

BAB II

LATAR BELAKANG SEJARAH MERIDA INITIATIVE DAN LATAR BELAKANG MUNCULNYA

A. Pengantar

Pada bab 2 ini akan membahas bagaimana kondisi politik sebelum adanya kesepakatan *Merida Initiative* oleh pemerintah Amerika Serikat dengan Meksiko yang di ambil dari berbagai sumber seperti adanya sebuah diskusi, dengar pendapat, dan sidang kongres yang mengarah pada pembentukan *Merida Initiative* tersebut. Secara garis besar menganalisis tentang bagaimana *Merida Initiative* di bentuk, termasuk dampak dari sebuah peristiwa sebelumnya dan wacana politik baik di Meksiko dan Amerika Serikat serta memahami asal-usul *Merida Initiative* yang sangat penting dalam menjawab pertanyaan penelitian utama yaitu: seberapa efektif program *Merida Initiative* bagi kedua negara dalam memberantas peredaran narkotika, apakah hanya menguntungkan bagi salah satu negara saja ataupun merugikan. Asal-usul *Merida Initiative* ditemukan dalam upaya anti-narkotika oleh Amerika Serikat untuk memerangi “Kelompok pengedar narkoba yang terorganisir (Kartel) yang merupakan ancaman yang serius terhadap keamanan regional dan keamanan nasional Amerika Serikat” (Barry, 2011).

Melihat acuan kerjasama yang terjadi sebelumnya antara Amerika Serikat dan Kolombia dalam perang melawan peredaran narkotika yang sangat meresahkan bagi kedua negara. Perang narkotika oleh Amerika Serikat yang sebagian besar berfokus pada *Supply-Side* (Sisi Penawaran). Menurut Coletta Youngers dan Eilen, pendekatan *Supply-Side* (Sisi Penawaran) ini beroperasi dengan anggapan bahwa “Mengurangi pasokan obat terlarang akan membuat perdagangan obat-obatan terlarang menjadi mahal. Dengan maksud seperti ini di asumsikan agar dapat menurunkan

produksi, menaikkan harga, dan akhirnya mencegah warga negara membeli dan menggunakan obat-obatan terlarang” (Youngers & Rosin, *The U.S. “War on Drugs”: Its Impact in Latin America and the Caribbean.*” In *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*, 2005).

Namun, kebijakan Amerika Serikat kemudian lebih memusatkan perhatiannya kepada perbatasan barat daya dari tahun sebelumnya dan sebagai hasilnya konsep dan ide baru dimasukkan dalam desain baru *Merida Initiative*. Secara khusus, Amerika Serikat menetapkan bahwa keamanan perbatasan dan sumber daya masyarakat diperlukan untuk memerangi perdagangan narkoba. *Merida Initiative* juga secara khusus di rancang untuk mengatasi meningkatnya ancaman kejahatan yang terorganisir (Kartel). Ini terjadi setelah adanya serangan teroris 9/11, yang mendorong pemerintah Amerika Serikat untuk menilai kembali hubungannya dengan Meksiko dalam sudut pandang baru, mengingat bakal adanya potensi koneksi antara organisasi teroris dan kejahatan terorganisir, terutama dalam perdagangan narkotika ilegal.

Dalam pembahasan dalam latar belakang sebelumnya sudah menyinggung bahwa, ketika mantan presiden Amerika Serikat George W. Bush dan Presiden Meksiko Felipe Calderon menandatangani kerjasama *Merida Initiative* pada musim gugur tahun 2007. Namun, koordinasi untuk menempatkan agen-agen Meksiko dan personel pendukung Amerika Serikat di lapangan belum terjadi hingga 2008. Departemen Amerika Serikat (DOS) memberikan tanggung jawab keseluruhan untuk kampanye tersebut.

B. Dampak Rencana Kolombia

Berbicara tentang *Merida Initiative* tidak akan lengkap tanpa mengaitkannya dengan asal muasal kerjasama tersebut. *Supply-Side* dan *Plan Colombia* merupakan kebijakan melawan narkoba oleh Amerika Serikat sebelum terjadinya kerjasama *Merida Initiative* ini. Perbandingan dasar dari kedua

kerjasama tersebut sangat di perlukan untuk memahami apa saja dampak yang bakal mempengaruhi munculnya *Merida Initiative* ini. Kehadiran *Plan of Colombia* dalam kebijakan *Counternarcotics* Amerika Serikat sangatlah berkontribusi. Semua berasal dari adanya peningkatan penanaman coca pada tahun 1990-an, ketika bergesernya produksi dari produsen utama di Peru dan Bolivia karena adanya tindakan dalam pemberantasan dan peningkatan larangan terhadap peredaran narkotika. Kebijakan tersebut menghasilkan “Efek Balon” dimana titik fokusnya yaitu menekankan penanaman di negara Kolombia dengan harapan penurunan pada tingkat produksi koka tersebut (Acevedo, Taylor, & Youngers, 2008).

Hasil dari penekanan tersebut, para kartel Kolombia meningkatkan perdagangan kokain mereka secara eksponensial. Bergeser dari langkah-langkah perlindungan pada pertanian, kebijakan pasar terbuka pada 1990-an memaksa petani subsisten untuk fokus pada peningkatan perusahaan ekonomi dalam pertumbuhan coca. Ketika industri obat-obatan terlarang memperluas jangkauan globalnya, negara-negara lain yang terkena dampak mengambil minat lebih besar dalam sumber perdagangan, khususnya Amerika Serikat.

Secara khusus, Washington memperkuat tekadnya untuk menghapuskan perdagangan narkoba dan menciptakan perspektif pemahaman bersama dengan Kolombia (kemudian dikenal sebagai *Plan Colombia*) mengenai dampak perdagangan narkoba. Ancaman yang ditimbulkan oleh perdagangan narkoba mendorong kedua negara untuk bekerjasama dan mengusulkan kerangka kerja bersama untuk tindakan. Di bawah visi bersama ini, kedua negara menerapkan kebijakan *Supply-Side* di wilayah Andes untuk menjelajahi daerah penanaman dan membasmi tanaman.

Plan of Colombia dirancang setelah bertahun-tahun meningkatnya ketegangan bilateral dengan Bogota, sebagian besar berasal dari proses sertifikasi yang kontroversial.

Faktanya, Amerika Serikat mencabut sertifikasi Kolombia sebagai negara dengan mekanisme stabil untuk menahan dan menghapus korupsi dari para pejabatnya pada tahun 1995 dan menarik \$ 35 juta dalam pendanaan anti-narcotics. Proses dekertifikasi memaksa para pejabat Kolombia, terutama Presiden petahana Andrés Pastrana (1998-2002), untuk mempertimbangkan kembali upaya mereka untuk menghadirkan sikap anti-narkoba nasional yang kuat (Veillette, 2005).

Dengan demikian, Pastrana mendekati pemerintah Amerika Serikat dan menyarankan tindakan baru ke Washington. Awalnya Kolombia mengusulkan Rencana tersebut sebagai inisiatif perdamaian yang dirancang untuk mengurangi konflik antara pasukan keamanan Kolombia dan gerilyawan. Tujuan menyeluruhnya adalah untuk memfasilitasi pengembangan "proses produktif, promosi sumber daya manusia, pembangunan infrastruktur perdamaian, penguatan modal sosial dan promosi kelestarian lingkungan," (Acevedo, Taylor, & Youngers, 2008) dengan penyertaan minimal sarana militer.

Namun demikian, Amerika Serikat menginginkan kampanye *Supply-Side*, dengan fokus pada larangan dan pemberantasan, dan menekan Kolombia untuk menyesuaikan tuntutan. Dengan demikian, advokat dan penasihat anti-narkoba Amerika Serikat mengunjungi Kolombia untuk menyelidiki kelayakan situasional dari penerapan *Plan Colombia* yang baru dikembangkan oleh Pastrana. Setelah menyelesaikan penilaian, mereka merekomendasikan penasihat Pastrana untuk meningkatkan ruang lingkup proposal agar mencakup hubungan yang lebih luas dengan strategi organisasi gerilya dan perdagangan obat terlarang yang lebih besar, termasuk peningkatan yang signifikan dalam partisipasi militer.

Karena itu, Rencanakan Kolombia atau Rencana Perdamaian, Kesejahteraan dan Penguatan Negara (judul

resminya), lahir sebagai strategi enam tahun yang berpusat terutama pada penghentian perdagangan narkoba, dengan pemulihan periferal pembangunan sosial dan ekonomi (Plan Colombia: Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State). Rencana tersebut selaras dengan kepentingan AS dan terdiri dari sepuluh elemen strategi penting untuk eksekusi di masa depan: ekonomi, fiskal / keuangan, militer, peradilan dan hak asasi manusia, kontra-narkotika, pengembangan alternatif, partisipasi sosial, pengembangan manusia, perdamaian, dan internasional.

Rencana tersebut secara efektif memastikan bahwa Kolombia akan menerima dana Amerika Serikat jangka panjang untuk memerangi upaya pemberontakan dan anti-narkoba (Youngers & Rosin, Colombia: A Vicious Circle of Drugs and War, 2005). Tren menghubungkan upaya *counterguerrilla* dan anti-narkoba terus berlanjut melalui dekade pertama yang baru milenium oleh penerus Pastrana, Alvaro Uribe Velez (2002-2010).

Plan Colombia menetapkan standar di mana taktik anti-narkotika dan kontra-pemberontakan digabungkan, meninggalkan produsen penting bagi *Merida Initiative*. Uribe menyalahkan gerilyawan atas disparitas ekonomi negara dan ketidakamanan publik, yang memungkinkannya meningkatkan kehadiran pasukan militer yang terlibat dalam rencana tersebut. Bahkan, Uribe merevisi rencana itu sendiri, mengubah judulnya menjadi "Rencana Keamanan Demokratik," yang secara *de facto* meningkatkan sarana militer untuk memerangi pemberontak, sebagian besar mengandalkan dana dan sumber daya Amerika Serikat. Penggantian Uribe, Juan Manuel Santos, mulai menjabat pada 2010, melanjutkan pekerjaan pendahulunya dalam memerangi kejahatan dan perdagangan narkoba (Beittel, 2012).

Dia melanjutkan operasi *Plan Colombia*, yang sekarang hanya disebut sebagai National Rencana Konsolidasi (NCP). NCP menggabungkan upaya pemberantasan dengan

"pendekatan seluruh pemerintah" untuk mengakhiri pemberontakan, dengan meningkatkan militerisasi.

Seperti yang dinyatakan sebelumnya, *Plan Colombia* mempengaruhi kebijakan anti-narkoba Amerika Serikat di Mexico (Abbott, 2011). Pada nilai nominalnya, *Plan Colombia* tampaknya hampir parokial dalam pendekatan *Supply-Side* terhadap tindakan anti-narkoba, sementara *Merida Initiative* dirancang untuk menerapkan fokus yang lebih kontemporer pada perdagangan gelap. Secara teori *Merida Initiative* mengambil posisi yang sama dengan aspek militer, sedangkan *Plan Colombia* mengambil rute langsung ke opsi militer sehubungan dengan pencapaian tujuan kebijakan.

Plan of Colombia awalnya berfokus pada perdamaian, dengan penekanan pada peningkatan dan stabilitas budaya, ekonomi, dan sosial, tetapi pengaruh Amerika Serikat menggoyahkan arahnya sebelum implementasi, menghasilkan praktik-praktik saat ini yang berpusat pada larangan dan pemberantasan. *Merida Initiative* menerapkan upaya lintas front yang lebih luas, termasuk larangan dengan cara militer, serta langkah-langkah kontrol dalam transportasi, pengiriman, dan elemen keamanan perbatasan.

Para pemimpin Meksiko dan Amerika Serikat menyadari dari *Plan Colombia* bahwa upaya larangan dan pemberantasan di Meksiko akan membutuhkan kesejahteraan umum dan infrastruktur yang saling melengkapi langkah-langkah untuk sepenuhnya melibatkan efek perdagangan narkotika ilegal. Menyadari fokus miring *Plan Colombia*, pengembang *Merida Initiative* melihat peluang untuk tidak hanya menghentikan perdagangan narkoba di sumbernya, tetapi juga menghambat pendekatannya ke pasar-pasar utama di luar Mexico.

Selain itu, *Merida Initiative* dirancang untuk menerapkan langkah-langkah untuk menyembuhkan penyebab sosial bagi masyarakat. Menggunakan perdagangan narkoba, termasuk reformasi peradilan untuk memberantas korupsi, serta

langkah-langkah sosial-budaya untuk memerangi masuknya generasi mendatang ke dalam perdagangan narkoba.

Beberapa pelajaran yang dipetik dari *Plan Colombia* termasuk jeda waktu dalam keefektifan, pentingnya menangani masalah-masalah sisi lunak, dan konsekuensi yang tidak diinginkan dari militerisasi dan pelanggaran HAM terkait. Dari *Plan Colombia*, pembuat kebijakan menyadari bahwa perlu waktu untuk mempengaruhi modal produksi dan basis kekuatan organisasi perdagangan narkoba (Frechette, 2007). Karena *Plan Colombia* menerapkan penggunaan kekuatan yang besar dalam waktu singkat, Merida Initiative dipahami sebagai investasi awal dalam kerangka waktu yang jauh lebih panjang (Calderon, President Bush and President Calderon Participle in a Joint Press Availability, 2007). Selain itu, di mana *Plan Kolombia* lalai untuk memberikan dukungan untuk bidang-bidang sisi lunak seperti “investasi dalam modal sosial, infrastruktur, dan produktif proyek” (Lemus, Stanton, & Walsh, 2005). *Merida Initiative* secara tegas akan memasukkan barang-barang itu ke dalam pembuatannya.

Terakhir, Amerika Serikat dan Meksiko tidak ingin melihat pengulangan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pasukan militer dan paramiliter, seperti yang terjadi di Kolombia. akibatnya, *Merida Initiative* secara khusus menyoroti perlunya Meksiko mencurahkan upaya untuk memastikan bahwa norma-norma hak asasi manusia internasional dipatuhi. Ini memerlukan upaya untuk memberikan pelatihan hak asasi manusia bagi personel militer dan polisi, serta peninjauan terhadap semua personel yang dinyatakan bersalah atas pelanggaran dan penuntutan tersebut jika berlaku, termasuk unit militer secara keseluruhan (Berman, Merida Initiative to Cobat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crimes Authorization Act of 2008, 2008). Para pejabat Amerika Serikat berpikir konsekuensi yang tidak diinginkan dari program Supply-Side (yang terkenal di Kolombia) dapat diminimalisir di Meksiko dengan memberlakukan pedoman yang lebih ketat. Namun,

pelanggaran HAM berat memang dilakukan di Meksiko, terlepas dari pedoman yang dinyatakan dalam *Merida Initiative*. Rencana Amerika Serikat-Meksiko, seperti Kolombia-nya rekanan, kurang penegakan dan mekanisme akuntabilitas.

C. Preferensi Dan Struktur Kebijakan Mexico Dari Merida Initiative

Dorongan terciptanya kebijakan *Merida Initiative* ini tidak berasal dari upaya Amerika Serikat secara sepihak, namun adanya dorongan dari para pemimpin Meksiko, dimulai pada masa kepemimpinan Presiden Vicente Fox (2000-2006). Presiden Fox merupakan pemimpin pertama Meksiko yang dipilih secara demokratis setelah kekuasaan PRI selama 74 tahun. Fox mulai menjabat sebagai presiden Meksiko sejak tahun 2000.

Mulai saat itu, dengan cepat ia memperoleh dukungan dan persetujuan dari banyak politisi partai republik di Kongres Amerika Serikat untuk membantunya dalam melakukan operasi anti-narkoba di Meksiko. Sikap fox dalam memerangi “perdagangan narkoba serta pencucian uang menarik perhatian bagi washington, seperti fakta bahwa ia mewakili dari PRI yang sudah lama berurat akar dan sangat korup di tahun-tahun sebelumnya.” (Crandall, 2008).

Fox dengan cepat mulai membangun sebuah hubungan Amerika Serikat-Meksiko yang lebih erat dengan melalui akses perdagangan yang lebih kuat dan tidak terbatas serta ikatan yang lebih besar ke Amerika Serikat. Presiden Bush menerima undangan Fox dan bertemu dengannya di San Cristobal, Meksiko pada Februari 2001 untuk membahas "Kemitraan dalam Kemakmuran" yang akan meningkatkan investasi Amerika Serikat di Mexico (Crandall, 2008).

Pertemuan ini ditandai dialog antara kedua negara yang akan menandakan dimulainya peningkatan kerja sama dan interaksi antara Amerika Serikat dengan Meksiko. Dan pada akhirnya akan membuka jalan bagi terciptanya *Merida*

Initiative. Kedua pemimpin negara terus membahas perbedaan pada isu-isu yang lebih besar seperti Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA), serta isu-isu sensitif secara politis seperti imigrasi. Perkembangan dari diskusi ini akhirnya menyebabkan perubahan kebijakan di kedua negara dan penciptaan "perbatasan bersama program keamanan, yang termasuk dalam tindakan masing-masing negara dalam menolak tindakan sepihak di kedua negara". Ini termasuk konsesi Meksiko untuk "menghentikan imigran gelap sebelum mereka menyeberang ke wilayah lintas batas antar negara," (Crandall, 2008) dan perjanjian Amerika Serikat untuk mengatasi masalah yang disebabkan oleh kebijakan perbatasannya.

Namun, pada peristiwa 9/11 memang sangat mempengaruhi upaya kerjasama antara Amerika Serikat-Meksiko, ketika Washington mengalihkan perhatiannya pada perang di Irak dan Afghanistan. Lebih penting lagi, ketika Amerika Serikat mulai menerapkan perhatian yang lebih ketat pada imigrasi dan keamanan perbatasan, serta menciptakan Undang-Undang Keamanan Perbatasan yang Ditingkatkan pada tahun 2002 serta Keamanan Dalam Negeri.

Kedua masalah tersebut sangat mempengaruhi hubungan Amerika Serikat dan Meksiko, karena pemerintahan Bush jarang berkonsultasi mengenai langkah-langkah ini secara bilateral dengan mitranya yaitu Meksiko. Hubungan itu semakin terhambat oleh penolakan Meksiko untuk mendukung resolusi Amerika Serikat tentang Dewan Keamanan PBB pada tahun 2003 yang mengizinkan pasukan Amerika Serikat memasuki Irak (Crandall, 2008).

Sementara itu di Amerika Serikat, tuntutan domestik untuk undang-undang imigrasi bertentangan dengan harapan Meksiko mengenai perbaikan reformasi imigrasi. Hubungan persahabatan yang harmonis dan sebagian besar ramah antara pemerintahan Bush dan Fox pada akhirnya dipengaruhi dan dirusak oleh masalah keamanan pasca peristiwa 9/11.

Akibatnya, diskusi tentang peningkatan kerjasama perdagangan anti-narkoba tidak secara nyata berjalan dengan baik sampai kepemimpinan Presiden Felipe Calderon di Meksiko pada tahun 2006. Di bawah presiden Calderon, hubungan "amigo" direvitalisasi, karena sifat kedua negara yang saling terkait menjadi sorotan dalam perdagangan ekonomi dan strategi keamanan yang kooperatif.

Pemerintahan presiden Calderon mengajukan kasus dengan menekankan peningkatan lonjakan kejahatan dan kekerasan terkait narkoba, terutama di perbatasan utara (Hamdeh, 2011). Misalnya, setidaknya 8.000 kematian yang disebabkan oleh kejahatan terorganisir dilaporkan pada tahun 2007. Ini menyoroti ketakutan bahwa konflik akan meluas ke sisi perbatasan Amerika Serikat (BBC, Who is behind Mexico's drug-related violence?, 2014).

Sebagai tanggapan, para pemimpin Meksiko mulai mengambil tindakan drastis untuk membalikkan tren kekerasan. Sebagai contoh, Presiden Felipe Calderon memerintahkan 45.000 tentara Angkatan Darat Meksiko untuk bergabung dalam upaya memerangi perdagangan narkoba terlarang dan memulihkan keamanan publik selama dua tahun pertamanya di kantor. Perpecahan internal yang disebabkan oleh organisasi kriminal ini menghadirkan situasi di Meksiko di mana keadaan yang sedang berlangsung dampak narkotika ilegal mengharuskan adanya perubahan kebijakan dan praktik.

Presiden Calderon berusaha untuk memberikan respons yang lebih komprehensif terhadap masalah perdagangan obat-obatan terlarang dengan cara bermitra bersama Amerika Serikat. Hasilnya adalah upaya sungguh-sungguh oleh Meksiko untuk secara aktif melibatkan Amerika Serikat dalam kampanye anti-narkoba melalui kerangka kerja keamanan bersama.

Dalam upaya ini, Meksiko pertama kalinya sejak Perang Dunia II berupaya untuk berkolaborasi militer dengan Amerika Serikat dengan pijakan yang sama, di bawah payung

tanggung jawab bersama untuk memberantas ancama yang ditimbulkan oleh perdagangan narkoba.

Di bawah inisiatif diplomatik Meksiko, presiden Meksiko dan Amerika Serikat bertemu di Mérida, Yucatan, pada bulan Maret 2007 dan memulai diskusi tentang rencana anti-narkoba yang umum (Bush, 2007). Selama pertemuan itu, Presiden Calderon menyatakan bahwa dia sepenuhnya puas atas adanya pertemuan kedua negara tersebut. Kami bertepatan dalam berbagi tanggung jawab inti kami, yang sekarang lebih dari sebelumnya, kebetulan menjadi tanggung jawab bersama." (Calderon, President Bush and President Calderon Participate in a Joint Press Availability, 2012)

Draf pertama dari apa yang kemudian disebut *Merida Initiative* dirilis secara publik beberapa minggu ke depan. Setelah perundingan bilateral di Mérida untuk legislatif. Namun, persetujuan Kongres tidak mudah dan draf pertama *Merida Initiative* menghadapi peningkatan oposisi dari kedua belah pihak.

Misalnya, Washington ingin memaksakan persyaratan pendanaan alokasi rencana untuk memastikan kepatuhan dengan norma-norma internasional tentang hak asasi manusia. Secara khusus, prasyarat untuk memasok dana Amerika Serikat ke Meksiko harus diverifikasi oleh Kantor Presiden sebelum dana dapat dikeluarkan (Berman, MERIDA INITIATIVE TO COMBAT ILLICIT NARCOTICS AND REDUCE ORGANIZED CRIME AUTHORIZATION ACT OF 2008, 2008). Ketentuan-ketentuan ini mencakup persyaratan untuk:

1. Memastikan bahwa "anggota dan unit angkatan bersenjata dan lembaga penegak hukum negara asing tidak terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia."
2. Selidiki dan tuntutan "setiap anggota dari lembaga pemerintah atau entitas mana pun yang menerima bantuan di bawah *Inisiatif Mérida*

yang telah dituduh melakukan pelanggaran HAM pada atau setelah tanggal berlakunya Undang-Undang ini.”

3. Membuat komisi untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan (jika diperlukan) dalam laporan pelanggaran hak asasi manusia.

Persyaratan ini secara alami ditentang oleh Meksiko, yang melihat ini sebagai upaya untuk sekali lagi melembagakan "program sertifikasi untuk negara-negara penghasil narkotika dan transit di kontroversial di Amerika Latin." Amerika dulu memang mematuhi persyaratan, termasuk membangun sistem untuk mengatasi dan mengurangi pelanggaran hak asasi manusia, dan reformasi kelembagaan terkait. Meksiko menganggap kondisi ini sebagai pelanggaran terhadap kedaulatannya.

Misalnya, Ruth Zavaleta, koordinator majelis rendah Kongres untuk Partai kiri Revolusi Demokrat, menolak rencana tersebut, dengan mengatakan, “Kami adalah yang pertama untuk mempertahankan gagasan bahwa Meksiko membutuhkan reformasi ini, bersama dengan kemajuan dalam hak asasi manusia akan tetapi Amerika Serikat tidak dapat membuat tuntutan sepihak.” Negosiasi bilateral dilanjutkan kembali pada tahun 2008 untuk membahas masalah paling kontroversial mengenai implementasi rencana anti-drug bersama. Amerika Serikat mengakui tuntutan politik Meksiko, dan rancangan baru tersebut dengan jelas menyatakan bahwa *Merida Initiative* akan sepenuhnya menghormati hukum Meksiko dan internasional (Obey & R., 2009).

Akibatnya, *Merida Initiative* mempertahankan kedaulatan Meksiko dan tidak memaksakan proses sertifikasi untuk menegakkan kepatuhan penuh dengan persyaratan hak asasi manusia. Rencana itu akhirnya disetujui oleh kedua negara dan ditandatangani menjadi hukum pada Juni 2008.

Merida Initiative berisi empat pilar: (1) Memerangi Kelompok Pidana Terorganisir, (2) Memperkuat

Kelembagaan, (3) Membangun Perbatasan Abad 21, dan (4) Membangun kekuatan militer yang Kuat dan Tangguh (Clinton, 2012).

Di bawah pilar pertama, rencana tersebut berfokus tentang perebutan perdagangan obat bius, melarang perdagangan senjata ilegal, dan pertukaran intelijen antara kedua pemerintah. Pilar kedua berfokus pada reformasi peradilan pidana di Meksiko, termasuk profesionalisasi polisi dan kejaksaan, pengembangan sistem, reformasi infrastruktur dan kebijakan koreksi yang ada, dan pertukaran profesional untuk meningkatkan kapasitas Meksiko dalam memerangi kejahatan terorganisir. Pilar tiga menggabungkan profesionalisasi Polisi Meksiko dan pasukan federal dipamerkan di pilar dua, bersama dengan bantuan Amerika Serikat. Untuk mendapatkan teknologi yang lebih canggih dan tidak terlalu mengganggu. Pilar terakhir menyoroti pentingnya pengurangan permintaan untuk obat-obatan terlarang melalui komunitas yang lebih kuat yang dapat dengan lebih baik melawan efek dari perdagangan ilegal, sembari mempromosikan "budaya keabsahan" yang (secara teori) tahan terhadap godaan perilaku terlarang tersebut.

Selain itu, *Merida Initiative* memberikan sumber daya Amerika Serikat tambahan kepada otoritas Meksiko, terutama dalam bentuk pelatih teknis untuk profesionalisasi, dana dan teknologi yang disebutkan di atas untuk memperkuat sistem dan jaringan komunikasi yang mengumpulkan informasi tentang organisasi obat, serta beberapa helikopter dan pesawat pengintai untuk digunakan dalam operasi perang melawan organisasi narkotika (USDS, 2009).

Berdasarkan laporan-laporan Kongres dan temuan-temuan mereka yang dibahas di atas mengenai kesadaran yang semakin tinggi akan ancaman yang ditimbulkan oleh perdagangan obat-obatan terlarang dan hubungannya dengan terorisme, kita dapat melapiskan informasi ini ke dalam bantuan dana yang dialokasikan untuk Merida Initiative.

Dengan melakukan itu, kita akan dapat memahami unsur-unsur rencana mana yang paling penting berdasarkan tingkat pendanaan kerjasama tersebut. Tabel 1 menunjukkan rincian awal dana yang diminta untuk program tahun fiskal 2008 dan 2009, dua tahun pertama pendirian dan pelaksanaan MI.

Tabel 1. Permintaan Pendanaan Inisiatif Mérida oleh Komponen Program (\$ dalam jutaan)

Type of Funding	FY 2008 Supplemental Request (Mexico)	FY 2008 Supplemental Request (Central America)	FY 2009 Request (Mexico)	FY 2009 Request (Central America)
Counternarcotics, Counterterrorism, and Border Security	306.3	16.6	238.3	40.0
Public Security and Law Enforcement	56.1	25.7	158.5	32.0
Institution Building and Rule of Law	100.6	7.7	30.7	23.0
Program Support	37.0	-	22.5	5.0
Total	500.0	50.0	450.0	100

Sources: U.S. Department of State briefing paper provided to Congressional offices; U.S. Department of State, Congressional Budget Justification for Foreign Operations, FY2009.

Dari tabel tersebut, kita dapat dilihat bahwa sebagian besar dana digunakan untuk menyediakan sumber daya bagi Meksiko, terutama upayanya dalam kontra-narkotika, kontraterorisme, keamanan perbatasan, dan keamanan publik dan penegakan hukum. Tujuh puluh dua persen (\$ 362,4 juta) dari total pendanaan (\$ 500 juta) untuk operasi *Merida Initiative* difokuskan di bidang-bidang yang khas untuk upaya kontra-narkotika pada penekanan pasokan, seperti larangan dan pemberantasan.

Sebaliknya, hanya dua puluh delapan persen (\$ 137,6 juta) dialokasikan untuk membangun dan memperkuat struktur pendukung seperti pembangunan institusi dan dukungan program. Laporan tambahan, seperti Undang-Undang Penyediaan Tambahan Tahun 2008, HR 2642 (PL 110–252) menunjukkan bahwa Amerika Serikat akan mentransfer ke Meksiko \$352 juta di Tahun 2008 (bantuan tambahan) dan \$48 juta di Tahun 2009 (bantuan tambahan dana jembatan), sekali lagi terutama di bidang-bidang yang mendapat perhatian terbesar: kontra-narkotika dan kontraterorisme. Bagian terbesar dari sumber daya *Merida Initiative* tidak mengherankan difokuskan pada bidang aksi langsung kontra-narkotika.

D. Kongres / Sidang Senat : Amerika Serikat

Berbicara tentang asal muasal *Merida Initiative* terbentuk dapat di tinjau pada salah satu sumber dalam pembahasan ini. Menurut sumber dokumen yang ada dari kongres/sidang senat mungkin sebagai suatu cara melihat dengan pola pikir secara menyeluruh dan meresapi bagaimana para legislator Amerika

Serikat mengesahkan dokumen yang mengarah kepada kebijakan *Merida Initiative* nantinya, dengan demikian kita dapat memperkirakan cara-cara dimana *Merida Initiative* ini terbentuk.

Pertemuan kongres ini mengungkapkan tentang lingkungan umum yang ada sebelum adanya persetujuan dan hasil pada implementasi rencana ini, dimana dimungkinkan untuk melihat peningkatan perhatian terhadap upaya kontra narkotika di Meksiko. Pada dokumen publik yang dihasilkan dari kongres ini menunjukkan rasa kewaspadaan yang semakin besar untuk mengambil tindakan pada tahun-tahun setelah adanya serangan teroris pada september 2001 di Amerika Serikat.

Secara khusus, laporan kongres ini mengkonfirmasi bahwa penanganan pada pemberontakan dan memerangi organisasi-organisasi teroris sangat berkorelasi dengan upaya perang melawan narkotika di luar negeri. Memang respon Amerika Serikat terhadap upaya melawan teroris meningkat terhadap minat dalam upaya memerangi narkotika. Pada awal 2001, dokumen Kongres secara khusus menyebutkan perlunya langkah-langkah yang lebih intens untuk memerangi 2 masalah besar yakni perdagangan narkotika dan terorisme (Crane & M, 2001).

Dari anggaran tahunan (TA) 2002 Amerika Serikat tercatat sebanyak \$90 juta di alokasikan untuk akuisisi dan kegiatan lainnya yang terkait dengan implementasi dan penyebaran peralatan deketsi antiteroris dan narkotika terlarang di sepanjang perbatasan Amerika Serikat-Meksiko, perbatasan Amerika Serikat-Kanada, serta pada pelabuhan-pelabuhan Florida dan Gulf Coast (Crane & M, 2001).

Dari \$90 juta yang disediakan untuk upaya antiteroris dan anti-narkotika, lima puluh persen (\$49,604 juta) digunakan secara khusus untuk melindungi perbatasan Amerika Serikat-Meksiko. Laporan ini berlanjut, menyatakan bahwa komite juga berkomitmen untuk memberikan peningkatan khusus

kepada bea cukai dan agen khusus untuk melawan terorisme, narkoba, dan segala bentuk kegiatan pencucian uang (Crane & M, 2001).

Pada tahun 2002 presiden Amerika Serikat menandatangani proposal anggaran untuk mengatur kembali segala infrastruktur pertahanan tanah air Amerika Serikat dan juga pada penanganan terorisme, keamanan perbatasan, dan perdagangan narkoba di masa depan. Pada pembahasan Kongres tersebut secara khusus membahas akan perlunya meningkatkan dana operasi melawan narkoba sebagai upaya mengurangi adanya ancaman teroris.

Selain itu, laporan dari dengar pendapat legislatif tahun 2004 dengan jelas menunjukkan bahwa para pemimpin Kongres mendukung langkah-langkah untuk memperkuat postur pertahanan perbatasan barat daya, dengan memberikan penekanan khusus pada pencegahan dan larangan aliran obat-obatan terlarang ke Amerika Serikat.

Dalam sebuah laporan yang dirilis oleh Komite Pemilihan DPR pada Homeland Security, kegagalan keamanan utama diidentifikasi sebagai akibat dari sifat melemahnya keamanan Amerika Serikat di barat daya. Khususnya, tercatat bahwa program anti-narkotika dan anti-terorisme tidak memiliki infrastruktur, pengawakan, teknologi, dan intelijen yang memadai untuk memerangi kejahatan terorganisir; dengan demikian disarankan perlu ada perbaikan strategi jangka panjang. Pada tahun 2005, Kongres mengarahkan Departemen Keamanan Dalam Negeri dan lembaga Pabean dan Perlindungan Perbatasan Amerika Serikat (CBP) untuk melakukan penilaian terhadap risiko di semua garda masuk pelabuhan Amerika Serikat dengan tujuan “mencegah masuknya teroris, imigran lain yang melanggar hukum, terorisme, narkoba, dan barang selundupan lainnya ke Amerika Serikat.” (King & Peter, 2005).

Pada Kongres tahun 2006 merilis lebih banyak temuan mengenai pentingnya peningkatan pada operasi melawan

narkotika dengan menjalin hubungan yang positif kepada komunitas yang mempengaruhi perdagangan narkotika melalui agen-agen khusus. Ini mengutip perlunya agen anti-narkotika untuk memelihara hubungan ini agar dapat secara efektif bisa memerangi organisasi-organisasi perdagangan narkoba.

Oleh karena itu, Kongres Amerika Serikat sendiri dengan jelas menghubungkan strategi anti-teroris dengan kebijakan anti-narkotika terutama di perbatasan. Kantor Undang-Undang Pengesahan Ulang Kebijakan Pengawasan Narkoba Nasional tahun 2006 menyoroti peningkatan tekad Kongres untuk mendukung langkah-langkah yang sedang dilakukan oleh Kantor Kebijakan Pengawasan Narkoba Nasional (ONDCP) untuk menerbitkan dan melaksanakan Strategi Narkotika Perbatasan Perbatasan Amerika Serikat, yang secara khusus berfokus pada “(Amerika Serikat) Strategi pemerintah untuk mencegah perdagangan obat terlarang melintasi perbatasan internasional antara Amerika Serikat dan Meksiko, termasuk melalui pelabuhan masuk dan antar pelabuhan masuk di perbatasan itu.”

Dengan secara resmi mengarahkan ONDCP untuk melanjutkan kontra-narkotika operasi dan memberikannya keleluasaan untuk mengidentifikasi “sumber daya yang diperlukan untuk memungkinkan lembaga Program Pengawasan Obat Nasional yang relevan untuk menerapkan strategi itu, ”Kongres menunjukkan komitmennya untuk meningkatkan respons nasional AS terhadap ancaman yang ditimbulkan oleh perdagangan narkoba (GPO, 2006).

Kombinasi dari laporan dan dengar pendapat di atas menunjukkan bahwa tingkat upaya yang dirasakan diperlukan untuk memerangi perdagangan narkoba dan kaitannya dengan terorisme. sangat meningkat dalam benak para pengambil keputusan AS. Dengan mengaitkan terorisme dan perdagangan narkoba, para pemimpin AS membangun sebuah lingkungan di mana peningkatan perhatian terhadap satu elemen

(kontraterorisisme) akan mendapatkan dukungan yang lebih besar untuk elemen lainnya (anti-narkotika) dan sebaliknya.

Karena itu, Kongres dipersiapkan untuk membuat rencana aksi untuk memberikan tanggapan langsung yang lebih komprehensif terhadap ancaman yang ditimbulkan oleh perdagangan narkotika ilegal, yang mengarah pada terciptanya Merida Initiative nantinya.

E. Kesimpulan

Bab ini telah menganalisis asal-usul *Merida Initiative* dengan memeriksa dampak dari Rencana Kolombia dan upaya terkait lainnya di wilayah tersebut. Sejarah kontra-narkotika masa lalu dengan Kolombia memengaruhi keputusan Amerika Serikat untuk memasukkan tindakan dalam *Merida Initiative* di luar cakupan taktik *Supply-Side* secara normal. Dalam upaya menghindari beberapa pelanggaran HAM yang ditemui di bawah *Plan Colombia*, langkah-langkah baru ini dimasukkan untuk memastikan respons yang lebih komprehensif terhadap ancaman yang ditimbulkan oleh perdagangan narkotika ilegal.

Selanjutnya, langkah-langkah itu dimaksudkan untuk mengatasi masalah sosial -budaya dan imigrasi Meksiko, serta restrukturisasi kemampuan polisi dan pasukan pengadilan untuk menangani masuknya kejahatan terkait narkoba. Demikian juga, saya menekankan bagaimana Merida Initiative disetujui dalam konteks yang didominasi oleh kekhawatiran peristiwa 9/11, di mana pejabat pemerintah menghubungkan kebijakan anti-teroris dengan upaya anti-narkotika. Kesadaran yang meningkat dan kepedulian terhadap keamanan nasional mendorong Amerika Serikat untuk mengelompokkan dua konsep dan sebagai hasilnya, dana *Merida Initiative* terkonsentrasi pada elemen tindakan langsung dari rencana; yaitu, larangan dan pemberantasan.

Meningkatnya rasa urgensi akibat serangan teroris mendesak Amerika Serikat untuk memberikan respons yang cepat dan terkonsentrasi. Hal ini juga menyebabkan Amerika Serikat mengevaluasi kembali kemitraannya dengan Meksiko, mengingat ancaman bersama perdagangan narkoba oleh kedua negara.

Saya juga menganalisis bagaimana keterlibatan Meksiko membentuk komposisi akhir *Merida Initiative*. Tanpa permintaan dan upaya yang terus-menerus dari legislatif Meksiko, *Merida Initiative* mungkin tidak akan pernah sepenuhnya disetujui. Legislatif Meksiko bekerja tidak hanya untuk meningkatkan hubungannya dengan Amerika Serikat, tetapi juga untuk menciptakan perspektif bersama, berdasarkan ancaman dari perdagangan narkoba ke kedua negara.

Upaya Meksiko untuk bekerja melalui masalah yang diperdebatkan dalam konsep awal Merida Initiative dan mencapai posisi yang lebih adil dengan Amerika Serikat memberikan kehadiran yang signifikan dalam upaya untuk mencapai persetujuan legislatif. Rencana tersebut merupakan titik kritis dalam hubungan Amerika Serikat-Meksiko, mewakili kemajuan kemitraan yang signifikan di Amerika Utara untuk memerangi perdagangan narkoba.

Hasil dari wacana antar-parlemen antara masing-masing negara adalah rencana yang membahas ruang lingkup perdagangan narkoba, dari larangan dan kesejahteraan sosial hingga prosedur peradilan. Rencana final ini menunjukkan niat dan komitmen masing-masing negara untuk dengan sepenuh hati menyediakan aset dan upaya untuk melawan kampanye internasional gabungan. Terlepas dari upaya Meksiko dan Amerika Serikat untuk menetapkan rencana komprehensif untuk memerangi perdagangan obat bius, peruntukan keseluruhan dan ketepatan waktu dana mencegahnya dari memiliki mekanisme yang kuat untuk akuntabilitas dan transparansi.