

BAB III
PENGARUH ORIENTASI POLITIK DAN KEAMANAN
TERHADAP KERJA SAMA *WAR ON DRUGS* DI MEKSIKO
TAHUN 2006-2016

Persoalan *war on drugs* di Meksiko yang sebenarnya menjadi masalah keamanan dalam negeri ternyata gagal untuk diselesaikan oleh pemerintah Meksiko. Salah satu faktor yang menjadikan kartel narkoba sulit untuk diatasi adalah jaringan operasional yang rapi, serta memiliki kekuatan semi militer, baik personel ataupun persenjataan yang cukup lengkap. Hal ini kemudian dipandang oleh Amerika Serikat sebagai potensi ancaman keamanan regional.

Keterlibatan Amerika Serikat bersama dengan faksi-faksi internasional lainnya dalam *war on drugs* di Meksiko ternyata hingga tahun 2016 belum menunjukkan keberhasilan. Ini ternyata tidak lepas dari orientasi para pembuat kebijakan Amerika Serikat terhadap berkembangnya isu terorisme internasional sebagai masalah yang lebih menjadi prioritas bagi negara ini. Pada bab III ini akan diuraikan lebih lanjut tentang kegagalan Amerika Serikat-Meksiko dalam *war on drugs* periode 2006-2016.

A. Kerja sama Meksiko dan Amerika Serikat Dalam Menangani Narkotika dan Obat Bius

Kerja sama Meksiko dan Amerika Serikat dalam menangani narkoba diwujudkan melalui beberapa strategi, di antaranya pengawasan (*monitoring*) wilayah perbatasan, penindakan bersama hingga pembentukan afiliasi aktor-aktor regional, diantaranya adalah Kolombia. Hingga tahun 2016 kerja sama ini ternyata masih belum efektif sepenuhnya dalam menagai narkoba dan kartel narkoba di Meksiko.

1. Bentuk-bentuk Kerja sama

Bentuk kerja sama Meksiko dan Amerika Serikat dalam menangani kartel narkotika dan obat bius merupakan bagian dari skema bantuan pemerintah federal Amerika Serikat yang diwujudkan melalui tiga hal, yaitu :

a. Pelarangan terhadap narkoba (*prohibition of drugs*)

Pelarangan narkoba di Amerika Serikat sudah ada sejak 1860 yang pada masa itu dijalankan untuk mengatur bahan kimia berbahaya yang dikhawatirkan dapat digunakan sebagai racun atau candu. Kemudian di tahun 1885 pemerintah Amerika Serikat kembali membuat peraturan untuk mengatur sirkulasi bahan kimia dan obat-obatan yang meliputi beberapa ketentuan, yaitu pembuatan, pendistribusian, pemasaran dan penggunaan.²⁹

Dalam perkembangannya, pelarangan terhadap narkoba di Amerika Serikat kemudian menyusun undang-undang baru untuk mengatur

²⁹ “War on Drugs”, dalam https://www.scribd.com/fullscreen/56924096?access_key=key-xoixompjejnky70a9mq, diakses pada tanggal 3 Maret 2018.

penyalahgunaan narkoba dengan memberikan kewenangan terhadap dokter, apoteker dan pihak-pihak yang memang memiliki kewenangan atas penggunaan obat-obatan terlarang tersebut. Amerika Serikat juga menjalankan kebijakan lainnya, di antaranya CSA (*Controlled Substance Act*) Tahun 1970, *Anti Drugs Abuse Act* Tahun 1986 dan *Efficacy of War on Drugs* Tahun 2001.³⁰ Kebijakan-kebijakan perundang-undangan ini mampu digunakan sebagai payung hukum bagi paratur untuk membendung penyalahgunaan narkotika yang masuk ke Amerika Serikat, khususnya yang berasal dari Meksiko.

b. Bantuan Militer (*Military Aid*)

Bantuan militer Amerika Serikat dalam kebijakan *war on drugs* terhadap pemerintah Meksiko diwujudkan dengan memberikan berbagai bantuan, baik anggaran ataupun dukungan teknis. Wujud bantuan teknis, di antaranya hibah kendaraan tempur taktis berpengerak 4 X 4 jenis Hammer versi militer, bantuan senjata ringan jenis M 16 generasi terbaru sebanyak 300 unit untuk digunakan angkatan darat dan kepolisian federal meksikok, serta fasilitas pengacak sinyal yang dapat digunakan untuk mengacaukan komunikasi para kartel narkoba. Sedangkan bantuan anggaran yang diberikan Amerika Serikat ini mencapai puluhan juta US Dollar yang telah dialokasikan sejak tahun 1992 kemudian mulai kembali

³⁰ “Developing Tomorrow of Drugs Policy”, dalam <https://www.whitehouse.gov/ondcp/>, diakses pada tanggal 5 Maret 2018.

pada tahun 2006 yang terbagi melalui beberapa tahapan. Gambaran tentang hal ini lihat tabel 3.1. sebagai berikut :

Tabel 3.1.

Bantuan Anggaran Amerika Serikat ke Meksiko Dalam War on Drugs

Periode 2006-2015

No.	Tahun	Jumlah (Juta Us Dollar)
1.	2006-2007	84,9
2.	2008-2009	112,7
3.	2010-2011	114,8
4.	2012-2013	72,3
5.	2014-2015	55,8

Sumber : Dolah dari Joice P. Kaufman, *The US Foreign Policy : The Otherside of Tradition*, Palgraff Mc Millan, London and New York, 2015 dan “Mexico War on Drugs : What Has Achieved ad How US Involved”, dalam <https://www.theguardian.com/news/2016/dec/08/mexico-war-on-drugs-cost-achievements-us-billions>, diakses pada tanggal 4 Maret 2018.

c. Intervensi Militer (*Military Intervention*).

Intervensi militer merupakan dukungan Amerika Serikat selanjutnya terhadap Meksiko dalam *war on drugs* dijalankan melalui pelatihan personel, di mana Pada tahun 2014 DEA (*Drugs Enforcement Agency*) kepada kepolisian federal Meksiko dengan memberikan pemahaman dan pelatihan tentang *money laundering* (pencucian uang) kartel narkoba dan jaringan narkoba regional. Bentuk intervensi selanjutnya adalah pelatihan dari US Army kepada angkatan darat Meksiko dalam sistem pengamanan perbatasan dan sistem perang kota. Nantinya intervensi ini akan dapat membentuk hubungan yang solid antar Meksiko dan Amerika Serikat dalam menangani kartel obat bius.

2. Hambatan Dalam Kerja sama

Berbagai bentuk kerja sama antara Meksiko dan Amerika Serikat dalam menangani kartel narkoba dan obat bius melalui intervensi dan dukungan militer, serta melalui regulasi ternyata hingga tahun 2016 masih mengalami berbagai hambatan. Hal ini sesuai dengan pernyataan David Anderson yang menjabat sebagai Deputy US Marshall bahwa :

“...kerja sama *war on drugs* membutuhkan energi yang sangat besar. Pengamanan perbatasan dan penindakan bersama ternyata tidak cukup mampu mengendalikan kartel narkoba Meksiko. Di sisi lain, kartel-kartel tersebut berkembang semakin besar, satu dengan yang lain

terkadang berkonfrontasi untuk mencari pasar dan keuntungan. Sungguh ini tidak sesederhana yang dibayangkan.”³¹

Bentuk hambatan lainnya adalah masuknya afiliasi internasional yang berhasil mendukung eksistensi kartel narkoba di Meksiko, di mana ini tidak diperkirakan sebelumnya yaitu keterlibatan Hezbollah yang berpusat di Lebanon. Organisasi ini dalam *war on drugs* mendukung eksistensi Kartel Laz Zetas yang dipimpin oleh Omar Trevino Morales. Inilah yang semakin menyulitkan penanganan kartel narkoba di Meksiko tersebut.

Bentuk kendala yang menghambat kerja sama *war on drugs* di Meksiko juga dapat dilihat dari meningkatnya angka kemiskinan di Meksiko rata-rata 33-34% pertahun. Menurut OECD ini tidak lepas dari kondisi keamanan yang tidak kondusif sehingga menurunkan minat investor asing ke Meksiko akibat persetujuan antara kartel narkoba dan pemerintah negara ini.

B. Latar Belakang Kendala Yang Menghambat Kerja Sama Meksiko dan Amerika Serikat Dalam Menangani Narkotika dan Obat Bius

Berkembangnya peredaran narkoba dari Meksiko yang dapat menjangkau hingga ke wilayah Amerika Serikat, Kanada dan beberapa negara lainnya ternyata hingga tahun 2016 belum dapat ditangani secara efektif. Ini ternyata berhubungan

³¹ “All ThinkAnderson”, dalam <http://www.allthingsandersoncooper.com/2009/03/>, diakses pada tanggal 4 Maret 2018.

dengan proses pembuatan kebijakan luar negeri yang menganggap bahwa war on drugs bukan sebagai prioritas kebijakan luar negeri Amerika Serikat pada bidang keamanan. Selain itu, pada tahun 2006-2016 Amerika Serikat juga dihadapkan pada persoalan yang dianggap lebih penting yaitu terorisme internasional.

1. Perbedaan Orientasi Politik dan Keamanan

Implementasi war on drugs menjadi bagian penting mekanisme kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang di latar belakang oleh beberapa hal di antaranya kondisi politik domestik, kapabilitas ekonomi dan militer yang kemudian bertransformasi dalam mekanisme pembuatan kebijakan untuk menghasilkan keputusan yang legitimet dan formal setelah mendapatkan apresiasi dari kepemimpinan Barack Obama yang pada akhirnya dapat mengakomodasi konstelasi politik internasional yang mulai berubah, tidak lagi konflik secara terbuka (*real war*) yang membutuhkan banyak alutsista, namun telah bergeser ke *extraordinary crimes*, namun kejahatan luar biasa ini lebih berfokus pada klandestine, terorisme trafficking, sedangkan drugs ternyata kurang mendapat perhatian dari para stakeholder Amerika Serikat.³²

Keberadaan Amerika Serikat sebagai negara modern, sekaligus sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*) memiliki karakter atau mekanisme telah tersusun sejak pasca perang dingin (*cold war*). Secara sederhana

³² Cornelius Freesendorf, *Re-Evaluation on US War on Drugs*, Palgraff Publishing, London and New York, 2015, hal.103.

kebijakan luar negeri amerika Serikat dapat dibedakan menjadi dua, pertama, kebijakan dalam kondisi stabil (*usually of term decisions*), di mana kebijakan-kebijakan luar negeri baik pada bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, perdagangan politik ataupun pertahanan dijalankan setelah sebelumnya melalui perencanaan dan agenda-agenda tertentu dan kedua, (*unusually of term decisions*), di mana kebijakan ini dijalankan melalui *shortcut* dengan lembaga strategis, di antaranya adalah *Director of Central Inteligent (DCI)*.³³

Keberadaan perang terhadap narkoba dan obat bius yang cenderung kurang menjadi prioritas bagi Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Barack Obama ini menjadi kebijakan yang bersifat umum atau biasa. Artinya kebijakan ini sebenarnya telah menjadi bagian dari pembelajaran para *stakeholders* bidang kebijakan pertahanan luar negeri Amerika Serikat. Gambaran mengenai untung dan rugi atas pencabutan embargo Amerika Serikat terhadap Vietnam melibatkan aktor-aktor, yaitu sebagai berikut :³⁴

- a. Aktor yang termasuk elemen pertahanan, yaitu DIA (*Defense Inteligent Agency*), NIA (*Nation Inteligent Agency*), *Army Inteligent*, *Navy Inteligent*, *Air Force Inteligent*, *Marine Corp Inteligent*, *Central Imagery Office* dan *National Reconaisance Office*. Lembaga-lembaga ini memberikan masukan kepada DCI untuk diteruskan kepada pemerintahan Barack Obama bahwa dinamika yang berkembang atas potensi kartel narkoba di Meksiko yang dipandang tidak lagi sebagai ancaman utama.

³³ Joice P. Kaufman, *The US Foreign Policy : The Otherside of Tradition*, Palgraff Mc Millan, London and New York, 2015, hal.9.

³⁴ *Ibid.*

Salah satu alasannya adalah semakin lemahnya faktor *demand* dari para pengguna narkoba di wilayah Amerika Serikat.

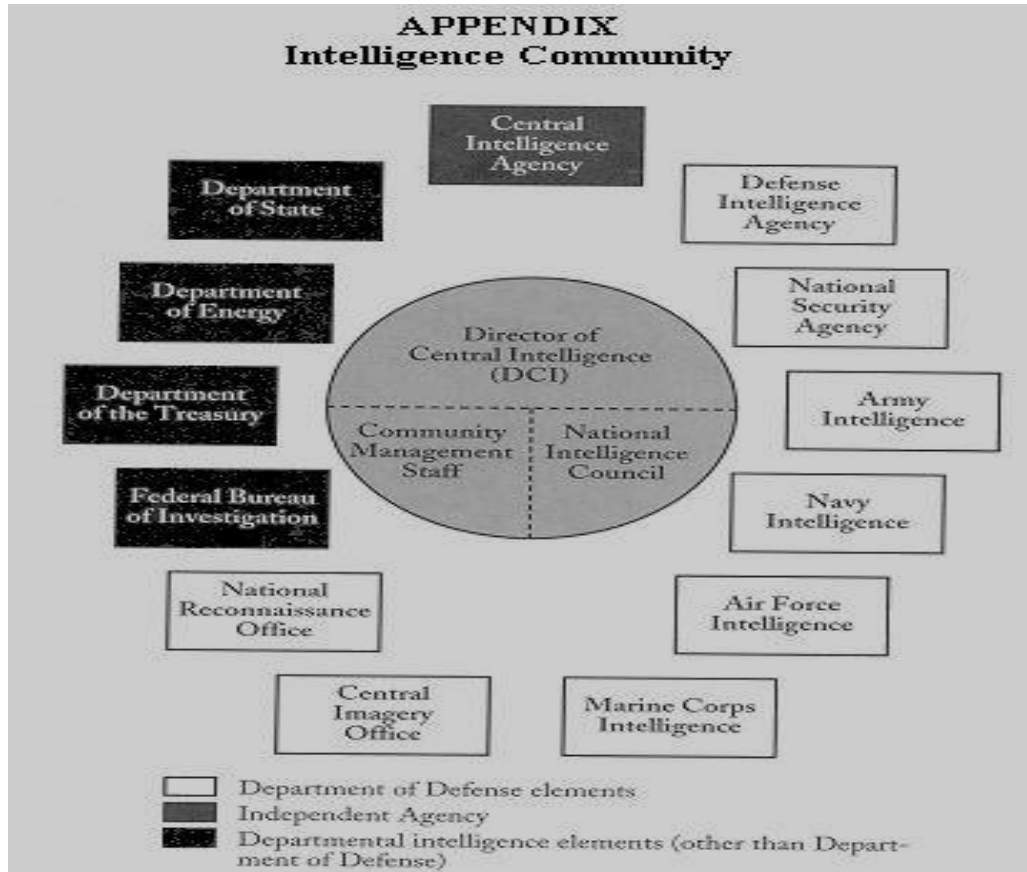
- b. Aktor/lembaga independen supervisi non-eksekutif, yaitu *Director of Central Intelligence* (DCI), *Community Management Staff* dan *National Intelligence Council* (NIC). Pada lembaga ini proses perencanaan kebijakan bidang pertahanan berkaitan dengan *war on drugs* dirumuskan, di mana lembaga ini memberikan rekomendasi untuk lebih menekankan pada *war on terrorisme* dan penanganan isu keamanan di wilayah Laut Tiongkok Selatan, dibandingkan dengan *war on drugs* Meksiko.
- c. Aktor/lembaga Departemen Inteligen Amerika Serikat meliputi *Central Inteligent Agency* (CIA), *US Departement of State*, *US Departement of Enegry*, *US Departement of Treasury* dan *US Federal Bureau Investigation* (FBI). Lembaga-lembaga/insitusi ini bertanggung-jawab secara teknis dalam memberikan gambaran secara nyata bahwa *war on drugs* dapat dijalankan dengan memperkuat fungsi kepolisian dan militer Meksiko serta di masa kepemimpinan Barack Obama sebenarnya Amerika Serikat tidak perlu terseret terlalu jauh untuk mengintervensi penanganan kartel narkoba di Meksiko secara penuh.

Gambaran mengenai alur proses perencanaan kebijakan luar negeri bidang pertahanan Amerika Serikat atas Meksiko dalam agenda *war on drugs* lihat skema

3.1. sebagai berikut :

Skema 3.1.

Proses Perencanaan Kebijakan Luar Negeri Bidang Pertahanan Amerika Serikat Dalam War on Drugs



Sumber : Joice P. Kaufman, *The US Foreign Policy : The Otherside of Tradition*, Palgraff Mc Millan, London and New York, 2015, hal.29.

Dinamika politik internasional pasca perang dingin yang dengan hancurnya komunisme membuat Amerika Serikat berupaya mengembangkan hegemoni politik internasional. Pada penghujung tahun 1980-an dan awal kepemimpinan George Bush senior ditahun 1990-an, Amerika Serikat mulai kembali menegaskan wacana *war on drugs*. Kebijakan perang terhadap narkoba berhasil mendapatkan dukungan dengan kenaikan anggaran hampir sepuluh kali lipat, dari US\$1.2 milyar pada tahun 1981 menjadi US\$11.7 milyar dalam tahun

1992. Ini sekaligus menjadi tolak ukur bagi Amerika Serikat untuk menjalankan *war on drugs* di Meksiko.

Seiring dengan berkembangnya waktu, di masa Barack Obama terjadi berbagai penyesuaian atas kebijakan pertahanan Amerika Serikat. Di Masa Obama politik luar negeri negara ini dijalankan dengan lebih persuasif dan preferitif ke arah soft diplomasi. Inilah yang menyebabkan Amerika Serikat tidak lagi memprioritaskan *war on drugs* dengan Meksiko, sehingga masalah ini hingga tahun 2016 belum dapat terselesaikan secara mendasar.

2. Berkembangnya Persoalan Terorisme Internasional

Menurut Muladi dalam *Penanggulangan Terorisme Tebagai Tindak Pidana Khusus*, “Kejahatan Terorisme merupakan salah satu bentuk kejahatan berdimensi Internasional yang sangat menakutkan masyarakat. Di berbagai negara di dunia telah terjadi kejahatan terorisme baik di negara maju maupun negara-negara sedang berkembang, aksi-aksi teror yang dilakukan telah memakan korban tanpa pandang bulu. Hal ini menyebabkan Perserikatan Bangsa Bangsa dalam kongresnya di Wina Austria tahun 2000 mengangkat tema *The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, antara lain menyebutkan terorisme sebagai suatu perkembangan perbuatan dengan kekerasan yang perlu mendapat perhatian.” oleh karena itu seluruh negara terus berusaha melindungi diri dari kejahatan yang mengancam hak asasi manusia tersebut.

Hak untuk hidup (*the right to life*) dan hak untuk terbebas dari rasa takut merupakan salah satu perhatian penting dalam hak asasi manusia. Oleh karena itu terorisme menjadi salah satu hal yang menjadi pencipta (*the gratest danger*) bagi hak asasi manusia dan dianggap sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary measure*). Selain itu, target terorisme bersifat *random* atau *indiscriminate* yang cenderung mengorbankan orang-orang tidak bersalah dan beberapa hal lainnya.³⁵

Persoalan tentang terorisme juga dihadapi Amerika Serikat sebagai negara yang menerapkan sistem pertahanan dan keamanan tertinggi di dunia. Kasus WTC (*World Trade Centre*) di New York pada 11 September 2001 menjadi bukti tentang terorisme sebagai ancaman internasional yang sangat serius. Sebagian besar korban aksi teror ini berwarganegara Amerika Serikat. Selain itu, pada musibah tersebut terdapat lebih dari 80 negara yang kehilangan setidaknya satu warga negaranya, termasuk Jepang, Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Swiss, India, Meksiko, Brasil, Afrika Selatan dan Kanada. Terdapat total 372 korban berkewarganegaraan asing tewas dalam tragedi tersebut, 67 di antaranya berkewarganegaraan Inggris.³⁶

Hingga tahun 2016, pemerintah masih memprioritaskan *global war terrorism campaign* dibandingkan dengan *war on drugs*. Hal ini disebabkan setelah terungkapnya tragedi WTC meninggalnya Osama bin Laden, ternyata terorisme belum selesai. Muncul beberapa organisasi baru, di antaranya Boko Haram di wilayah Afrika, ISIS (*Islamic state on Iraq and Syria*) dan beberapa

³⁵ Muladi, *Penanggulangan Terorisme Sebagai Tindak Pidana Khusus*, bahan seminar Pengamanan Terorisme sebagai Tindak Pidana Khusus, Jakarta : 28 Januari 2004.

³⁶ “9/11 Attack : Fact and Summary”, dalam <https://www.history.com/topics/9-11-attacks>, diakses pada tanggal 4 Maret 2018.

organisasi lainnya yang memerlukan kebijakan pertahanan luar negeri yang bersifat segera. Selain itu, memanasnya wilayah Laut China Selatan akibat munculnya China sebagai kekuatan adikuasa baru juga menjadi perhatian Amerika Serikat sehingga mengesampingkan *war on drugs* dengan pemerintah Meksiko.³⁷

Melalui uraian di atas maka dapat difahami bahwa berkembangnya persoalan narkoba dan obat bius di Meksiko telah mendorong keterlibatan Amerika Serikat bersama-sama dengan faksi-faksi internasional lainnya, namun hingga akhir tahun 2016 permasalahan ini belum dapat terselesaikan secara mendasar. Ini ditandai dengan masih maraknya aksi-aksi penyerangan terhadap fasilitas pemerintah, masyarakat sipil hingga intensitas perdagangan yang masih cukup besar.

Kegagalan kerja sama Meksiko dan Amerika Serikat dalam menangani peredaran narkoba dan obat bius ternyata tidak lepas dari *political will* para pembuat kebijakan negara adikuasa ini yang lebih memprioritaskan *war on terrorism*. Inilah yang menjadikan *war on drugs* di Meksiko belum dapat berjalan secara efektif.

Kemudian kegagalan kerja sama Meksiko dan Amerika Serikat dalam menangani peredaran narkoba dan obat bius juga disebabkan oleh persoalan kartel dan peredaran narkoba di Meksiko telah berkembang sebagai bentuk kejahatan luar biasa (*extraordinary crimes*) yang menjadi *problem malignancy*

³⁷ *Ibid.*

yang sulit ditangani. Gambaran tentang hal ini akan diuraikan pada bab selanjutnya (bab IV).