



**IDENTITAS KOLEKTIF AMERIKA SERIKAT DAN MEKSIKO DALAM  
MERIDA INITIATIVE 2008 UNTUK MENANGGULANGI  
PEREDARAN GELAP NARKOTIKA  
(PERIODE 2008-2014)**

*Muhammad Ginong Maulidyatama*

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269  
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

*The Merida Initiative 2008 showed the anomalous relationship between United States and Mexico that have a history of disharmonious relationship over hundreds of years ago. In addition, this study also aims to determine the efforts that have been made between United States and Mexico in implementing the points of agreement on the Merida Initiative 2008. Using constructivism paradigm of collective identity, the research method used in this research is descriptive explanatory method with the variable dependent lies on the collective identity of the United States and Mexico under the Merida Initiative, and the independent variables lies on three determinants of collective identity, which are structural, systemic and strategic factors. Merida Initiative can be regarded as an effective cooperation, since the two countries have implemented the points of agreement in this cooperation positively. It is characterized by the high number of drug seizures, arrested officials of drug cartels, and the continuation of this cooperation. United States and Mexico also described Merida Initiative as a new paradigm in their security cooperation. Merida Initiative has successfully renew the relationship between the two countries, especially in diplomatic relations on security cooperation.*

**Keywords:** *constructivism, drug trafficking, collective identity, bilateral cooperation, United States of America, Mexico*

**1. Pendahuluan**

Amerika Serikat menganggap narkoba sebagai musuh utama masyarakat Amerika Serikat, bukan hanya karena efeknya terhadap kesehatan dan kualitas hidup masyarakatnya, melainkan juga sangat erat hubungannya dengan kriminalitas serta kekerasan yang terkandung padanya. Kriminalitas tidak hanya dilakukan oleh pengguna yang sedang dibawah pengaruh efek narkoba, melainkan juga dilakukan oleh antar kartel yang saling berebut wilayah operasi untuk memperdagangkan narkoba. Kartel-kartel tersebut sebagian

besar merupakan kartel narkoba Meksiko yang berupaya untuk menguasai jalur penyelundupan narkoba ke Amerika Serikat (Seper & Conery, 2010).

Permasalahan narkoba di Amerika Serikat dan Meksiko, yang juga saling berkaitan satu sama lain, membuat kedua negara sepakat untuk bekerjasama dalam mengatasi permasalahan narkoba. Pada tahun 1998, kedua negara memulai kerjasama pertamanya dengan membuat kerangka kerjasama *Bi-National Drug Control Strategy*. Tujuan dari kerangka kerjasama ini adalah untuk menghentikan peningkatan dan mengurangi konsumsi, produksi, dan lalu lintas narkoba di kedua negara. Upaya yang dilakukan adalah dengan berkoordinasi untuk mengobati masalah efek samping yang diakibatkan oleh narkoba dan melindungi keselamatan masyarakat kedua negara akan bahaya dari narkoba, dan membangun upaya-upaya yang diperlukan untuk mengurangi produksi, perdagangan, distribusi, dan konsumsi narkoba di kedua negara (US/Mexico Bi-National Drug Strategy, 1998).

Pergantian kepemimpinan dari Vicente Fox ke Juan Felipe Calderon pada tahun 2006, menyebabkan perubahan arah kepentingan dan prioritas dalam negeri di Meksiko. Sehingga pada tanggal 30 Juni 2008, bertempat di Merida, Negara Bagian Yucatan, Meksiko, Presiden Amerika Serikat pada saat itu, George W. Bush, dan Presiden Meksiko pada saat itu, Juan Felipe Calderon, bertemu dan sepakat untuk mengadakan kerangka kerjasama dalam menangani peredaran narkoba khususnya di kedua negara. Kerangka kerjasama ini dikenal dengan sebutan *Merida Initiative*. *Merida Initiative* ini adalah penyempurnaan dari kerangka kerjasama kedua negara dalam menangani permasalahan narkoba sebelumnya, yaitu kerangka kerjasama *Bi-national Drug Control Strategy*.

Kerangka kerjasama yang telah dibentuk antara Meksiko dengan Amerika Serikat tersebut menunjukkan adanya anomali hubungan kedua negara. Amerika Serikat dan Meksiko memiliki riwayat hubungan yang tidak harmonis. Diawali dengan peristiwa Perang Meksiko dengan Amerika Serikat pada tanggal 25 April 1846 hingga permasalahan imigran gelap yang terjadi di perbatasan Amerika Serikat dan Meksiko. Persoalan imigran gelap ini telah menjadi isu yang serius pada masa Ronald Reagan. Pada pidatonya tahun 1985, Ronald Reagan menegaskan bahwa Amerika Serikat telah kehilangan kendali atas perbatasannya sehingga terjadi "invasi" imigran ilegal ke Amerika Serikat. Oleh karena itu, untuk mengatasi ini, Reagan memposisikan isu imigran ilegal ini sebagai isu yang dapat mengancam keamanan nasional Amerika Serikat. Reagan kemudian memindahkan tanggung jawab pengawasan perbatasan Amerika Serikat, yang sebelumnya berada di bawah pengawasan federal ke dalam wilayah politik yang lebih tinggi (Durand, Massey, Parrado, 1999).

Sikap Amerika Serikat begitu keras dalam menyikapi isu-isu yang berkaitan dengan Meksiko, ditambah lagi riwayat hubungan Amerika Serikat dan Meksiko yang tidak harmonis. Namun, dalam menyikapi isu peredaran gelap narkoba, kedua negara dapat menjalin kerjasama yang berbuah pada dua kerangka kerjasama. Apa alasan yang mendasari kedua negara sehingga bersedia melakukan kerjasama, khususnya dalam kerangka kerjasama *Merida Initiative* pada tahun 2008, yang merupakan kerangka kerjasama kedua antara kedua negara dalam isu peredaran gelap narkoba, dan bagaimana upaya kedua negara dalam mengimplementasikan *Merida Initiative* tahun 2008. Dua pertanyaan tersebut adalah fokus pembahasan yang diangkat dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini menggunakan perspektif konstruktivisme. Asumsi dasar dari konstruktivisme adalah berusaha memahami motif dan peran aktor dalam sistem politik internasional, menjembatani pemikiran rasionalis dan reflektifis, percaya bahwa struktur

dan agen saling berhubungan satu sama lain, menekankan pada peran norma dalam menentukan tingkah laku manusia, serta percaya pada peran institusi dalam sistem politik internasional (Steans et al, 2010: 187). Sebagai sebuah konstruksi sosial, *Merida Initiative* dibangun atas dasar pemahaman yang sama yang terbentuk antara Amerika Serikat dan Meksiko. Hubungan yang terbangun antara Amerika Serikat dan Meksiko menggiring pada pemahaman munculnya identitas kolektif pada kedua negara. Ada empat faktor yang membentuk identitas kolektif antar negara, Alexander Wendt menyebutnya sebagai *master variable*, yaitu *interdependence*, *common fate*, *homogeneity*, dan *self-restraint* (Wendt, 1999: 343). Dari keempat variabel tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga faktor determinan, yaitu faktor struktural, sistemik, dan strategis (Rosyidin, 2015; 58).

## 2. Pembahasan

Penyalahgunaan narkotika di Amerika Serikat seakan tidak terlepas dari budaya yang telah berakar di masyarakat. Sejak tahun 1800-an, narkotika digunakan oleh kalangan kelas atas sebagai ‘barang mewah’ yang masuk ke Amerika Serikat dari benua Eropa (Putri, 2011: 40) hingga menjadi sebuah simbol pergerakan oleh kalangan pemuda 1960-an (Drug Policy, 2015). Peraturan dan undang-undang telah dibentuk oleh pemerintah Amerika Serikat untuk mengurangi pemakaian narkotika hingga melakukan kriminalisasi terhadap produsen dan distributor narkotika di Amerika Serikat, namun penyalahgunaan narkotika terus berlangsung hingga saat ini. Alasan pemerintah Amerika Serikat memberlakukan aturan dan undang-undang untuk menekan konsumsi narkotika pada masa itu adalah narkotika memberikan dampak buruk bagi kesehatan fisik seseorang, memicu tindak kriminal, kecelakaan, memberikan dampak buruk pada pekerjaan dan kualitas pekerjaan seseorang, dan memberikan dampak buruk pada kualitas hidup seseorang (Duke & Gross, 1999: 2-5).

Sedangkan di Meksiko, narkotika pada awalnya lebih dikenal sebagai obat, dan pemerintah Meksiko juga melegalkan tanaman-tanaman narkotika seperti marijuana, opium, dan kokain pada saat itu (History, 2015). Penyalahgunaan narkotika di Meksiko telah merasuk ke seluruh kelas masyarakat di Meksiko dan juga masuk kedalam jajaran elit pemerintahan, politik, dan keamanan di Meksiko (Drug War Facts, 2008). Sangat menguntungkan, rumit dan mengakarnya peredaran gelap narkotika di Meksiko ini yang menyebabkan narkotika menjadi momok di Meksiko hingga saat ini (Astorga, 2015).

Upaya yang telah dilakukan oleh Meksiko untuk mengatasi peredaran gelap narkotika mulai meningkat pada masa Calderon, ditandai dengan Calderon menangani peredaran gelap narkotika dengan mengerahkan kekuatan militer yang masif. Alasan Presiden Calderon melakukan perlawanan besar-besaran terhadap perdagangan gelap narkotika ini di karenakan meningkatnya kekuatan dan produksi narkotika di Meksiko (National Drug Threat Assessment, 2007).

Kerjasama Amerika Serikat dan Amerika Serikat dalam rangka untuk menanggulangi peredaran gelap narkotika bisa dikatakan dimulai pada saat berdirinya *Drugs Enforcement Administrations* (DEA). Secara umum ada tiga bentuk kerjasama antara Amerika Serikat dan Meksiko dalam menanggulangi peredaran gelap narkotika, yaitu *joint operation* atau operasi gabungan, pelatihan, dan pembuatan kerangka kerjasama bilateral. *Joint Operation* yang dilakukan oleh kedua negara dimulai pada tahun 1974 hingga tahun 2007, berikut operasi-operasi yang telah dilakukan kedua negara:

**Tabel 1. Joint Operation Amerika Serikat dan Meksiko Periode 1974-2007**

<b>Joint Operation</b>	<b>Tahun</b>	<b>Hasil</b>
<i>Operation SEA/M (Special Enforcement Activity in Mexico)</i>	1974	Menghambat perkembangan dari organisasi-organisasi perdagangan gelap narkotika yang berbasis di Meksiko.
<i>Operation Endrun</i>	1974	
<i>Operation Trident</i>	1974	
<i>Operation Trizo</i>	1976	Sekitar 22.000 hektar ladang opium telah dihancurkan, dan 4.000 anggota organisasi perdagangan gelap narkotika di Meksiko ditangkap.
<i>Operation Golden Crisp</i>	1999	Ditangkapnya Osiel Cardenas Guillen pada tahun 2003, dan runtuhnya organisasi narkotikanya.
Operasi penangkapan <i>Arellano-Felix Trafficking Organization</i> (AFO)	2000	Ditangkapnya para petinggi AFO dan pemimpin operasi AFO, Benjamin Arellano Felix.
<i>Operation Crossfire</i>	2002	Ditangkapnya 42 pemerintah federal aktif Meksiko.
Operasi penangkapan Kartel Arriolla-Marquez	2006	Ditangkapnya Oscar Arturo Arriola Marquez, dan disitanya aset kartel senilai sekitar \$32 juta.
Operasi penangkapan Zhenli Ye Gon	2007	Uang tunai sejumlah \$207 juta disita di Meksiko, dan Zhenli Ye Gon ditangkap di Amerika Serikat.

Sumber: diolah dari berbagai sumber yang dilakukan oleh penulis

Pelatihan yang dilakukan antara Amerika Serikat dan Meksiko antara lain, Pada tanggal 7 September 2006, DEA menyelesaikan kelas pelatihan keselamatan laboratorium rahasia methamphetamine untuk para penegak hukum Meksiko. Sebanyak 49 penegak hukum Meksiko dari *Federal Preventive Police* (PFP) dan enam orang jaksa dari *Federal*

*Organized Crime Division Prosecutors* (SIEDO) mendapatkan sebulan penuh pelatihan di Akademi Pelatihan DEA di Quantico, Virginia (DEA, 2008: 175).

DEA juga memiliki program pelatihan yang bernama program *Sensitive Investigative Unit* (SIU) Basic Training. SIU *Basic Training* diadakan selama lima minggu di *DEA's Training Academy*, Virginia. Pelatihan ini meliputi instruksi dalam wawancara, perencanaan serangan, pertolongan pertama, pelatihan teknis, wire intercept, dan pelatihan komputer, dan lainnya. Namun, pelatihan dalam SIU Basic Training tidak terbatas pada itu saja, DEA juga menyediakan pelatihan khusus bagi para peserta pelatihan SIU. Contoh kelas pelatihan khusus adalah pelatihan perampasan aset, pencucian uang, dan metode pengumpulan dan analisis intelijen (DEA International Operations, 2007). DEA membuat kelas SIU *Basic Training* bersama dengan peserta dari Mexico dan Guatemala. DEA melaporkan telah melatih lebih dari 1.600 personil asing ada SIU *Basic Training* antara bulan Oktober 1996 hingga Juni 2006 (Inspector General, 2007).

Kerangka kerjasama yang di bentuk kedua negara dalam menangani peredaran narkoba terjadi pada tahun 1997, yaitu *Bi-National Drug Control Strategy*. Tujuan umum dari kerjasama ini adalah untuk menghentikan peningkatan dan mengurangi konsumsi narkoba, produksi, dan lalu lintas narkoba di kedua negara, mengobati masalah efek samping yang dihasilkan oleh narkoba pada bidang kesehatan dan keselamatan masyarakat di kedua negara, dan menyetujui tindakan yang diperlukan untuk mengurangi produksi, perdagangan, distribusi, dan konsumsi narkoba. (US/Mexico Bi-National Drug Strategy, 1998: 2).

Karena tidak maksimalnya kerangka kerjasama *Bi-National Drug Control Strategy*, pada bulan Oktober 2007, Amerika Serikat dan Meksiko merumuskan *Merida Initiative*, sebuah paket bantuan penanggulangan narkoba dan kejahatan kepada Meksiko, dengan usulan bantuan dana dari Amerika Serikat sebesar \$1,4 miliar selama tiga tahun, yaitu dari tahun 2008-2010. *Merida Initiative* ini diusulkan oleh Felipe Calderon dari Meksiko dengan George W. Bush (2001-2009) dari Amerika Serikat di Merida, Negara Bagian Yucatan, Meksiko (Seelke, 2009: 2). Lalu, Pada tanggal 11 Juni 2008, Badan Legislatif Amerika secara resmi menyetujui H.R. 6028, *The Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime Authorization Act* sebagai bentuk legalisasi terhadap *Merida Initiative* (Seelke, 2009: 3).

Dalam pembuatan kerangka kerjasama *Merida Initiative*, konteks hubungan Amerika Serikat dan Meksiko dapat terbentuk karena adanya struktur yang memfasilitasi hubungan tersebut. Identitas kolektif yang terbentuk sehingga dapat menjadi dasar dalam hubungan ini adalah struktur yang mengacu pada bagaimana kedua negara mengidentifikasi satu sama lain sebagai 'teman' atau disebut sebagai intersubyektifitas. Hal ini masuk sebagai faktor struktural, atau faktor pertama dalam membahas penelitian ini.

Amerika Serikat dan Meksiko saling mengidentifikasi satu sama lain sebagai teman, dengan seringnya para perwakilan kepala negara saling melontarkan ungkapan-ungkapan dan *gesture* positif dalam berbagai kesempatan. Contohnya terlihat pada 16 Februari 2001, presiden Meksiko pada saat itu, Vicente Fox menyampaikan "*Let me tell you, Mr. President, that you will always be welcome in this, your home—or, in your language, President, you know that we consider you a friend of Mexico, a friend of Mexican people, and a friend of mine*" (Woolley & Peters, 2001). Kalimat tersebut mengindikasikan sambutan hangat kepada seorang presiden Amerika Serikat. Meksiko dan seluruh rakyat Meksiko menganggap Bush sebagai representasi rakyat Amerika Serikat sebagai teman, dan sahabat. Adapun hubungan harmonis penuh nuansa kepercayaan dan

saling menghormati juga telah berhasil mengembangkan sejarah baru dalam sejarah hubungan bilateral antara Meksiko dan Amerika Serikat. Vicente Fox dalam pertemuannya dengan Bush di Monterrey, Meksiko pada bulan Maret 2002 mengatakan:

*Our two nations have developed a historic level of trust and mutual respect, strengthened by common values and purposes, that has facilitated an unprecedented degree of bilateral cooperation over the past year. It is a high national priority of both nations to continue building on that cooperation over the coming years and harnessing it for the achievement of the important goals of economic and social development, security, and rule of law that are essential to both countries' well-being (Presidency of Republic, 2002).*

Dalam pernyataan tersebut, nampak terlihat bahwa tujuan dan nilai bersama yang dimiliki Meksiko dan Amerika Serikat telah memfasilitasi hubungan kerjasama antara kedua negara. Bahkan dalam pernyataan tersebut, menjadi prioritas nasional kedua negara untuk terus membangun kerja sama yang akan datang untuk mencapai tujuan-tujuan penting dalam pembangunan sosial dan ekonomi, keamanan, dan aturan hukum yang mana sangat penting untuk kesejahteraan kedua negara.

Masuk ke faktor kedua, faktor sistemik, memiliki kaitan dengan interaksi antar negara. Tingkat saling ketergantungan dan kesamaan nilai yang dianut turut membangun identitas kolektif. Tingkat saling ketergantungan dapat diukur dari kerjasama yang dilakukan antar aktor. Sedangkan kesamaan nilai yang dianut dapat diukur dari memiliki homogenitas ideologi, agama, budaya, etnis, dan sebagainya. (Rosyidin, 2015: 59) Tingkat saling ketergantungan Amerika Serikat dan Meksiko meliputi derajat interaksi antar negara dan persepsi terhadap musuh bersama. Tingkat saling ketergantungan yang dapat diukur dari kerjasama antara Amerika Serikat dan Meksiko meliputi kerjasama di berbagai sektor, seperti kerjasama ekonomi, sumber daya, pariwisata, dan juga kerjasama dalam menanggulangi permasalahan perdagangan gelap narkoba. Sedangkan, persepsi terhadap musuh bersama tidak terbatas pada satu bidang isu, namun isu yang paling menonjol dan yang mendapatkan perhatian serius oleh kedua negara adalah isu narkoba.

Derajat interaksi yang tinggi terlihat dari pengembangan kerjasama strategis dalam berbagai bidang. Kerjasama yang paling menonjol dari hubungan Amerika Serikat dengan Meksiko selain kerjasama dalam menanggulangi perdagangan gelap narkoba, adalah hubungan yang kuat dalam kerjasama ekonomi. Kerjasama ekonomi kedua negara didominasi oleh ekspor-impor dan *Foreign Direct Investment* (investasi asing langsung). Amerika Serikat sendiri merupakan mitra dagang terbesar Meksiko. Pada tahun 2008, jumlah perdagangan barang antara Amerika Serikat dengan Meksiko mencapai angka \$367,16 miliar, jumlah ini meningkat \$20,56 miliar dari tahun 2007. Jumlah ekspor Meksiko ke Amerika Serikat dalam sektor barang dan jasa selama satu bulan melebihi jumlah ekspor Meksiko selama satu tahun ke 27 negara di Uni Eropa (United States Diplomatic Mission to Mexico, 2015).

Bagi Amerika Serikat, Meksiko adalah merupakan negara tujuan destinasi terbesar kedua, setelah Kanada, tujuan ekspor terbesar nomor tiga, setelah Kanada dan Cina, dan negara sumber terbesar impor Amerika Serikat. Ekspor barang ke Meksiko mencapai angka \$151,2 miliar pada tahun 2008, yang mana meningkat \$15,3 miliar dari jumlah ekspor barang ke Meksiko tahun 2009 (United States Census Bureau, 2015). Sama seperti tahun sebelumnya, pada tahun 2008, alat-alat mesin dan peralatan transportasi masih menjadi komoditi perdagangan terbesar bagi kedua negara, sedangkan perdagangan kendaraan otomotif menjadi komponen terpenting pada ekspor impor kedua negara. Komoditi ekspor

terbesar Amerika Serikat ke Meksiko lainnya adalah produk minyak bumi, bagian-bagian komputer, jagung, kedelai, dan alat-alat elektronik. Sedangkan impor Amerika Serikat dari Meksiko meningkat \$5,2 miliar, dari \$210,7 miliar di tahun 2007 menjadi \$215,9 miliar di tahun 2008. Lima komoditi terbesar impor Amerika Serikat dari Meksiko adalah minyak bumi dan olahannya, kendaraan bermotor, televisi, telepon selular, dan alat-alat medis (United States International Trade Commission, 2009:5-15).

Amerika Serikat dan Meksiko mempersepsikan isu perdagangan gelap narkotika sebagai musuh bersama kedua negara. Hal ini dikarenakan, masalah narkotika baik di Amerika Serikat maupun Meksiko sudah sangat pelik. Amerika Serikat adalah satu-satunya negara di benua Amerika yang memiliki penduduk dengan tingkat konsumsi narkotika jenis kokain di atas 2%. Sebaliknya, Meksiko adalah pemasok utama kokain di Amerika Serikat, memiliki tingkat konsumsi kokain di bawah 0,5%. Hal yang sama juga berlaku pada tingkat konsumsi ganja. Tingkat konsumsi ganja di Amerika Serikat adalah tingkat konsumsi tertinggi di benua Amerika, yaitu mencapai 14% dari total penduduknya. Sedangkan Meksiko hanya mencapai 1% dari total penduduknya (Vargas & Gonzalez, 2013).

Di Meksiko sendiri, isu narkotika sudah sangat mengancam keamanan domestik Meksiko. Pembunuhan, penculikan, dan pemerasan adalah beberapa tindakan kekerasan karena narkotika yang sudah umum terjadi di Meksiko. Diperkirakan, sejak bulan Desember 2006 hingga bulan Juni 2012 kekerasan dikarenakan narkotika telah memakan 50.000-70.000 korban jiwa (Courtney, 2013: 15). Tingkat pembunuhan tertinggi terjadi pada tahun 2011, yaitu memakan 22.480 korban jiwa (Gomez, 2015).

Persamaan persepsi akan kompleks dan peliknya permasalahan mengenai narkotika di kedua negara, membuat Amerika Serikat dan Meksiko bersama-sama melihat narkotika dan perdagangan gelap narkotika, secara khusus, menjadi musuh bersama. Dimulai dari tahun 1974, pada awal masa pembentukan DEA, hingga sekarang, di bawah kerangka kerjasama *Merida Initiative*, kedua negara terus secara rutin terus menjalin kerjasama-kerjasama dalam menanggulangi permasalahan perdagangan gelap narkotika.

Sedangkan dalam segi kesamaan nilai-nilai domestik, Amerika Serikat dan Meksiko sama-sama menjunjung tinggi nilai demokrasi pada sistem pemerintahan republik federal mereka, sistem ekonomi liberal, dan kedua negara juga sangat menjunjung tinggi dan terus mempromosikan Hak Asasi Manusia. Calderon pernah berkata, *“What are the principles we believe in? Democracy, human rights, but also liberty, property, trade, free trade, free economy”* (White House, 2009).

Faktor ketiga, faktor strategis, meliputi, pertama, kerjasama sebagai bentuk behavioral, yaitu tingginya sikap kooperatif dan komunikasi positif antara Amerika Serikat dan Meksiko yang terbukti dengan kerjasama-kerjasama dalam menanggulangi peredaran gelap narkotika yang telah terjalin selama lebih dari 40 tahun. Sedangkan kedua, praktek diskursif dalam hubungan Amerika Serikat dan Meksiko, yang ditandai dengan pengungkapan-pengungkapan positif yang saling diutarakan kedua negara. Seperti pada pidato Nixon pada tahun 1970 yang menganggap Meksiko sebagai *“friends from south”* yang memperlihatkan kedekatan antara kedua negara. Pernyataan ini diutarakan oleh Nixon pada pidatonya, *“And so, in personal terms, I speak, I am sure, for many in this room who have experiences of visiting Mexico, knowing its people there, or of knowing our friends from the south when they have lived here or have become citizens of our State or of our Nation”* (Woolley & Peters, 1970) dan pada pidato Bush di tahun 2000, mengungkapkan bahwa Amerika Serikat dan Meksiko telah ditakdirkan untuk mempunyai hubungan yang istimewa. Hubungan yang istimewa tersebut disamakan dengan hubungan kuat Amerika

Serikat dengan Kanada dan Britania Raya, "*The United States is destined to have a "special relationship" with Mexico, as clear and strong as we have had with Canada dan Great Britain*" (New York Times, 2000).

Pada awal pembentukannya, Amerika Serikat dan Meksiko merencanakan *Merida Initiative* hanya selama tiga tahun, dari tahun 2008 hingga tahun 2010. Upaya Amerika Serikat dalam mengimplementasikan kerjasama dalam *Merida Initiative* adalah dengan memberikan paket bantuan dana dan teknologi kepada Meksiko. Selama tahun 2008-2010, Amerika Serikat telah memberikan bantuan dana sebesar \$1,5 miliar kepada Meksiko. Jumlah ini lebih besar daripada rencana pemberian bantuan dana kepada Meksiko di awal pembentukan *Merida Initiative*, yaitu sebesar \$1,4 miliar (United States Senate Caucus on International Narcotics Control 112 Congress, 2011: 35). Bantuan dana tersebut berfokus pada pelatihan dan perlengkapan militer dan aparat penegak hukum untuk upayanya dalam melawan narkoba, meningkatkan keamanan perbatasan, dan mereformasi institusi peradilan dan kepolisian Meksiko. Berikut perinciannya:

**Tabel 2. Perincian Pelatihan dan Pengiriman Perlengkapan di Bawah *Merida Initiative***

BANTUAN	TANGGAL PENGIRIMAN
Perlengkapan	
26 kendaraan baja	Mei 2009
62 perangkat komputer	Juni 2009
Peralengkapan pelatihan	Juli & Desember 2009
5 unit <i>X-ray vans</i>	Agustus 2009
<i>Software</i> dan server OASISS	Agustus 2009
Perlengkapan <i>biometric</i>	September 2009 & Januari 2010
<i>Software</i> untuk verifikasi dokumen	September 2009
<i>Balistic Tracing Equipment (IBIS)</i>	September 2009
30 ion scanner	Oktober 2009
Perlengkapan dan pelatihan alat komunikasi penyelamatan	Oktober 2009 & November 2009
Perlengkapan perlindungan personal	Oktober 2009 & November 2009
5 unit helicopter Bell	Desember 2009
10 unit <i>mobile X-ray minivan</i>	Desember 2009
<i>Software Costanza</i>	Februari 2010
100 unit alat tes kebohongan	Maret 2010
13 unit kendaraan baja untuk daerah perkotaan	April 2010
Pelatihan	
230 personil dalam konferensi penyelundupan senjata	April 2009 sampai Oktober 2009
187 personil dari Kementerian Keamanan Publik Meksiko (SSP) dalam pelatihan dan sertifikasi sipir penjara ( <i>corrections instruction</i> )	April 2009 sampai Desember 2009
Pelantikan personil untuk proyek Hak Asasi Manusia dari PBB	Juli 2009



Pelatihan 4.239 penyidik dari SSP	Juli 2009 sampai Januari 2010
Pelatihan lebih dari 10.000 personil Meksiko untuk program pembangunan kapasitas	Agustus 2009 sampai Maret 2010
Pelatihan lebih dari 200 jaksa penuntut dan penyidik Meksiko yang dilatih dalam bidang advokasi, perdagangan manusia, dan ekstradisi	September 2009 sampai Maret 2010
Pelatihan 28 unit anjing pelacak	Oktober 2009 sampai April 2010
Pelatihan 293 personil SSP tingkat menengah dan tingkat senior	Oktober 2009 sampai November 2009
Pelatihan anti penculikan kepada 45 personil Meksiko	November 2009 sampai Januari 2010

Sumber: GAO, 2010:8

Semua bantuan perlengkapan dan pelatihan tersebut telah diterima oleh Meksiko dengan baik. Meksiko tidak hanya bergantung pada bantuan yang telah diberikan oleh Amerika Serikat pada saat itu saja, bantuan yang ada terus dikembangkan oleh pemerintah Meksiko hingga dapat dipergunakan hingga saat ini. Seperti pada program bantuan anjing pelacak yang hingga saat ini terus dikembangkan dan akhirnya di Meksiko dikembangkan akademi pelatihan anjing pelacak yang juga dibantu oleh Amerika Serikat. Juga pada program pelatihan dan sertifikasi sipir penjara (*correctional officer*) pada *New Mexico Corrections Academy*. Kader-kader pada program tersebut setelah mendapatkan sertifikat, juga melatih personil baru, hingga melahirkan hampir 900 orang personil sipir penjara baru (GAO, 2010:9-10).

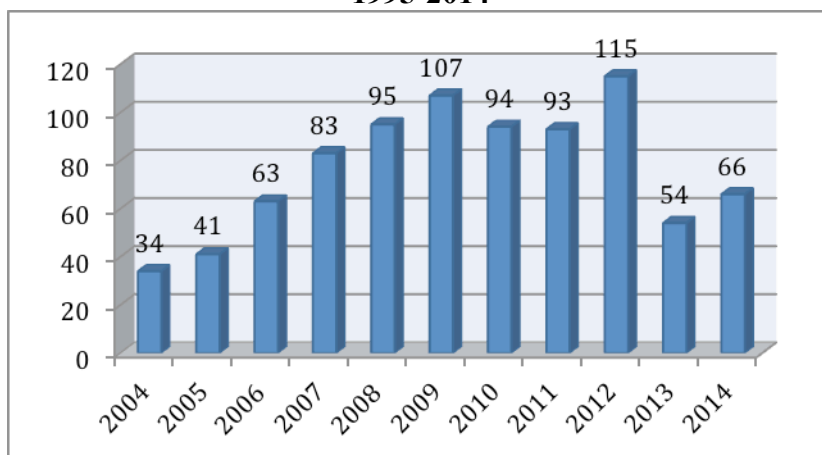
*Merida Initiative* pada masa ini merupakan langkah penting menuju tujuan bersama kedua negara, yaitu untuk memerangi perdagangan gelap narkoba dan untuk menurunkan aktifitas organisasi kriminal di Meksiko. Namun, masih ada satu permasalahan yang belum dapat diatasi dari isu narkoba ini, yaitu masalah kekerasan karena narkoba yang masih terjadi di Meksiko. Hal tersebut yang membuat para pembuat kebijakan di kedua negara harus mengambil tindakan lebih lanjut untuk meminimalisir kekerasan dan perdagangan gelap narkoba di Meksiko (Tekin, 2015:4-5). Atas dasar hal tersebut, *Beyond Merida* lahir.

*Beyond Merida* mulai berlaku pada tanggal 23 Maret 2010 dengan memperluas ruang lingkup upaya-upaya dalam menjaga keamanan dua negara dan lebih berfokus pada pengembangan kapasitas dan pembangunan institusi daripada transfer teknologi dan peralatan seperti kerangka kerjasama sebelumnya. *Beyond Merida* memiliki empat pilar sebagai tujuan strategis kerangka kerjasama ini. Keempat pilar tersebut dijabarkan sebagai berikut (White House, 2015), Pilar pertama, Menghancurkan Kekuatan Kartel Narkoba. Implementasi dari pilar ini adalah dengan diberikannya empat unit pesawat pengintai CASA 235; sistem komunikasi lintas batas negara yang aman yang dibangun pada *sister cities* di daerah perbatasan Amerika Serikat dan Meksiko; dan sembilan unit helikopter UH-60M *Blackhawk* (United States Diplomatic Mission to Mexico, 2015). Pilar kedua, Meningkatkan Kapasitas Sistem Peradilan Meksiko. Implementasi dari pilar ini adalah dibukanya *Mexican National Academy for Penitentiary Administration* di Xalapa, Meksiko oleh Pemerintah Meksiko pada bulan Mei 2009 (United States Diplomatic Mission to Mexico, 2015). *Merida Initiative* juga membantu untuk program peningkatan mutu

lembaga-lembaga penegak hukum Meksiko dan program peningkatan mutu unit investigasi khusus lembaga penegak hukum. Bantuan ini mencakup pelatihan personil, termasuk pelatihan instruktur pada Akademi Kepolisian Meksiko; pelatihan kepemimpinan dan pengawasan, pelatihan keahlian dasar kepolisian; dan berbagai keterampilan investigasi khusus (United States Diplomatic Mission to Mexico, 2015). Pilar ketiga, Membangun Struktur Perbatasan Modern Abad ke-21. Implementasi dari pilar ini adalah pengiriman lebih dari 400 unit anjing pelacak kepada Kepolisian Federal Meksiko, pembangunan fasilitas untuk melatih anjing pelacak di Meksiko dan pelatihan instruktur pelatih anjing pelacak kepada Kepolisian Meksiko; peluncuran *Viajero Confiable* di bandara Cancun, San Jose del Cabo, dan Mexico City,; dan bantuan sebesar \$112 juta untuk pengadaan peralatan inspeksi *non-intrusive*, perbaikan infrastruktur perbatasan, dan pelatihan personil di perbatasan (United States Diplomatic Mission to Mexico, 2015). Pilar keempat, Membangun Komunitas Masyarakat yang Kuat dan Tangguh. Implementasi dari pilar ini adalah pemberian bantuan teknis untuk menciptakan dan perluasan pusat rehabilitasi di Meksiko, dan peluncuran *Merida Initiative Culture of Lawfulness* (United States Diplomatic Mission to Mexico, 2015).

Efektifitas kerangka kerjasama Merida Initiative ini dapat diukur dari tingginya jumlah individu yang diekstradisi dari Meksiko ke Amerika Serikat. Meningkatnya jumlah individu yang diekstradisi sebelum dan setelah implementasi *Merida Initiative* juga dapat menandakan berhasilnya upaya kedua negara dalam menangkap para pelaku kriminal terkait narkoba ini. Tercatat pada tahun 2004 terdapat 34 orang yang diekstradisi oleh pemerintah Meksiko ke Amerika Serikat, angka tersebut terus meningkat setelah Merida Initiative dijalankan pada tahun 2008, yaitu sebanyak 95 orang. Pada masa pemerintahan Calderon, dari bulan Desember 2006 hingga bulan Maret 2009, sebanyak 195 gembong narkoba telah diekstradisi ke Amerika Serikat (Larouchepac, 2009). Berikut grafik jumlah individu yang diekstradisi dari Meksiko ke Amerika Serikat terkait tindakan kriminal narkoba,

**Grafik 1. Jumlah Ekstradisi Terkait Narkoba Dari Meksiko Ke Amerika Serikat 1995-2014**



Sumber: Seelke & Finklea, 2015:20

Selain tingginya jumlah ekstradisi, kesuksesan dari kerjasama *Merida Initiative* ini dapat dilihat dari segi penyitaan narkoba di wilayah perbatasan Amerika Serikat dan Meksiko.

Pada tahun 2008, kedua negara berhasil menyita sekitar 17 metrik kokain, 556 kilogram heroin, 2.201 kilogram *methamphetamine*, dan 1.253.054 kilogram ganja. Sedangkan di tahun 2009, berhasil menyita sekitar 18 metrik kokain, 642 kilogram heroin, 3.477 *methamphetamine*, dan 1.489.673 kilogram ganja. Untuk tahun 2012, Pemerintah Meksiko menyita lebih dari 3 metrik kokain, 1.259 metrik ganja, 182 kilogram heroin, 30 metrik *methamphetamine*, dan 146 metrik *opium*. Pada tahun yang sama juga, Pemerintah Meksiko berhasil menghancurkan 8.659 hektar ladang ganja dan 14.000 hektar ladang *opium*, dan juga berhasil membongkar 267 laboratorium *methamphetamine* (Ramadhani, 2014:84).

### 3. Kesimpulan

*Merida Initiative* dapat dikatakan sebagai sebuah kerangka kerjasama yang efektif dalam tujuannya untuk menanggulangi permasalahan perdagangan gelap narkoba di Amerika Serikat dan Meksiko. Hal ini dibuktikan dengan penangkapan para petinggi dan pemimpin kartel-kartel besar di Meksiko, tingginya angka ekstradisi yang dilakukan Meksiko, dan tingginya narkoba yang berhasil disita oleh kedua negara. Selain keberhasilan-keberhasilan tersebut, Amerika Serikat dan Meksiko juga mendeskripsikan kerangka kerjasama *Merida Initiative* sebagai paradigma baru dalam kerjasama keamanan mereka. Karena, *Merida Initiative* ini telah berhasil memperbarui hubungan kedua negara, terutama pada hubungan diplomatik dalam kerjasama keamanan.

### Daftar Pustaka

- Courtney, Matthew B. (2013). *Drug Trafficking Related Violence and Corruption Among Specific Populations in Mexico*. Kentucky: Eastern Kentucky University.
- Drug Policy. (2015). A Brief History of the Drug War. <http://www.drugpolicy.org/new-solutions-drug-policy/brief-history-drug-war> (diakses pada 14 Juni 2015).
- Duke, Steven B dan Albert C. Gross. (1999). *Americas Longest War Rethinking Our tragic Crusade Against Drugs*. New York: e-reads publication.
- Gomez, Alan. (2015). After years of drug wars, murders decline in Mexico. <http://www.usatoday.com/story/news/world/2015/04/30/mexico-drug-war-homicides-decline/26574309/> (diakses pada 19 September 2015).
- History. (2015). MEXICAN-AMERICAN WAR. <http://www.history.com/topics/mexican-american-war> (diakses pada 4 Februari 2015).
- Putri, Pradiaty Ayu Inayah. (2011). Dampak Kebijakan War On Drugs Amerika Serikat terhadap Keamanan Nasional Meksiko. *Skripsi*. Makassar: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hassanuddin.
- Rosyidin, Mohammad. (2015). *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Ilmu Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Seelke, Clare Ribando dan Kristin Finklea. (2011). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Congressional Research Service.
- Seelke, Clare Ribando dan Kristin Finklea. (2015). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Congressional Research Service.
- Seelke, Clare Ribando. (2009). *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Congressional Research Service.
- Woolley, John dan Gerhard Peters. (1970). 274 - Joint Statement Following Discussions With President Diaz Ordaz of Mexico. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2640> (diakses pada 15 September 2015).

- Woolley, John dan Gerhard Peters. (1970). 283 - Remarks at a Dinner in Coronado, California Honoring President Diaz Ordaz of Mexico. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2650> (diakses pada 15 September 2015)
- Woolley, John dan Gerhard Peters. (1971). Richard Nixon 202-Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3047> (diakses pada 11 Juni 2015).
- Woolley, John dan Gerhard Peters. (1981). Statement on United States Immigration and Refugee Policy. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44128> (diakses pada 15 September 2015).
- Woolley, John dan Gerhard Peters. (2001). The President's News Conference With President Vicente Fox of Mexico in San Cristobal, Mexico. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=45868> (diakses pada 15 September 2015).
- Seelke, Clare Ribando. (2010). *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*. Congressional Research Service.
- Seper, Jerry dan Ben Conery. (2010). Border violence threatens Americans. <http://www.washingtontimes.com/news/2010/apr/01/violent-mexican-drug-gangs-pose-rising-risk-to-ame/> (diakses pada 9 Meri 2015).
- Tekin, Yasemin. (2015). *The U.S. and Mexican Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*. California: Pepperdine University.
- US/Mexico Bi-National Drug Strategy, U.S.-Mex, 1998.
- Wendt, Alexander. (1999). *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press.