

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Arus imigran di perbatasan Amerika Serikat (AS) dengan Meksiko merupakan suatu permasalahan yang telah lama dimiliki oleh Pemerintahan AS. Dari tahun ke tahun, berbagai kebijakan yang berbeda telah diterapkan seiring dengan adanya pergantian masa pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan jumlah imigran yang ada di wilayah perbatasan tersebut terus mengalami perubahan, baik itu peningkatan atau penurunan angka arus migrasi (John Gramlich, 2021).

Tabel 1. 1 Jumlah Imigran Masuk di Perbatasan Daratan Barat Daya AS – Meksiko
Pada Tahun 2017 - 2023

Tahun Fiskal	Jumlah Imigran
2017	415.517
2018	521.090
2019	977.509
2020	458,088
2021	1.734.686
2022	2.378.944
2023	2.475.669

Sumber: (U.S. Customs and Border Protection, 2023)

Pada tahun 2017, tercatat tingkat migrasi yang begitu rendah, yakni pada angka 415,517. Salah satu laporan oleh WOLA menyebut rendahnya angka tersebut merupakan bentuk dari “*Trump Effect*” di mana pada tahun yang sama, Presiden AS Donald Trump menandatangani kebijakan eksekutif yang bertujuan untuk mengatasi masalah imigran ilegal dan memperkuat keamanan perbatasan AS - Meksiko (Isacson, 2017). Kebijakan ini dikenal sebagai “*Border Security and Immigration Enforcement Improvements*”, yang berfokus pada peningkatan keamanan perbatasan dan penegakan hukum terkait imigrasi. Salah satu poin penting dalam kebijakan ini adalah perintah untuk membangun tembok besar di sepanjang perbatasan wilayah selatan AS. Tembok perbatasan ini diantisipasi akan diawasi dan dijaga oleh personil patroli yang cukup (Zrada, 2022).

Selama masa pemerintahannya, Donald Trump telah menerapkan berbagai kebijakan yang menuai pro dan kontra khususnya kebijakan mengenai permasalahan imigran. Hal tersebut sebenarnya dapat dilihat dari semenjak masa kampanye umumnya, tepatnya yakni sejak tahun 2016. Pada saat itu, Donald Trump sudah secara gencar menyuarakan permasalahan imigran sebagai salah satu isu yang sangat penting dan akan menjadi fokus utama pada masa pemerintahannya. Hingga pada saat dilantiknya Donald Trump secara resmi sebagai Presiden baru AS, terdapat berbagai kebijakan imigran baru yang ia terapkan. Donald Trump dengan slogan *American First* nya dianggap hanya mementingkan warga asli AS, bahkan kebijakan tersebut juga menyangkut kebijakan nasionalisme, kebijakan anti-imigran, bahkan kebijakan anti-muslim (Jessica Bolter, 2022)

Hingga ketika terjadinya pergantian era kepemimpinan yakni pada masa kepemimpinan Joe Biden, AS kembali mengubah berbagai kebijakan luar negerinya, tak terkecuali kebijakan mengenai permasalahan imigran di perbatasan dengan Meksiko. Sejak awal masa jabatannya, Joe Biden telah menetapkan agenda imigrasi yang ambisius. Perubahan kebijakan pada era kepemimpinan Joe Biden ditandai dengan komitmen untuk membalikkan kebijakan yang sebelumnya diterapkan oleh pemerintahan Donald Trump. Beberapa contoh perubahan kebijakan yang dilakukan pada masa pemerintahan Joe Biden di antaranya yakni menghapus kebijakan-kebijakan Donald Trump yang selama ini dianggap merupakan kebijakan anti imigran, seperti penghentian konstruksi tembok perbatasan, merevitalisasi sistem imigrasi AS, pernyataan tentang Pengakhiran Larangan Diskriminatif Masuk ke AS, hingga mendukung Undang-Undang Kewarganegaraan Amerika Serikat tahun 2021 yang mengabadikan komitmennya untuk memodernisasi sistem imigrasi AS (Center for Migration Studies, 2021).

Berbagai kebijakan telah diterapkan oleh Pemerintah AS bahkan dari sejak masa kepemimpinan presiden Bill Clinton. Namun, hingga kini arus imigrasi di wilayah perbatasan tersebut masih menjadi salah satu permasalahan utama AS. Hingga pada bulan Februari 2023, Presiden Joe Biden mengumumkan kebijakan suaka baru yang bertujuan untuk mengurangi perlintasan batas tidak sah ke AS. Pemerintahannya menyatakan bahwa langkah ini diperlukan untuk mengatasi jumlah perlintasan batas yang semakin meningkat, tetapi para kritikus mengatakan bahwa kebijakan ini bisa

berdampak fatal bagi para imigran yang memiliki hak hukum untuk mencari perlindungan (Levine, 2023).

Tulisan ini mengambil tahun 2017 - 2023, di mana awal penelitian yakni tahun 2017 merupakan tahun dimulainya Donald Trump menjabat sebagai presiden AS dengan berbagai kebijakan anti imigrannya dan menggunakan tahun 2023 sebagai batas akhir penelitian yang mana tahun tersebut merupakan tahun terdekat untuk melihat perkembangan kebijakan imigrasi di perbatasan dengan Meksiko setelah terjadinya pergantian pemerintahan. Fenomena tingginya arus imigrasi di Perbatasan AS dan Meksiko bukan suatu permasalahan yang baru untuk dibahas. Penelitian sebelumnya oleh Putri Rahmadhani (2023) dalam skripsinya yang membahas tentang pergantian kebijakan luar negeri AS dalam upaya penanganan imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko, memberikan penjelasan mengenai alasan adanya perubahan kebijakan AS dalam mengatasi tingginya arus imigrasi di Perbatasan dengan Meksiko. Penelitian tersebut menggunakan teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri milik Gustavsson yang mana dapat disimpulkan bahwa terdapat faktor politik dan ekonomi internasional yang menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan luar negeri dari era Donald Trump ke Joe Biden. (Rahmadhani, 2023).

Tulisan lain yang membahas mengenai kebijakan imigrasi AS serta perubahannya di masa kepemimpinan Joe Biden yakni artikel oleh Jens dan Ana mengenai fakta utama tentang Kebijakan Imigrasi AS dan Perubahan yang diusulkan oleh Biden memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai faktor-faktor penting yang

melatarbelakangi perubahan kebijakan imigrasi AS (Jens Manuel, 2022). Selanjutnya, terdapat karya milik Putri yang membahas mengenai pergeseran kebijakan migrasi AS di perbatasan dengan Meksiko pada pergantian kepemimpinan dari era Presiden Barack Obama ke era Donald Trump. Tulisan tersebut akan membantu penulis untuk mendapatkan gambaran bagaimana terjadinya perubahan kebijakan seiring dengan pergeseran pemerintahan. Selain itu, dengan menggunakan teori Kebijakan Luar Negeri oleh K.J. Holsti dan Rosenau, penelitian ini juga menunjukkan perbandingan kebijakan luar negeri antara Presiden Barack Obama dan Presiden Donald Trump dapat dilihat dari empat aspek, yang didasarkan pada empat faktor pendorong. Salah satunya adalah latar belakang partai politik. Obama, yang berasal dari Partai Demokrat, menunjukkan respons yang lebih terbuka terhadap isu imigran ilegal, berbeda dengan Trump dari Partai Republik, yang cenderung lebih tertutup dalam pendekatannya terhadap masalah tersebut (Putri S. , 2020). Selain itu, laporan oleh *Center for Migration Studies* yang membahas mengenai tindakan eksekutif Presiden Biden tentang imigrasi juga membantu penulis dalam menganalisis kebijakan-kebijakan imigrasi baru AS pada masa pemerintahan Joe Biden (*Center for Migration Studies*, 2021).

Berdasarkan berbagai penelitian terdahulu yang peneliti temukan, maka jeda penelitian yang dibahas pada skripsi ini yakni faktor-faktor di balik adanya perubahan kebijakan luar negeri imigrasi AS dalam mengatasi permasalahan imigrasi di perbatasan dengan Meksiko pada tahun 2017 – 2023. Dengan rentan waktu tersebut, melihat adanya perubahan kebijakan luar negeri imigrasi AS dari masa Donald Trump

ke Joe Biden mendorong penulis untuk mengangkat penelitian lebih lanjut mengenai apa saja faktor terjadinya perubahan kebijakan.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang masalah tersebut, rumusan masalah yang dirumuskan oleh penulis yakni “Faktor apa yang melatarbelakangi perubahan Kebijakan Luar Negeri Imigrasi AS dalam mengatasi Imigran di Perbatasan Meksiko Tahun 2017 - 2023?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Secara umum, tujuan penelitian ini yakni untuk membagikan wawasan ke masyarakat umum melalui hasil penelitian atau karya tulis ilmiah. Di samping itu, penelitian ini juga memiliki tujuan untuk menyelesaikan tugas akhir program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Mengacu pada latar belakang yang telah dijelaskan, penelitian ini memiliki tujuan khusus yakni untuk menjelaskan apa saja faktor domestik dan internasional yang melatarbelakangi adanya perubahan kebijakan AS dalam menangani isu imigran di Perbatasan dengan Meksiko.

1.4 Kerangka pemikiran

1.4.1 Konsep Migrasi Internasional

Secara luas, migrasi biasanya didefinisikan sebagai perpindahan orang yang melibatkan perubahan tempat tinggal biasa melintasi batas administratif seperti desa, kota, kabupaten, atau negara (Kok, 1999). Menurut Poulain (2001), migrasi terdiri dari dua jenis yang terbagi atas migrasi internal dan migrasi internasional. Migrasi internal merupakan kondisi di mana para migran melakukan perpindahan yang masih berada di wilayah dalam negeri, sedangkan migrasi internasional yakni kondisi di mana para migran tinggal di luar negara kelahiran mereka setidaknya selama satu tahun (Poulain, 2001). Hingga saat ini, terdapat berbagai definisi yang berbeda terkait dengan konsep migrasi internasional, bahkan Skeldon (2017) berpendapat bahwa konsep migrasi internasional tersebut adalah konsep yang rumit karena pengukurannya sepenuhnya bergantung pada bagaimana hal itu didefinisikan dalam waktu dan ruang (Skeldon, 2017). Definisi lain mengenai migrasi internasional yakni oleh Castles (2000) yang memiliki pandangan bahwa migrasi internasional terjadi di dunia yang terdiri dari banyak negara, di mana tinggal di negara asal masih dianggap sebagai norma, sementara pindah ke negara lain dianggap sebagai hal yang tidak lazim. Migrasi internasional dianggap sebagai ancaman sehingga suatu negara perlu berupaya untuk mengontrol adanya arus migrasi internasional. Arus migrasi internasional di perbatasan AS dengan Meksiko merupakan permasalahan yang telah lama ada. Oleh karena itu, Pemerintah AS terus menerapkan berbagai kebijakan yang mana telah mengalami berbagai perubahan seiring terjadinya pergeseran pemerintahan.

1.4.2 Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Change Theory*)

Kebijakan luar negeri ialah langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah dengan tujuan secara tersirat maupun tersurat untuk memajukan kepentingan nasional di tingkat internasional. Dalam definisi tersebut, terdapat tiga poin penting, yaitu aksi atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah, perwujudan kepentingan nasional, dan cakupan kebijakan luar negeri yang melebihi batas-batas geografis negara tersebut (Amstutz, 2013). Definisi lainnya yakni kebijakan luar negeri merupakan suatu rencana menyeluruh yang berlandaskan pada pemahaman dan pengalaman, yang digunakan untuk mengatur hubungan antara pemerintah dengan negara-negara lain. Tujuannya adalah untuk memperjuangkan serta melindungi kepentingan nasional (Gibson, 1944). Oleh karena itu, kebijakan luar negeri berperan sebagai salah satu instrumen penting bagi suatu negara dan dapat mengalami perubahan seiring adanya pergeseran masa pemerintahan.

Teori yang digunakan sebagai acuan dalam menganalisis terjadinya perubahan Kebijakan Luar Negeri Imigrasi di Perbatasan Meksiko pada pembahasan ini yakni teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri (Eidenfalk, 2006). Pada teori tersebut, terdapat “*Source of Change*” atau sumber perubahan yang terdiri atas dua faktor yakni faktor domestik dan faktor internasional. Faktor domestik terbagi atas birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan hingga partai politik. Eidenfalk mengutip pada pernyataan Hermann yang mengatakan bahwa sebuah kelompok di Pemerintahan yang memiliki posisi yang strategis dan memiliki akses terhadap pejabat tinggi bisa efektif dalam mendukung adanya perubahan kebijakan (Hermann, 1990). Hal tersebut

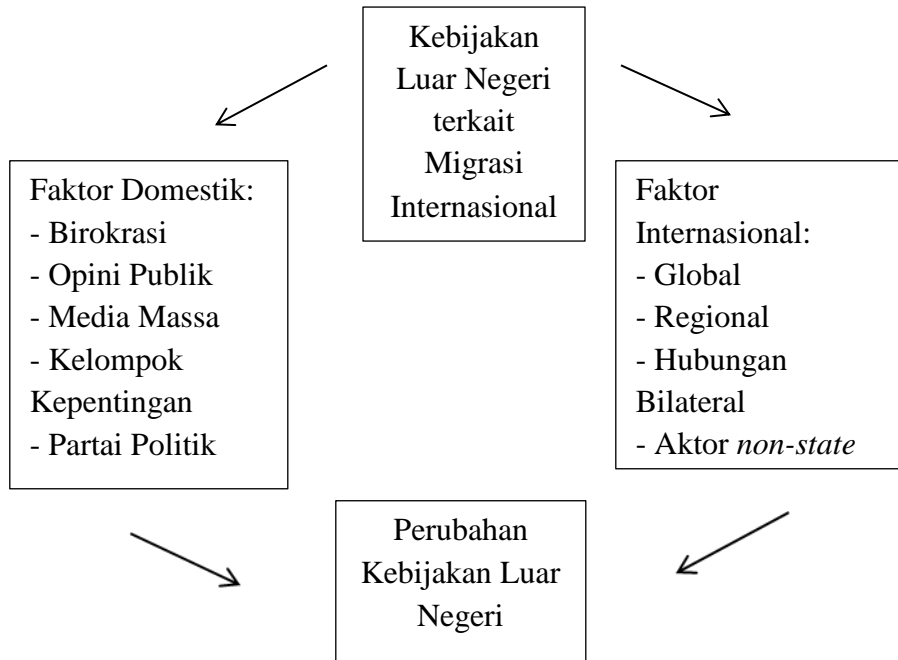
merupakan hal yang baru di mana sebelumnya, birokrasi hanya dipandang sebagai sumber stabilitas dan bukan sumber perubahan. Penelitian menemukan bahwa dari delapan studi kasus, terdapat satu studi kasus yang menunjukkan bahwa birokrasi memegang peran penting dalam merekomendasikan perubahan kebijakan (Holsti, 1983).

Faktor publik juga memiliki peran penting di mana Pemerintah membutuhkan banyak dukungan untuk mewujudkan kebijakan dan pemilihan ulang. Jika publik merasa tidak puas dengan adanya suatu kebijakan, hal tersebut akan menimbulkan masalah baru dalam pemerintahan. Contohnya, aksi demonstrasi yang dilakukan dalam upaya protes yang dilakukan oleh publik (Eidenfalk, 2006). Berikutnya, faktor media yang berperan untuk memberikan pengaruh terhadap isu-isu kebijakan atau mengutuk kebijakan tertentu, sehingga memberikan tekanan tambahan pada pemerintah dalam pengambilan keputusan dan memengaruhi opini publik (Eidenfalk, 2006). Lalu, terdapat kelompok kepentingan di mana dalam beberapa dekade terakhir, pengaruh dari kelompok kepentingan meningkat dengan pesat. Dengan berfokus pada isu-isu tunggal yang menarik perhatian pemilih dan dalam rangka mengurangi risiko hilangnya dukungan, kelompok kepentingan berakhir pada posisi untuk memengaruhi para pembuat kebijakan (Warhurst, 2004). Terakhir, terdapat partai politik yang mendukung atau berkaitan langsung dengan keberlangsungan suatu kebijakan. Pemerintah sering mencari dukungan dari suatu partai politik atau partai politik lainnya, di mana hal tersebut juga memengaruhi adanya perubahan kebijakan (Gustavsson, 1999).

Selain faktor domestik, perubahan kebijakan luar negeri juga dipengaruhi oleh faktor internasional seperti faktor global, regional, bilateral, dan aktor non-negara. Fokus utama pada faktor global yakni adanya pergantian pada struktur politik internasional, di mana hal tersebut berdampak secara global dan memengaruhi pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara. Suatu peristiwa atau aktor pada kategori ini dapat memengaruhi negara dalam proses pembuatan kebijakan (Eidenfalk, 2006). Pada faktor regional, peristiwa atau aktor dapat berdampak secara regional pada politik, seperti yang ditunjukkan oleh aksi bom di Bali yang terjadi pada Oktober 2002 di mana insiden tersebut memengaruhi Asia Tenggara, Australia, dan Pasifik Selatan. Pengaruh ini dapat membentuk sistem politik regional yang berpotensi mengubah kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006). Lalu pada faktor bilateral, kategori ini mempertimbangkan hubungan bilateral pemerintah dengan aktor lainnya, terutama negara-negara, namun juga dapat melibatkan lembaga global atau regional. Pengaruh kategori ini terjadi saat kontak atau pengaruh dilakukan antara negara yang diselidiki dengan satu aktor lainnya. Hubungan bilateral penting sebagai sumber perubahan dalam model ini (Eidenfalk, 2006). Faktor terakhir yakni aktor non-negara di mana pengaruh yang semakin berkembang dari aktor lintas batas dalam politik internasional telah diakui. Aktor lintas batas, contohnya yakni sindikat kriminal, sindikat teroris, perusahaan, kelompok hak asasi manusia, dan lain-lain juga turut andil dalam membentuk dan memengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara (Eidenfalk, 2006).

1.5 Sintesa Pemikiran

Bagan 1.1 Sintesa Pemikiran



Sumber : Analisis Penulis, 2023

Kebijakan luar negeri adalah suatu strategi yang mencakup usaha untuk mencapai tujuan dan nilai tertentu, prosedur pengambilan keputusan serta pelaksanaan tindakan yang dijalankan oleh suatu negara. Dalam konteks ini, pemerintah memiliki peran dominan dalam berinteraksi dengan entitas eksternal atau lingkungan luar, dan juga dalam mengendalikan interaksi masyarakat dengan lingkungan internasional (Mark Webber, 2002). Seiring berjalannya waktu, kebijakan luar negeri dapat mengalami perubahan khususnya dengan adanya pergeseran masa kepemimpinan di mana hal tersebut dilatarbelakangi oleh dua faktor, yakni faktor domestik dan

internasional. Faktor domestik terdiri atas birokrasi, opini publik, media massa, kelompok kepentingan, dan partai politik. Sedangkan faktor internasional terdiri atas faktor global, regional, hubungan bilateral, dan aktor non-negara (Eidenfalk, 2006). Skripsi ini berfokus pada kebijakan luar negeri AS terkait migrasi yang mengalami adanya perubahan kebijakan seiring dengan pergeseran masa pemerintahan yakni dari masa kepemimpinan Donald Trump ke era kepemimpinan Joe Biden.

1.6 Argumen Utama

Terjadinya pergeseran perubahan kebijakan Luar Negeri AS terkait dengan arus migrasi di Perbatasan Meksiko dilatarbelakangi oleh faktor domestik dan internasional. Faktor pertama yang ada pada faktor domestik yakni birokrasi dimana pada masa birokrasi Donald Trump cenderung tidak berpihak kepada imigran. Hal tersebut membuat kebijakan imigrasi pada masa kepemimpinan baru, yakni era Joe Biden dianggap lebih terbuka kepada imigran. Kemudian, terdapat faktor opini publik di mana kebijakan migrasi pada masa pemerintahan Donald Trump mendapatkan banyak protes dari masyarakat. Media massa seperti *New York Times* juga memiliki andil dalam membentuk opini publik dalam menanggapi isu imigran. Selain itu, adanya kelompok kepentingan baik itu yang mendukung ataupun tidak setuju pada oleh Donald Trump juga dapat memengaruhi perubahan kebijakan. Faktor domestik yang terakhir yakni partai politik di mana Donald Trump dan Joe Biden datang dari dua partai yang berbeda. Sedangkan pada faktor internasional, terdapat faktor global di mana terdapat campur tangan dari organisasi terkait PBB. Lalu, faktor regional yakni banyaknya jumlah imigran yang masuk ke perbatasan AS – Meksiko berasal dari

negara lain di kawasan, seperti Honduras, Guatemala, dan El Salvador. Kemudian, terdapat faktor hubungan bilateral antara AS dan Meksiko yang telah lama menjalin hubungan. Sedangkan faktor aktor non-negara seperti adanya organisasi Hak Asasi Manusia yang juga menjadi penyebab adanya perubahan kebijakan.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Pada tulisan ini, metode penelitian yang dipilih oleh penulis yakni dengan menggunakan metode penelitian deskriptif sebagai cara untuk menganalisis suatu peristiwa, fenomena, atau kondisi sosial dengan menyajikan hasil data yang diperoleh tanpa adanya proses manipulasi atau perlakuan lain. Penelitian kualitatif dijelaskan sebagai suatu proses yang melibatkan pemahaman terhadap kompleksitas, interaksi, dan unsur manusia (Sarwono, 2006). Dalam penelitian ini, tujuan penulis adalah untuk menjelaskan faktor yang melatarbelakangi adanya perubahan kebijakan luar negeri imigrasi AS di perbatasan dengan Meksiko yang mana sesuai dengan metode penelitian deskriptif.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian yang peneliti ambil yakni pada tahun 2017 hingga 2023. Jangka waktu tersebut dimulai pada tahun 2017 dimana pada tahun tersebut merupakan awal dari Pemerintahan Donald Trump yang terkenal akan kebijakan anti imigrannya, Sedangkan, penulis memilih tahun 2023 sebagai batas akhir penelitian

yang mana pada tahun tersebut merupakan tahun terdekat untuk dapat melihat sejauh mana kebijakan AS terhadap imigran di perbatasan Meksiko, khususnya setelah adanya pergeseran pemerintahan.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini yakni melalui data sekunder (*Document Based*). Data sekunder merupakan data atau informasi yang sudah diolah terlebih dahulu oleh orang lain atau data yang cara mendapatkannya yakni melalui peneliti dan sumber terdahulu sebagai tambahan informasi. Dalam menyusun tulisan ini kedepannya, pengumpulan data yang akan dilakukan penulis yakni dengan menerapkan studi kepustakaan (*Library Research*) yang merupakan proses atau teknik mencari data atau informasi dengan cara menggunakan buku-buku ilmiah dalam literatur, naskah seperti artikel, jurnal, skripsi, atau karya tulisan yang lain (Sugiyono, 2019). Secara umum untuk menghasilkan data secara lengkap, penulis menggunakan sumber dari pihak ketiga, contohnya yakni buku, jurnal, artikel ilmiah hingga portal berita seperti Al Jazeera, The Guardian, dan sebagainya.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini yakni melalui teknik analisis data kualitatif, yakni dengan memanfaatkan data-data sekunder yang telah diakses secara daring. Sesuai dengan tipe penelitian yang dipilih, teknik analisis data ini lebih berfokus pada penjelasan bagaimana terjadinya suatu peristiwa yang biasanya

meliputi penyebab hingga bagaimana perilaku manusia yang berkaitan (Sugiyono, 2019). Dengan kata lain, penulis akan menganalisis dengan cara menyaring data yang kemudian dijelaskan dalam berbagai bentuk, baik itu paragraf, gambar, tabel, ataupun kesimpulan.

1.7.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri atas lima bab dengan sistematika pembagiannya yakni sebagai berikut:

- BAB I berisi mengenai pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran, argumen utama, metodologi penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II berisi mengenai penjelasan apa saja faktor domestik yang melatarbelakangi adanya perubahan kebijakan Luar Negeri Imigrasi AS di Perbatasan dengan Meksiko.
- BAB III berisi mengenai pembahasan apa saja faktor internasional yang melatarbelakangi adanya perubahan kebijakan Luar Negeri Imigrasi AS di Perbatasan dengan Meksiko.
- BAB IV berisi penutup, saran dari penulis, dan kesimpulan.