

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Isu perempuan dan kesetaraan gender telah menjadi pusat perhatian dalam diskusi politik internasional, terutama dengan meningkatnya kesadaran global terhadap berbagai bentuk kekerasan dan ketidakadilan yang dialami perempuan di seluruh dunia. Kasus-kasus kekerasan berbasis gender, mulai dari kekerasan dalam rumah tangga, pelecehan seksual di ruang publik, hingga bentuk paling ekstrim seperti pembunuhan terhadap perempuan semakin memperlihatkan urgensi untuk menangani masalah ini dengan serius.

Kesetaraan gender bukan hanya persoalan hak asasi manusia yang fundamental, tetapi juga dilihat sebagai landasan penting untuk menciptakan dunia yang damai, sejahtera, dan berkelanjutan. Kesadaran ini kemudian diintegrasikan ke dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs) yang diprakarsai oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, di mana kesetaraan gender menjadi SDG ke-5 yang bertujuan untuk mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua perempuan dan anak perempuan serta mendorong perubahan struktural untuk memastikan perempuan di seluruh dunia memiliki akses yang sama terhadap kesempatan ekonomi, sosial, dan politik, sekaligus mengatasi hambatan-hambatan sistemik yang selama ini memperparah ketidaksetaraan (UN, 2024).

Pada tahun 2014, gagasan kebijakan luar negeri yang menempatkan perspektif gender dalam pelaksanaannya diperkenalkan oleh Swedia melalui

Menteri Luar Negeri, Margot Wallström. Swedia mendeklarasikan diri sebagai pemerintahan feminis dengan menjalankan Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP). Dengan menempatkan perspektif gender dalam hubungan internasional, FFP hadir untuk mengupayakan kesetaraan antara berbagai jenis kelamin atau gender (ICRW, 2021). Meski belum ada definisi yang disepakati mengenai FFP ini, namun *Centre for Feminist Foreign Policy* (CFFP) memberikan definisi FFP sebagai kerangka kerja politik yang berpusat pada kesejahteraan orang-orang yang terpinggirkan. Di samping itu, FFP berfungsi sebagai kritik terhadap struktur hierarki dan nilai-nilai tradisional yang selama ini mendominasi kebijakan luar negeri yang sering kali berakar pada sistem patriarki, kolonialisme, heteronormativitas, kapitalisme, rasisme, imperialisme, dan militerisme (CFFP, 2020).

Langkah Swedia menerapkan FFP pada *state-level* mencerminkan komitmen yang serius terhadap tatanan dunia yang lebih inklusif sehingga hal ini menarik perhatian banyak negara untuk turut mengembangkan FFP yakni salah satunya adalah Meksiko. Pada tahun 2020, Meksiko mengambil keputusan yang bersejarah untuk mengadopsi FFP dengan pedoman yang serupa dengan Swedia. Hal ini cukup menarik perhatian dunia karena Meksiko menjadi negara *global south* pertama di kawasan Amerika Latin yang mengambil langkah progresif bersama negara-negara maju di Eropa. Hal ini juga menjadi sorotan karena Meksiko berada di kawasan yang telah lama dikenal dengan ketidaksetaraan gender yang mencolok karena lemahnya institusi penegak hukum serta tingginya kekerasan terhadap perempuan.

Dengan mengadopsi FPP, Meksiko bergabung dengan negara-negara maju lainnya seperti Swedia, Perancis, Kanada, dan Norwegia yang menjadikan feminisme sebagai landasan utama dalam kebijakan luar negeri mereka. Sebelum mengadopsi FFP, Meksiko juga telah meratifikasi berbagai instrumen internasional terkait kesetaraan gender, yakni Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW), Konvensi Inter-Amerika tentang Pencegahan, Penghukuman, dan Pemberantasan Kekerasan terhadap Perempuan. Selanjutnya, Meksiko juga bekerjasama dengan Uni Eropa dan PBB dalam program yaitu *Spotlight Initiative*¹. Selain itu, pada tahun 2020, Meksiko juga menjadi tuan rumah Forum Kesetaraan Generasi, yang merupakan forum internasional pertama sejak Konferensi Dunia tentang Perempuan di Beijing pada tahun 1995 (Garcia, 2023). Secara umum, Meksiko dapat digambarkan sebagai salah satu negara di kawasan Amerika Latin yang aktif menunjukkan komitmennya terhadap multilateralisme dan upaya global untuk mewujudkan kesetaraan gender di kancah internasional.

Meksi FFP yang diadopsi oleh Meksiko merupakan perkembangan yang disambut baik, terdapat ketidaksesuaian antara upaya kesetaraan gender di panggung internasional dengan kondisi aktual kesetaraan gender di negara tersebut. Hal ini terlihat dari masih tingginya angka kekerasan berbasis gender yang terus meningkat setiap tahunnya, termasuk kasus pembunuhan terhadap perempuan. Pada tahun 2020, situasi bagi perempuan di dalam negeri bahkan dilaporkan semakin memburuk. Bentuk kekerasan gender ekstrim yaitu

¹ Sebuah program berskala besar yang bertujuan untuk menghapuskan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan anak perempuan di Afrika, Asia, Karibia, Amerika Latin, dan Pasifik.

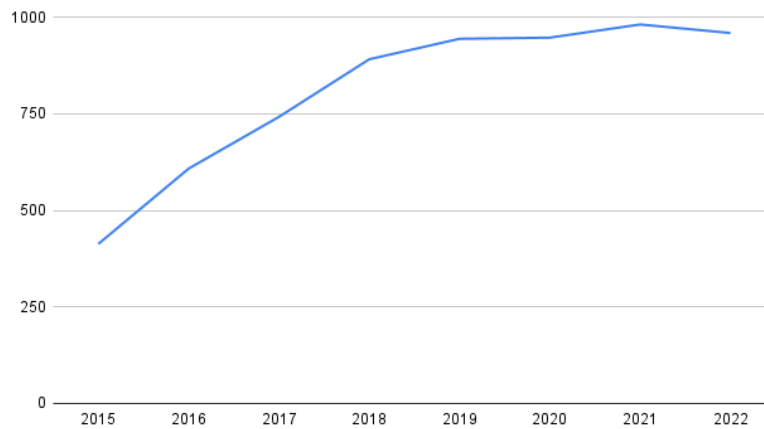
pembunuhan perempuan (*femicide*)² di Meksiko berada di peringkat tertinggi kedua setelah Brasil untuk jumlah kasus yang dilaporkan (Chávez-Aguayo, 2020). Selain itu, Meksiko menjadi titik rujukan internasional untuk kekerasan berbasis gender pada tahun 1990-an, setelah terjadi pembunuhan pada lebih dari 370 perempuan dan anak perempuan di Ciudad Juárez di negara bagian Chihuahua (Adams, 2021). Sejak tahun 2007 hingga Oktober 2021, *Alert Mechanism for Gender Violence against Women (AVGM)*³ dideklarasikan di 22 dari 32 negara bagian di Meksiko (INMUJERES, 2021).

Menurut laporan *Mexico's Secretary General of National Public Security (SESNSP)*, antara tahun 2015 dan 2019, jumlah pembunuhan terhadap perempuan meningkat drastis dari 411 kasus menjadi 983 kasus, mencerminkan kenaikan sekitar 139%. Di tahun 2019, diperkirakan rata-rata terjadi 10 kasus pembunuhan perempuan setiap hari. Lebih lanjut, pada semester pertama tahun 2020, yakni tahun Meksiko mengadopsi FPP, kasus pembunuhan terhadap perempuan mengalami peningkatan signifikan sebesar 7,7%, dengan total 489 kasus yang dilaporkan (Hayati, 2023). Angka-angka kasus *femicide* yang dilaporkan mungkin tidak sepenuhnya mencerminkan realitas di masyarakat.

² *Femicide* adalah bentuk kekerasan ekstrem terhadap perempuan yang melanggar hak asasi manusia mendasar, seperti hak hidup, kebebasan, dan keamanan (Jenniver, 2021)

³ AVGM adalah mekanisme yang memungkinkan warga mengajukan 'kewaspadaan gender' di kota-kota dengan tingkat kekerasan terhadap perempuan yang tinggi, mewajibkan pemerintah daerah untuk meninjau situasi dan mengambil langkah konkret untuk mengatasi kekerasan tersebut

Grafik 1.1 Peningkatan Kasus Pembunuhan Terhadap Perempuan di Meksiko Tahun 2015-2022



Sumber: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), 2023

Menurut *Center of Strategic & International Studies (CSIS)* dan *Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)*, pada tahun 2018 terdapat sekitar 93 persen kejahatan di Meksiko tidak dilaporkan atau tidak diselidiki. Hal ini menunjukkan bahwa data resmi bisa jadi jauh lebih rendah dari kondisi yang sebenarnya. Para pejabat Meksiko telah mengakui bahwa tingkat pembunuhan perempuan dan kekerasan terhadap perempuan secara umum merupakan masalah besar selama beberapa dekade, namun hanya sedikit kemajuan yang terlihat dalam data nasional (Sanchez & Pesce, 2022). Peningkatan jumlah kasus *femicide* di Meksiko selama dekade terakhir telah membuat Meksiko menjadi sorotan di nasional maupun internasional.

Femicide atau pembunuhan terhadap perempuan sendiri telah dikategorikan sebagai kejahatan pembunuhan spesifik yang dipisahkan dengan

homicide atau pembunuhan secara umum di Meksiko pada tahun 2012, setelah reformasi konstitusional pada tahun 2011. Presiden Andrés Manuel López Obrador (AMLO)⁴ yang naik ke pemerintahan pada 2018 berjanji untuk memprioritaskan keamanan dalam negeri dan HAM khususnya hak perempuan di awal masa pemerintahannya, akan tetapi pada masa pemerintahan AMLO, laporan *Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean* (2023) menyatakan bahwa “tidak ada tanda yang memperlihatkan bahwa masalah kasus kekerasan berbasis gender khususnya *femicide* akan menurun”.

Femicide telah menjadi permasalahan endemik mematikan yang mengancam perempuan di Meksiko dan hal ini telah menuai protes dari berbagai kalangan. Akan tetapi, selama periode jabatannya pemerintahan AMLO seringkali menunjukkan sikap yang bertentangan dengan feminis sehingga para aktivis feminis merasa bahwa penanganan krisis yang dilakukan oleh AMLO di dalam negeri telah beralih menjadi kontraproduktif (Philipson, 2020). Dengan angka pembunuhan terhadap perempuan yang meningkat, AMLO justru mengurangi pendanaan untuk lembaga dan tempat penampungan yang menangani masalah perempuan. AMLO juga mengabaikan panggilan darurat terkait kekerasan dalam rumah tangga dengan menyatakan bahwa hal tersebut merupakan laporan palsu dan ia justru merilis video layanan publik dengan saran tentang cara menghindari kekerasan di rumah (Fernández, 2021). Tidak hanya itu, AMLO memperluas

⁴ Julukan “AMLO” diambil dari inisial nama lengkap Presiden Meksiko, Andrés Manuel López Obrador. Ini adalah praktik umum di Meksiko dan negara-negara berbahasa Spanyol lainnya, di mana tokoh-tokoh terkenal sering disebut dengan singkatan yang diambil dari nama mereka. López Obrador telah dikenal luas dengan akronim ini selama karier politiknya yang panjang, terutama ketika ia menjabat sebagai walikota Mexico City (2000-2005).

peran militer dengan memberikan wewenang tanggungjawab yang secara tradisional dikelola oleh otoritas sipil, termasuk keamanan publik kepada Garda Nasional. Militerisasi ini pun turut dikaitkan dengan meningkatnya kekerasan terhadap perempuan, termasuk kekerasan seksual oleh personil militer (Garcia, 2022).

Pengadopsian FPP oleh Meksiko mengirimkan pesan kuat di tingkat internasional mengenai kepedulian tentang kesetaraan gender akan tetapi, kekerasan berbasis gender khususnya *femicide*, tetap menjadi krisis mendesak yang belum tertangani secara efektif di negara tersebut. FFP sendiri merupakan konsep komprehensif yang bertujuan untuk memulai perubahan struktural di berbagai tingkatan. Secara praktis, negara-negara yang mengikuti langkah Swedia untuk menerapkan FFP harus memiliki kejelasan sejak awal tentang bagaimana FFP akan diterapkan dalam praktiknya. Negara harus memiliki langkah yang jelas bagaimana akan mengintegrasikan dan mendukung pemikiran gender dalam kehidupan sehari-hari (Irwin, 2019). Dengan kata lain, FFP harus dimulai dalam lingkungan domestik yang menerima norma yang terdapat di dalam FFP.

Nyatanya pengadopsian FPP di Meksiko belum sepenuhnya dipahami oleh masyarakat, khususnya di kalangan kelompok masyarakat sipil dan publik secara umum. Meskipun Meksiko diakui secara internasional sebagai negara pertama di *global south* yang mengadopsi FFP pada tahun 2020, kebijakan ini belum mendapatkan legitimasi dan dukungan yang kuat dari aktor-aktor domestik dan keterlibatan cabang-cabang pemerintahan dalam implementasi kebijakan ini masih

belum jelas. Tak sampai di situ, banyak organisasi dan aktivis feminis yang menyadari keberadaan FFP merasa bahwa kebijakan ini terputus dari perjuangan feminis yang lebih luas. Hal ini mengakibatkan banyak masyarakat sipil feminis di Meksiko menunjukkan sedikit ketertarikan terhadap kebijakan luar negeri feminis, dengan banyak di antaranya bahkan tidak mengetahui apa itu FFP (Garcia, 2023). Dengan demikian, FFP tampak kurang beresonansi di tingkat domestik, yang menghambat potensi mobilisasi dan dukungan yang lebih luas dari masyarakat.

Untuk menganalisis paradoks antara retorika internasional dan realitas domestik di Meksiko, penelitian ini akan mengeksplorasi pengadopsian FFP oleh Meksiko dengan fokus khusus pada bagaimana FFP merupakan agenda elit berbenturan langsung dengan tingginya kesadaran politik kelompok aktivis feminis lokal. Memahami dinamika ini sangat penting untuk mengungkap bagaimana sebuah kebijakan yang dipuji di tingkat global justru mengalami penolakan keras di dalam negeri akibat absennya keselarasan dengan kebijakan domestik. Dalam konteks ini, elit yang dimaksud merujuk pada dua kelompok aktor utama yang memiliki kepentingan dan orientasi yang berbeda secara fundamental. Kelompok pertama adalah elit politik yang berpusat di *Secretaría de Relaciones Exteriores* (SRE) atau Kementerian Luar Negeri Meksiko, yang dipimpin oleh Menteri Luar Negeri Marcelo Ebrard. SRE merupakan aktor utama yang merancang, mendeklarasikan, dan mempromosikan FFP sebagai bagian dari pembangunan citra Meksiko di panggung internasional. Kelompok kedua adalah elit politik eksekutif yaitu Presiden AMLO yang justru menunjukkan sikap-sikap

yang berlawanan dengan nilai-nilai yang diusung FFP dalam ranah kebijakan domestik.

Oleh karena itu, penelitian ini akan meneliti bagaimana informasi mengenai FFP tersebut dikonstruksi oleh para elit kemudian diterima, disaring, dan diproduksi kembali oleh kelompok masyarakat yang berbeda selama periode pemerintahan Presiden AMLO. Lebih jauh lagi, penelitian ini akan melihat implikasi nyata dari benturan informasi tersebut, terutama mengenai bagaimana FFP Meksiko terjebak menjadi strategi pencitraan bagi elit politik Meksiko sementara penanganan masalah sistemik kekerasan terhadap perempuan di dalam negeri mengalami belum tercapai.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan mengenai situasi yang terjadi pada latar belakang di atas, maka penelitian ini merumuskan masalah:

Bagaimana diskrepansi antara narasi progresif Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) Meksiko di panggung internasional dan masalah struktural *femicide* di ranah domestik terbentuk di bawah pemerintahan Presiden Andrés Manuel López Obrador (AMLO)?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dibedakan menjadi dua yaitu:

1.3.1. Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) oleh Meksiko selama pemerintahan Andrés Manuel López Obrador sebagai inisiatif internasional yang progresif tetapi kurangnya reformasi domestik yang sesuai untuk mengatasi masalah-masalah kekerasan berbasis gender, khususnya *femicide*.

1.3.2. Tujuan Khusus

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk mengeksplorasi bagaimana pengadopsian FFP oleh Meksiko mencerminkan pendekatan yang digerakkan oleh elit politik dan pemangku kepentingan yang berpengaruh dalam menentukan arah dan implementasi FFP dan minim melibatkan dukungan dari publik.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat dan kontribusi akademis maupun praktis. Dengan demikian, manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dan memberikan sumbangsih ilmu akademik terhadap studi Hubungan Internasional terkhusus tentang bagaimana kebijakan internasional, seperti FFP, berinteraksi dengan realitas kekerasan berbasis gender di dalam negeri.

1.4.2. Manfaat Praktis

Dengan meneliti pengaruh norma, penelitian ini dapat mengungkap kesenjangan antara retorika internasional dan realitas lokal domestik, serta menyoroti tantangan dalam mencapai kesetaraan gender yang sesungguhnya.

1.5. Kerangka Teoritis

Penelitian mengenai pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis oleh Meksiko bukanlah sebuah hal yang baru dan sudah banyak peneliti yang membahas hal ini. Beberapa penelitian yang dapat dijadikan tinjauan pustaka dalam penelitian ini sebagai berikut:

Kajian yang membahas mengenai Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) yang diadopsi oleh Meksiko terdapat pada literatur Jurnal *Revista Mexicana De Política Exterior* berjudul *Mexico's Feminist Foreign Policy: Beyond Declarations and Good Intentions* yang ditulis oleh Marcella Celorio dan Filipe Carrera. Tulisan ini menjelaskan bagaimana Meksiko telah melakukan berbagai upaya kerjasama multilateral untuk mempromosikan kesetaraan gender yang mencakup ranah politik, ekonomi, sosial hingga perubahan iklim yang dirancang untuk memberdayakan kelompok-kelompok rentan. Menteri Luar Negeri Meksiko Marcelo Ebrard juga turut mendukung aksi demonstrasi terhadap meningkatnya kasus femisida dan tuntutan atas peran perempuan dalam masyarakat karena dinilai dapat menjadi langkah untuk membuat Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) lebih inklusif dan menjadikan Meksiko pionir dalam menghadapi tantangan kesetaraan gender.

Bertentangan dengan kajian di atas, *Problematizing "Security" in Citizen Security: A feminist security studies critique of Mexico's "feminist" foreign policy and women, peace and security projects* yang ditulis oleh Anne Sisson Runyan membahas mengenai kritik terhadap Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) yang diadopsi oleh Meksiko. Melalui tulisan ini, langkah Meksiko mengadopsi FFP dinilai merupakan upaya untuk memulihkan citranya di luar negeri agar menjadi negara di Amerika Latin dan *global south* yang turut berpartisipasi dalam menjunjung kesetaraan gender melalui FFP dan partisipasinya dalam agenda Perempuan, Perdamaian, dan Keamanan (WPS). Hal ini berfungsi untuk mengalihkan perhatian dan menutupi keadaan di dalam negeri yang justru memperpanjang ketidakamanan bagi perempuan.

Lebih jauh, tulisan yang berjudul *Feminist Foreign Policy: The Case of Mexico* yang ditulis oleh Modester A. Doumon menyatakan bahwa FFP yang diadopsi Meksiko perlu berkesinambungan dengan kebijakan domestik untuk mencapai target kesetaraan gender yang ingin dicapai. FFP Meksiko memiliki tujuan yang baik, akan tetapi dalam implementasinya pemerintah justru terus menerus mengabaikan hak-hak dan kesejahteraan perempuan dan anak perempuan. FFP hadir untuk mengubah realitas sosial, ekonomi, dan politik yang sebelumnya didominasi oleh nilai-nilai patriarki sehingga dengan Meksiko mengadopsi FFP, hal ini turut memaksanya untuk menyetujui kebutuhan kompleks dari keragamannya terhadap masyarakat dan interaksi sosial.

Kajian yang membahas mengenai kasus kekerasan berbasis gender di Meksiko selama Presiden AMLO menjabat terdapat pada tulisan berjudul *Beyond*

Collateral Damage: Femicides, Disappearances, and New Trends in Gender-Based Violence in Mexico yang ditulis oleh Gema Kloppe-Santamaría & Julia Zulver. Tulisan ini menjelaskan bahwa angka kekerasan berbasis gender di Meksiko pada tahun 2022 sangatlah mengkhawatirkan. Menurut data dari Sekretariat Eksekutif Sistem Keamanan Publik Nasional, terdapat sebanyak 3.754 perempuan dan anak perempuan dibunuh pada tahun 2022 namun, hanya 947 kasus yang diklasifikasikan sebagai *femicide*. Tak hanya itu, tindakan kriminal ini marak terjadi di ruang publik tidak hanya terbatas pada ruang privat saja.

Kajian mengenai *femicide* di Meksiko terdapat pada tulisan berjudul *Main Factors Contributing to the High Femicide Rate in Mexico* oleh Mikensi Ehlinger. Faktor-faktor yang berkontribusi terhadap tingginya tingkat *femicide* di Meksiko meliputi budaya *machismo*, ketidakmauan politik untuk mengatasi isu ini dan kekosongan hukum domestik. Budaya *machismo* melihat perempuan sebagai properti dan menciptakan lingkungan yang menormalisasikan kekerasan terhadap perempuan. Para pemimpin politik, termasuk Presiden Andrés Manuel López Obrador (AMLO), menurutnya telah gagal untuk mengambil tindakan efektif dalam mengatasi masalah ini. Meksiko telah meratifikasi konvensi internasional tentang hak-hak perempuan, namun implementasinya masih kurang.

Kajian terkait sikap Presiden AMLO terhadap hak perempuan dan gerakan feminis selama pemerintahannya terdapat pada tulisan berjudul *Cuatro años de retrocesos y resistencias: Mujeres y movimiento feminista ante el Gobierno de López Obrador* yang ditulis oleh Lucía Melgar dan Karine Tinat. Tulisan ini menjelaskan bagaimana dalam pemerintahan AMLO terdapat kemunduran dari

segi kebijakan yang memberikan konsekuensi negatif bagi perempuan di Meksiko. Hal ini dapat dikatakan demikian sebab adanya keberadaan militer pada sektor keamanan publik, pengurangan/pemberhentian seluruhnya bantuan pada program yang diperuntukan untuk perempuan dan anak-anak, hingga diabaikannya tuntutan feminis mengenai permasalahan kekerasan berbasis gender di Meksiko.

Beberapa penelitian-penelitian di atas menjadi landasan berpikir bagi penelitian ini. Adapun setelah mengevaluasi sumber-sumber yang ada, terdapat sebuah kekosongan yakni mengapa pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis (FPP) oleh Meksiko tidak memiliki pengaruh yang signifikan untuk kondisi krisis kekerasan gender di ranah domestik. Hal ini kemudian mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara retorika internasional kebijakan dengan implementasinya secara domestik yang menyebabkan paradoksitas kebijakan.

Untuk menjelaskan fenomena ini, penelitian akan menggunakan teori dan konsep antara lain:

1.5.1. *Elite-driven*

Opini publik mengenai kebijakan luar negeri memiliki posisi yang sangat khusus dan kompleks dalam ranah studi psikologi politik. Dalam konteks ini, pandangan tradisional berpendapat bahwa masyarakat pada umumnya tidak dapat diandalkan untuk membahas mengenai isu-isu kebijakan luar negeri. Menurut Rosenau (1961), membentuk pandangan yang informatif dan terstruktur mengenai dinamika internasional sulit dilakukan oleh publik sebab publik seringkali kekurangan informasi yang memadai dan tidak memiliki koneksi yang cukup dengan realitas global.

Lebih jauh lagi, Keenan (1951), menyoroti bahwa opini publik banyak dipengaruhi oleh pandangan moralistik yang tidak selalu mencerminkan kompleksitas situasi internasional. Publik cenderung melihat isu-isu luar negeri melalui lensa moral yang sederhana sehingga dapat mengaburkan pemahaman mereka mengenai kepentingan nasional dan strategi yang diperlukan dalam hubungan internasional sebuah negara. Selain itu, Almond (1950) turut menambahkan bahwa sifat natural yang tidak stabil dari opini publik dapat menjadi penghalang bagi pembentukan pandangan yang konsisten mengenai kebijakan luar negeri. Dengan demikian, meskipun opini publik memiliki potensi untuk mempengaruhi kebijakan luar negeri, tantangan yang dihadapi seperti dalam hal informasi, pemahaman moral, dan stabilitas sikap menjadi faktor penting yang perlu dipertimbangkan untuk menciptakan pemahaman yang lebih baik tentang isu-isu global yang kompleks. Dalam konteks ini, pandangan konvensional menilai bahwa opini publik tidak bisa membentuk kebijakan luar negeri, dan opini publik pun tidak seharusnya membentuk kebijakan luar negeri (Kertzer dan Tingley, 2018).

Kebijakan luar negeri mencakup berbagai isu yang sering kali sulit dicerna oleh masyarakat luas. Misalnya, kebijakan ekonomi luar negeri yang berkaitan dengan perdagangan internasional atau isu-isu keamanan yang melibatkan ancaman global yang dianggap terlalu rumit untuk dipahami secara mendalam. Dalam banyak kasus, karena pemahaman yang tidak memadai ini, publik cenderung akan bergantung pada informasi yang disampaikan oleh elit politik. Hal ini sejalan dengan pandangan Zaller (1992) dalam bukunya yang berjudul *The*

Nature and Origins of Mass Opinion, yang menyatakan bahwa, opini publik sebagian besar dibentuk oleh elit. Ketika para elit mendominasi sebuah isu, pemahaman dan keterlibatan masyarakat umum seringkali sangat minim. Hal ini terjadi demikian karena adanya ketidakpahaman publik terhadap isu-isu luar negeri membuat mereka lebih rentan terhadap pengaruh elit dalam membentuk pandangan dan sikap mereka. Elit politik dapat memainkan peran penting dalam membentuk opini publik, karena masyarakat sering kali tidak memiliki akses langsung atau pemahaman yang cukup tentang isu-isu tersebut.

Elit politik digambarkan sebagai sekelompok orang yang membuat keputusan terpilih yang menduduki posisi tertinggi dalam kerangka kerja sosial dan politik (Hafner-Burton, 2013). Elit politik berarti mereka yang telah dipilih untuk menjalankan peran di pemerintahan. Hafner-Burton (2013), memberikan dasar yang menjadi kunci perbedaan antara elit dan non-elit: yakni pertama, elit memiliki kendali atas alokasi sumber daya seperti aset keuangan dan pengaruh politik dan kedua, elit memiliki pengalaman konteks dari isu yang ada yang membentuk cara mereka menyederhanakan dan menavigasi tugas-tugas yang rumit sehingga memungkinkan mereka pengambilan keputusan yang efisien dalam situasi yang rumit. Selaras dengan hal ini, Jervis (1976) dalam tulisannya berjudul *Perception and Misperception in International Politics* berpendapat bahwa bias memainkan peran penting dalam fungsi para pembuat kebijakan luar negeri; bias memungkinkan para elit untuk memanfaatkan keyakinan yang sudah ada sebelumnya untuk menyaring informasi baru dan membuat keputusan dengan

lebih efektif. Dalam hal ini, bias merupakan atribut kunci yang menjadi dasar bagi para elit.

Dalam buku *The Nature and Origins of Mass Opinion*, John Zaller menyebut fenomena ini sebagai “*elite-driven theory*” yakni sebuah gagasan bahwa opini publik secara signifikan dibentuk dan dipengaruhi oleh para elit, seperti pemimpin politik, tokoh media, dan individu atau kelompok yang berpengaruh. Menurut teori ini, para elit ini memainkan peran penting dalam membingkai isu, mengatur agenda, dan memandu pemahaman dan sikap publik terhadap berbagai topik. Publik sering kali tidak memiliki akses untuk dapat membentuk opini yang terinformasi dengan baik sehingga mereka mengandalkan isyarat dan informasi yang diberikan oleh para elit. Proses ini melibatkan transmisi ide dan nilai dari elit ke masyarakat umum, di mana preferensi dan interpretasi elit dapat secara signifikan mempengaruhi bagaimana isu-isu dipersepsikan dan dipahami oleh massa (Zaller, 1992).

Namun lebih lanjut, Zaller (1992) menjelaskan bahwa informasi politik yang disampaikan oleh para pemimpin atau elite tidak pernah sepenuhnya objektif. Sebaliknya, mereka berusaha untuk menggambarkan realitas dengan cara yang sederhana dan jelas agar bisa dipahami oleh orang biasa. Beberapa bagian informasi sering kali telah diseleksi dalam cara pandang yang stereotipikal, yang hanya menyoroti sebagian dari kenyataan. Akibatnya, opini publik tentang suatu isu jarang kali merupakan reaksi yang langsung terhadap "fakta" yang ada. Bahkan isu-isu yang dialami langsung oleh beberapa orang, seperti kemiskinan, ketidaksetaraan gender, bisa dipahami dengan cara yang sangat berbeda.

Pemahaman ini tergantung pada bagaimana fakta-fakta tersebut disajikan atau dibingkai oleh media dan elite.

Pada penelitian yang dilakukan Zaller (1992), sikap publik terhadap suatu isu tidak bersifat tetap; sebaliknya, individu dapat mengembangkan preferensi mereka ketika mereka mengalami isu tersebut secara langsung. Hal ini berarti, publik dapat mendukung atau juga memiliki pandangan yang bertentangan mengenai suatu masalah. Pandangan yang "menang" pada suatu waktu ditentukan oleh pertimbangan mana yang paling menonjol dalam pikiran mereka, mirip dengan cara seseorang merogoh ember yang berisi berbagai pikiran untuk mengekspresikan pendapat. Tingkat kesadaran politik memiliki pengaruh yang signifikan terhadap cara individu memproses informasi. Individu yang lebih sadar politik cenderung lebih baik dalam menerima dan memahami wacana yang disampaikan oleh elit, sehingga menghasilkan opini yang lebih konsisten di berbagai isu. Zaller menyatakan bahwa hanya individu dengan tingkat kesadaran tinggi yang mampu mengembangkan kerangka ideologi yang koheren. Sebaliknya, individu yang kurang sadar politik cenderung tidak memiliki sikap yang teratur dan lebih rentan terhadap pengaruh dari pesan-pesan yang disampaikan oleh elit (Zaller, 1992).

1.5.1.1. *Top-down*

Pendekatan *top-down* merupakan proses pembentukan opini dipengaruhi oleh faktor-faktor yang berasal dari tingkat atas, seperti elit politik, media, dan institusi ke bawah yakni masyarakat. Pada pendekatan ini, publik membentuk

pandangannya dari melihat apa yang elit politik sampaikan (Kertzer, 2021). Proses ini digerakkan oleh para elit sehingga keputusan dan gagasan berasal dari atas lalu menetes ke bawah yakni ke publik. Dengan kata lain, hal ini tidak muncul secara organik dari gerakan akar rumput ataupun berasal dari keterlibatan publik secara luas.

Pendekatan *top-down* menekankan pada bagaimana publik sebagian besar tidak mengetahui kebijakan luar negeri, terutama terkait isu-isu yang kompleks sehingga mereka mengambil keputusan dengan mendengarkan keputusan dari para elit politik yang terpercaya (Zaller, 1992). Hal ini memperkuat dinamika *top down*, di mana peran publik lebih bersifat reaktif daripada proaktif dalam membentuk kebijakan, dan sangat bergantung pada apa yang disampaikan oleh para elit.

Zaller (1992) turut menyoroti bahwa individu dengan tingkat kesadaran politik yang lebih tinggi lebih cenderung menyerap dan mengadopsi pesan-pesan elit yang sesuai dengan kecenderungan mereka, sementara mereka yang memiliki kesadaran yang lebih rendah cenderung tidak terlibat secara mendalam. Cara individu membentuk opini mereka dipengaruhi oleh informasi yang mereka terima, reaksi mereka terhadap informasi tersebut, dan apa yang muncul dalam pikiran mereka saat mempertimbangkan isu-isu tertentu. Ini merupakan bagian dari pemahaman psikologis yang lebih luas tentang bagaimana orang memproses informasi politik. Hal ini termuat dalam model *Receive-Accept-Sample* (RAS) dari Zaller (1992), yang menjelaskan bagaimana opini politik masyarakat dibentuk oleh tiga faktor utama;

- a. *Receive*: keterpaparan publik terhadap informasi atau isu-isu politik.
- b. *Accept*: bagaimana sikap publik terhadap informasi yang mereka terima, setuju atau menolak.
- c. *Sample*: pandangan mana yang paling mudah diingat ketika mereka diberi pertanyaan dalam survei.

Pendekatan *top-down* mengenai opini publik terhadap kebijakan luar negeri tidak sepenuhnya mempertimbangkan aspek psikologis individu seperti di atas. Sebaliknya, mereka lebih berfokus pada lingkungan politik dan informasi yang tersedia bagi warga negara (Kertzer, 2021). Dengan demikian, hal ini akan lebih efektif di lingkungan di mana para elit mendominasi arus informasi dan keterlibatan publik dalam isu-isu kebijakan masih rendah. Ketika masyarakat tidak terlibat secara aktif dalam diskusi atau tidak memiliki akses yang memadai terhadap informasi yang beragam, mereka cenderung menerima dan mengadopsi pandangan yang disampaikan oleh para elit tanpa melakukan analisis kritis.

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Definisi Konseptual

Berdasarkan definisi para ahli di bagian kerangka pemikiran, maka dirumuskan definisi konseptual:

1.6.1.1. *Elite-driven*

Penelitian ini menggunakan pengertian teori *elite-driven* dari John Zaller (1992) di dalam buku *The Nature and Origins of Mass Opinion* yang menyatakan

bahwa opini publik secara signifikan dibentuk dan dipengaruhi oleh para elit, seperti pemimpin politik, tokoh media, dan individu atau kelompok yang berpengaruh. Dalam penelitian ini elit politik Meksiko mempengaruhi opini publik internasional dan domestik terkait Kebijakan Luar Negeri Feminis yang diadopsi Meksiko pada tahun 2020.

1.6.1.2. *Top-down*

Penelitian ini menggunakan definisi proses pembentukan opini secara *top-down* Kertzer (2021). Pada penelitian ini pengadopsian FFP dilakukan secara sepihak oleh elit dari atas ke bawah tanpa melibatkan feminis lokal maupun organisasi masyarakat sipil. Dengan kata lain, kebijakan ini tidak muncul secara organik dari tuntutan akar rumput, melainkan murni keputusan kelompok elit.

1.6.1.3. Model *Receive-Accept-Sample* (RAS)

Penelitian ini menggunakan model *Receive-Accept-Sample* (RAS) dari Zaller (1992) yang menjelaskan bahwa opini politik masyarakat dibentuk oleh tiga faktor utama: informasi yang diterima, reaksi penyaringan terhadap informasi tersebut, dan apa yang muncul di kepala mereka saat menilai suatu isu. Dalam penelitian ini, publik menerima informasi yang saling berkontradiktif dari para elit Meksiko mengenai agenda feminis yang akhirnya melahirkan diskrepansi antara retorika dan realita di Meksiko.

1.6.2. Definisi Operasional

1.6.2.1. *Elite-driven*

Dalam penelitian ini, adopsi Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) oleh Meksiko dianalisis melalui teori *elite-driven* dengan melihat bagaimana pengambilan keputusan ini mencerminkan strategi elit untuk memproyeksikan citra negara yang progresif di panggung global, terutama di forum internasional. Maka dari itu, beberapa aspek yang diteliti adalah:

- 1) Konstruksi narasi progresif elit politik Meksiko di panggung internasional

1.6.2.2. *Top-down*

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan *top-down* untuk menjelaskan proses pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) Meksiko. Maka dari itu aspek yang akan diteliti adalah:

- 1) Proses pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP)
- 2) Arus informasi yang saling kontradiktif antara para elit Meksiko

1.6.2.3. Model *Receive-Accept-Sample* (RAS)

Penelitian ini menggunakan Model *Receive-Accept-Sample* (RAS) untuk melihat bagaimana opini publik dibentuk terkait Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) Meksiko. Oleh karena itu beberapa aspek yang diteliti adalah:

- 1) Respon publik internasional dan domestik terkait Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) Meksiko
- 2) Krisis *femicide* di Meksiko pada pemerintahan Presiden Andrés Manuel López Obrador

1.7. Argumen Penelitian

Melalui penelitian ini, penulis berargumen bahwa prioritas negara dalam menerapkan Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) bervariasi. Meksiko, misalnya, memiliki agenda ambisius untuk mengintegrasikan perspektif gender dan hak asasi manusia ke dalam semua aspek kebijakan luar negerinya akan tetapi hal ini tidak berasal dengan lingkungan domestik yang reseptif untuk mendukung komitmen tersebut.

FFP Meksiko merupakan contoh pendekatan keputusan yang digerakkan oleh elit, karena rancangan dan pelaksanaannya dibentuk oleh kepentingan strategis elit Kementerian Luar Negeri Meksiko (SRE), bukan oleh tuntutan feminis akar rumput untuk menjawab isu *femicide* di dalam negeri. Hal ini tercermin dari orientasi kebijakan yang lebih berfokus pada pembangunan reputasi internasional, sementara partisipasi masyarakat sipil dan pemahaman publik terhadap FFP masih sangat terbatas.

Kondisi tersebut melahirkan sebuah paradoks kebijakan yakni terdapat kesenjangan yang signifikan antara komitmen retorik Meksiko terhadap kesetaraan gender di ranah internasional dengan kenyataan di lapangan, di mana FFP tidak

diprioritaskan secara nyata untuk menangani *femicide* di dalam negeri. Pengadopsian FFP yang terbatas pada kalangan elit diplomatik, disertai minimnya pemahaman publik, mengakibatkan kebijakan internasional yang progresif tidak selalu dapat diterjemahkan secara efektif ke dalam praktik domestik. Oleh karena itu, isu kekerasan berbasis gender yang masih terus berlangsung menegaskan perlunya upaya lebih lanjut agar prinsip-prinsip feminis yang diusung benar-benar terwujud dalam implementasi kebijakan secara menyeluruh, serta mendapat dukungan luas dari masyarakat.

1.8. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menekankan pada analisis dan lebih meneliti ke substansi makna dari suatu fenomena. Penelitian kualitatif cenderung menggunakan pemahaman subjektif dengan didukung dengan fakta-fakta dan realita yang terjadi di lapangan yang nantinya akan bersinggungan dengan masyarakat, behavioral, sejarah, serta gejala-gejala sosial lainnya (Creswell & Poth, 2018). Penelitian kualitatif berfokus pada pemahaman mendalam tentang perilaku, pengalaman, dan pandangan individu dalam konteks sosial mereka, dengan tujuan untuk memberikan gambaran yang komprehensif tentang fenomena yang sedang diteliti (Merriam, 2009).

1.8.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode campuran (*mixed methods*) yang memadukan unsur kuantitatif dan kualitatif dalam satu kerangka studi yang terintegrasi. Pendekatan ini dipilih karena memungkinkan peneliti

untuk memperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh dan mendalam terhadap fenomena yang diteliti, sesuatu yang sulit dicapai apabila hanya mengandalkan satu metode saja (Creswell & Creswell, 2017). Penelitian ini akan menjelaskan bagaimana Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) diadopsi untuk mempromosikan kesetaraan gender dan memperbaiki citra Meksiko namun implementasinya di ranah domestik masih sangat kurang.

1.8.2. Situs Penelitian

Situs penelitian mengacu pada lokasi di mana penelitian dilakukan. Memilih situs penelitian cukuplah penting karena secara signifikan mempengaruhi proses pengumpulan data dan keseluruhan temuan penelitian. Situs penelitian adalah tempat peneliti mengamati, dan mengumpulkan data yang relevan dengan pertanyaan penelitian (Creswell, 2014). Penelitian ini dilaksanakan melalui metode *desk research* dengan mengandalkan sumber sekunder yang sudah ada. Proses penelitian melibatkan pengumpulan dan analisis data dari berbagai sumber, seperti literatur, dokumen, laporan, data online, dan publikasi lainnya yang relevan. Sumber-sumber ini termasuk buku, artikel jurnal, laporan riset, statistik resmi, situs web, dan arsip dokumen (Flick, 2018).

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah entitas individu atau kelompok yang berada dalam situasi sosial yang menjadi fokus penelitian, yang dapat meliputi aktor, lokasi, dan tindakan yang dilakukan (Creswell, 2014). Subjek dari penelitian ini yaitu elit politik Meksiko dalam pemerintahan Presiden Andrés Manuel López

Obrador (AMLO), aktivis feminis lokal pasca pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis pada Januari 2020.

1.8.4. Jenis Data

Data penelitian merupakan informasi yang dikumpulkan selama penelitian yang dapat dianalisis untuk memahami fenomena sosial. Data terdiri atas dua jenis yakni data primer yang merupakan data yang dikumpulkan secara langsung dari sumbernya, dan data sekunder, yang diambil dari pihak lain atau tidak langsung dari sumber aslinya (Cresswell, 2014).

1.8.5. Sumber Data

Sumber data adalah asal muasal dari data yang diperoleh dan memiliki kejelasan karena hal ini secara signifikan mempengaruhi validitas dan kredibilitas temuan penelitian (Kothari, 2004). Data yang akan digunakan untuk menunjang penelitian ini adalah sumber data primer serta sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh dari dokumen resmi, pidato maupun teks resmi yang diterbitkan dari website resmi pemerintahan Meksiko. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber lain seperti buku, jurnal, berita, laporan penelitian serta media massa serta badan penghimpun statistik yang kredibel baik lokal maupun internasional yang kemudian data akan diolah menjadi sebuah kesimpulan yang dapat menjawab rumusan masalah penelitian ini.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengacu pada metode sistematis yang digunakan untuk mengumpulkan informasi untuk analisis dan interpretasi. Teknik-teknik ini sangat penting untuk mendapatkan data yang akurat dan relevan untuk menjawab pertanyaan penelitian atau menguji hipotesis. Penulis mengumpulkan informasi dengan menggunakan studi dokumen. Studi dokumen adalah metode pengumpulan data yang melibatkan analisis berbagai jenis dokumen untuk mengumpulkan informasi dan fakta yang diperlukan untuk analisis (Teniwut, 2022). Data penelitian ini dikumpulkan melalui dokumen-dokumen penting terkait pengadopsian Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) Meksiko berupa *policy papers*, pidato pemerintah, perjanjian-perjanjian internasional, berita, artikel, notulensi, laporan tahunan dan sumber lainnya. Peneliti juga menggunakan internet yang menampilkan akses ke situs pemerintah dalam proses pengumpulan data yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas.

1.8.7. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian atau fokus penelitian adalah penetapan batasan pada masalah yang diteliti, yang dirancang untuk membatasi variabel agar tujuan penelitian tetap jelas dan terfokus (Purwanza, 2022). Berdasarkan rumusan masalah dan argumen yang telah dipaparkan, penelitian ini berfokus pada diskrepansi antara komitmen Kebijakan Luar Negeri Feminis (FFP) Meksiko di tingkat internasional dengan realita penanganan *femicide* di tingkat domestik, serta

proses *elite-driven* dan *top-down* yang mendasari diskrepansi tersebut selama masa pemerintahan Presiden Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

1.8.8. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data *process-tracing* yang berfokus pada bagaimana suatu ‘sebab’ menghasilkan ‘akibat’. Metode ini menjawab pertanyaan ‘bagaimana’ dengan meneliti variabel antara yang menjembatani variabel independen dan dependen. *Process-tracing* digunakan untuk memahami penjelasan sebab-akibat berdasarkan bukti dari kasus yang diteliti, dengan tujuan mendapatkan beberapa kemungkinan penjelasan dari fenomena tersebut (Bennet & Checkel, 2015).