

BAB II

KERJASAMA KEAMANAN AMERIKA SERIKAT-MEKSIKO DALAM PENANGANAN KARTEL NARKOTIKA LINTAS NEGARA

Menelusuri dinamika kerja sama keamanan antara Amerika Serikat dan Meksiko dalam penanganan kartel narkotika lintas negara serta implementasi *Bicentennial Framework for Security, Public Health, and Safe Communities* dalam merespons ancaman tersebut akan membantu mengidentifikasi bagaimana kedua negara membangun kerja sama dalam menghadapi perdagangan narkotika transnasional. Pemaparan ini menjadi landasan penting untuk memahami konteks terbentuknya *Bicentennial Framework*, termasuk berbagai kebijakan, strategi, dan mekanisme kerja sama yang diterapkan dalam upaya menangani kartel narkotika lintas negara, yang selanjutnya menjadi dasar untuk menganalisis dampak implementasinya terhadap *human security*.

2.1. Kerja sama Amerika Serikat dan Meksiko dalam Penanggulangan Narkotika

Perdagangan narkotika antara Amerika Serikat dan Meksiko telah berkembang menjadi salah satu isu keamanan transnasional yang paling kompleks di kawasan Amerika Utara. Letak geografis Meksiko yang berbatasan langsung dengan Amerika Serikat menjadikannya jalur strategis utama dalam distribusi narkotika menuju pasar Amerika, terutama kokain, heroin, metamfetamin, dan ganja. Sejak dekade 1990-an, arus perdagangan narkotika mengalami peningkatan signifikan seiring melemahnya dominasi kartel-kartel Kolombia dan menguatnya

organisasi kriminal Meksiko, seperti Kartel Sinaloa, Juarez, dan Gulf Cartel, yang kemudian mengambil alih distribusi narkoba ke wilayah Amerika Serikat. Pada periode yang sama, penerapan North American Free Trade Agreement (NAFTA) tahun 1994 turut meningkatkan mobilitas lintas batas antara kedua negara. Kondisi tersebut menyebabkan arus perdagangan legal dan ilegal semakin sulit dibedakan karena penyelundupan narkoba dilakukan menggunakan kendaraan pribadi dan komersial dengan menyamarkannya di antara arus perdagangan resmi di wilayah perbatasan (Hidalgo et al., 2026).

Memasuki dekade 2000-an, perdagangan narkoba mengalami eskalasi signifikan akibat tingginya permintaan dari pasar Amerika Serikat dan semakin kuatnya jaringan kartel Meksiko. Dalam periode ini, Meksiko tidak hanya berperan sebagai negara transit, tetapi juga berkembang menjadi pusat produksi metamfetamin dan jalur distribusi utama berbagai narkoba ke kawasan Amerika Utara. Laporan Congressional Research Service menyebutkan bahwa sekitar 90% kokain yang masuk ke Amerika Serikat melewati wilayah Meksiko sebagai jalur utama (Congressional Research Service (CRS), 2008). Kartel-kartel Meksiko turut memperluas pengaruhnya dalam rantai pasok narkoba menuju pasar Amerika Serikat, semakin mempertegas posisi Meksiko sebagai aktor utama perdagangan narkoba di kawasan Amerika Utara. Kondisi tersebut mendorong Amerika Serikat dan Meksiko untuk memperkuat koordinasi keamanan dalam menghadapi ancaman perdagangan narkoba dan kejahatan terorganisasi transnasional.

Setelah terjadinya serangan terhadap World Trade Center pada 11 September 2001, dinamika perdagangan narkoba mulai dikategorikan sebagai

ancaman strategis yang mempengaruhi stabilitas keamanan nasional Amerika Serikat. Hal ini disebabkan oleh keterkaitan perdagangan narkoba dengan pencucian uang, perdagangan senjata, dan aktivitas kejahatan terorganisasi transnasional. Sebagai respons konkret terhadap dinamika tersebut, Pemerintah Meksiko di bawah kepemimpinan Presiden Felipe Calderón meluncurkan kebijakan *war on drugs* pada tahun 2006 melalui pengerahan kekuatan militer untuk memberantas organisasi kriminal. Kebijakan militeristik ini menjadi titik awal intensifikasi kerja sama keamanan antara Amerika Serikat dan Meksiko yang kemudian ditransformasikan melalui *Merida Initiative* pada tahun 2007 sebagai kerangka sinergi bilateral untuk menanggulangi perdagangan narkoba dan jaringan kriminal lintas batas (Barreda Vidal, 2014).

Perkembangan pada dekade 2010-an memperlihatkan bahwa kerja sama keamanan antara Amerika Serikat dan Meksiko menghadapi tingkat kompleksitas yang berbeda. Perkembangan pada periode ini ditandai oleh meningkatnya produksi dan distribusi narkoba sintetis sejenis fentanil, yang berimplikasi langsung terhadap meningkatnya kasus overdosis opioid di Amerika Serikat (Friedman et al., 2022). Di samping itu, tingginya intensitas kekerasan dan aktivitas kelompok kriminal di Meksiko menandai keterbatasan dari pendekatan yang berfokus pada penegakan hukum militeristik dalam mengatasi akar permasalahan peredaran narkoba. Dinamika ini memicu kesadaran dua negara untuk mengembangkan pendekatan yang lebih komprehensif dengan mengintegrasikan sektor kesehatan publik, pemberdayaan sosial, menekan angka permintaan narkoba, serta penanganan faktor struktural penunjang kejahatan. Perkembangan ini menjadi

landasan lahirnya *Bicentennial Framework for Security, Public Health, and Safe Communities* pada tahun 2021 sebagai fase baru kemitraan Amerika Serikat dan Meksiko dalam meredam laju peredaran narkoba dan kejahatan lintas negara.

2.1.1. Perkembangan Kerja Sama Keamanan AS-Meksiko

Pada era *Merida Initiative*, kondisi keamanan di Amerika Serikat dan Meksiko masih ditandai oleh tingginya berbagai indikator ancaman keamanan. Hal ini tercermin dari angka pembunuhan di Meksiko yang tercatat sebanyak 36.773 kasus pada tahun 2020 berdasarkan data yang dipublikasikan oleh Country Economy. Tingginya angka tersebut menunjukkan bahwa kekerasan yang berkaitan dengan aktivitas kejahatan terorganisasi dan perdagangan narkoba masih menjadi tantangan serius bagi keamanan domestik Meksiko (Countryeconomy, 2024). Di Amerika Serikat, National Center for Health Statistics yang merupakan bagian dari Centers for Disease Control and Prevention (CDC) mencatat sebanyak 93.331 kematian akibat overdosis narkoba pada tahun 2020. Angka ini mencerminkan besarnya dampak peredaran narkoba terhadap kesehatan dan keselamatan masyarakat di Amerika Serikat (Centers for Disease Control and Prevention, 2021).

Selain itu, jumlah kasus kekerasan fisik di Meksiko mencapai 166.518 kasus pada tahun 2019 berdasarkan data *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica* (SESNSP). Data tersebut menunjukkan bahwa permasalahan keamanan di Meksiko tidak hanya ditandai oleh tingginya angka pembunuhan, tetapi juga oleh maraknya berbagai bentuk kekerasan yang terjadi di masyarakat. Kondisi ini mencerminkan besarnya tantangan yang dihadapi pemerintah Meksiko dalam menjaga stabilitas keamanan domestik dan melindungi keselamatan warga

negara (Vicenteno, 2021). Dari aspek pemberantasan narkoba, otoritas Amerika Serikat menyita sekitar 4,7 ton fentanil pada tahun 2021 berdasarkan data operasional U.S. Customs and Border Protection (CBP). Volume penyitaan yang masif tidak hanya merefleksikan tingginya peredaran fentanil sebagai ancaman krusial dalam hubungan kedua negara, tetapi juga menjadi bukti nyata bahwa jaringan perdagangan narkoba lintas batas masih beroperasi dalam skala signifikan meskipun berbagai upaya penegakan hukum telah dilakukan (Cuellar, 2021).

Sementara itu, kerugian ekonomi akibat kekerasan di Meksiko mencapai 5,16 triliun peso pada tahun 2018 berdasarkan laporan Institute for Economics and Peace (IEP). Nilai tersebut menunjukkan bahwa dampak kekerasan tidak hanya dirasakan dalam aspek keamanan, tetapi juga memberikan beban yang besar terhadap perekonomian nasional. Besarnya kerugian ekonomi tersebut mencerminkan tingginya biaya yang harus ditanggung negara untuk penanganan kejahatan, pemulihan korban, serta penguatan kapasitas keamanan. Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan keamanan yang dihadapi Meksiko memiliki konsekuensi yang luas dan berpengaruh pada berbagai sektor strategis negara. Di sisi lain, tingginya tingkat kekerasan dan masifnya peredaran narkoba mengindikasikan bahwa ancaman keamanan yang dihadapi Amerika Serikat dan Meksiko bersifat kompleks serta saling berkaitan. Secara keseluruhan, data-data tersebut menunjukkan berbagai tantangan keamanan yang menjadi perhatian utama Amerika Serikat dan Meksiko dalam kerangka Merida Initiative (Navarro, 2019).

2.1.2. Tantangan Kerja Sama Penanggulangan Kartel Narkotika

Salah satu tantangan utama dalam kerja sama penanggulangan kartel narkotika antara Amerika Serikat dan Meksiko adalah karakter organisasi kriminal yang adaptif dan bersifat transnasional. Kelompok kriminal memanfaatkan berbagai aspek globalisasi, seperti perkembangan teknologi, transportasi, dan komunikasi untuk memperluas jaringan operasi lintas negara. Kondisi tersebut menyebabkan aktivitas kartel berkembang dalam jaringan yang saling terhubung secara regional maupun global, sehingga tidak lagi terbatas pada satu wilayah geografis tertentu. Akibatnya, upaya penanggulangan kartel narkotika tidak dapat dilakukan hanya melalui pendekatan domestik atau kerja sama antarinstansi nasional semata. Karakter kejahatan terorganisasi yang melampaui batas yurisdiksi ini menuntut adanya mekanisme kerja sama yang lebih luas, terintegrasi, serta melibatkan berbagai sektor penegak hukum dan organisasi internasional. Oleh karena itu, implementasi kerja sama penanggulangan kartel narkotika sangat bergantung pada kemampuan kedua negara dalam membangun struktur koordinasi yang adaptif terhadap dinamika kejahatan regional dan global yang terus berkembang.

Tantangan berikutnya berkaitan dengan tingginya tingkat kekerasan yang dihasilkan oleh persaingan antarorganisasi perdagangan narkotika dalam memperebutkan wilayah strategis. Berbagai kelompok kartel berupaya menguasai jalur penyelundupan, wilayah perbatasan, pelabuhan, bandar udara, serta infrastruktur strategis lainnya yang berperan penting dalam distribusi narkotika menuju pasar Amerika Serikat. Persaingan untuk mengendalikan kawasan tersebut

sering kali memicu konflik bersenjata antarkelompok kriminal dan meningkatkan angka kekerasan di berbagai daerah di Meksiko. Penelitian dalam *Latin American Politics and Society* menunjukkan bahwa tingkat kekerasan cenderung terkonsentrasi pada wilayah yang memiliki nilai strategis bagi organisasi perdagangan narkoba, terutama daerah yang dekat dengan perbatasan Amerika Serikat dan jalur distribusi utama (Macías-Medellín et al., 2024).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya pemberantasan kartel tidak hanya menghadapi persoalan perdagangan narkoba semata, tetapi juga harus mengatasi dinamika perebutan kekuasaan dan kontrol teritorial yang menjadi sumber utama eskalasi kekerasan. Realitas ini memperumit koordinasi keamanan lintas batas antara kedua negara, sebab intervensi terhadap kartel narkoba menuntut kombinasi antara penegakan hukum yudisial dan upaya stabilisasi keamanan pada kawasan yang terindikasi rawan konflik. Hal ini dikarenakan persaingan antarkelompok kriminal tidak hanya meningkatkan risiko keamanan, tetapi juga menghambat efektivitas operasi penegakan hukum akibat situasi tidak stabil yang menyulitkan pelaksanaan pengawasan serta intervensi di wilayah terdampak.

Dalam perkembangannya, tantangan penanggulangan ini semakin rumit karena organisasi kriminal di Meksiko tidak lagi membatasi operasinya pada sektor perdagangan narkoba semata, melainkan telah merambah ke berbagai dimensi kejahatan terorganisasi lainnya. Tekanan masif dari operasi penegakan hukum mendorong kartel untuk mendiversifikasi sumber pendapatannya ke berbagai sektor kriminal lain, seperti pemerasan, penculikan, perdagangan manusia, pencurian

bahan bakar, hingga penyelundupan migran. Diversifikasi tersebut membuat kartel memiliki sumber daya ekonomi yang lebih besar dan jaringan operasional yang semakin luas. Karakter kartel yang telah bermutasi menjadi organisasi kriminal multidimensional ini menciptakan tantangan yang kompleks. Birokrasi penegakan hukum dituntut untuk mampu menghadapi dinamika lintas sektor, memenuhi kebutuhan pertukaran intelijen yang lebih intensif, serta menangani berbagai aktivitas kriminal berbeda yang digerakkan oleh satu aktor yang sama. Diversifikasi yang dilakukan oleh organisasi kriminal secara otomatis meningkatkan kompleksitas lanskap ancaman keamanan yang harus dihadapi.

2.2. Narkotika sebagai Ancaman Keamanan NonTradisional

Dalam kajian Hubungan Internasional kontemporer, konsep keamanan mengalami perkembangan yang signifikan dari pendekatan tradisional yang berfokus pada negara dan kekuatan militer menuju pendekatan nontradisional yang lebih menekankan pada keberlangsungan kehidupan manusia sebagai pusat perhatian (*human-centric*). Perkembangan dunia internasional saat ini mendorong perluasan makna keamanan ke berbagai isu nonmiliter. Ancaman tidak lagi hanya dipahami sebagai agresi militer antar negara, tetapi juga mencakup berbagai faktor yang dapat mengganggu keberlangsungan hidup, stabilitas sosial, serta kesejahteraan masyarakat. Berbagai isu seperti perubahan iklim, pandemi, terorisme, perdagangan manusia, hingga kejahatan transnasional terorganisir seperti perdagangan narkotika ilegal kini dikategorikan sebagai ancaman keamanan

utama karena karakteristik dampaknya yang mampu melampaui batas negara dan mendestabilisasi tatanan sosial secara masif.

Salah satu karakteristik utama ancaman keamanan nontradisional adalah sifatnya yang lintas batas dan melibatkan berbagai aktor nonnegara. Dalam konteks ini, perdagangan narkoba ilegal berkembang melalui jaringan transnasional yang menghubungkan wilayah produksi, distribusi, dan konsumsi di berbagai belahan dunia. Perkembangan teknologi informasi, komunikasi, serta transportasi global telah mempermudah pergerakan barang, modal, serta individu antarwilayah yang kemudian membuka peluang besar bagi meluasnya bisnis narkoba lintas negara. Berbeda dengan ancaman keamanan tradisional yang memiliki sumber ancaman yang lebih mudah teridentifikasi, jaringan perdagangan narkoba beroperasi secara fleksibel dan mampu menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan lingkungan strategis. Karakteristik tersebut menyebabkan aktivitas perdagangan narkoba sulit dipetakan dan dikendalikan melalui mekanisme keamanan konvensional yang berfokus pada batas teritorial negara. Oleh karena itu, narkoba dipandang sebagai ancaman yang memiliki dimensi regional dan global yang menjadi fokus utama dalam kajian keamanan nontradisional.

Selain bersifat transnasional, perdagangan narkoba memiliki kompleksitas yang tinggi karena melibatkan berbagai tahapan aktivitas yang saling terhubung di beberapa wilayah secara bersamaan. Jaringan perdagangan narkoba dapat memanfaatkan perbedaan kapasitas penegakan hukum, kondisi geografis, serta celah aturan di berbagai negara untuk menjaga kelangsungan operasi mereka. Kemampuan beradaptasi tersebut membuat aktivitas perdagangan narkoba terus

berkembang meskipun berbagai upaya pengawasan dan penegakan hukum telah dilakukan. Kompleksitas jaringan, keterlibatan berbagai aktor nonnegara, serta kemampuannya beroperasi melintasi batas yurisdiksi menunjukkan bahwa perdagangan narkoba merupakan ancaman yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui perspektif keamanan tradisional. Oleh karena itu, dalam kajian keamanan kontemporer, perdagangan narkoba dipahami sebagai salah satu bentuk ancaman keamanan nontradisional karena karakteristiknya yang bersifat lintas batas, melibatkan aktor nonnegara, serta berdampak luas terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat (Prayuda et al., 2025).

2.2.1. Narkoba sebagai Ancaman Keamanan di Amerika Serikat dan Meksiko

Fentanil berkembang menjadi salah satu ancaman keamanan nontradisional yang paling serius dalam dinamika hubungan bilateral antara Amerika Serikat dan Meksiko. Sebagai opioid sintetis, fentanil memiliki karakteristik yang berbeda secara signifikan dibandingkan narkoba berbasis tanaman seperti kokain maupun heroin karena dapat diproduksi menggunakan bahan prekursor kimia tanpa bergantung pada lahan pertanian atau kondisi iklim tertentu. Selain itu, zat ini memiliki potensi mematikan yang tinggi sehingga dapat menyebabkan overdosis hanya dengan jumlah yang kecil. Perkembangan fentanil telah mengubah pola kejahatan transnasional, karena proses produksi dan distribusinya menjadi lebih efisien, terdesentralisasi, serta dapat dilakukan secara tersembunyi di laboratorium klandestin yang sulit dideteksi oleh aparat penegak hukum. Kondisi tersebut menjadikan fentanil sebagai ancaman yang semakin sulit dikendalikan serta

meningkatkan risiko penyebarannya ke berbagai wilayah, khususnya di kawasan Amerika Utara.

Di Amerika Serikat, peredaran fentanil telah berkembang menjadi krisis kesehatan publik yang berdampak langsung terhadap *human security*. Tingginya tingkat konsumsi opioid sintetis menyebabkan peningkatan signifikan angka kematian akibat overdosis dalam beberapa tahun terakhir. Jumlah kematian akibat overdosis narkoba di Amerika Serikat mencapai 106.699 kasus pada tahun 2021 dan meningkat menjadi 107.477 kasus pada tahun 2022, yang sebagian besar disebabkan oleh fentanil. Krisis tersebut tidak hanya berdampak pada sistem pelayanan kesehatan, tetapi juga mempengaruhi produktivitas ekonomi, stabilitas sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Penyalahgunaan fentanil telah menjangkau berbagai lapisan sosial, sehingga memperluas dampak ancaman yang ditimbulkannya. Dalam perspektif keamanan nontradisional, perdagangan narkoba tidak lagi dipandang sebagai persoalan penegakan hukum semata, tetapi juga sebagai ancaman terhadap *human security* karena berdampak pada kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan masyarakat. Realitas ini menempatkan fentanil sebagai salah satu tantangan domestik paling mendesak bagi Amerika Serikat dalam satu dekade terakhir. Namun, dampak keamanan yang tidak kalah besar juga terjadi di Meksiko sebagai wilayah produksi dan jalur distribusi utama (Brown, 2023).

Di Meksiko, ancaman fentanil lebih banyak berkaitan dengan meningkatnya kekuatan ekonomi dan operasional organisasi kriminal yang terlibat dalam perdagangan narkoba. Kartel Sinaloa dan Kartel Jalisco Nueva Generación

(CJNG) menjadi aktor utama yang mendominasi produksi serta distribusi fentanil menuju pasar Amerika Serikat. Keuntungan yang diperoleh dari perdagangan fentanil memberikan sumber pendanaan yang besar bagi kelompok kartel untuk memperluas jaringan, memperkuat persenjataan, dan mempertahankan pengaruh di berbagai wilayah strategis. Kondisi tersebut berkontribusi terhadap meningkatnya tantangan keamanan yang dihadapi pemerintah Meksiko dalam mengendalikan kelompok kriminal. Selain itu, perputaran uang yang tinggi dari perdagangan fentanil turut memicu praktik korupsi dan infiltrasi kartel ke dalam institusi negara. Akibatnya, dampak yang ditimbulkan tidak lagi sebatas peredaran narkotika, melainkan turut melemahkan kapasitas negara dalam menjalankan fungsi keamanan dan penegakan hukum. Situasi ini menunjukkan bahwa fentanil telah berkembang menjadi ancaman keamanan nontradisional yang berdampak terhadap Amerika Serikat dan Meksiko melalui karakteristik ancaman yang berbeda pada masing-masing negara.

2.2.2. Ancaman Narkotika terhadap Kerja Sama Transnasional

Perdagangan narkotika merupakan ancaman yang memiliki karakter lintas batas sehingga konsekuensinya tidak dapat dibatasi hanya pada satu teritori saja. Dalam dinamika hubungan Amerika Serikat dan Meksiko, jaringan produksi, distribusi, dan penyelundupan narkotika menghubungkan kedua negara dalam satu rangkaian permasalahan keamanan yang saling berkaitan. Aktivitas kartel yang aktif beroperasi melintasi perbatasan menyebabkan instrumen kebijakan domestik yang diterapkan oleh satu negara sering kali memicu implikasi langsung terhadap stabilitas negara lainnya. Situasi tersebut mengubah paradigma penanggulangan

narkotika yang tidak lagi dipandang sebagai tanggung jawab nasional, melainkan sebagai isu bersama yang memerlukan koordinasi kebijakan dan tindakan kolektif. Ancaman narkotika turut membentuk prioritas keamanan kedua negara dan menjadi salah satu faktor yang mendorong institusionalisasi kerja sama keamanan dalam hubungan Amerika Serikat dan Meksiko.

Meskipun terikat oleh urgensi yang sama dalam menanggulangi perdagangan narkotika, interaksi antara Amerika Serikat dan Meksiko tidak selalu berjalan baik. Dinamika kerja sama kedua negara kerap terhambat oleh benturan perspektif mengenai formulasi strategi yang paling efektif. Amerika Serikat secara konsisten mendesak penguatan koordinasi militer dan penegakan hukum untuk menekan aktivitas organisasi kriminal lintas batas. Sebaliknya, di bawah kepemimpinan Andrés Manuel López Obrador, Meksiko berupaya melakukan penyesuaian terhadap orientasi kebijakannya dengan menghindari pendekatan represif yang selama ini dinilai kurang efektif dalam menekan angka kekerasan. Perbedaan sudut pandang ini menunjukkan bahwa keberhasilan penanggulangan narkotika tidak hanya bergantung pada kepentingan bersama, tetapi juga pada kemampuan kedua negara untuk membangun kesepahaman terkait skala prioritas, mekanisme, dan eksekusi. Oleh karena itu, ancaman narkotika tidak hanya menjadi faktor penggerak kerja sama, tetapi juga berpotensi memicu benturan kepentingan yang dapat menghambat implementasi kemitraan bilateral kedua negara (Morales Gámez & Alarcón Gil, 2023).

Dalam implementasinya, kompleksitas ancaman jaringan narkotika ini turut mentransformasi pola interaksi lintas batas yang dibangun antarnegara. Upaya

melumpuhkan organisasi kriminal perlu diselaraskan dengan menekan angka permintaan pasar, mengawasi aliran dana ilegal, memitigasi dampak kesehatan publik, serta memperkuat kapasitas institusi penegak hukum. Pergeseran paradigma ini merefleksikan penguatan prinsip tanggung jawab bersama (*shared responsibility*), sebuah konsensus bahwa negara produsen, jalur transit, maupun konsumen memiliki peran yang sama penting dalam mengatasi permasalahan narkoba. Namun pada praktiknya, pelaksanaan strategi tersebut tetap menghadapi kendala yang berkaitan dengan perbedaan kepentingan dan sensitivitas kedaulatan antarnegara, terutama ketika terdapat operasi keamanan lintas batas yang dianggap sebagai bentuk intervensi karena melibatkan aparat asing di wilayah domestik. Oleh karena itu, implementasi kerja sama ini tidak hanya bertumpu pada tujuan yang sama, melainkan pada kemampuan kedua negara dalam berkoordinasi dan menghormati prinsip kedaulatan masing-masing.

2.3. Inisiatif Kerja Sama Mexico-AS dalam Upaya Penanganan Penyelundupan

2.3.1. *Merida Initiative*

Merida Initiative merupakan kerangka kerja sama keamanan yang dibentuk oleh pemerintah Amerika Serikat dan Meksiko pada tahun 2007 dan mulai diimplementasikan pada tahun 2008 sebagai respons terhadap meningkatnya aktivitas organisasi perdagangan narkoba serta eskalasi kekerasan yang berkaitan dengan kejahatan terorganisasi transnasional. Inisiatif ini lahir pada masa pemerintahan George W. Bush dan Felipe Calderon dengan tujuan mengoptimalkan

daya operasional institusi domestik Meksiko dalam memitigasi ekspansi kelompok kejahatan tersebut. *Merida Initiative* menggeser paradigma bantuan keamanan tradisional menjadi sebuah kemitraan strategis yang mengedepankan prinsip tanggung jawab bersama (*shared responsibility*) antara kedua negara dalam menghadapi dinamika ancaman di wilayah perbatasan. Dalam penerapannya, pemerintah Amerika Serikat menyediakan dukungan finansial, teknologi, pelatihan, dan bantuan peralatan keamanan kepada Meksiko guna meningkatkan kemampuan operasional aparat keamanan. Komitmen ini tercermin dari realisasi anggaran Kongres Amerika Serikat dengan jumlah lebih dari US\$3,5 miliar sejak tahun 2008 hingga 2021.

Kompleksitas Implementasi *Merida Initiative* tercermin dari keterlibatan multisektor institusi keamanan dan penegakan hukum dari kedua negara. Di tingkat domestik Amerika Serikat, kebijakan ini dipimpin langsung oleh kementerian luar negeri melalui *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL) sebagai koordinator utama, yang bersinergi dengan instansi seperti *Drug Enforcement Administration* (DEA), *Federal Bureau of Investigation* (FBI), serta instansi pengawas perbatasan di bawah *Department of Homeland Security* (DHS) termasuk *Customs and Border Protection* (CBP) dan *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Di sisi lain, pemerintah Meksiko memobilisasi kekuatan militer dan sipilnya melalui keterlibatan *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA), *Secretaría de Marina* (SEMAR), *Policía Federal*, serta *Procuraduría General de la República* (PGR). Fragmentasi peran antaraktor tersebut menunjukkan bahwa *Merida Initiative* beralih ke cakupan yang lebih luas, seperti modernisasi tata kelola

pertahanan, penguatan kapabilitas investigasi yudisial, peningkatan pengawasan perbatasan, hingga pertukaran informasi intelijen lintas batas. Selanjutnya, ruang lingkup kerja sama ini bertransformasi dengan memperluas cakupan intervensi pada sektor reformasi peradilan pidana serta penguatan suprastruktur hukum untuk menciptakan stabilitas penegakan hukum yang berkelanjutan di Meksiko (United States Government Accountability Office (GAO), 2019).

Meskipun *Merida Initiative* berkontribusi pada peningkatan kapabilitas teknis dan operasional lembaga keamanan, Implementasinya dinilai belum mampu menekan aktivitas kartel narkoba secara optimal. Penerapan *kingpin strategy* yang berfokus pada penangkapan atau netralisasi pimpinan tertinggi kartel menghasilkan sejumlah keberhasilan taktis melalui penahanan sejumlah tokoh penting organisasi kriminal. Namun, berbagai penelitian menunjukkan bahwa strategi tersebut memicu fragmentasi kartel menjadi organisasi yang lebih kecil yang terdesentralisasi sehingga lebih sulit dideteksi. Kondisi ini memicu konflik antarkelompok kriminal dan meningkatkan intensitas kekerasan di Meksiko. Di samping itu, jumlah penyelundupan narkoba ke Amerika Serikat tidak mengalami penurunan signifikan, yang diperumit oleh tingginya pasokan senjata ilegal dari Amerika Serikat ke Meksiko sebagai faktor penopang kekuatan operasional kartel. Hal ini menunjukkan bahwa pencapaian taktis dalam melumpuhkan dan menahan pimpinan kartel tidak secara otomatis mereduksi ancaman keamanan secara menyeluruh.

Evaluasi terhadap efektivitas *Merida Initiative* mulai mengemuka ketika karakteristik ancaman narkoba transnasional mengalami perubahan. Munculnya

perdagangan opioid sintetis, khususnya fentanil, mengubah struktur produksi dan pola distribusi narkoba yang sebelumnya bergantung pada tanaman ilegal seperti ganja, heroin, dan kokain. Organisasi kriminal terbukti mampu beradaptasi secara responsif melalui pemanfaatan bahan kimia prekursor serta integrasi rantai pasokan global yang lebih fleksibel. Bersamaan dengan itu, munculnya kritik terhadap pendekatan yang dinilai terlalu bertumpu pada militerisasi, meningkatnya atensi terhadap isu hak asasi manusia, serta perbedaan pandangan politik antara pemerintah Amerika Serikat dan Meksiko menjadi faktor pendorong dilakukannya peninjauan kembali terhadap implementasi kerja sama yang telah berlangsung selama lebih dari satu dekade. Faktor-faktor tersebut mendorong kedua negara untuk mengakhiri *Merida Initiative* dan menyepakati *Bicentennial Framework* pada tahun 2021 sebagai kerangka kerja sama keamanan yang baru (Seelke, 2024).

2.3.2. *Bicentennial Framework*

2.3.2.1. Ketentuan Utama *Bicentennial Framework*

Bicentennial Framework for Security, Public Health, and Safe Communities secara resmi disepakati oleh pemerintah Amerika Serikat dan Meksiko pada 8 Oktober 2021 sebagai kerangka kerja sama strategis bilateral yang menggantikan *Merida Initiative*. Kerangka ini tidak berbentuk perjanjian yang mengikat secara hukum (*non-binding framework*), melainkan merupakan komitmen politik bilateral yang menekankan prinsip tanggung jawab bersama dalam menghadapi ancaman kejahatan transnasional, khususnya perdagangan narkoba sintetis, perdagangan senjata, serta berbagai bentuk kejahatan lintas batas lainnya. Perubahan ini mencerminkan pergeseran orientasi kebijakan yang tidak lagi bertumpu pada

pendekatan keamanan konvensional, tetapi juga memperluas cakupan analisis terhadap keterkaitan antara keamanan, kesehatan masyarakat, serta stabilitas sosial ekonomi di kedua negara. Dalam konteks ini, *Bicentennial Framework* diposisikan sebagai instrumen kerja sama yang dirancang untuk merespons dinamika jaringan kriminal yang semakin kompleks, fleksibel, dan terhubung secara global.

Secara substantif, kerangka ini dibangun di atas tiga pilar strategis utama, yaitu *protect our people*, *prevent transborder crime*, dan *pursue criminal networks*. Pilar pertama menitikberatkan pada upaya penguatan kesehatan publik, pencegahan penyalahgunaan narkoba, serta reduksi dampak krisis opioid seperti fentanil melalui peningkatan akses layanan kesehatan dan program pencegahan berbasis komunitas. Pilar kedua berfokus pada penguatan pengawasan terhadap berbagai bentuk kejahatan lintas batas, termasuk penyelundupan narkoba, senjata api ilegal, serta aktivitas jaringan kriminal yang memanfaatkan celah perbatasan dan sistem perdagangan internasional. Sementara itu, pilar ketiga diarahkan pada upaya mendegradasi kapasitas organisasi kriminal melalui kerja sama penegakan hukum, pertukaran informasi intelijen, serta pelacakan dan pemutusan aliran keuangan ilegal yang menjadi penopang utama aktivitas kartel. Ketiga pilar tersebut menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan tidak hanya bertumpu pada penindakan operasional, melainkan telah berupaya mengurai akar struktural yang memicu keberlanjutan kejahatan transnasional (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021).

Dalam implementasinya, *Bicentennial Framework* dioperasikan melalui mekanisme koordinasi yang menitikberatkan pada dialog strategis dan evaluasi

berkala melalui High-Level Security Dialogue (HLSD) sebagai forum utama kerja sama bilateral. Mekanisme ini diperkuat dengan pertukaran data dan informasi intelijen, pengembangan sistem peringatan dini terhadap peredaran narkoba sintetis, serta kampanye preventif dan edukasi publik guna menekan angka penyalahgunaan zat adiktif. Berbagai instrumen ini mencerminkan integrasi kebijakan lintas sektor yang menyatukan dimensi keamanan, kesehatan publik, dan perlindungan sosial dalam satu kerangka kerja yang saling terpadu. Dengan demikian, *Bicentennial Framework* dapat dipahami sebagai evolusi kerja sama bilateral yang lebih adaptif dalam merespons ancaman narkoba kontemporer yang dinamis, terdesentralisasi, serta berdampak multidimensional terhadap stabilitas kawasan Amerika Utara.

2.3.2.2. Aktor yang Terlibat

Implementasi *Bicentennial Framework* menunjukkan perubahan yang signifikan dalam struktur aktor yang terlibat dibandingkan dengan *Merida Initiative*. Berbeda dengan *Merida Initiative* yang didominasi oleh institusi keamanan, militer, dan aparat penegak hukum, *Bicentennial Framework* dirancang dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan yang lebih beragam sesuai dengan karakter ancaman yang dihadapi. Dari pihak Amerika Serikat, institusi yang berpartisipasi aktif meliputi *Department of State* melalui *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL) dan *Bureau of Western Hemisphere Affairs*, *Department of Homeland Security* (DHS), *Department of Justice* (DOJ), *Office of National Drug Control Policy* (ONDCP), serta *National Security Council* (NSC). Keterlibatan berbagai aktor ini menunjukkan bahwa fokus kemitraan

bilateral tidak lagi terbatas pada destruksi organisasi kriminal transnasional, tetapi juga mencakup aspek koordinasi kebijakan, pengendalian peredaran narkoba sintetis, dan mitigasi berbagai ancaman keamanan yang berkaitan dengan perdagangan narkoba lintas batas.

Dari pihak Meksiko, implementasi *Bicentennial Framework* menempatkan *Secretariat of Security and Citizen Protection* (SSPC) sebagai institusi utama dalam mengkoordinasikan kebijakan keamanan domestik. Selain itu, *Bicentennial Framework* juga melibatkan *Secretaría de Relaciones Exteriores* (SRE), *Fiscalía General de la República* (FGR), *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA), *Secretaría de Marina* (SEMAR), serta *National Intelligence Center* (CNI). Selain institusi pertahanan dan intelijen, keterlibatan sektor kesehatan publik juga dioptimalkan melalui *Ministry of Health*, *National Commission Against Addictions* (CONADIC), dan *Federal Commission for Protection Against Sanitary Risks* (COFEPRIS). Keterlibatan berbagai institusi tersebut menunjukkan bahwa penanggulangan ancaman narkoba kini meluas menjadi strategi komprehensif yang berfokus pada perlindungan kesehatan, pencegahan penyalahgunaan zat adiktif, dan mitigasi dampak peredaran narkoba sintetis (White House, 2023).

Karakteristik lain yang membedakan *Bicentennial Framework* adalah pembentukan mekanisme koordinasi lintas sektor melalui forum kelembagaan tingkat tinggi. Kerja sama ini dijalankan melalui *High-Level Security Dialogue* (HLSD), sebuah forum yang mempertemukan pejabat senior dari kedua negara untuk mengevaluasi capaian program, menetapkan prioritas kebijakan, serta memperkuat sinergi antarlembaga. Selain itu, kedua negara membentuk *binational*

panel of experts yang mengintegrasikan para ahli kesehatan dan kebijakan publik untuk saling bertukar data serta strategi terbaik dalam menanggulangi penyalahgunaan zat adiktif dan overdosis. Secara komparatif, diversifikasi pemangku kepentingan ini merefleksikan pendekatan yang lebih multidimensional dalam merespons ancaman narkoba transnasional jika disandingkan dengan era *Merida Initiative*.

2.4. Narkoba sebagai Ancaman NonTradisional yang Mengancam Keamanan Ekonomi dan Keamanan Manusia

Dinamika kerja sama keamanan antara Amerika Serikat dan Meksiko menunjukkan adanya transformasi paradigma dalam merespons ancaman narkoba transnasional. Pada era *Merida Initiative*, ancaman narkoba diposisikan sebagai persoalan keamanan konvensional yang diatasi melalui instrumen penegakan hukum dan pemberantasan organisasi kriminal. Sebaliknya, kerangka *Bicentennial Framework* menunjukkan perubahan orientasi ke arah pendekatan yang lebih komprehensif. Meluasnya peredaran opioid sintetis, terutama fentanil tidak lagi berpusat pada aktivitas kejahatan lintas batas, tetapi juga berimplikasi langsung pada instabilitas ekonomi, degradasi kapasitas institusi negara, krisis kesehatan masyarakat, hingga ancaman terhadap keselamatan individu dan komunitas. Transformasi kebijakan ini menunjukkan bahwa ancaman narkoba transnasional tidak lagi sekadar isu kriminalitas konvensional, melainkan telah diakui sebagai fenomena sistemik yang menciptakan gangguan institusional dan pembengkakan

biaya sosial pada sektor ekonomi, serta merusak langsung perlindungan, rasa aman, dan kesejahteraan masyarakat di kedua negara.

Kajian mengenai dinamika kerja sama keamanan antara Amerika Serikat dan Meksiko dalam menanggulangi ancaman narkoba transnasional umumnya berpusat pada transisi dari *Merida Initiative* ke *Bicentennial Framework*. Penelitian oleh Jelita et al. (2020), menitikberatkan pada evaluasi implementasi *Merida Initiative* dalam menekan aktivitas organisasi perdagangan narkoba melalui pendekatan keamanan dan penguatan penegak hukum. Sementara itu, literatur dari Seelke (2024), Wayne (2022), Payan (2025), serta Felbab-Brown (2023) lebih banyak menyoroti transformasi kebijakan bilateral, perkembangan krisis fentanil, penyelundupan senjata lintas batas, hingga tantangan koordinasi kelembagaan dalam pelaksanaan *Bicentennial Framework*. Berbagai literatur tersebut menunjukkan adanya pergeseran dari pendekatan militeristik menuju pendekatan komprehensif yang melibatkan sektor kesehatan publik, institusi sipil, dan koordinasi lintas sektor. Namun demikian, sebagian besar kajian masih berfokus pada analisis kebijakan pada tingkat makro, kebijakan keamanan, dan diplomasi bilateral sehingga masih terdapat keterbatasan kajian yang secara spesifik menganalisis implementasi *Bicentennial Framework* sebagai instrumen keamanan nontradisional dalam perspektif *human security*.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini berupaya memberikan kontribusi akademik dengan menganalisis implementasi *Bicentennial Framework for Security, Public Health, and Safe Communities* sebagai instrumen keamanan nontradisional dalam menangani ancaman narkoba sintesis antara Amerika

Serikat dan Meksiko. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada aspek keamanan dan penegakan hukum, tetapi juga mengkaji implementasi konkret kebijakan pada dimensi kesehatan publik, khususnya dalam penanganan krisis fentanil dan penyalahgunaan zat adiktif. Selain itu, penelitian ini juga turut menganalisis pelaksanaan koordinasi berbagai aktor lintas sektor yang terlibat termasuk institusi keamanan dan kesehatan publik, guna melihat sejauh mana pendekatan multidimensional dalam *Bicentennial Framework* mampu menjawab kompleksitas ancaman narkoba transnasional. Dengan demikian, pembahasan pada bab selanjutnya akan berisikan analisis mengenai dampak implementasi *Bicentennial Framework for Security, Public Health, and Safe Communities* terhadap *human security* di Amerika Serikat dan Meksiko. Analisis dilakukan berdasarkan tujuh dimensi *human security*, yaitu *economic security*, *food security*, *health security*, *environmental security*, *personal security*, *community security*, dan *political security*, untuk mengkaji bagaimana implementasi kerangka kerja tersebut berkontribusi terhadap perlindungan keamanan manusia dalam menghadapi ancaman yang ditimbulkan oleh kartel narkoba lintas negara.