pola pendekatan terhadap penanganan masalah tersebut. Upaya AS itu mencakup 5 pilar; *interdiction, eradication, public information, alternative livelihood development, judicial reform*. Akan tetapi tujuan awal untuk menekan peningkatan opium melalui upaya CN AS ini tidak membuahkan hasil yang memuaskan karena penanganan untuk masalah laju opium tidak dapat terkontrolkan.

Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan faktor-faktor penghambat proses strategi yang telah disebutkan pada bab I. Penganalisan akan dibagi kedalam dua kategori penyebab yaitu, faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal akan merujuk pada Taliban dan masyarakat/petani opium, serta faktor internal pada proses strategi yang ketidaksistematiskan proses strategi dan kompleksitas pengambilan kebijakan dalam internal AS.

Analisis akan dimulai dengan melihat faktor eksternal yang mempengaruhi penerapan kebijakan CN AS. Dalam hal ini menyorot Taliban dan kelompok ekstrimis anti pemerintahan yang melancarkan aksi-aksinya terkait opium, serta keberadaan ketergantungan masyarakat Afghanistan terhadap opium. Pengaruh besar Taliban terhadap opium bukan merupakan sesuatu hal yang baru. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa hubungan Taliban dan narkotik telah ada pada masa

kekuasaannya dahulu, yang menjadikan opium sebagai sumber pendapatannya. Hasil yang diperoleh tersebut kemudian digunakan untuk mendukung berbagai hal terkait untuk memperoleh senjata, transportasi, bahan bakar, gaji para pejuang, makanan, serta bahan peledak, bahkan untuk mendukung sejumlah kelompok fundamentalis seperti IMU.

Hal ini kemudian menyiratkan begitu pentingnya keberadaan opium sebagai penunjang keeksistensian Taliban. Opium yang menjadi sumber penghasilan Taliban tersebut memiliki modifikasi cara untuk mendapatkan keuntungan yang lebih, yakni melalui pengumpulan pajak terhadap para petani, pengolahan laboratorium serta memberikan perlindungan bersenjata untuk pengiriman opium. Di bawah wilayah kekuasaannya, Taliban memiliki pengaruh yang sangat besar dalam mengontrol berbagai segi kepentingannya terhadap opium, dalam hal ini mencakup otorisasinya terhadap petani, pedagang/penyelundup narkotik. Keuntungan yang diperoleh dari opium turut menjadikan Taliban sebagai aktor penting yang tidak hanya berperan untuk mendorong proses produksi, namun juga dalam melindungi kepentingannya dari upaya yang digalangkan dalam pilar *interdiction* dan *eradication*

Ketika melihat upaya pemerintah, Taliban dan kelompok ekstrimis anti pemerintah juga berupaya meningkatkan kemananan mereka melalui sejumlah perlawanan terhadap pemerintah. Hal tersebut ditujukan untuk menciptakan kondisi yang lancar bagi aktivitas budidaya opium hingga diekstraksi menjadi heroin bahkan ketika harus melewati wilayah perbatasan. Sikap perlawanan Taliban terhadap upaya CN diwujudkan Taliban melalui sejumlah tindakan yang bersifat koersif/represif. Bahkan tidak jarang hal tersebut dilakukan bersama dengan petani opium, seperti perlawanan yang dilakukan oleh Taliban dan petani terhadap upaya *eradication* di provinsi Helmand. Upaya perlawanan Taliban tersebut tercermin dari pengrusakan alat transportasi pemerintah, penyerangan, penculikan bahkan pembunuhan terhadap para petugas program *interdiction*, *eradication* serta *alternative livelihood development* yang dilakukan melalui penyerangan dengan IED, roket, bahkan bom bunuh diri. Upaya ini dilakukan untuk mencegah kedatangan pihak (*pemerintah atas nama CN*) yang dianggap mengancam keberlangsungan pembudidayaan opium.

Upaya perlawanan yang dilakukan Taliban ataupun kelompok anti-pemerintah ini turut mempengaruhi pelaksanaan upaya CN. Tidak hanya pilar *interdiction* dan *eradication* juga *alternative livelihood* tetapi juga *public information*. Dalam hal ini terlihat hubungan antar pilar yang saling mempengaruhi. Ketika upaya *eradication* digalangkan untuk menghapuskan budidaya opium maka respon negatif Taliban yang ditunjukkan dalam intensitas serangan yang meningkat maka akan menghambat kelancaran pengimplementasian program CN yang lainnya. Dengan kata lain kondisi ketidakamanan (yang dihasilkan dari upaya *eradication*) akan menghambat proses operasi masing-masing pilar seperti, distribusi kontraktor kewilayah-wilayah padat opium dalam program *alternative livelihood*.

Pengaruh Taliban dalam hal ini juga mengancam upaya *public information* dalam upaya CN. Hal ini terlihat dari sikap Taliban yang menggunakan teknik penghimpunan pihak-pihak yang memiliki kepentingan yang sama dengannya, yang dilakukan secara halus dengan mengajak para petani yang tetap ingin membudidayakan opium, ataupun dengan cara mengancam para petani. Sebagaimana dikatakan bahwa, salah satu pengaruh petani tetap melakukan penanaman opium adalah karena uang. Jadi, secara sederhana dapat dikatakan faktor ekonomi turut berperan sangat besar yang mendorong Taliban serta petani opium untuk melakukan perlawanan terhadap upaya CN.

Keberadaan Taliban dengan sikapnya yang tidak menghambat petani dalam membudidayakan opium serta menyediakan keamanan bagi mereka, membuahkan hasil positif yang semakin memperkuat posisi Taliban terkait petani opium. Taliban dianggap sebagai pihak yang membantu petani dalam melanjutkan hidup, menjadikan respon petani lebih dominan untuk melakukan perlawanan terhadap upaya CN. Hal ini dikarenakan sudut pandang petani terhadap petugas CN telah cenderung negatif karena menolak mereka dalam membudidayakan opium dan mengancam keberadaan opium yang mereka tanam. Oleh sebab itu, hal ini menjadi suatu dilema bagi petugas karena tingkat kepercayaan petani terhadap pemerintah sudah tidak ada. Sehingga dalam hubungan peningkatan opium di Afghanistan, terlihat bahwa AS tidak dapat

merebut hati petani untuk dapat memposisikan peran petugas CN pada pandangan yang positif dalam sudut pandang petani.

Strategi 5 pilar CN mencoba memberi keseimbangan pada kebijakannya yang bersifat disentif (*interdiction, eradication, public information, law enforcement*) dan insentif (*alternative livelihood development*)—penyediaan insentif ekonomi adalah untuk melengkapi efek positif terhadap pilar strategi CN yang lain. Kombinasi tersebut merupakan kunci dari strategi CN.<sup>106</sup> Jadi, pilar *interdiction* dan *eradication* pun terlihat seperti menjadi kunci karena ketika telah terdapat *Alternative livelihood development* dan *public information* berarti larangan untuk tidak terlibat dengan opium telah beredar. Jadi, apabila peningkatan opium masih terjadi, maka posisi *interdiction* dan *eradication* tepat untuk memberikan efek jera.

Pemberian efek jera sangat membutuhkan peran militer untuk terlibat secara signifikan dalam menyediakan keamanan untuk mendukung upaya kelancaran program CN. Hal ini didasarkan pada fakta buruknya kondisi keamanan di Afghanistan yang sangat mempengaruhi keeluasaan petugas CN untuk menjalankan tugasnya. Oleh sebab itu diperlukan sikap *hard* (disentif) dalam melihat masalah opium secara holistik, di mana ketika Taliban dengan keberadaannya yang mampu memberikan pengaruh kepada masyarakat Afghan maka pemerintah juga harus mampu menyeimbangkan perannya terhadap sikap Taliban disamping dengan menjalankan pendekatan *softnya* (insentif).

Dalam melihat pengaruh Taliban terhadap petani Afghanistan yang tergolong miskin dan minim terdidik, maka pengaruh upaya yang dilakukan pemerintah dalam upaya pemberian insentif *alternative livelihood development* dan *public information* menjadi penting untuk turut mendukung upaya CN ini. Pada program *alternative livelihood development* dibawah tanggung jawab USAID, pilar ini mencoba memberikan mata pencaharian alternatif bagi petani-petani yang telah memutuskan untuk tidak menanam opium poppy. Strategi USAID berupaya untuk

---

<sup>106</sup> U.S Counternarcotics Policy in Afghanistan: Time for Leadership, Hearing before the Committee on International Relations House of Representatives, 109<sup>th</sup> Congress, march 17, 2005—serial No. 109-17., *Op. Cit*, hal. 40,

mengembangkan ekonomi sektor swasta yang akan meningkatkan pendapatan dan mengurangi budidaya poppy. USAID mengalokasikan sebanyak \$141, 3 juta di tahun 2006 untuk mengimbangi 9 provinsi utama produksi poppy. Selain itu, dikembangkan juga proyek pembangunan dan jalan serta memperbaiki sistem pasokan air dan sanitasi. Terdapat juga proyek *cash-for-work* yang dimaksudkan untuk mengurangi pendapatan petani yang hilang ketika memilih untuk tidak membudidayakan poppy.

Menurut USAID dari tahun 2002 hingga akhir tahun 2008, *Alternative livelihood program* (ALP) *cash-for-work* telah mengeluarkan sebanyak \$ 37 juta sebagai gaji kepada 300.000 petani yang mungkin terlibat dalam ataupun mendukung budidaya opium poppy. Lebih dari 414.000 petani menerima benih atau pupuk (atau keduanya) dengan lebih dari 30.000 petani memegang kontrak program USAID. Dalam kontrak tersebut penerima benih dan pupuk dimintai untuk tidak menanam poppy sebagai dukungan atas program CN.<sup>107</sup> Menurut USAID semua bantuan program *alternative livelihood* 100% bersyarat (*Author consultation with USAID Afghanistan Desk Office, January 2006*). Untuk mencapai tujuan tersebut maka upaya *alternative livelihood program* (ALP) dan *eradication* harus saling terkoordinasi dan kuat. Dalam hal ini *Alternative livelihood* diibaratkan sebagai “*carrot*” dalam upaya CN untuk tidak membudidayakan opium. Akan tetapi faktanya terdapat sedikit bukti yang menunjukkan korelasi positif dari ALP terhadap pengurangan budidaya opium.<sup>108</sup> Hal ini menunjukkan bahwa stimulus yang diberikan melalui ALP tidak memiliki pengaruh bagi petani dalam membudidayakan opium.

Pada pendekatan *soft* lainnya dalam *public information* yaitu dengan menghimbau masyarakat Afghanistan untuk tidak terlibat dengan opium menjadi poin penting untuk mendukung upaya CN ini. Dalam *public information*, dilakukan pendekatan terhadap masyarakat melalui berbagai media seperti yang tercermin pada

---

<sup>107</sup> Christopher M. Blanchard, (Agustus, 2009), *Op. Cit.*, hal.45.

<sup>108</sup> “Inspectors General; U.S Departments of State and U.S Department of Defense—Interagency Assessment of the Counternarcotics program in Afghanistan, (Juli 2007), diakses dari, <http://oig.state.gov/documents/organization/90158.pdf>. pada tanggal, 24.06.2012, pukul. 22.22 WIB

gambar III.2 dibawah. Selain itu, dengan menggait tokoh masyarakat dan pemuka-pemuka agama dengan menfatwahkan haramkan opium, ternyata tidak cukup menjadi suatu acuan ataupun memberikan keenganan maupun ketakutan bagi masyarakat/petani Afghanistan untuk membudidayakan opium.



**Gambar 3.4** Stiker, papan pengumuman dan poster kampanye informasi publik (Departemen Luar Negeri AS)<sup>109</sup>

Dengan demikian, yang tampak disini adalah upaya *alternative livelihood* yang diharapkan merupakan opsi bagi masyarakat melalui dorongan dari upaya *public information* tidak cukup signifikan dalam membawa solusi atas masalah peningkatan budidaya opium yang ada di Afghanistan. Dalam artian, petani cenderung memilih opium karena opium telah menjadi bagian dalam kehidupan mereka bertahun-tahun. Selain itu, petani memandang bahwa opium menawarkan keuntungan yang lebih dibandingkan alternatif tanaman lainnya. Kondisi petani tersebut sangat dipicu oleh kendala ekonomi dan didukung oleh kondisi iklim dan tanah serta jenis tanaman opium yang dapat dengan mudah tumbuh di Afghanistan.

<sup>109</sup> “Afghanistan Drugs Control; Despite Improved Efforts, Deteriorating Security Threatens Success of U.S. Goals” (Report to Congressional Committees; United States Government Accountability Office, November 2006), hal. 27, diakses dari, <http://www.gao.gov/new.items/d0778.pdf>.

Berdasarkan pemaparan diatas dapat disimpulkan bahwa, ketidakberhasilan AS menggandeng petani disebabkan oleh beberapa faktor:

1. Kemiskinan petani. Opium hadir dan memberikan pilihan bagi petani untuk menanam opium karena profit yang diberikan.
2. Tradisi. Opium telah ada dalam kurun waktu yang lama di Afghanistan dan dijadikan sebagai obat tradisional, seperti oleh masyarakat di Badakshan.
3. Kondisi tanah dan iklim Afghanistan menjadikan opium menjadi pilihan yang komparatif dibanding dengan tanaman lain.

Selain itu, kegagalan kebijakan CN AS juga dipersulit oleh faktor dari ketidaksistematisan pengimplementasian strategi yang bersumber dari kondisi internal AS. Pada proses strategi dari tujuan keamanan nasional untuk melindungi AS dari serangan dan di dalam *grand strategy*, AS telah memberikan penjelasan rinci mengenai ancaman dengan mengidentifikasi teroris sebagai ancaman nyata dan serius bagi keamanan AS. Hal ini dikarenakan sifatnya yang adaptif dan berkemungkinan memberikan “*surprise attack*” kapan saja.

Dalam hal ini, AS telah menekankan pada penggunaan seluruh instrumen *power* negara untuk melawan teroris. Dalam *National Security Strategy for Combating Terrorism* (NSSCT) AS juga menekankan pada pemutusan hubungan antara narkotik dan terror karena merupakan tujuan utama dari perang AS melawan terorisme. Oleh sebab itu, hal ini pun yang seharusnya menjadi bagian penting bagi AS dalam tindakan yang berhubungan dengan terorisme untuk dijadikan sebagai acuan. Akan tetapi tidak demikian halnya dalam pengimplementasian strategi CN AS di Afghanistan, yang merupakan negara pertama AS melakukan operasi militer atas nama GWoT.

Hubungan Taliban dan Al-Qaeda dalam kategori teroris internasional menjadi sangat kompleks terkait dengan keberadaan opium di Afghanistan yang dijadikan sebagai sumber pendanaan mereka. Secara otomatis pada akhirnya turut berkontribusi terhadap akar permasalahan keamanan/instabilitas Afghanistan. Lekatnya hubungan narkotik dan terorisme/*narco-terrorist* di Afghanistan ditegaskan pula melalui pernyataan Mark Steven Kirk (*representative in congress from the State of Illinois*)

bahwa penyelamatan demokrasi dari narco-teroris pada pertengahan tahun 1990 di Kolombia merupakan hal serupa yang terjadi perbatasan Afghanistan-Pakistan. Kondisi Afghanistan saat ini sebagai sumber penghasilan bagi kelompok teroris dan pemberontak, sama dengan kondisi Kolombia pada tahun 1990an yang saat itu menjadi negara utama penyuplai kokain yang dikendalikan oleh kartel-kartel narkotik bersenjata. Upaya keberhasilan AS dalam dalam CN di Kolombia telah berhasil membongkar kartel disepanjang Colombian Medellin dan Cali Cocaine didukung penuh oleh peran DoD yang agresif dalam program *eradication* dan *interdiction*.<sup>110</sup>

Peran militer yang sedemikian di Kolombia untuk CN tidak seperti di Afghanistan. Sangat miris ketika pada kenyataannya pengimplementasian upaya CN AS di Afghanistan terkendala oleh campur tangan militer. Hal ini tidak sejalan dengan langkah selanjutnya yang harus dilakukan militer dalam perannya sebagai penggerak utama GWOt dalam strategi militer oleh DoD. DoD telah memetakan pasukan militer AS khusus untuk melakukan perlawanan terhadap terorisme di beberapa wilayah dalam satuan komando masing-masing kawasan dengan *area of responsibility*, yakni USCENTCOM—Afghanistan. Akan tetapi, implementasi CN tidak memperlihatkan penempatan pasukan berdasarkan strategi militer dalam strategi operasional. Dalam hal ini, peran CENTCOM dalam CN Afghanistan tidak signifikan. Padahal peran CENTCOM dalam CN Afghanistan dibutuhkan karena berkontribusi terhadap aktivitas terorisme Afghanistan dan jaringannya terkait dengan opium/narkotik.

Akibat militer yang minim terlibat, maka strategi militer dan strategi operasional yang seharusnya menjadi acuan awal dalam CN sebagai instrumen *war on terror* tidak berjalan sebagaimana mestinya. Sehingga efek dari ketidaksistematisan ini menghasilkan suatu perubahan susunan level proses strategi. Perubahan itu menjadi: tujuan nasional, *grand strategy*, strategi taktik, strategi militer dan strategi operasional. Dalam hal ini strategi taktik tercermin dalam lima pilar CN, di mana CN dilihat sebagai bagian integral berdasarkan *Grand Strategy for*

---

<sup>110</sup> Afghanistan on the Brink: Where Do We Go From Here? Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 110<sup>th</sup> Congress, *Op. Cit.* hal 14

*Combating Terrorisme* AS. Terkait hal ini, AS menekankan pada dua hal penting, yakni memutuskan hubungan narkotik dan teroris serta penggunaan seluruh instrumen kekuatan negara baik militer dan non-militer untuk melawan terorisme. Dalam artian sebagai tindakan *preemptive* AS terhadap aksi terorisme.

Ketidaksistematisan ini terlihat bersumber dari peran militer yang enggan untuk terlibat lebih dalam pada implementasi kebijakan CN, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pihak pentagon telah menolak keterlibatan militer sebagai *direct enforcement* CN, pemberian peran dan kewenangan kepada pasukan militer AS untuk menyita narkotik dan hal terkait yang ditemui selama operasi *counterterrorism*. Serta melatih, memperlengkapi, dan memberikan intelijen dan bantuan *airlift* terbatas (helikopter AS Blackhawk dan era soviet Mi-8) kepada tim *interdiction* AS dan Afghanistan. Juga kepada pasukan USCENTCOM untuk menyediakan evakuasi medis, dalam-dukungan ekstrim, pelatihan pilot, dukungan helikopter untuk tujuan-tujuan administrative, dan intelijen untuk misi *law enforcement* CN. Hal ini menunjukkan peran militer yang sepertinya hanya terlihat sebagai pelengkap dalam kebijakan CN tanpa peran dan kontribusi yang signifikan. Padahal CN begitu signifikan membutuhkan peran militer sebagai penyedia keamanan agar kebijakan CN dapat terimplementasikan dengan lancar.

Kontribusi militer yang sedemikian terlihat tidak diseimbangkan dengan kondisi keamanan dan wilayah produksi opium yang harus dijangkau oleh para petugas CN. Takaran yang perlu yang diperhatikan untuk keterlibatan militer adalah pada luasnya wilayah dan kondisi geografis Afghanistan terlebih ketika berada di dalam wilayah kontrol Taliban. Sebagai contoh karena minimnya keterlibatan militer, maka petugas CN harus menjalankan operasinya dengan menggunakan truk melewati daerah pegunungan Afghanistan ataupun program pilar CN yang akan dijalankan terhambat berbulan-bulan karena situasi ketidakamanan yang mengancam keselamatan para petugas CN di wilayah kontrol Taliban. Oleh sebab itu, penolakan ini pun terlihat menjadi ironi ketika dalam tujuan keamanan nasional dan *grand strategy* secara jelas menyorot hubungan perdagangan narkotik dan terorisme sebagai

tujuan utama AS melawan terorisme, tetap justru tidak menjadi acuan bagi militer dalam mengambil tindakan yang penting dalam upaya CN.

Tidak sistematis/berurutannya proses strategi dari tujuan nasional, *strategi raya* yang secara langsung mengarah kepada strategi taktik memungkinkan terjadinya kegagalan kebijakan CN. Kegagalan ini terlihat dari tidak terlibatnya militer secara signifikan sehingga memundurkan posisi strategi militer dan strategi operasional setelah strategi taktik. Oleh sebab itu dari fakta minimnya keterlibatan militer ini dapat disimpulkan bahwa:

1. Tidak ada komitmen kuat dari AS untuk menekan perdagangan opium di Afghanistan.
2. Militer AS tidak memainkan perannya dalam upaya CN. Walaupun keberadaan mereka disana untuk merestrukturisasi kondisi Afghanistan maka ketika berdasarkan laporan AS sendiri bahwa opium merupakan penghambat restrukturisasi Afghanistan ditambah dengan keberadaan opium terkait dengan terorisme (dalam peran AS untuk *counterterrorism* di Afghsnistan)<sup>111</sup>, seharusnya peran militer ini seharusnya dapat lebih signifikan. Oleh sebab itu diperlukan perwujudan upaya bersama dalam CN dan *counterterrorism* AS di Afghanistan. Sama halnya dengan yang dikatakan oleh Kirk bahwa melawan *drugs* dan *terrorism* di Afghanistan dan Pakistan harus dilawan secara bersama-sama maka di Afghanistan dan Pakistan<sup>112</sup>
3. AS gagal menghambat kehadiran terorisme dalam struktur *underlying condition* (lihat gambar 2.1) di Afghanistan. Merujuk kepada *Grand Strategy for Combating Terrorism* yang menyorot struktur terror pada level *underlying conditions*, yang menempatkan indikator kemiskinan dan korupsi sebagai dasar kemungkinan teroris untuk tumbuh dan berkembang, gagal dimplementasikan di Afghanistan

<sup>111</sup> Hubungan *Narcotics dan terrorists; Narco-Terrorisme*: dalam laporan kepada kongres dikatakan bahwa pemerintah Afghan dan AS percaya bahwa pemberontak Taliban dan regional kelompok-kelompok regional yang terkait dengan AL-Qaeda terus mendapat keuntungan dari perkembangan narkotik Afghanistan. pemerintah juga menduga bahwa keuntungan narkotik memberikan dukungan secara finansial dan logistic kepada Al-Qaeda., Christopher M. Blanchard, (December 7, 2004), Op. Cit, hal. 12

<sup>112</sup> Afghanistan on the Brink: Where Do We Go From Here?" Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 110<sup>th</sup> Congress, Op. Cit, hal 14.

4. Lima, pernyataan dalam *grand strategy for combating terorisme* bahwa AS tidak akan membuat pembedaan bagi mereka yang mendukung teroris. Dalam proses implementasinya, hal tersebut tidak menjadi acuan bagi militer. Hal tersebut dapat terlihat dari militer yang memutuskan untuk tidak mau bergabung dalam gerakan CN. Selain itu, mengingat opium berkontribusi terhadap pendanaan berbagai kelompok teroris, ketidakefektifan AS dalam mengurangi jumlah opium menjadi tanda bagi kegagalan AS dalam mencegah tindakan teroris serta dalam melindungi kepentingan AS di dalam dan di luar negeri.
5. AS tidak dapat menghambat jaringan teroris transnasional. Mengacu kepada pola dari jaringan terorisme transnasional (lihat gambar II.2), opium dapat berperan sebagai sumber daya pada pendanaan teroris pada level state, regional, dan global.

Masih menjadi sesuatu hal yang menyebabkan kompleksitas dalam strategi CN adalah peran militer yang menyorot DoD sebagai pihak yang bertanggung jawab atas tindakan militer. DoD secara jelas menolak perluasan keterlibatan militer sebagai *enforcement* dari kebijakan CN. Keterlibatan militer dalam upaya CN di Afghanistan menimbulkan pro dan kontra dalam pemerintahan AS sendiri. Meningkatnya produksi opium Afghanistan tidak berpengaruh sebagai putusan dalam peningkatan kebijakan AS di Afghanistan untuk melibatkan peran militer secara aktif.

Ironi dalam proses kebijakan ini yang suara dari berbagai pihak dalam pemerintahan seperti oleh *Deputy Assistant Secretary of Defense* untuk CN sejak 2004, Ms. Mary Beth Long dan berbagai suara yang dikemukakan dalam pertemuan kongres seperti Mark Steve Kirk ataupun kongres sendiri tidak cukup menjadi acuan bagi lembaga eksekutif untuk menyaringnya dan menambahkan kebijakan tambahan untuk mendorong militer untuk berperan lebih dalam dan serius untuk mengatasi masalah opium yang telah diakui sendiri oleh pihak berwenang militer bahwa memiliki hubungan dengan teroris. Kurangnya kesungguhan dalam implementasi kebijakan dan bahkan dalam proses pengambilan kebijakan di dalam pemerintahan AS, menunjukkan sikap pemerintah AS yang kurang perhatian dalam penerapan komitmennya terhadap Afghanistan untuk kebijakan CN, seperti halnya yang disampaikan oleh Long, bahwa sikap kooperatif kurang ditunjukkan DoD dalam

berkerjasama dengan DEA. Hal ini membelokan arti dari strategi CN oleh AS sendiri karena implementasi dari kerjasama instansi pemerintah masih sangat minim, terlebih khusus menyurut peran DoD. Hal nyata dari minimnya perhatian DoD tersebut pada kenyataannya mempersulit upaya dan operasi CN dalam program *interdiction*. Janji dukungan *airlift* hampir terbilang sangat minim. Hal ini disadari oleh Pihak DEA sendiri yang menyatakan bahwa DoD hanya memiliki sedikit kepentingan terhadap misi CN di Afghanistan.

Pada ranah legislative upaya kongres terlihat menyiratkan peningkatan peran AS di Afghanistan dalam kongres ke 108 dan 109, yakni kongres menghimbau kepada presiden untuk melakukan upaya yang substansial dalam pengurangan produksi narkotik sebagai prioritas dalam GWoT dan juga menghimbau pemerintah untuk mendukung pemberian lingkungan yang aman bagi personil CN. Himbauan itu secara tidak langsung seharusnya menjadi penanda bagi instansi pemerintah untuk aktif dan serius dalam CN Afghanistan serta bagi presiden, yang secara implisit berupaya mengangkat peran DoD dalam kebijakan CN.

Selanjutnya sikap kongres melalui pernyataannya tersebut, menunjukkan peran kongres yang berupaya mendesak presiden untuk memberikan hasil yang substantive terhadap opium dan narkotik di Afghanistan. Pernyataan ini mencerminkan bagaimana minimnya perhatian dan komitmen presiden sebagai kepala negara dalam kebijakan CN AS dan juga menunjukkan seakan-akan peran presiden yang kurang dalam CN di Afghanistan tersebut. Pernyataan ini turut menjelaskan peran militer dipengaruhi oleh minimnya perhatian presiden sebagai kepala Panglima Angkatan Bersenjata (*Chief of the Armed Force*<sup>113</sup>) dan ini jelas merepresentasikan alasan dibalik keengganan peran DoD yang minim sebabkan oleh tindakan pemimpin negara yaitu presiden yDoD berada dalam cabang eksekutif yang dikepalai oleh presiden (*chief executive*), dimana jelas terlihat bahwa, sebelum melakukan ke keputusan militer DoD mendiskusikannya dengan Presiden.

---

<sup>113</sup> Dennis M. Drew and Donald M. Snow, *Op. Cit*, hal. 79

Kompleksitas selanjutnya, ketika kongres berupaya untuk mengajukan pendanaan \$700 juta bagi upaya CN dan kemudian dalam prosesnya hanya mendapatkan \$100 juta karena mendapatkan hasil “failed” dalam pengambilan suara. Kemudian pada contoh yang lain yang dilakukan oleh kongres untuk memberikan \$456 juta bagi CN Afghanistan ternyata mengalami pengurangan hingga tidak melebihi \$100 juta, maka ini mencerminkan terdapat pihak dari kongresnya juga tidak menyetujui adanya kebijakan kuncuran dana besar tersebut untuk diterapkan dalam upaya CN. Jadi, dapat dikatakan bahwa terdapat proses yang alot bagi pemerintah terhadap kebijakan CN, karena berbagai pihak dalam pemerintahan memiliki peran yang berbeda dalam mendukung kebijakan CN, yang pada implementasinya kurang kooperatif.

Kemudian, meyorot pada perluasan keterlibatan militer dalam rancangan UU otorisasi pertahanan yang menyangkut hal-hal seperti amunisi, kendaraan, *aircraft/airlift* dan deteksi, pencegahan, pemantauan dan pengujian peralatan bagi pasukan CN Afghanistan yang hanya dalam taraf ini saja menggambarkan tidak adanya indikasi keterlibatan militer secara mendalam yang mungkin seharusnya bisa dilibatkan sehingga otoritas penempatan pasukan militer untuk melakukan tindakan *direct enforcement*. Akan tetapi hal ini tidak ada dalam proses dan pelaksanaannya.

Pemerintah AS pada kondisi internalnya terhadap CN Afghanistan memiliki kompleksitas keputusan dari segi pendanaan serta peran militer yang tentunya urut menghambat dan sebenarnya menentukan keefektifan peran CN dalam menekan peningkatan opium Afghanistan. Ketika pengambilan keputusan oleh pihak-pihak dalam badan pemerintah saja mengalami kesulitan, maka hal ini juga akan mempengaruhi implementasi kebijakan CN. Peran positif yang berupaya untuk melibatkan kontribusi aktif pemerintah AS untuk upaya CN di Afghanistan yang dilihat oleh beberapa pihak dalam pemerintahan tidak cukup kuat untuk diaplikasikan ketika mereka tidak mempunyai cukup *power* untuk mengambil keputusan tersebut.

Dalam pandangan yang jelas bahwa pendanaan dan militer adalah faktor pendukung penting bagi pelaksanaan kebijakan CN oleh AS terhadap Afghanistan, karena melalui pendanaan dan militer yang maksimal maka akan memungkinkan

kefektifan CN dalam menekan peningkatan opium di Afghanistan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa militer berperan penting dalam kelancaran upaya CN, maka diperlukan peningkatan dukungan militer dan melibatkan peran militer AS secara signifikan untuk menekan kondisi peningkatan opium oleh petani dan Taliban. Karena pelarangan budidaya opium tanpa *direct enforcement* akan kurang memberikan kesan agresif dan efek ketakutan bagi pihak-pihak penganjur peningkatan produksi opium untuk menghentikan aktivitas mereka. Selain itu, juga untuk memberikan keamanan bagi petugas CN untuk beroperasi.

AS harus memahami hubungan teroris dan opium/narkotik Afghanistan secara lebih matang; dalam hal ini, diperlukan adanya penyamaan pandangan mengenai hubungan opium/narkotik yang menghambat rekonstruksi Afghanistan dan terorisme. Sehingga diperoleh kesamaan misi dalam mencapai merestrukturisasi Afghanistan (*stabilitas/peace*) dan menjadikan Afghanistan tidak lagi menjadi tempat yang ramah bagi terorisme internasional. Sebagaimana yang dikatakan pada bab sebelumnya, bahwa diperlukan upaya bersama baik *counterterrorism* dan CN yang saling terkoordinasikan untuk mencapai kondisi Afghanistan yang stabil.

Pengoreksian kembali komitmen AS di Afghanistan sangat diperlukan, terkait dengan keberadaan militer AS. Apabila militer AS ditujukan untuk *counterterrorism*, maka ketika opium memiliki keterkaitan dengan menekan keberadaan terorisme di Afghanistan sebaiknya keterlibatan militer dalam CN menjadi penting. Apalagi dalam mendukung kebijakan CN dalam pilar *interdiction* dan *eradication* serta ALP, maka militer penting untuk menyediakan keamanan bagi personil CN seperti yang dibahas dalam kongres ke 108 dan 109. Berdasarkan pemaparan pada bab 3 yang menyorot faktor eksternal yang juga cekatan dalam perlawanannya, maka yang diperlukan adalah peningkatan sistem keamanan bagi kelancaran dan kesuksesan implementasi pilar CN oleh militer AS.

Dalam hal ini, kebutuhan akan keterlibatan militer memang merupakan hal yang vital untuk mendorong kesuksesan dan lebih menyeimbangkan peran AS dalam melawan peran dan pengaruh pihak-pihak dalam faktor eksternal yang telah disebutkan. Dapat dikatakan, pentingnya militer sangat mempengaruhi peran pilar

CN AS di Afghanistan melihat pada buruknya keamanan Afghanistan. Maka, dibutuhkan keseimbangan nyata dari pilar kebijakan CN yang harus didukung dengan komitmen sungguh pemerintah AS karena upaya CN yang efektif juga bersumber dari dukungan militer yang agresif.

Peran militer yang signifikan sangat diharapkan agar bertindak sesuai kebutuhan yang diperlukan dalam upaya CN terkait untuk turut melakukan operasi dan sebagai pelindung pasukan CN dalam menjalankan tugasnya. Keengganan militer tersebut menciptakan suatu ironi ketika dalam upaya awal AS di Afghanistan militer terlihat sangat terlibat, terlihat pada masa demokratisasi Afghanistan yaitu pada pemilihan secara langsung presiden Afghanistan. Bersama dengan NATO, AS memberikan pengamanan terhadap pemilihan presiden pada September 2004, dalam hal ini AS menyediakan 1,100 pasukan tambahan dari *82<sup>nd</sup> Airborne Division* yang kemudian empat hari setelah pelantikan presiden Hamid Karzai, pasukan AS memulai "*Operation Lightning Freedom*" dilakukan sebagai untuk mengeliminasi pasukan Taliban dan Al-Qaeda terhadap pemilu Majelis Nasional Afghanistan.<sup>114</sup>

Ketidakterlibatan militer secara aktif, hanya akan menyia-nyiakan upaya AS yang telah dicapai di Afghanistan, sebagaimana dilaporkan oleh Letnan Jendral Angkatan udara lance Smith bahwa segala sesuatu yang telah kita (AS) lakukan di Afghanistan akan tidak ada artinya jika kita membiarkan perdagangan narkotik mengambil alih Afghanistan, jadi jelas bagi kita (AS) untuk memainkan peran di sana.<sup>115</sup> Sudut pandang dalam melihat peran krusial militer ini adalah ketika opium membahayakan demokratisasi Afghanistan untuk mencapai kondisi Afghanistan yang stabil dan damai, maka kecenderungan Afghanistan untuk dijadikan tempat bagi berkumpulnya teroris akan sangat berpotensi. Hal tersebut dilihat dari faktor kemiskinan Afghanistan dan instabilitas sistem pemerintah seperti penegakan hukum yang sangat lemah serta pejabat pemerintahannya yang korup. Mengacu kepada hal ini militer akan sangat diharapkan dalam upaya CN, karena yang perlu dilihat dalam kekompleksan situasi di Afghanistan adalah efek domino yang

---

<sup>114</sup> Andrew Feickert, *Op. Cit*, hal. 02-03

<sup>115</sup> *Ibid*, hal. 06

dihasilkan. Satu tindakan dapat berkontribusi terhadap kondisi secara *general* Afghansitan.

Apalagi ketika hal ini dikaitkan dengan keamanan regional Asia Tengah,, opium sangat berkontribusi positif terhadap ketidakamanan kawasan. Sebagaimana mengacu kepada pemahaman dasar bahwa negara turut menciptakan kondisi bagi kawasan, jadi apabila Afghanistan terus ditopang ketidakamanan dari segi opium maka kondisi ini akan berdampak bagi kawasan secara umum dan secara khusus bagi negara disekitarnya, dan hal inilah yang terjadi dengan negara tetangganya Pakistan.. Hubungan kedua negara ini sangat diharapkan dapat berkontribusi terhadap keamanan kawasan akan tetapi kembali lagi kepada hal mendasar bahwa negara harus mampu mengontrol wilayahnya agar aman, akan tetapi tidak demikian dengan Afghanistan dan Pakistan yang masih sangat lemah dalam mengontrol wilayah dan memberi keamanan bagi warganya sendiri. Secara khusus ketika terorisme seperti telah menjadi bagian integral dalam kedua negara ini, terlebih-lebih ketika menyorot pada wilayah perbatasan antar kedua negara yang juga merupakan akses penting bagi ekonomi opium untuk berkembang.

Memang peran militer tidak hanya terbatas pada operasi militer akan tetapi dapat juga berperan yang secara tidak langsung dalam artian tidak terlibat dalam pertempuran seperti melakukan pelatihan militer.<sup>116</sup> Ini pun yang diutarakan oleh pihak otoritas militer/DoD dalam perannya pada upaya CN di Afghanistan. Namun demikian, yang harus diperhatikan adalah seberapa penting miter itu dibutuhkan dengan kata lain harus mengacu kepada kepada tingkat kebutuhan, dimana peran yang sangat kritis diperlukan dalam upaya counternarcotics. Seperti dapat dilihat dari indikator jumlah kerugian tanpa keterlibatan militer pada upaya counternarcotics yang dapat berkontribusi negatif bagi Afghanistan secara keseluruhan, yaitu meningkatnya ketidakamanan di Afghnistan, memberikan cela bagi pejabat korup, dan terutama berkontribusi bagi pendanaan terorisme.

---

<sup>116</sup> *Ibid*, hal. 01

### 3.4 Hubungan Strategi Politik dan Ekonomi AS terhadap Strategi *Counternarcotics* AS

Menyangkut beberapa faktor kegagalan kebijakan CN sebagai strategi untuk menekan peningkatan opium, setidaknya terdapat sudut pandang tambahan yang turut mempengaruhi kegagalan tersebut. Hal ini mengacu kepada keterkaitan strategi secara horizontal pada kebijakan AS terhadap Afghanistan dalam hubungannya dengan strategi CN, yaitu menyangkut strategi politik dan ekonomi AS di Afghanistan.

#### 3.4.1 Strategi Politik AS: Demokrasi<sup>117,118</sup>

Memperluas demokrasi dan Melindungi hak asasi merupakan bagian integral ataupun komponen utama dalam kebijakan luar negeri AS yang ditujukan untuk mengakhiri penindasan, melawan terorisme, dan menjunjung cita-cita AS serta kebebasan di seluruh dunia. Dalam memandang individu negara, AS memanfaatkan berbagai cara diplomatik dan berbagai program untuk memajukan reformasi diberbagai negara. Mendukung hal tersebut, untuk memajukan cita-cita demokrasi secara multilateral AS terlibat diantaranya dalam komisi PBB untuk Hak Asasi Manusia (*United Nations Commission on Human Rights- UNCHR*), komunitas demokrasi, dan organisasi regional seperti OSCE dan OAS. Dalam hal ini AS akan terus memainkan peran utama dalam mempromosikan demokrasi dan hak asasi manusia.

Upaya pendukungan demokrasi tidak hanya meningkatkan nilai-nilai fundamental seperti kebebasan beragama, tetapi juga turut berkontribusi untuk menciptakan dunia yang lebih aman, stabil dan sejahtera dimana AS dapat memajukan kepentingan nasionalnya. Selain itu, demokrasi merupakan kepentingan nasional yang membantu mengamankan negara lain, karena negara yang dipimpin secara demokratis lebih mungkin untuk mengamankan perdamaian, mencegah agresi,

<sup>117</sup> "Strategic Goal 7: Democracy and Human Rights", U.S Department of State, Hal 146. Diakses dari <http://www.state.gov/documents/organization/29312.pdf>, pada pukul 12.00 WIB, 01.07.2012.

<sup>118</sup> "Democracy", diakses dari <http://www.state.gov/j/drl/democ/>, pada 02.07.2012, pukul. 05.15 WIB.

memperluas pasar terbuka, mempromosikan pembangunan ekonomi, melindungi warga AS, memerangi terorisme dan kejahatan internasional, menegakan Hak Asasi Manusia (HAM) dan hak pekerja, menghindari krisis kemanusiaan dan arus pengungsi, memperbaiki lingkungan global dan melindungi kesehatan manusia. Dalam hal ini, AS berusaha untuk:

- a. Mempromosikan demokrasi sebagai sarana untuk mencapai keamanan, stabilitas, dan kemakmuran bagi seluruh dunia,
- b. Membantu negara-negara demokrasi yang baru terbentuk dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi,
- c. Membantu para pendukung demokrasi di seluruh dunia untuk membangun negara demokrasi yang hidup di negara mereka sendiri,
- d. Mengidentifikasi dan mengancam rezim-rezim yang menyangkal warganya hak untuk memilih pemimpin mereka dalam pemilu yang bebas, adil, dan transparan.

AS melihat bahwa dengan membangun nilai-nilai universal ini, maka akan tercipta dunia yang lebih aman dan sejahtera, karena pemerintahan demokratik menjamin perdamaian dan dunia yang dapat terprediksikan, yang bermanfaat bagi AS. Tercatat bahwa selama dua dekade terakhir, terjadi perluasan jumlah negara demokrasi, akan tetapi banyak negara juga yang masih mengabaikan HAM. Dalam hal ini AS akan mencari kesempatan untuk bekerjasama dengan negara-negara tersebut untuk menghasilkan perubahan yang positif, yang kemudian akan memajukan hak-hak perempuan sebagai contoh peran perempuan dalam memperkuat demokrasi, membangun keamanan ekonomi, meningkatkan kepedulian pemerintah terhadap HAM dan meningkatkan toleransi beragama.

#### 3.4.1.1 Demokratisasi Afghanistan

Afghanistan sebelum 9 September 2001 berada dalam kekuasaan Taliban, yang tidak bertoleransi dengan nilai-nilai sosial dan menggunakan fundamentalis Islam untuk membenarkan tindakan represi mereka terutama terhadap perempuan. Akan tetapi setelah 9 September dalam OEF (*Operation Enduring Freedom*) Taliban

serta Al-Qaeda (kolega Taliban) berhasil dihancurkan, yang selanjutnya membuka peluang bagi terciptanya perubahan yang signifikan di Afghanistan. Kemudian pada 5 Desember 2001, Afghanistan bersama masyarakat internasional menandatangani *bonn accord* Untuk membangun kembali Afghanistan<sup>119</sup> Upaya tersebut telah berhasil untuk menentukan kepemimpinan baru Afghanistan yang pada akhirnya mendirikan otoritas pemerintah sementara Afghanistan untuk membentuk pemerintah baru Afghanistan yang resmi<sup>120</sup>. Dalam penentuan kepemimpinan baru Afganistan pada 19 Juni 2002, Loya Jirga<sup>121</sup> menunjuk Hamid Karzai sebagai presiden sementara pemerintahan transisi Afghanistan. Karzai pun melanjutkan kepemimpinannya karena memenangkan pemilu tahun 2004 untuk pemerintahan resmi Afghanistan. Hal ini menunjukkan bahwa Karzai adalah presiden Afghanistan pertama yang dipilih secara demokratis dan pada 7 Desember 2004.<sup>122</sup>

AS melalui USAID berperan untuk demokratisasi Afghanistan yang mana menolong pengimplementasian tujuan politik yang telah ditetapkan dalam *Bonn Agreement*. Dalam hal memperkuat masyarakat sipil, media dan partai politik. Selain itu AS juga menyediakan bantuan teknis, pendidikan kewarganegaraan dan dukungan logistik bagi Loya Jirga darurat dalam membentuk pemerintahan sementara pada saat itu. USAID menyediakan lebih dari 130 penasihat bagi kementerian Afghanistan dan mendanai sekitar 880 posisi staf. Selain itu, USAID juga mendukung pembangunan stasiun radio dan melatih lebih dari 320 wartawan untuk membantu pengembangan media yang bebas dan mandiri. Pada Oktober 2003, USAID dan masyarakat internasional telah membantu pemerintah Afghanistan menetapkan reformasi peradilan, HAM dan komisi konstitusional.<sup>123</sup>

Pemerintah Afghanistan, AS dan internasional mengidentifikasi adanya hubungan antara perdagangan narkotik dan kecenderungan politik dan ekonomi yang

---

<sup>119</sup> *Ibid*, hal. 152.

<sup>120</sup> Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy, (December, 2004), *Op. Cit*, hal 23

<sup>121</sup> Loya jirga adalah dewan agung pemerintahan Afghanistan

<sup>122</sup> "Presiden Hamid Karzai", diakses dari

<http://www.afghanembassy.com.pl/cms/en/government/hamid-karzai>, pada tanggal 14.55 WIB, pukul, 02.07.2012

<sup>123</sup> GAO 2004, hal 28.

negatif yang berkecenderungan mengurangi upaya stabilisasi Afghanistan, penegakan hukum dan memperbaiki fungsi dan ekonomi yang legal. Kecenderungan ini termasuk korupsi dan keberadaan kelompok bersenjata yang bersifat melawan pemerintah Afghanistan dan agenda CN.<sup>124</sup> Laporan Sekretaris umum PBB pada agustus 2004 menyimpulkan perdagangan opium yang dikaitkan dengan “peningkatan level korupsi” lintas Afghanistan “berefek pada pemerintahan di level lokal dan pusat. Pada November 2004, kepala direktorat CN Afghan Mirwais Yasini mengindikasikan bahwa “pejabat pemerintahan tinggi, komandan polisi, gubernur terkait dalam perdagangan narkotik. Beberapa tokoh politik memiliki hubungan dengan perdagangan narkotik atau memegang tanggungjawab terhadap wilayah pembudidayaan opium poppy.<sup>125</sup>

Beberapa ahli mengatakan bahwa uang yang diperoleh dari narkotik mungkin digunakan sebagai pendanaan kampanye oleh kandidat parlemen dan setidaknya terdapat ahli yang mengatakan bahwa yang menjadi kandidat adalah “raja narkotik (*drug lord*)”.<sup>126</sup> Salah satu pejabat tingkat tinggi yang terlibat dalam perdagangan narkotik adalah mantan gubernur provinsi Helmand, Sher Mohammad Akhundzada di mana ditemukan 9 metrik ton opium dikantornya pada bulan Juni 2005. Oleh pemerintahan Karzai tidak mengusut kasus ini justru Akhundzada dipindahkan kebagian lain di pemerintahan.<sup>127</sup> Kasus korupsi lainnya seperti dilakukan pejabat keamanan Afghanistan yang dikatakan menjual kendaraan, bahan bakar dan peralatan yang diberikan oleh AS/pihak internasional untuk menambah gaji mereka. Jenis korupsi dilakukan oleh petugas *eradicator* yang menerima suap agar opium dapat melewati ladang dan juga yang dilakukan oleh pejabat dipengadilan.<sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Christopher M. Blanchard (Desember, 2004), *Op. Cit*, hal.11

<sup>125</sup> *Ibid*, hal. 14

<sup>126</sup> *Ibid*. hal. 15

<sup>127</sup> Christopher M. Blanchard, “Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy” (Desember, 2007), *Op. Cit*, hal. 14.

<sup>128</sup> “*Afghanistan Drug Control: Despite Improved Efforts, Deteriorating Security Threatens Success of U.S. Goals*”, (United States Government Accountability Office: Report to Congressional Committees), November 2006, hal.31

. Transparency International (Organisasi Jerman untuk penilai korupsi pemerintah diseluruh dunia) pada tahun 2008 menempatkan Afghanistan sebagai negara urutan ke 176 dari 180 pemerintah negara yang korupsi.<sup>129</sup> Menurut Menurut *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) on Afghanistan* tahun 2007 *State Department AS* bahwa hubungan antara narkotik dan korupsi tetap menjadi msalah yang ada dalam level provinsi dan distrik pemerintahan. Walaupun pada laporan tahun 2006 menyebutkan bahwa presiden Karzai sangat menentang hal itu.<sup>130</sup> Beberapa langkah anti korupsi Karzai telah direkomendasikan dalam *Studi State Department AS*, pemerintah Afghanistan, dan UNODC yang bertanggungjawab untuk membantu Afghanistan dalam upaya CN . Afghan mengkomitmenkan dirinya pada upaya yang disebut “*Afghanistan Compact*” yang diadopsi pada pertemuan internasional di London pada Februari 2006 dan diratifikais pada konvensi PBB melawan korupsi pada Agustus 2008.<sup>131</sup>

Dalam upaya demokratisasi Afghanistan AS turut berkontribusi dalam *law enforcement* dan *justice reform* Afghanistan. Hampir \$24 juta, AS keluarkan untuk mendukung upaya pemerintah Afghanistan dalam meningkatkan kemampuannya untuk menangkap, mengadili dan mengukum pengedar narkotik dan pejabat korup.<sup>132</sup> Akan tetapi yang menjadi krusial bagi penanganan korupsi di Afghanistan adalah Menurut pejabat kedutaan AS, potensi korupsi diakibatkan oleh gaji yang kecil dan yang seharusnya para pejabat yang korup dikeluarkan dari pemerintahan justru dipindah tugaskan ke divisi lain di pemerintahan.<sup>133</sup>

<sup>129</sup>Kenneth Katzman (Specialist in Middle Eastern Affairs), “*Afghanistan: Government Formation and Performance*”, sebuah laporan *Congressional Research Service* untuk Kongres Amerika Serikat, (Juni, 2009), hal. 06, diakses dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/125945.pdf>, pada 02.07.2012. pukul. 02.05 WIB.

<sup>130</sup> *Op.Cit.* hal. 13.

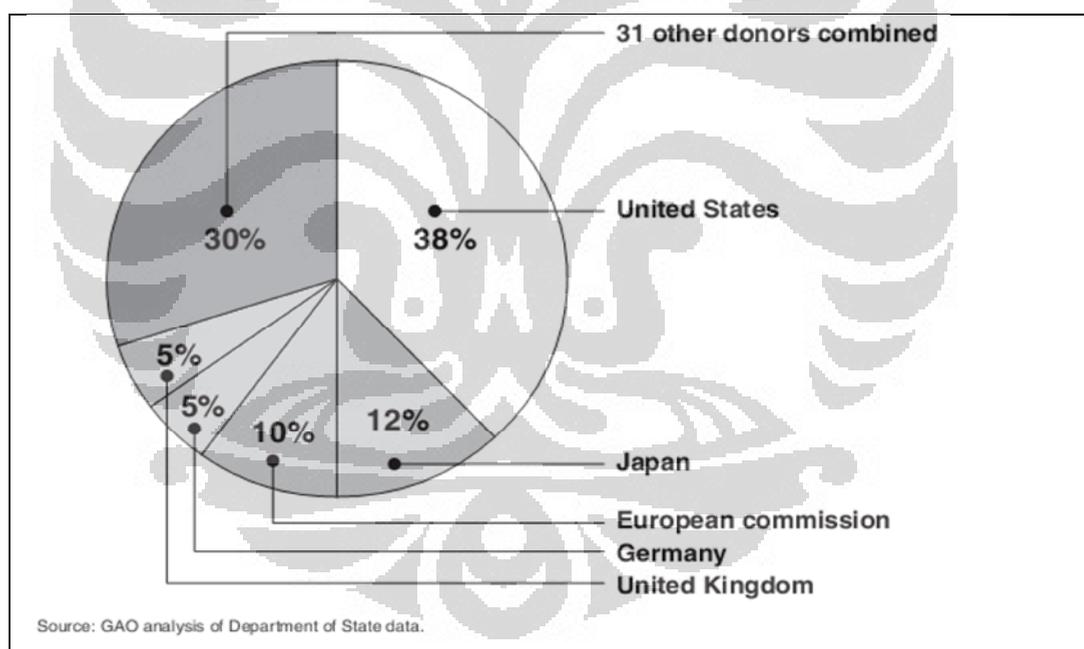
<sup>131</sup> *Ibid*, hal 07.

<sup>132</sup> “*Afghanistan Drug Control: Despite Iproved Effort, Deterirating Security Threatens Success of U.S. Goals*”(GAO, November 2006), Hal.04

<sup>133</sup> “*Afghanistan Drug Control: Despite Improved Efforts, Deteriorating Security Threatens Success of U.S. Goals*”, *Op. Cit*, hal. 31

### 3.4.2 Strategi Ekonomi AS bagi Afghanistan

Sebagai bagian integral dari kebijakan luar negeri AS, demokrasi menjadi acuan utama AS terhadap pemerintahan Afghanistan. Sebagai bagian dalam demokratisasi Afghanistan, pemerintah AS memberikan bantuan ekonomi bagi Afghanistan untuk memperkuat ekonominya. Pada tahun 2002-2003, USAID berkontribusi menyediakan bantuan jangka pendek—kebutuhan kemanusiaan yang darurat, dan dalam jangka panjang yaitu rekonstruksi dan pengembangan orientasi bantuan seperti revitalisasi infrastruktur, meningkatkan kesehatan dan pendidikan, memperkuat ekonomi serta mendukung demokrasi dan pemerintah.<sup>134</sup> Dapat dilihat (gambar 3.5) dari berbagai upaya bantuan internasional terhadap Afghanistan, AS terlihat berkontribusi lebih besar dibandingkan negara yang lain.



**Gambar 3.5** Bantuan AS sebagai persentase bantuan internasional<sup>135</sup>

<sup>134</sup> "Afghanistan Reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress; Improvements in U.S Strategy Needed", (United States General Accounting Office: Report to Congressional Committees), Juni, 2004, GAO-04-403, Hal.11

<sup>135</sup> *Ibid*, hal.15

Upaya AS terhadap penguatan ekonomi Afghanistan dilakukan melalui sektor pertanian<sup>136</sup> yang ditujukan untuk memastikan pasokan makanan, meningkatkan nilai tambah dan produksi ekspor serta merangsang pekerjaan di desa untuk menghidupkan kembali ekonomi pedesaan. Pada sektor pertanian, USAID membantu petani membangun kembali produksi pertanian dengan mendistribusikan sekitar 9.300 metrik ton bibit dan 12.400 metrik ton pupuk dan memperbaiki lebih dari 7000 struktur irigasi pedesaan. USAID juga membantu meningkatkan ekonomi pedesaan dengan memperbaiki lebih dari 70 jembatan dan terowongan serta lebih dari 7.000 km jalan, pada juli 2003.<sup>137</sup>

Oleh Pejabat Senior AS ditunjukkan beberapa upaya untuk membangun ekonomi yang legal di Afghanistan adalah termasuk perluasan jalan dan pendidikan serta pembangunan fasilitas kesehatan, yakni untuk tahun 2002-2007, USAID telah berperan seperti untuk Pembangunan jalan yang dianggap AS sebagai prioritas utama dan telah menjadi kategori proyek terbesar USAID di Afghanistan yang turut dimaksudkan untuk mendukung aktivitas ekonomi. Hal ini penting untuk mendukung petani Afghanistan untuk membawa hasil produksi legal mereka ke pasar. Selain membangun jalan sebagai jalur utama bagi aktivitas ekonomi petani, AS melalui pendanaannya juga membangun jalan yang menghubungkan daerah terpencil ke pusat distrik di beberapa provinsi di wilayah timur Afghanistan.<sup>138</sup> Penting dilakukan penguatan ekonomi Afghanistan karena hal ini sangat penting bagi upaya *counterinsurgency*, dikarenakan menurut U.S *integrated Civilian-Military Campaign Plan*, kemiskinan dan pengangguran yang meluas dieksploitasi oleh para pemberontak

<sup>136</sup> Sektor pertanian merupakan bidang utama bagi pekerjaan masyarakat pertanian dimana sekitar delapan dari sepuluh masyarakat Afghanistan bekerja di sektor pertanian. "Status Report: Afghanistan and Pakistan Civilian Engagement", (United States of America: Department of State), hal 09, diakses dari <http://www.state.gov/documents/organization/176809.pdf>, pada 03.07.2012, pukul. 13.57 WIB.

<sup>137</sup> *Op. Cit*, hal.26

<sup>138</sup> "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy" CRS Report for Congress: Order Code RL30588, updated July 11, 2008, Hal. 49, diakses dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/107203.pdf>, pada 03.07.2012, pukul. 15.00 WIB

dan elemen kriminal untuk direkrut menjadi anggota.<sup>139</sup> Upaya pemerintah untuk membangkitkan ekonomi legal Afghanistan terlihat tetap bertabrakan dengan ekonomi opium yang merupakan sumber pendapatan terbesar Afghanistan. Hal ini kembali turut mengusik predikat Afghanistan sebagai negara termiskin di dunia, yang mana warga pedesaan Afghanistan menghasilkan uang dari kelibatan terhadap pertumbuhan poppy dan juga dikarenakan masyarakat Afghan sendiri yang mendukung pembudidayaan poppy sebagai sarana untuk mencari nafkah karena mereka tidak lagi memiliki alternative lain, seperti yang dikatakan dua dari tiga penduduk Afghanistan yang tinggal di bagian barat-daya Afghanistan.<sup>140</sup>

### 3.5 Analisis

Langkah kebijakan yang diterapkan AS di Afghanistan, jelas merupakan bagian dari strategi politik AS terhadap Afghanistan untuk menggantikan ataupun mengisi kedudukan Afghanistan tanpa pemerintah pasca kejatuhan Taliban. Dapat dilihat bahwa strategi politik AS dalam payung demokrasi terhadap Afghanistan didasarkan pada pengaplikasian kebijakan luar negeri untuk melindungi negaranya dari ancaman, dari negara-negara yang bersifat melawan keesistensian AS seperti Afghanistan pada masa kekuasaan Taliban. Berdasarkan pemaparan sebelumnya bahwa demokrasi merupakan bagian integral dari kebijakan luar negeri AS, maka keputusan AS menginvasi Afghanistan menyiratkan adanya kepentingan AS untuk mendemokratisasi Afghanistan dari pemerintahan yang Taliban yang dengan sangat jelas merupakan ancaman bagi AS, karena Taliban yang merupakan kolega Al-Qaeda yaitu pihak yang diklaim bertanggungjawab atas serangan 9/11. Oleh sebab itu demokrasi menjadi hal fundamental bagi AS untuk diaplikasikan terhadap Afghanistan. Mendukung hal tersebut, terlihat pada gambar 3.5 mencerminkan dukungan AS yang lebih dibandingkan negara lain terhadap Afghanistan.

---

<sup>139</sup> "The Strategic Framework for U.S Efforts in Afghanistan: Congressional Committees" (United States Government Accountability Office, Washington, DC 20548), hal.10

<sup>140</sup> "Afghanistsan on the Brink: Where Do We Go From Here?" Hearing Before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 110<sup>th</sup> Congress, *Op. Cit*, hal. 28

Demokrasi Afghanistan sangat berhubungan dengan stabilitas Afghanistan yang dipengaruhi oleh perdagangan opium poppy. Dalam mencapai cita-cita demokratisasi Afghanistan, pada masa transisi opium telah mencerminkan suatu hambatan bagi tujuan demokrasi Afghanistan yang pada akhirnya diharapkan akan menciptakan kondisi negara yang lebih baik akan tetapi pada kenyataannya justru bagian dari demokrasi ini mengarah kepada kecenderungan negative. Kecenderungan tersebut adalah tindakan korupsi yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang seharusnya membawa masyarakat mencapai cita-cita demokrasi Afghanistan. Alasan mendasar pun terungkap bahwa keunggulan opium yang profitable pun menjadi kunci bagi keterlibatan pejabat pemerintah tersebut dalam pengolahan bahkan perdagangan opium.

Sebagaimana telah disebutkan pada penjabaran diatas, dimana opium dijadikan sebagai batu loncatan untuk menjadi calon pejabat pemerintah. Hal ini jelas menunjukkan suatu ironi dalam pemerintahan yang demokrasi ketika pemerintah secara umum mencoba menekan jumlah opium justru pihak seharusnya menjadi pro terhadap upaya tersebut turut menjadi pelopor peningkatan produksi opium di Afghanistan. Oleh sebab itu, demokratisasi di Aghanistan dapat menjadi pertanyaan kembali karena tidak dapat memberikan kontribusi bagi masyarakat bahkan bagi kondisi pemerintahannya sendiri. Ironi selanjutnya dalam keterhambatan upaya demokratisasi Afghanistan yaitu presiden Hamid Karzai sebagai kepala negara tidak mengambil sikap tegas terhadap pejabat korup dalam artian mengeluarkan pejabat korup tersebut dari pemerintah, akan tetapi hanya dilakukan pemindah tugas sebagaimana contoh gubernur provinsi Helmand. Ini berarti dalam Pemerintah Afghanistan sendiri melalui kepemimpinan presiden Karzai tidak menunjukkan upaya pendukung terhadap demokratisasi Afghanistan yang berfungsi sebagaimana mestinya untuk membawa stabilitas bagi kondisi Afghanistan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa pejabat korup merupakan bagian penghambat terpenting dalam upaya pemerintah mencapai tujuan demokrasi dan terhadap upaya counternarcotics Afghanistan, karena beberapa pihak pemerintah sendiri terlibat dengan pembudidayaan dan pengolahan opium/narkotik.

Menjadi bagian integral dalam mencapai demokratisasi Afghanistan juga menyorot keadaan ekonomi Afghanistan. Dimana untuk pemulihan awal yang baru bagi ekonomi Afghanistan dibutuhkan dukungan segenap masyarakat dan pemerintah. Pembangunan ekonomi ditujukan bagi masyarakat sebagai peggerak ekonomi melalui sektor pertanian yang digeluti oleh mayoritas penduduk Afghanistan, sehingga perbaikan ekonomi dari sektor ini akan melibatkan petani untuk memberikan pekerjaan yang legal. Terutama hal ini menyentuh petani opium Afghanistan akan tetapi opium masih tetap menjadi pilihan.

Keterlibatan AS untuk membangun Afghanistan dari sisi ekonomi pun sejalan dengan upaya CN AS di Afghanistan. Hal ini menyiratkan bahwa terdapat korelasi positif antara upaya penguatan ekonomi dengan upaya *counternarcotics* karena berhubungan dengan upaya untuk mendorong petani khususnya petani opium untuk mendapatkan mata pencaharian yang legal dan layak untuk menafkahi hidup. Dalam upaya tersebut AS telah memberikan berbagai cara dan bantuan seperti pemberian pupuk, bibit, memperbaiki saluran irigasi dan membangun jalan untuk aktivitas ekonomi dan sebagainya diharapkan dapat membuka peluang dan berpotensi menghadirkan kesempatan ekonomi baru bagi masyarakat Afghanistan. Akan tetapi lagi-lagi opium yang lebih menguntungkan dibanding alternatif mata pencaharian yang lain menjadi opsi utama bagi petani untuk memilih opium. Ini berarti kendala pengembangan ekonomi Afghanistan yang legal turut kembali dipengaruhi oleh petani opium.

Sudut pandang lain yang diperoleh adalah ketika petani di wilayah barat daya Afghanistan menyatakan bahwa mereka tidak memiliki opsi yang lain selain pembudidayaan opium. Artinya peran AS tidak mencapai wilayah tersebut, untuk memberikan berbagai alternatif mata pencaharian sebagai opsi bagi para petani. Namun sebagaimana dipaparkan sebelumnya peran AS dalam memberikan bantuan alternatif mata pencaharian bagi petani dipengaruhi oleh peran faktor eksternal (Taliban). Jadi hal tersebut menyiratkan bahwa ketidakmampuan pemerintah dalam upaya memberikan alternatif mata pencaharian bagi petani di beberapa wilayah di

Afghanistan disebabkan oleh peran Taliban dan berbagai elemen ekstrimis anti-pemerintah yang memberikan ketidakamanan bagi petugas USAID.

Dapat dikatakan bahwa strategi politik dan ekonomi AS di Afghanistan terlihat sudah mencoba untuk mendukung pengembangan dan stabilitas Afghansitan. Akan tetapi justru pemerintahan Afghanistan terlihat kurang kooperatif terlebih khusus dalam kasus pejabat korup, yang didukung pula dengan sistem pengadilan yang lemah karena mereka yang tergolong korup juga berada dalam ranah pengadilan. Hal ini kemudian tidak mendukung peran ekonomi dalam memberikan alternatif mata pencaharian yang lain bagi masyarakat Afghanistan.





## **BAB 4**

### **KESIMPULAN**

Dapat dikatakan bahwa proses strategi yang terstruktur seperti yang dikatakan Drew dan Snow, yakni dengan tahapan tujuan nasional, *grand strategy*, strategi militer, strategi operasional, dan strategi taktik pada akhirnya berkemungkinan mencapai kesuksesannya. Akan tetapi, sesuai dengan pernyataan selanjutnya, bahwa terdapat faktor eksternal dan faktor internal (pemerintah pembuat strategi) yang menjawab kegagalan implementasi kebijakan CN AS di Afghanistan. Di mana pertama, faktor eksternal yang mempengaruhi proses strategi, dalam pengimplementasian kebijakan CN adalah bersumber dari Taliban dan Petani opium. Kedua, faktor internal yang dilihat dari terdapatnya ketidaksistematiskan proses strategi dengan susunan yang berubah menjadi tujuan nasional, *grand strategy*, strategi taktik, strategi militer, strategi operasional dan kompleksitas dalam pemerintahan AS dapat menjawab kegagalan implementasi kebijakan CN AS di Afghanistan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan CN sebagai instrumen *war on terror* terbukti gagal, sehingga membenarkan hipotesis penelitian dengan hasil penelitian bahwa masing-masing variabel independen (faktor eksternal yaitu Taliban dan petani, juga sistematika level proses strategi dari tujuan nasional hingga taktik, kompleksitas pengambilan kebijakan dalam proses pembuat kebijakan) mempengaruhi variabel dependen (kebijakan CN sebagai instrumen *war on terror*). Kegagalan kebijakan CN AS di Afghanistan dipengaruhi oleh faktor eksternal yang bersumber dari Taliban dan petani Afghanistan. Petani opium digunakan untuk memenuhi kebutuhan demi bertahan hidup. Baik Taliban dalam memenuhi kebutuhan operasionalisasinya, maupun mayoritas petani untuk menyambung hidup. Kesamaan kepentingan antara Taliban dan kelompok petani Afghanistan mempererat hubungan kerjasama diantaranya.

Kondisi untuk memenuhi kebutuhan dasar melalui sumber yang sama menjadikan petani dan Taliban berperan penting dalam pembudidayaan opium. Peran masing-masing pihak tersebut sangat mempengaruhi implementasi kebijakan CN. Hambatan yang diberikan merupakan respon negatif terhadap keberadaan petugas CN yang dinilai mengancam pembudidayaan opium. Sikap

negatif itu tercermin melalui serangan, penculikan, bahkan pembunuhan petugas CN. Jadi secara jelas, ini menghambat kerja dari petugas CN, apalagi bila diharuskan untuk mengaplikasikan pilar kebijakan CN di wilayah dominasi Taliban.

Penghambat kesuksesan kebijakan ini juga bersumber dari internal AS sendiri. Keterlibatan militer tidak dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam membantu kelancaran implementasi pilar CN. Hal ini disebabkan karena wujud nyata peran militer yang minim dalam pelaksanaan program CN. Ketika perwujudan dukungan saja masih sangat minim, tentu jelas memberikan penegasan pada penolakan campur tangan militer secara mendalam sebagai *direct enforcement* pada kebijakan CN yang dianggap tidak mengandung misi militer.

Terlihat bahwa dalam menerapkan CN, AS tidak menjadikan *grand strategy* NSCT sebagai acuan dalam mengambil tindakan karena pada kenyataannya terlihat bahwa militer oleh DoD sebagai instansi pemerintah tidak memiliki pandangan yang sama dengan instansi pemerintah yang lain (DoJ, DoS, dll) dalam melihat dan terlibat pada implementasi CN. Selain itu, kompleksitas pengambilan kebijakan terlihat pada ranah pemerintahan pada tahap menentukan kebijakan untuk diaplikasikan dalam hal pendanaan dan militer. Hal ini pun pada akhirnya menegaskan bahwa, hanya pemegang “*power*” saja yang mampu mengambil kebijakan untuk diimplementasikan sebagai kebijakan yang mengatasmakan negara.

Menambah hal tersebut hubungan strategi secara horizontal dalam hal ini strategi politik dan strategi ekonomi AS pada prakteknya turut berkontribusi terhadap upaya CN. Akan tetapi masalah terlihat muncul dari internal Afghanistan yang bersifat menghambat upaya CN. Hal ini terlihat dari sifat tidak kooperatif pemerintah Afghanistan terhadap upaya CN yang kemudian berkontribusi negatif terhadap strategi politik dan ekonomi AS terhadap Afghanistan, dimana strategi politik yang bersumber dari pejabat korup berimplikasi terhadap penghambatan pertumbuhan ekonomi legal Afghanistan, yang dilihat dari segi tindakan korupsi.



## DAFTAR PUSTAKA

### **Sumber Buku:**

- Drew, D.M. dan Snow, D. M. 2008. *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*. Alabama : Maxwell Air Force Base; Air University Press
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok : DIA FISIP UI
- Murray, W., Knox, M. dan Bemstein, A. 2008. *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*. Alabama : Maxwell Air Force Base; Air University Press.
- Smith, S., Hadfield, A. dan Dunne, T. 2008. *Foreign Policy; Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press Inc
- Woodcock. (2006). *Socio-Economic & sychological Assesment of Fluctuations and Variations of Opium Poppy Cultivation in key Provinces in Afghanistan: Balkh, Kandahar, Nangarhar and Central Provinces*. Kabul, Afghanistan: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Brisard, C. Jean. 2002. "Terrorism Financing; Roots and trends of Saudi Terrorism Financing" Report prepared for the President of the Security Council United Nations. New York..

### **Sumber Jurnal:**

- Gretchen Peters , 2009. "How Opium Profits the Taliban" No. 62. First published. Washington; Peaceworks.
- Alani, Mustafa. "Organized Criminal Groups and Terrorist Groups - The New Phenomenon of "Narcopolterrorism," diakses dari <http://www.researchsea.com/html/article.php/aid/1166/cid/6>
- Barber, S. "The'New Economy of Terror:' The Financing of Islamist Terrorism," *Global Security Studies*, Vol. 2, No. 1 (Winter, 2011)
- Brisard, J.C. 19 Desember, 2002. "Terrorism Financing; Roots and trends of Saudi Terrorism Financing," *Report prepared for the President of the Security Council United Nations*.
- Eherenfeld, Rachel, "Funding Terrorism: Sources and Methods", diunduh dari [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/lanl/funding\\_terror.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/lanl/funding_terror.pdf)
- Fluomoy, M.A., dan Brimley, S. Juni, 2008. "Finding Our Way: Debating American Grand strategy", *Solarium Strategy Series*. Hal. 61-82.

- Hartelius, Jonas. "Narcoterrorism," diunduh dari [http://www.silkroadstudies.org/new/docs/.../2005/Emma\\_Narcoterror.pdf](http://www.silkroadstudies.org/new/docs/.../2005/Emma_Narcoterror.pdf)
- Human Right Watch. "Human Rights and Drug Policy—Crop Eradication," diunduh dari [http://www.ihra.net/files/2010/11/01/IHRA\\_BriefingNew\\_6.pdf](http://www.ihra.net/files/2010/11/01/IHRA_BriefingNew_6.pdf)
- Kaplan, Eben. "*Tracking Down Terrorist Financing*," diakses dari <http://www.cfr.org/international-crime/tracking-down-terrorist-financing/p10356.htm>
- Layne, Christopher. 1998. "Rethinking American *Grand strategy*; Hegemony or Balance of Power in the Twenty-Frist Century?," *World Policy Journal*, hal. 8-9.
- "NarcoTerrorism", diakses dari [www.silkroadstudies.org/new/docs/.../2005/Emma\\_Narcoterror.pdf](http://www.silkroadstudies.org/new/docs/.../2005/Emma_Narcoterror.pdf)
- "Organized Criminal Groups and Terrorist Groups - The New Phenomenon of "Narcopolterrorism", diunduh dari <http://www.researchsea.com/html/article.php/aid/1166/cid/6>
- Piazza, J.A. "The Opium Trade Patterns of Terrorism in the Provinces of Aghanistan: An Empirical Analysis," diunduh dari [http://www.personal.psu.edu/jap45/Piazza\\_Drugs\\_and\\_Terrorism\\_in\\_Afg\\_han\\_Provinces\\_TPV.pdf](http://www.personal.psu.edu/jap45/Piazza_Drugs_and_Terrorism_in_Afg_han_Provinces_TPV.pdf)
- SEIC Center Anti-Terrorism Task Force Based on Anti-Smuggling and Organized Crime Department (KOM) of Turkish National Police (TNP), "*Narco Terrorism (Global and Regional Overview)*," diakses dari <http://www.osce.org/atu/25180.htm>
- "The Opium Poppy Economy and Counter Narcotics," diakses dari <http://www.cmi.no/afghanistan/?id=309&The-Opium-Poppy-Economy-and-Counter-Narcotics>
- United States Central Command "Military agency", diakses dari <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/centcom.htm>

### **Dokumen Resmi Amerika Serikat:**

- "National Military Strategic Plan for War on Terrorism", diakses dari [http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/gwot\\_stratplan.pdf](http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/gwot_stratplan.pdf).
- "National military Strategy of the United States of America", diakses dari <http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nms.pdf>

- “National strategy for Combating Terrorism”, diakses dari [https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter\\_Terrorism\\_Strategy.pdf](https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf)
- “Afghanistan Drugs Control; Despite Improved Efforts, Derogating Security Threatenes Success of U.S. Goals,” diunduh dari, <http://www.gao.gov/new.items/d0778.pdf> Blanchard, C.M. 2006. “Afghanistan : Narcotics and U.S Policy,” *Congressional Research Service*.
- Blanchard, C.M., “Afghanistan : Narcotics and U.S Policy”, diunduh dari [www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf).
- Hearing Before the Committee On Foreign Affairs House of Representatives 110<sup>th</sup> Congress. Afghanistan on the Brink: Where Do We Go From Here?”. (2007). Serial No. 110-13 Hal 14.
- “DEA Congressional Testimony”, diakses dari <http://www.justice.gov/dea/pubs/cngtest/ct062806.html>
- “Drug Enforcement Administration, U.S Department of Justice, Congressional Budget Submission, FY 2009 Performance Budget,” diunduh dari [http://www.justice.gov/jmd/2009justification/pdf/Tahun Anggaran09-dea.pdf](http://www.justice.gov/jmd/2009justification/pdf/Tahun_Anggaran09-dea.pdf)
- Feickert, Andrew, “Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia,” diunduh dari <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32758.pdf>
- “Inspectors General; U.S Departments of State and U.S Department of Defense—Interagency Assessment of the CN program in Afghanistan”, diakses dari <http://oig.state.gov/documents/organization/90158.pdf>.
- Perl, Raphael F. 2001. “Taliban dan the Drug Trade”, *CRS Report for Congress*, Order Code RS21041, October 5, 2001, Hal. 1-2
- Schweich, T.A. 2007. “*U.S CN Strategy for Afghanistan*. Compiled by the Coordinator for CN and Justice Reform in Afghanistan, Ambassador,” U.S : U.S. Department of State
- “The National Defense Strategy of the United States of America”, diunduh dari <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nds/nds2005.pdf>
- “The National Security Strategy of United States of America,” diakses dari <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>
- “Testimony, Felbab-Brown, “U.S. CN Strategy in Afghanistan,” diakses dari <http://www.brookings.edu/research/testimony/2009/10/21-CN-felbabbrown>
- “United States CN Effort in Afghanistan,” diakses dari <http://state.gov/p/inl/rls/rm/53967.htm>

United States Government Accountability Office. “Afghanistan Drug Control; Despite Improved Efforts, Deteriorating Security Threatens Success of U.S Goals,” diunduh dari <http://www.gao.gov/products/GAO-07-78>

United States General Accounting Office—Report to Congressional Committees. 2004. “Afghanistan Reconstruction: Deteriorating Security and Limited Resources Have Impeded Progress; Improvements in U.S. Strategy Needed”

### **Sumber Artikel Internet:**

“2001: US Declares War on Terror”, diakses dari [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/12/newsid\\_2515000/2515239.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/september/12/newsid_2515000/2515239.stm)

“About U.S. Central Command”, diakses dari <http://www.centcom.mil/about-u-s-central-command-centcom>

“Afghanistan,” diakses dari <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/afghanis.pdf>,

“Afghanistan,” diakses dari <http://www.usaid.gov/locations/asia/countries/afghanistan/>

“Afghanistan Affirmative—Counter-Narcotics,” diunduh dari, <http://debate-central.ncpa.org/wp-content/uploads/2011/02/CN%20in%20Afghanistan.pdf>

“George W. Bush: Declaration of war on terrorism”, diakses dari <http://www.britannica.com/presidents/article-9398253>

“September 11 Terrorist Attacks on the United States,” diakses dari <http://www.encyclopedia.com/topic/9-11.aspx>

“United States Central Command History” diakses dari <http://www.centcom.mil/en/about-centcom/our-history/>