

BAB I

Pendahuluan

A. Alasan Pemilihan Judul

Isu-isu seputar keamanan menjadi salah satu kajian dalam hubungan internasional yang menarik untuk dikaji lebih dalam. Hal ini dikarenakan isu-isu keamanan ini semakin berkembang seiring perkembangan sosial dan politik yang terus berubah. Isu keamanan manusia seperti terorisme, perdagangan manusia, penyeludupan manusia, perdagangan narkoba, dan pencucian uang merupakan masalah yang dewasa ini sering menjadi topik pembicaraan dalam dunia internasional. Isu-isu ini kian mencuat ke permukaan karena keberadaannya yang sangat mengancam keamanan manusia bahkan telah banyak menjatuhkan korban jiwa.

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas isu perdagangan narkoba/obat bius telah menjadi momok menakutkan bagi keamanan negara dan individu pada khususnya. Keberadaan obat bius yang ada di beberapa penjuru dunia telah menjadi fenomena pembunuh baru bagi umat manusia dengan tingkat angka kematian yang cukup tinggi. Pada tahun 2010, dari 99.000 sampai 253.000 kasus kematian di seluruh dunia dilaporkan terjadi akibat dari penggunaan narkoba.¹ Jumlah korban jiwa ini telah menjadi bukti nyata bahwa permasalahan narkoba dan obat bius sangatlah mengancam stabilitas dan keamanan negara dan individu pada khususnya.

¹ Liana Sun Wyler, "International Drug Control Policy: Background and U.S. Responses", Congressional Research Service, RL34543, 2012, hal. 6

Sudah menjadi fakta umum bahwa kawasan Amerika Latin dikenal sebagai kawasan yang sangat rentan dengan permasalahan obat bius. Di beberapa negara di kawasan Amerika Latin perdagangan obat bius ini telah menghasilkan pendapatan yang cukup tinggi. Hal ini dikarenakan disamping perdagangannya dilakukan di dalam negeri, pasar obat bius ini telah meluas interaksinya hingga ke negara lain. Saat ini Meksiko menjadi negara dengan tingkat angka kekerasan yang tinggi akibat dari permasalahan perdagangan obat bius dan organisasi kejahatan transnasional atau sering disebut dengan kartel obat bius. Jumlah angka kematian karena kekerasan yang terkait obat bius saat ini pun terus meningkat. Peningkatan ini terlihat sejak tahun 2006 dibawah pemerintahan Felipe Calderon hingga sekarang. Sejak masa pemerintahan Calderon perang melawan obat bius terus digalakkan dan mendapat reaksi perlawanan dari kartel obat bius tersebut. Perlawanan dari kartel obat bius terhadap pemerintah dan perang antar kartel dalam merebut pasar AS telah berdampak pada banyaknya korban jiwa yang meninggal. Tercatat selama pemerintahan Felipe Calderon (2006-2012), hampir 70.000 orang tewas akibat perdagangan obat bius dan 27.000 hilang dalam salah satu periode paling berdarah dalam sejarah Meksiko.²

Peningkatan jumlah kematian dan kekerasan dalam beberapa tahun terakhir telah mampu menyita perhatian dunia internasional khususnya Amerika Serikat. Secara geografis AS-Meksiko memiliki kedekatan wilayah, keduanya berbagi perbatasan. Permasalahan perdagangan obat bius di Meksiko sangat erat

² Ruslan Burhani, Antara News, 2013, <http://www.antaranews.com/berita/366062/tujuh-tewas-dalam-penembakan-di-meksiko> diakses pada 09/09/2013 pukul: 1.01

kaitannya dengan AS. Hal ini dikarenakan AS merupakan pasar peredaran narkoba dan obat bius terbesar dengan tingkat penggunaan konsumsi obat bius yang tinggi. Negara produsen obat bius seperti Kolombia membawa obat bius tersebut menuju negara tujuan yaitu AS melalui Meksiko. Perdagangan obat bius dan organisasi kejahatan transnasional semakin berkembang dan membawa pengaruh pada jumlah angka kekerasan dan kematian yang tinggi di Meksiko. Hal inilah yang kemudian membuat pemerintah AS bersama dengan Meksiko terlibat aktif dalam upaya mengatasi permasalahan perdagangan dan kekerasan terkait obat bius di Meksiko yang semakin berkembang dengan pesat.

Hal ini kemudian menarik penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai latar belakang yang mendorong dilanjutkan kerjasama AS dan Meksiko dalam mengatasi maraknya perdagangan obat bius internasional. Kerjasama ini dikenal dengan istilah 'Merida Initiatives' yang mulai diberlakukan sejak tahun 2008. Penulis akhirnya menyusun berbagai alasan yang melatarbelakangi dilakukannya kerjasama AS-Meksiko dengan judul "Kerjasama Keamanan Amerika Serikat-Meksiko dalam Mengatasi Perdagangan Obat Bius Internasional: Studi Kasus

B. Tujuan Penelitian

Penelitian skripsi ini memiliki beberapa tujuan yaitu

1. Untuk mengetahui tentang latar belakang yang mendorong Amerika Serikat melakukan kerjasama Merida Initiative membantu Meksiko mengatasi permasalahan perdagangan obat bius internasional.
2. Memperluas dan memperdalam pengetahuan penulis mengenai teori-teori dan metodologi dalam studi hubungan internasional, terutama yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

C. Latar Belakang Masalah

Permasalahan perdagangan obat bius/narkoba atau yang sering dikenal dengan istilah *drug trafficking* merupakan suatu fenomena yang menjadi ancaman masa kini dalam dunia internasional. Keberadaan isu perdagangan obat bius sangatlah mengancam stabilitas dan keamanan bukan hanya negara namun juga individu secara khususnya. Hal ini dikarenakan penggunaan narkoba dan kecanduan sangat berpengaruh negatif terhadap struktur sosial masyarakat, menghambat pembangunan ekonomi, dan menempatkan efek buruk bagi kesehatan masyarakat. Pengaruh negatif tersebut tentu akan membawa dampak buruk bagi stabilitas suatu negara.

Obat bius dianggap sebagai ancaman terhadap keamanan nasional di berbagai negara. Obat bius diartikan sebagai obat-obat yang menenangkan syaraf, menghilangkan rasa sakit, menimbulkan rasa mengantuk dan merangsang

timbulnya rasa kecanduan. Sedangkan perdagangan narkoba merupakan produksi, distribusi dan konsumsi dari obat-obat terlarang seperti kokain, ganja, heroin dan *methamphetamines*. Perdagangan narkoba internasional adalah perdagangan gelap global yang melintasi negara yang melibatkan pembudidayaan, manufaktur, distribusi dan penjualan zat atau barang-barang yang dilarang sesuai dengan *Drug Prohibition Law*.³

Keberadaan perdagangan obat bius di suatu negara dapat meningkatkan korupsi dan merusak stabilitas politik. Sementara di sisi lain, ketidakstabilan sosial dan politik juga mungkin menjadi faktor yang membuat perdagangan obat bius semakin berkembang. Perdagangan obat bius juga merupakan ancaman sistemik terhadap keamanan internasional. Hal ini dikarenakan pendapatan dari perdagangan obat ilegal menyediakan bagi pengedar obat bius internasional memiliki sumber daya dan kemampuan untuk menghindari deteksi pemerintah. Disamping itu dapat pula melemahkan sistem sosial, politik, dan ekonomi melalui korupsi, pemerasan, dan bentuk kekerasan lainnya. Organisasi perdagangan obat bius ini juga menembus struktur ekonomi melalui pencucian uang, dan dalam beberapa kasus organisasi perdagangan obat bius mampu menentang otoritas pemerintah.

Perdagangan obat bius ini semakin berkembang melalui banyaknya organisasi perdagangan obat bius atau Drug Trafficking Organizations (DTO) dan Organisasi kejahatan transnasional yang dibentuk. Keberadaan DTO ini mampu

menyebarkan dan mengedarkan obat bius menjangkau akses pasar yang lebih luas hingga ke negara lain. Dalam perdagangan obat bius internasional dikenal istilah pengelompokan/klasifikasi negara menjadi negara produsen (*home state*), negara transit (*transporter*) dan negara tujuan perdagangan (*house state*). Negara-negara produsen merupakan negara penghasil utama dan pemasok obat bius ke berbagai negara lain. Aktivitas seperti penanaman, pengolahan dan pembudidayaan obat bius di lakukan. Obat bius yang dihasilkan oleh negara produsen kemudian akan dibawa untuk dijual ke pasar yang lebih luas yaitu negara tujuan perdagangan. Sebelum narkoba tersebut sampai ke negara tujuan/sasaran perdagangan, narkoba tersebut transit terlebih dahulu di negara yang pengawasan keamanannya lemah (*weak state*) dan memiliki akses yang lebih dekat dengan negara tujuan yang ingin dicapai. Negara ini sering disebut dengan negara transit (*transporter*).

Amerika Serikat (disingkat AS) dalam hal ini merupakan negara tujuan perdagangan dan pasar peredaran obat bius terbesar. Secara geografis Amerika Serikat diapit oleh Samudera Pasifik dan Atlantik di sebelah barat dan timur, berbatasan dengan Kanada di sebelah utara, dan Meksiko di sebelah selatan. Dengan luas wilayah 9,83 juta km² dan jumlah penduduk sebanyak 316 juta jiwa, Amerika Serikat merupakan negara terluas ketiga di dunia, dan terbesar ketiga menurut jumlah penduduk.⁴

⁴ World Factbook, United States, 2013 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html> diakses pada 31/08/2013 12:07

Amerika Serikat memiliki 5% penduduk dari total populasi dunia dan juga memiliki 17% dari pecandu narkoba di dunia.⁵ Sebagaimana disebutkan diatas bahwa AS merupakan konsumen obat bius terbesar didunia. Berdasarkan data ditahun 2008 diperkirakan 20.1 juta orang dari umur 12 tahun hingga lebih yang tinggal di AS merupakan pengguna obat bius (narkoba). Jumlah tersebut merepresentasikan bahwa 8% dari populasi AS relatif stabil merupakan pengguna obat bius sejak tahun 2002.⁶ Jenis obat bius yang sering dikonsumsi di AS adalah ganja dengan presentasi terbesar kemudian diikuti oleh jenis lainnya yaitu kokain, *methamphetamine* dan heroin.

Berdasarkan fakta tersebut yang kemudian mendorong AS memiliki peran dan kontribusi yang besar dalam upaya melawan produksi dan aliran perdagangan obat bius internasional. Dengan menekan jumlah produksi dan aliran perdagangan obat bius hal ini juga akan menekan permintaan, ketersediaan, serta penggunaan obat bius di AS. Upaya ini dilakukan mengingat penggunaan obat bius tersebut sangat berdampak buruk bagi kesehatan terlebih lagi penyalahgunaan dan peredaran obat bius akan merusak struktur sosial dan tatanan politik di suatu negara.

Upaya untuk mengatasi aliran peredaran dan perdagangan obat bius internasional telah menjadi komitmen yang sudah lama diterapkan AS. Amerika Serikat telah terlibat dalam pengontrolan obat bius internasional setidaknya sejak awal abad ke-20. Upaya dilakukan untuk mengatasi peredaran dan perdagangan

⁵ Sabrina Abu-Hamdeh, "The Merida Initiative: An Effective Way of Reducing Violence in Mexico?", Pepperdine Policy review- Spring 2011, hal. 48

⁶ Sidney Weintraub, Duncan Wood, "Cooperative Mexican-U.S. Antinarcotics Efforts", Washington D.C. Center for Strategic and International Studies, 2010, hal. 6

obat bius melalui kebijakan AS telah dimulai sejak tahun 1960. Pada tahun 1971, Presiden Richard Nixon menyatakan bahwa obat-obatan terlarang (narkoba) merupakan musuh nomor satu bagi masyarakat AS. Diikuti oleh Presiden Ronald Reagan pada tahun 1986 secara langsung mengatakan bahwa obat bius (narkoba) merupakan ancaman bagi keamanan nasional AS. Hingga sekarang kebijakan untuk memerangi obat bius tetap menjadi prioritas dalam kebijakan luar negeri AS. Salah satunya diwujudkan melalui Plan Colombia yang dimulai pada tahun 2000 hingga 2006. Amerika Serikat melakukan kerjasama dengan Kolombia yang dikenal dengan sebutan Plan Colombia yang bertujuan untuk memberantas produksi kokain terbesar di dunia.

Setelah Plan Colombia, Meksiko merupakan negara kedua yang menjadi partner kerjasama dalam memberantas perdagangan obat bius internasional dan kekerasan akibat organisasi kejahatan transnasional. Meksiko merupakan salah satu negara di kawasan Amerika Latin yang menjadi tempat berkembangnya organisasi kejahatan transnasional atau yang lebih dikenal dengan kartel obat bius. Operasi dari organisasi kejahatan transnasional mengarah pada aksi penyeludupan obat bius, senjata bahkan manusia. Meksiko merupakan negara yang juga memproduksi obat bius dan selama beberapa dekade telah menjadi tempat transit narkoba yang dibawa dari Kolombia ke AS.

Kemunculan organisasi kejahatan transnasional (kartel obat bius) telah terdapat sejak masa Revolusi Meksiko. Namun pada mulanya hanya sebatas dalam lingkup kecil di Meksiko. Lambat laun, usaha ilegal para kartel obat bius terus berkembang sehingga tercatat penyeludupan ilegal obat bius skala besar

telah mulai sejak tahun 1950-an. Terlebih lagi, saat Bos kartel obat bius di Kolombia berhasil ditangkap pada tahun 1993, banyak kartel obat bius di Meksiko menggunakan kesempatan ini menjadi penggantinya. Maka dari itu organisasi perdagangan obat bius di Meksiko semakin berkembang pesat.

Organisasi perdagangan obat bius masuk dalam kategori organisasi kriminal transnasional. Sinaloa dan Los Zetas merupakan dua organisasi kriminal transnasional yang paling dominan di Meksiko dengan monopoli perdagangan sebesar 45% dari industri. Sebenarnya terdapat 7 organisasi perdagangan obat bius yaitu Sinaloa, Tijuana (AFO), Juarez (CFO), Beltran Leyva, Los Zetas, Gulf, dan La Familia Michoacana.⁷ Organisasi perdagangan ini befokus pada perdagangan obat bius namun juga berpartisipasi dalam kegiatan kriminal lainnya seperti pemerasan, penculikan, pembunuhan dan pencurian minyak. Dalam perang obat bius yang dikampanyekan oleh Calderon telah banyak memakan korban jiwa baik dari warga sipil, antek, kartel dan juga karyawan federal.

Perdagangan obat bius ilegal juga sangat erat kaitannya dengan gelombang kekerasan dan pembunuhan di Meksiko. Hal ini dikarenakan organisasi kejahatan transnasional (kartel obat bius) yang menyeludupkan obat bius, senjata dan manusia serta kejahatan lainnya terus berkembang di Meksiko. Data menunjukkan bahwa pembunuhan terkait obat bius ini telah mengalami peningkatan drastis selama beberapa tahun terakhir khususnya sejak tahun 2007 hingga sekarang. Pada tahun 2007, ada 8.686 kasus pembunuhan, dari yang 2.760 diperkirakan

⁷ William Dean, dkk. "The War on Mexican Cartels: Options for U.S. and Mexican Policy Makers"

terkait dengan perdagangan obat bius. Di sisi lain, pada tahun 2010 terdapat 25.329 kasus pembunuhan dan sekitar 15.258 yang berhubungan dengan kartel obat bius. Ini berarti bahwa pembunuhan terkait obat bius terus meningkat antara tahun 2007 hingga tahun 2010.⁸ Hal ini tentulah sangat meresahkan semua masyarakat Meksiko karena mengancam keselamatan dan keamanannya.

Melihat fakta diatas maka dari itu pemerintahan Meksiko terus menggalakkan perang melawan kartel obat bius dikarenakan semakin meningkatnya kekerasan dan pembunuhan yang terkait dengan kartel obat bius ini yang terjadi hingga sekarang. Terhitung lebih dari 70.000 orang telah tewas dalam kekerasan terkait narkoba di Meksiko sejak tahun 2006 hingga 2012,⁹ akibat perseteruan antar kartel, konflik di dalam kartel serta aksi militer yang dikerahkan pemerintah untuk memerangi kartel.

Pemerintah Amerika Serikat telah melakukan berbagai upaya untuk mengurangi peredaran dan perdagangan obat bius internasional termasuk di Meksiko. Merida Initiative kemudian lahir sebagai bentuk kerjasama dalam upaya mengatasi perdagangan dan kekerasan terkait obat bius antara AS dan Meksiko. Merida initiative merupakan kerjasama yang diinisiasikan pada tahun 2007 oleh Bush dan resmi dimulai pada tahun 2008 dan sebenarnya berakhir tahun 2010. Dalam kerjasama ini AS memberikan bantuan dana dan teknis bagi Meksiko dan

⁸ Juan Camilo Castillo, dkk., "Illegal Drug Markets and Violence in Mexico: The causes Beyond Calderon", 2013, hal. 2

⁹ Egidius Patnistik, dalam Kompas.com

<http://internasional.kompas.com/read/2013/04/02/13034853/9.Mayat.Ditemukan.dalam.Mobil.Berplat.AS.di.Meksiko>, diakses pada 06/05/2013 17:45

Amerika Tengah sejumlah 1,3 juta dollar AS.¹⁰ Kerjasama ini bertujuan untuk memerangi kejahatan terorganisir yang terkait kekerasan, memerangi perdagangan obat bius, korupsi, penyeludupan senjata ilegal, pencucian uang, dan permintaan untuk obat bius di kedua sisi perbatasan.

Dalam kerjasama Merida Initiative tahun 2008-2010 memuat 4 pilar utama yaitu (1) mematahkan kekuasaan dan impunitas organisasi kriminal; (2) membantu pemerintah Meksiko dan Amerika Tengah dalam memperkuat kontrol perbatasan, udara, dan maritim; (3) meningkatkan kapasitas sistem peradilan di wilayah tersebut, dan, 4) mengurangi aktivitas geng di Meksiko dan Amerika Tengah dan mengurangi permintaan obat di wilayah tersebut.¹¹ Kerjasama keamanan Merida Initiative AS dan Meksiko ini sudah dimulai sejak tahun 2008 dan sebenarnya berakhir ditahun 2010.

Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa tujuan dibentuk kerjasama Merida Initiative adalah untuk mengatasi perdagangan obat bius internasional dan kekerasan terkait organisasi kejahatan transnasional. AS telah melontorkan sejumlah dana dan program melalui merida initiative untuk membantu Meksiko mengatasi permasalahan *drug trafficking*. Namun justru sejak diberlakukan Merida Initiative ini angka kekerasan di Meksiko semakin meningkat. Tercatat sejak tahun 2007 ada 2.280 jumlah korban kekerasan terkait perdagangan obat bius, diikuti tahun 2008 meningkat menjadi 5.153 dan terus meningkat hingga tahun 2009 menjadi 6.587 jumlah korban kekerasan terkait perdagangan obat

¹⁰ Clare Ribando Seelke, "Merida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues" Congressional Research Service, R40135, 2010, hal. 1

bius.¹² Hal ini menjadi indikator bahwa Merida Initiative yang di inisiasikan oleh Bush telah gagal dalam mereduksi jumlah angka kekerasan terkait perdagangan obat bius di Meksiko. Terlebih lagi kerjasama Merida Initiative juga belum mampu menekan konsumsi obat bius di sisi AS dan mengurangi persediaan di Meksiko.

Banyak pihak menilai Merida Initiative tidak efektif dan belum membawa perubahan serta hasil yang signifikan dalam mengatasi isu *drug trafficking*. Namun pemerintahan Obama pada tahun 2010 justru melanjutkan kerjasama Merida Initiative dengan Meksiko hingga saat ini dengan paket yang berbeda yang lebih menfokuskan pembangunan institusi. Dalam kerjasama ini terdapat empat pilar baru 'Merida Initiative' yang diinisiasikan oleh Barack Obama pada tahun 2010 yaitu (1) mengacaukan kelompok organisasi kejahatan, (2) memperkuat lembaga, (3) membangun perbatasan abad 21, dan (4) membangun komunitas yang kuat dan tangguh. Hal ini pula yang kemudian menuai perdebatan baik dikalangan para ahli dan analis yang mengkritik efektivitas dari Merida Initiative.

D. Rumusan Masalah

Maka yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah "Mengapa Amerika Serikat melanjutkan kerjasama Merida Initiative dengan Meksiko meski sebelumnya Merida Initiative I (2008-2010) telah gagal dalam mengatasi permasalahan perdagangan obat bius internasional?"

¹² "Drug Trafficking Organizations and Counter Drug Strategies in the U.S. Mexican Context"

E. Kerangka Pemikiran

Untuk memahami suatu fenomena serta menjawab pokok permasalahan yang ada diperlukan kerangka dasar pemikiran berupa teori ataupun konsep untuk menganalisa permasalahan tersebut. Oleh karena itu, dalam menganalisa dan mendeskripsikan jawaban dari masalah mengapa Amerika Serikat melanjutkan kerjasama merida initiative dengan Meksiko dalam mengatasi masalah perdagangan obat bius internasional, maka penulis akan menggunakan teori kebijakan luar negeri dan *broken window theory*.

1. Teori Kebijakan Luar Negeri

Menurut K.J. Holsti sebagian besar studi mengenai “politik dunia” atau politik internasional pada kenyataannya telah menjadi studi mengenai kebijakan luar negeri. Studi itu memusatkan perhatian pada deskripsi kepentingan, tindakan dan unsur kekuatan negara. Kebijakan luar negeri adalah strategi atau rencana tindakan untuk mencapai kepentingan nasional. Tujuan kebijakan luar negeri sebenarnya adalah fungsi dari tujuan negara. Tujuan tersebut dipengaruhi oleh sasaran yang dilihat dari masa lalu dan aspirasi untuk masa yang akan datang. Tujuan kebijakan luar negeri dirancang, dipilih dan ditetapkan oleh pembuat keputusan serta dikendalikan untuk mengubah kebijakan (*revinist policy*) atau mempertahankan kebijakan (*status quo policy*) kenegaraan tertentu di lingkungan internasional.¹³

¹³ Perwitz, A. A. Benny dan Yeni Yanyan Mohammad, *Paradigma Baru Hubungan Internasional*

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional.¹⁴ Kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh pemerintah suatu negara memang bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional masyarakat yang diperintahnya meskipun kepentingan nasional suatu bangsa pada waktu itu di tentukan oleh siapa yang berkuasa pada waktu itu. Untuk memenuhi kepentingan nasionalnya itu, negara-negara maupun aktor dari negara tersebut melakukan berbagai macam kerjasama diantaranya adalah kerjasama bilateral, trilateral, regional dan multilateral.

Kebijakan luar negeri merupakan tindakan atau ide yang dirancang oleh para pembuat kebijakan untuk memecahkan suatu masalah atau melancarkan perubahan dalam lingkungan, yaitu dalam kebijakan, sikap atau tindakan negara-negara lain. Empat komponen dalam memahami kebijakan luar negeri menurut K.J. Holsti dari umum sampai khusus, yaitu: (1) Orientasi Kebijakan, (2) Peran Nasional, (3) Tujuan Nasional, dan (4) Tindakan Nasional.¹⁵

Menurut K.J. Holsti, ada tiga kriteria dalam mengklarifikasi tujuan kebijakan luar negeri, yaitu: *pertama*, nilai (*values*), yang diletakkan pada tujuan, sejauh mana pembuat kebijakan melibatkan diri dan sumber daya negaranya untuk mencapai tujuan tertentu dan terdiri dari kepentingan nasional *core/basic/vital*

¹⁴ Yanyan Mochamad Yani, Drs., MAIR., Ph.D. "Politik Luar Negeri", Universitas Padjadjaran, 2007, hal. 3

¹⁵ K. J. Holsti, *Politik Internasional: Kerangka Analisa* (Jakarta: Erlangga, 1988), Jilid 1, hal. 107

interest atau *secondary interest*. Kriteria *kedua*, jangka waktu yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan, yakni apakah jangka pendek, jangka menengah atau jangka panjang. Kriteria *ketiga*, jenis tuntutan yang diletakkan pada pencapaiannya.¹⁶

Dalam pelaksanaan tentang kebijakan luar negeri terdapat tiga determinan yang perlu diperhatikan. Pertama adalah kepentingan nasional, dimana kebijakan luar negeri adalah pencerminan dari kepentingan nasional suatu negara terhadap lingkungan luarnya. Kebijakan luar negeri sebagai pencerminan dari kepentingan nasional dikemukakan oleh J. Frankel:

*Politik luar negeri merupakan pencerminan dari kepentingan nasional yang ditujukan ke luar negeri, yang tidak terpisah dari keseluruhan tujuan nasional, dan tetap merupakan komponen atau unsur dari kondisi dalam negeri.*¹⁷

Yang perlu diperhatikan dalam keterkaitan kepentingan nasional dan politik luar negeri adalah bahwa pelaksanaan kebijakan luar negeri tersebut semaksimal mungkin dapat menguntungkan bagi kepentingan nasional, baik diukur dari kepentingan keselamatan dan keamanan nasional, maupun diukur dari peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan nasional.

Determinan kedua yang berhubungan dengan kebijakan luar negeri adalah kemampuan nasional. Kemampuan nasional adalah kemampuan yang dimiliki suatu bangsa, baik secara aktual maupun bersifat potensial. Dengan

¹⁶ *Ibid.* Hal 141

¹⁷ J. Frankel, *Hubungan Internasional* (Jakarta: ANS Sumbang Persaudara, 1990) hal 55

kemampuannya, segenap daya bangsa baik yang *manifest* dan *latent* yang meliputi segala sumber daya yang melekat pada bangsa yang bersangkutan.

*Strategi politik luar negeri adalah output. Sedangkan input berasal dari kondisi-kondisi lingkungan ekstern dan intern yang dikonversi menjadi input, melalui proses pemahaman situasi yang dikaitkan dengan penentuan tujuan yang akan dicapai, mobilisasi untuk mencapai tujuan tersebut dan upaya-upaya nyata dalam merealisasikan tujuan yang sudah ditetapkan.*¹⁸

Determinan ketiga adalah kondisi internasional dengan sifatnya yang dinamis. Setiap negara merumuskan kebijakan politik luar negeri, tetapi tidak akan mungkin mengatur dan menetapkan proses dinamika internasional sebagai akibat dari interaksi yang terus menerus antar bangsa-bangsa di dunia. Kebijakan luar negeri berhubungan dengan semua usaha dari sistem politik nasional untuk beradaptasi dengan lingkungan geopolitiknya dan untuk menetapkan tindakan pengendalian terhadap lingkungannya agar dapat memenuhi nilai-nilai yang terdapat dalam sistemnya.

Maka bila dijabarkan substansi kebijakan luar negeri suatu negara dipengaruhi oleh:¹⁹

1. Faktor-faktor konteks eksternal yang meliputi: struktur sistem internasional, struktur ekonomi dunia, tujuan dan kebijakan negara lain, masalah-masalah global dan regional yang ditimbulkan oleh aktivitas perorangan, serta hukum internasional dan opini dunia.

¹⁸ *Op. Cit.*, K.J. Holsti, hal.88

¹⁹ K. J. Holsti, *Politik Internasional: Kerangka Analisa* (Jakarta: Erlangga, 1988) Jilid 2, hal. 85

2. Faktor-faktor politik domestik yang meliputi berbagai kebutuhan atas kepentingan sosio-ekonomi dan keamanan, karakter geografis, atribut nasional, struktur pemerintahan, opini publik, birokrasi serta pertimbangan etis.
3. Pengaruh persepsi dan perilaku para aktor pembuat kebijakan meliputi citra, perilaku, nilai, doktrin, ideologi, analogi dan bahkan kepribadian.

Maka dari itu apabila dilihat berdasarkan determinan dalam pelaksanaan kebijakan luar negeri terdapat faktor kepentingan nasional. Seperti pemaparan diatas faktor kepentingan nasional menjadi faktor yang dominan dalam pengambilan kebijakan luar negeri suatu Negara. Dimensi kepentingan nasional termasuk didalamnya kepentingan ekonomi politik dan keamanan. Hal ini juga sesuai dengan penjabaran diatas mengenai substansi kebijakan luar negeri suatu negara yang dipengaruhi juga oleh faktor domestik yaitu termasuk didalamnya kepentingan sosio-ekonomi, keamanan, karakter geografis, atribut nasional, struktur pemerintahan, opini publik, birokrasi serta pertimbangan etis.

Dalam hal ini kepentingan nasional khususnya ekonomi menjadi faktor yang mendominasi dalam perumusan kebijakan luar negeri. Kepentingan ekonomi adalah kepentingan yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas perekonomian suatu negara. Kepentingan ekonomi menjadi salah satu kepentingan yang dianggap mendasar, karena biasanya, kualitas baik atau buruknya perekonomian suatu negara akan mempengaruhi kehidupan negara tersebut secara keseluruhan.

Kriteria ekonomi termasuk didalamnya berbagai kebijakan ekonomi untuk

meningkatkan posisi ekonomi negara. Misalnya memperbaiki neraca perdagangan, memperkuat basis industri, menjamin akses terhadap minyak, gas dan energi lain.²⁰

Berdasarkan penjabaran dari teori diatas maka jika melihat pada kasus perdagangan obat bius dan organisasi kejahatan transnasional di Meksiko, kerjasama Merida Initiative merupakan kerjasama yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan perdagangan obat bius yang semakin meningkat di Meksiko. Kerjasama yang sebenarnya sudah berakhir ditahun 2010 dilanjutkan lagi oleh AS di masa pemerintahan Barack Obama. Dalam hal ini terdapat pula faktor yang paling dominan yang mempengaruhi AS melanjutkan kerjasama Merida Initiative dengan Meksiko yaitu faktor kepentingan ekonomi. Hal ini sesuai dengan aspek kepentingan nasional AS yang paling ditekankan pasca perang dingin yaitu mempertahankan kepentingan ekonomi AS. Maka dari itu berbagai upaya dilakukan untuk tetap menjamin kepentingan ekonomi AS. Salah satunya terkait isu perdagangan obat bius dan organisasi kejahatan transnasional di Meksiko. Faktor-faktor domestik seperti kepentingan ekonomi menjadi faktor yang lebih dominan dalam mempengaruhi dilanjutkannya kerjasama Merida Initiative.

Dalam hal ini Meksiko bagi AS merupakan patner dagang ketiga terbesar, begitu juga sebaliknya. Meksiko merupakan sumber impor AS ketiga terbesar dan juga menjadi negara kedua terbesar sebagai tujuan ekspor AS. AS juga bergantung pada import minyak dari Meksiko. AS juga memiliki nilai investasi

²⁰ Daniel S. Bragg, *Contemporary International Relations: Framework for Understanding U.S.*

langsung (FDI) yang besar di Meksiko sekitar 100 juta dollar AS.²¹ Terlebih lagi AS dan Meksiko keduanya merupakan anggota dalam perjanjian perdagangan bebas *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Hal ini kemudian menunjukkan bukti signifikansi hubungan ekonomi kedua negara. Jika melihat pada permasalahan perdagangan dan kekerasan terkait obat bius di Meksiko, hal tersebut tentu akan membawa dampak buruk bagi stabilitas ekonomi dan politik di Meksiko. Banyak tindak kriminal serta kejahatan yang mengancam masyarakat membawa pengaruh tersendiri bagi stabilitas ekonomi dan politik di Meksiko. Terlebih lagi permasalahan ini telah menjatuhkan ribuan korban jiwa setiap tahunnya. Kekerasan dan pengaruhnya terhadap stabilitas di Meksiko tentu akan turut pula membawa pengaruh buruk pada pasar dan investasi AS di Meksiko. AS merasa kepentingan ekonominya akan terganggu jika permasalahan perdagangan obat bius dan kekerasan terkait organisasi kejahatan transnasional ini tidak diatasi bersama.

2. Broken Window Theory

Menurut James Q. Wilson dan George Kelling (1982) *broken window theory* menjelaskan bahwa,

*"If the first broken window in a building is not repaired, the people who like breaking windows will assume that no one cares about the building and more windows will be broken. Soon the building will have no windows".*²²

²¹ David A. Shirk, "Transnational Crime, U.S. Border Security, and the War on Drugs in Mexico", Trans-Border Institute, University of San Diego, 2011, hal. 3

²² Hone Coonan, Naji Meenan, "Carrots, Sticks, and Broken Windows", *Journal of Law and*

Dalam artian jika ada sebuah bangunan jendela rusak, orang yang lewat mengamati akan menyimpulkan bahwa tidak ada yang peduli atau tidak ada yang bertanggung jawab. Dalam beberapa waktu, beberapa akan mulai melemparkan batu untuk memecahkan lebih banyak jendela.

Sebuah teori yang dikenal dengan *broken window/* jendela rusak menunjukkan bahwa tanda-tanda perilaku kriminal yang kecil dan akan memicu lebih perilaku kriminal yang kacau lainnya, sehingga menyebabkan perilaku kriminal tersebut menyebar. Teori ini juga menjelaskan bahwa ketika orang mengamati bahwa orang lain melanggar norma sosial tertentu atau aturan yang sah, mereka lebih cenderung melanggar norma-norma atau aturan lainnya, yang menyebabkan gangguan menyebar. Hal ini dapat menyebabkan lingkungan dan kualitas hidup penghuninya memburuk.²³ *Broken window theory* dalam tatanan sosial menunjukkan bahwa masyarakat harus waspada terhadap ilegalitas terkecil. Pada intinya Jika jendela rusak tidak diperbaiki, segera ada jendela lebih rusak, kerusakan lainnya, dan kejahatan akhirnya lebih serius dan lebih tinggi. Kemudian akan berdiri untuk alasan, jika jendela itu diperbaiki pada waktu yang tepat kemungkinan insiden tambahan dan lebih parah menurun.

Jika melihat pada kasus perdagangan obat bius dan organisasi kejahatan transnasional yang ada di Meksiko, maka yang dilakukan AS dengan melanjutkan kerjasama Merida Initiative merupakan bentuk pencegahan kejahatan seperti yang

²³ Roger P. Alford "A Broken Windows Theory of International Corruption" Ohio State Law

dijelaskan dari teori diatas. Seperti yang dikatakan oleh *Secretary of State* Hillary Rodham Clinton:

*"And the United States remains committed to helping the Mexican Government go after the cartels and organized crime and the corruption they generate. And we will continue, through the Merida Initiative, to provide significant support."*²⁴

Melalui Merida Initiative inilah AS berusaha untuk mengatasi permasalahan perdagangan obat bius yang semakin menjadi tantangan dalam hubungan kedua negara. Empat pilar yang diinisiasikan oleh Barack Obama pada tahun 2010 dalam paket Merida Initiative yang baru adalah (1) mengacaukan kelompok organisasi kejahatan, (2) memperkuat lembaga, (3) membangun perbatasan abad 21, dan (4) membangun komunitas yang kuat dan tangguh.²⁵ Maka dari itu jika melihat pada teori diatas Meksiko dalam hal ini diibaratkan sebagai jendela yang pecah. Permasalahan perdagangan dan kekerasan akibat dari organisasi kejahatan di Meksiko merupakan masalah yang membutuhkan perhatian untuk segera diatasi. Karena jika hanya dibiarkan akan menyebabkan penyebaran kekerasan dan kejahatan yang lebih besar.

Dalam hal ini AS merasa sebagai pihak yang bertanggung jawab bersama untuk mengatasi permasalahan kekerasan dan perdagangan obat bius. Selain karena letak yang berdekatan, kekerasan dan perdagangan obat bius di Meksiko sangat erat kaitannya dengan AS. Pertama, AS merupakan pasar terbesar bagi produksi dan distribusi narkoba yang ada di Meksiko. Kedua, kartel obat bius

²⁴ U.S. Department of State, "The Merida Initiative: Expanding the U.S.-Mexico Partnership"

mendapat senjata ilegal dan pencucian uang sebagai hasil dari perdagangan narkoba dari AS. Hal ini kemudian memunculkan tanggung jawab bersama untuk mengatasi semakin meningkatnya kekerasan akibat dari perdagangan narkoba tersebut.

AS dalam hal ini berusaha untuk mencegah kejahatan dan kekerasan akibat *drug trafficking* agar tidak menyebar hingga ke AS, karena hal ini tentu menjadi ancaman bagi keamanan nasional AS. Meskipun upaya Merida Initiative tahap pertama telah gagal, Merida Initiative dibawah 4 pilar utama yang diinisiasikan oleh Obama saat ini mencoba untuk mencegah kekerasan/kriminal terkait *drug trafficking* di Meksiko dengan berfokus pada pembangunan institusi. Dengan memperbaiki Meksiko melalui pembangunan institusi, termasuk penegakan hukum dan korupsi merupakan cara yang dirasa tepat untuk setidaknya menurunkan kemungkinan yang lebih buruk bagi keamanan kedua Negara.

F. Hipotesa

Dari pokok permasalahan yang dikemukakan diatas serta dengan menggunakan kerangka pemikiran teoritis yang dipakai maka penulis dapat mengambil hipotesa bahwa Amerika Serikat melanjutkan kerjasama Merida Initiative dengan Meksiko dalam mengatasi permasalahan perdagangan obat bius internasional dikarenakan: Pertama, menjaga kepentingan ekonomi AS di Meksiko. Kedua, untuk mencegah ancaman penyebaran kekerasan terkait isu perdagangan obat bius yang mengancam keamanan nasional AS

G. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian merupakan suatu upaya untuk menghindari penulisan yang terlalu melebar sehingga sehingga mengaburkan pokok permasalahan yang telah direncanakan. Oleh karena itu diperlukan batasan masalah yang menjadi ruang lingkup penulisan ini. Untuk membatasi cakupan penelitian seputar kerjasama keamanan Meksiko-AS dalam mengatasi permasalahan perdagangan obat bius internasional maka dari itu penulis akhirnya membatasi jangkauan penelitian dimulai dari tahun 2008 sampai dengan tahun 2013. Dimana dalam kurun waktu tersebut kerjasama keamanan Merida Initiaves Meksiko-AS mulai diberlakukan dan terus dilakukan hingga sekarang.

H. Metodologi Penelitian

Pengumpulan data merupakan salah satu langkah yang digunakan dalam penulisan ilmiah. Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan studi kepustakaan; yang meliputi data-data yang bersumber dari buku-buku/ ebook, jurnal, artikel, berita, dan juga sumber dari internet. Data tersebut akan penulis gunakan dalam penulisan ini dan penulis akan menganalisa menggunakan teori yang telah ditetapkan.

I. Sistematika Penulisan

Secara keseluruhan penulisan skripsi ini terbagi dalam lima bab. Pembahasan terperinci dalam masing-masing bab akan dijelaskan dalam sub-sub bab. Setiap bab dalam pembahasannya memiliki saling keterhubungan guna membentuk suatu karya ilmiah yang sistematis

Bab pertama yaitu pendahuluan. Pada bab ini merupakan bab pengantar yang berisi tentang alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua ini akan membahas tentang sejarah peredaran dan kebijakan obat bius di AS hingga kebijakan luar negeri AS terhadap isu perdagangan obat bius dan fenomena perkembangan obat bius, organisasi kriminal, dan kekerasan terkait obat bius di Meksiko.

Bab ketiga ini akan dibahas mengenai kerjasama Merida Initiative I antara AS dan Meksiko dalam mengatasi permasalahan tersebut.

Bab keempat ini akan membahas mengenai faktor-faktor yang mendorong Amerika Serikat melanjutkan kerjasama Merida Initiative dengan Meksiko

Bab ini akan berisi kesimpulan dari semua materi penulisan penelitian yang dirangkum mengenai alasan AS membantu Meksiko melalui Merida Initiatives untuk mengatasi permasalahan perdagangan obat bius internasional