

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Skripsi ini akan menggali bagaimana fenomena maraknya kartel narkoba di Meksiko bukan hanya merefleksikan persoalan domestik yang berakar pada kemiskinan, kesenjangan sosial, serta lemahnya tata kelola hukum, melainkan juga mencerminkan kompleksitas dinamika global yang menuntut interaksi lintas batas negara. Fenomena kartel narkoba di Meksiko telah menjelma menjadi salah satu tragedi kontemporer yang tidak hanya mengoyak struktur domestik negara tersebut, tetapi juga menantang tatanan internasional secara keseluruhan.

Organisasi kriminal transnasional seperti Kartel Sinaloa, Loz Zetas, dan Jalisco *New Generation Cartel* merepresentasikan *quasi state actors* dengan infrastruktur global, hierarki organisasional *sophisticated*, dan kapasitas kekerasan yang kompetitif dengan aparat negara formal. Kemampuan mereka mengofrotasi otoritas negara secara terbuka menciptakan paradoks yang menandai erosi monopoli kekerasan negara. Posisi geografis Meksiko sebagai koridor strategis Amerika Latin Amerika Serikat menghadirkan dilema geopolitik sekaligus aset geoekonomi dan kerentanan yang dieksploitasi jaringan kriminal sebagai jalur perdagangan ilegal.

Sejak pemerintah Meksiko meluncurkan perang terhadap kartel narkoba pada tahun 2006, negara tersebut mengalami eskalasi kekerasan yang signifikan. Kebijakan ini dimulai pada masa pemerintahan Presiden Felipe Calderón yang

mengerahkan lebih dari 50.000 personel militer dan kepolisian untuk menekan kekuatan organisasi kriminal. Namun, strategi ini justru diikuti oleh peningkatan konflik bersenjata antara aparat keamanan dan kelompok kartel. Berbagai laporan menunjukkan bahwa sejak dimulainya perang narkoba pada tahun 2006, jumlah korban jiwa akibat kekerasan terkait kartel telah mencapai lebih dari 250.000 orang, disertai puluhan ribu kasus penghilangan paksa serta ditemukannya ribuan kuburan massal di berbagai wilayah Meksiko. Kondisi tersebut menempatkan Meksiko dalam krisis keamanan yang berkepanjangan, terutama di wilayah-wilayah yang menjadi pusat aktivitas perdagangan narkoba dan jalur distribusi lintas batas.

Selain itu, berbagai penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar senjata ilegal yang digunakan oleh kartel di Meksiko berasal dari Amerika Serikat dan diselundupkan melalui jalur perbatasan. Interaksi antara tingginya permintaan narkoba di Amerika Serikat dan kapasitas produksi serta distribusi di Meksiko menciptakan hubungan yang saling terkait dalam rantai perdagangan narkoba lintas negara. Dengan demikian, permasalahan narkoba di Meksiko tidak dapat dipahami hanya urusan domestik, melainkan sebagai bagian dari struktur global yang mencerminkan interdependensi antarnegara, meski dalam bentuk yang gelap dan penuh paradoks.

Dalam konteks tersebut, pemerintah Amerika Serikat dan Meksiko mengembangkan kerja sama bilateral untuk menghadapi ancaman kejahatan terorganisir transnasional. Salah satu bentuk kerja sama tersebut adalah *Merida Initiative* yang diluncurkan pada tahun 2007. Program ini dirancang sebagai

mekanisme kolaborasi antara kedua negara melalui pemberian bantuan finansial, pelatihan keamanan, dukungan intelijen, serta penyediaan teknologi keamanan dari Amerika Serikat kepada pemerintah Meksiko. Tujuan utama dari *Merida Initiative* adalah memperkuat kapasitas institusi keamanan dan penegakan hukum Meksiko dalam menghadapi kartel narkoba sekaligus mengurangi aliran narkoba yang masuk ke wilayah Amerika Serikat.

Merida Initiative yang diinsiasi tahun 2007 melampaui kerangka bantuan konvensional, berevolusi menjadi rezim bilateral yang mengonstruksi arsitektur normatif dan institusional untuk merespons ancaman transnasional. Dalam perspektif konsep rezim internasional Krasner, pembentukan rezim termanifestasi ketika aktor negara mengidentifikasi tantangan kolektif yang tidak dapat diatasi secara unilateral, berfungsi sebagai mekanisme yang mengoptimalkan kerja sama melalui reduksi *transaction costs*, transparansi informasi, dan struktur insentif yang mendorong *compliance* normatif.

Dalam melaksanakan *Merida Initiative* merepresentasikan rezim bilateral yang mengatur transfer bantuan dana, pelatihan, intelijen, dan teknologi dari Amerika Serikat dengan komitmen Meksiko meningkatkan kapasitas domestik menghadapi kartel. Melampaui pertukaran transaksional, rezim ini mencerminkan kesadaran mutual bahwa ancaman narkoba merupakan transnation issue yang lahir dari pengakuan interdependensi keamanan stabilitas Meksiko menjadi prasyarat keamanan Amerika Serikat dan sebaliknya, mengindikasikan keterkaitan sistemik dalam *governance* kejahatan terorganisir transnasional.

Di balik idealisme kerja sama, terdapat paradoks menghancurkan sejak perang narkoba dimulai tahun 2006, lebih dari 250.000 korban jiwa, puluhan ribu kasus penghilangan paksa, dan ribuan kuburan massal menciptakan teros bagi jutaan warga sipil. Ironinya, eskalasi kekerasan justru terintensifikasi pasca implementasi *Merida Initiative*, di mana bantuan militer dan persenjataan memperkuat dimensi penguatan *institusional* sipil yang proporsional, menghasilkan spirral kekerasan paradoks, kartel beradaptasi semakin *sophisticated* sementara masyarakat sipil terperangkap dalam siklus ketakutan perpetual, mengekspos liminasi pendekatan *securitization* dalam menangani ancaman non-tradisional.

Paradoks kembali muncul meskipun kerja sama ini menghadirkan bantuan finansial, pelatihan militer, dan teknologi intelijen, implementasinya justru menimbulkan dilema kemanusiaan dengan angka kematian mencapai lebih dari 50.000 jiwa. Hal ini mengindikasikan keterbatasan pendekatan berbasis kekuatan militer semata, yang seharusnya dilengkapi dengan penguatan institusi sipil, supremasi hukum, serta pembangunan ekonomi yang inklusif.

Dari perspektif konsep rezim internasional, efektivitas suatu rezim tidak hanya bergantung pada keberadaannya, tetapi pada kualitas norma dan mekanisme kepatuhan yang dibangun di dalamnya. Rezim tidak otomatis menghasilkan stabilitas, ia dapat gagal jika aturan yang disepakati menciptakan insentif yang salah atau tidak mampu mengatasi kesenjangan kekuasaan antaraktor. *Merida Initiative* mencerminkan paradoks ini meskipun lahir dari komitmen membangun kerja sama bilateral yang terstruktur, implementasinya justru memunculkan

dilema baru yang mengungkap keterbatasan rezim bilateral dalam menangani kompleksitas kejahatan transnasional.

Lebih jauh, rezim ini juga memperlihatkan sisi mistis dalam hubungan internasional. Di satu sisi, ia memancarkan aura idealisme negara-negara yang berbeda latar belakang dan kepentingan bersatu melawan ancaman bersama. Namun, di sisi lain, ia juga menjadi panggung dimana ketegangan antara kepentingan nasional dan komitmen kolektif terus menghantui. Amerika Serikat, misalnya menggunakan rezim ini sebagai instrumen politik luar negeri untuk menjaga stabilitas regional sekaligus melindungi sebagian pasarnya dari narkoba. Meksiko, di sisi lain memandangnya sebagai jalan untuk mendapatkan dukungan eksternal yang tidak mampu dipenuhi oleh kapasitas domestik. Kedua logika ini berjalan berdampingan, namun tidak selalu harmonis.

Rezim internasional merepresentasikan refleksi kepentingan dan negosiasi negara yang dibentuk oleh kebutuhan kolektif dan distribusi kekuasaan, dimana analisis *Merida Initiative* memberikan kontribusi teoretis dalam memahami formasi, implementasi, dan tantangan rezim bilateral dalam isu kompleks seperti narkoba. *Merida Initiative* mengekspos dilema kebijakan publik yang paradoks intervensi berbasis militer dan penegakan hukum berhasil melemahkan struktur kartel dan mempersempit jalur distribusi narkoba, namun secara simultan melahirkan konsekuensi sosial devastatif dengan eskalasi kekerasan dan puluhan ribu korban jiwa, mengindikasikan ketegangan antara efektivitas *secritizatoin* dan *cost* kemanusiaan dalam *governance* transnasional.

Merida Initiative merepresentasikan pembentukan rezim internasional yang menekankan kerja sama antarnegara dalam mengelola isu keamanan transnasional, khususnya dalam penanggulangan kejahatan terorganisir lintas batas. Rezim ini dibangun atas dasar kepentingan bersama, norma, prinsip, serta mekanisme institusional yang bertujuan menciptakan stabilitas dan keamanan regional. Realitas di Meksiko menunjukkan bahwa kebijakan yang berlandaskan pada kerangka rezim internasional tidak selalu efektif dalam menghadapi ketangguhan aktor non-negara, seperti kartel narkoba, yang beroperasi di luar sistem hukum dan institusi formal. Kondisi ini menegaskan keterbatasan rezim internasional dalam merespons dinamika ancaman asimetris yang tidak sepenuhnya dapat dikendalikan melalui norma, aturan, dan mekanisme kerja sama formal.

Problematika narkoba di Amerika Serikat melibatkan berbagai lapisan masyarakat dengan peran yang berbeda dalam rantai peredarannya. Kelompok marginal seperti anak jalanan dan pengangguran umumnya berperan sebagai pengecer tingkat bawah, sementara konsumen utama didominasi oleh kalangan usia produktif yang memiliki pekerjaan tetap. Pada level tertinggi, aktor-aktor berpengaruh dari lingkungan pemerintahan, bisnis swasta, hingga organisasi kriminal beroperasi sebagai distributor skala besar atau kartel narkoba. Kompleksitas keterlibatan lintas strata sosial ini juga tercermin dari tingginya populasi penjara yang terkait dengan kejahatan narrenzimkotika (Samosir 2014, 1-2).

Meksiko menghadapi krisis keamanan sejak 2006, dengan 120.000 kasus kekerasan bersenjata yang menewaskan lebih dari 60.000 jiwa hingga 2012, terutama di wilayah perbatasan barat daya. Penelitian menunjukkan sekitar 80% senjata ilegal yang beredar di Meksiko berasal dari Amerika Serikat dan diselundupkan untuk aktivitas kriminal. Tingginya angka sitaan dan prevalensi kekerasan bersenjata mendorong kedua pemerintah untuk meningkatkan pengawasan lalu lintas senjata api di kawasan perbatasan.

Studi kasus *Merida Initiative* pada gilirannya menjadi laboratorium empiris untuk menguji validitas konsep rezim internasional. Apakah rezim ini berhasil menciptakan tata kelola bersama yang efektif ataukah ia justru mengungkapkan bahwa rezim hanyalah simbol normatif yang rapuh ketika berhadapan dengan realitas kekerasan pertanyaan ini bukan hanya relevan secara akademis, melainkan juga menyentuh dimensi kemanusiaan yang lebih dalam. Sebab pada akhirnya, keberhasilan atau kegagalan rezim ini tidak hanya diukur dari stabilitas politik, tetapi juga dari nyawa manusia yang dipertaruhkan.

Dalam skripsi ini bertujuan untuk menelaah bagaimana *Merida Initiative* mencerminkan konsep rezim internasional dalam kerja sama Amerika Serikat dan Meksiko. Lebih spesifik, penelitian ini akan mengurai mekanisme, norma, dan Meksiko, norma, dan prosedur yang dibangun dalam rezim tersebut, mengevaluasi efektivitasnya dalam meredam kekuatan kartel, serta menyingkap paradoks yang muncul dari implementasinya. Pada akhirnya, riset ini diharapkan tidak hanya memperkaya literatur mengenai kerja sama internasional dalam isu narkoba,

tetapi juga menghadirkan refleksi kritis tentang batas-batas dari janji rezim internasional dalam menghadapi realitas brutal aktor non-negara.

Dengan demikian skripsi ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademisi dalam memahami antara konsep rezim internasional dengan studi kasus kerjasama antara Meksiko dan Amerika Serikat dalam *Merida Initiative*. Latar belakang ini tidak hanya mengisahkan tentang kerja sama bilateral antara dua negara, tetapi juga menghadirkan narasi yang lebih besar tentang misteri politik global bagaimana upaya manusia membangun aturan bersama untuk menghadapi kegelapan, namun justru sering kali terperangkap dalam bayangan gelap itu sendiri.

1.2 Rumusan Masalah/Pertanyaan Penelitian/Istilah lain sejenis...

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dirumuskan pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana implementasi kerja sama *Merida Initiative* sebagai rezim keamanan bilateral antara Amerika Serikat dan Meksiko dalam penanganan kartel narkoba di Meksiko?

1.3 Tujuan Penelitian

Skripsi ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam bentuk, dinamika, serta implikasi kerja sama bilateral antara Amerika Serikat dan Meksiko dalam menangani permasalahan kompleks perdagangan serta peredaran narkoba di wilayah Meksiko:

1. Untuk mengkaji secara mendalam kerja sama *Merida Initiative* antara Amerika Serikat dan Meksiko dalam upaya penanganan kartel narkoba di Meksiko, dengan menganalisis proses pembentukan *Merida Initiative* sebagai rezim keamanan bilateral, mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan kerja sama tersebut, menelaah implementasinya dalam penanganan kartel narkoba, serta menjelaskan implikasi kerja sama keamanan tersebut terhadap dinamika kekerasan kartel di Meksiko.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini memberikan suatu rancangan untuk pemahaman yang mendalam tentang perspektif menganalisis cara penerapan rezim internasional dalam kerja sama Amerika Serikat dan Meksiko dalam penanganan kartel narkoba.

1.4.1 Manfaat akademis

Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada kajian Studi Hubungan Internasional, khususnya dalam menganalisis praktik kerja sama internasional untuk mengatasi permasalahan transnasional. Penelitian ini menunjukkan bagaimana negara mengatasi permasalahan domestik melalui kolaborasi internasional dalam rangka memenuhi kepentingan nasionalnya. Studi ini dapat menjadi referensi untuk memahami mekanisme kolaborasi antarnegara dalam menghadapi isu transnasional kompleks, khususnya kejahatan narkoba di Meksiko dalam perspektif konsep rezim internasional. Selain itu, penelitian ini

bermanfaat sebagai referensi studi penanggulangan kartel narkoba di kawasan Amerika Latin.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dalam memahami bagaimana kerja sama internasional dapat dibangun dalam menghadapi isu kompleks seperti narkoba dan kejahatan lintas negara. Selain itu, penelitian ini bermanfaat bagi para aktor untuk menganalisis kejahatan transnasional.

1.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab dengan sub-bab yang disesuaikan dengan fokus pembahasan. Bab pertama memuat pendahuluan yang mencakup latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan yang menjelaskan penerapan konsep rezim internasional dalam mengatasi permasalahan narkoba di Meksiko. Bab kedua menguraikan tinjauan pustaka untuk menunjukkan kebaruan penelitian, kerangka teoretis, operasionalisasi konsep, proposisi penelitian, serta metode penelitian yang meliputi ruang lingkup, tipe penelitian, sumber dan teknik pengumpulan data, teknik validasi data, dan teknik analisis data.

Bab ketiga membahas sejarah dan perkembangan kartel narkoba di Meksiko serta transformasinya menjadi kejahatan terorganisir transnasional. Bab ini juga menguraikan kepentingan keamanan Amerika Serikat dan Meksiko yang saling berkaitan, yang kemudian mendorong terbentuknya kerja sama bilateral

melalui *Merida Initiative* sebagai respons terhadap ancaman narkoba lintas batas.

Bab keempat mengkaji implementasi *Merida Initiative* dalam penanganan kartel narkoba di Meksiko dengan menyoroti mekanisme kerja sama yang dijalankan kedua negara. Selain itu, bab ini menganalisis faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan kebijakan serta mengevaluasi efektivitas *Merida Initiative* dalam kerangka rezim internasional sebelum penelitian ditutup pada bab kelima dengan kesimpulan dan rekomendasi.

