

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Imigran ilegal merupakan suatu masalah yang seringkali terjadi dalam upaya imigrasi. Imigran ilegal umumnya ditemukan berasal dari masyarakat negara-negara berkembang ke negara maju. Daerah perbatasan negara menjadi tempat yang rawan terjadinya kasus imigran ilegal, salah satunya terjadi di perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko¹. Amerika Serikat dikenal sebagai negara penerima imigran terbesar di dunia membuatnya menjadi sasaran utama para imigran sebagai tempat tujuan imigrasi terkhususnya bagi imigran yang berasal dari wilayah yang berbatasan langsung dengan negara ini. Salah satunya imigran terbanyak yang datang ke Amerika Serikat berasal dari Meksiko.²

Tercatat pada bulan April tahun 2021, Amerika Serikat telah menerima imigran sebanyak 178.622 jiwa dan menghentikan imigran ilegal lebih dari 160 negara di daerah perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko.³ Pada awalnya imigran asal Meksiko mulai masuk ke Amerika Serikat dengan mengikuti Program Bracero (program pekerja ahli). Program dimulai pada 1942 pada masa pemerintahan Franklin Delano Roosevelt yang berasal dari partai demokrat.

¹ Ana Magdalena Figueroa, "Migration from Central America and Mexico to the US: Does the Movement of People Affect the Economies of the Sending Countries?," *Politikon: IAPSS Journal of Political Science* 29, no. March (2016), Diakses 21 Desember 2022: 38–54, <https://doi.org/10.22151/politikon.29.3>.

² Claire Klobucista, Amelia Cheatham, dan Diana Roy, "Backgrounder The U.S. Immigration Debate", Council on Foreign Relations, 2023, Diakses 7 Juni 2023, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-immigration-debate-0>

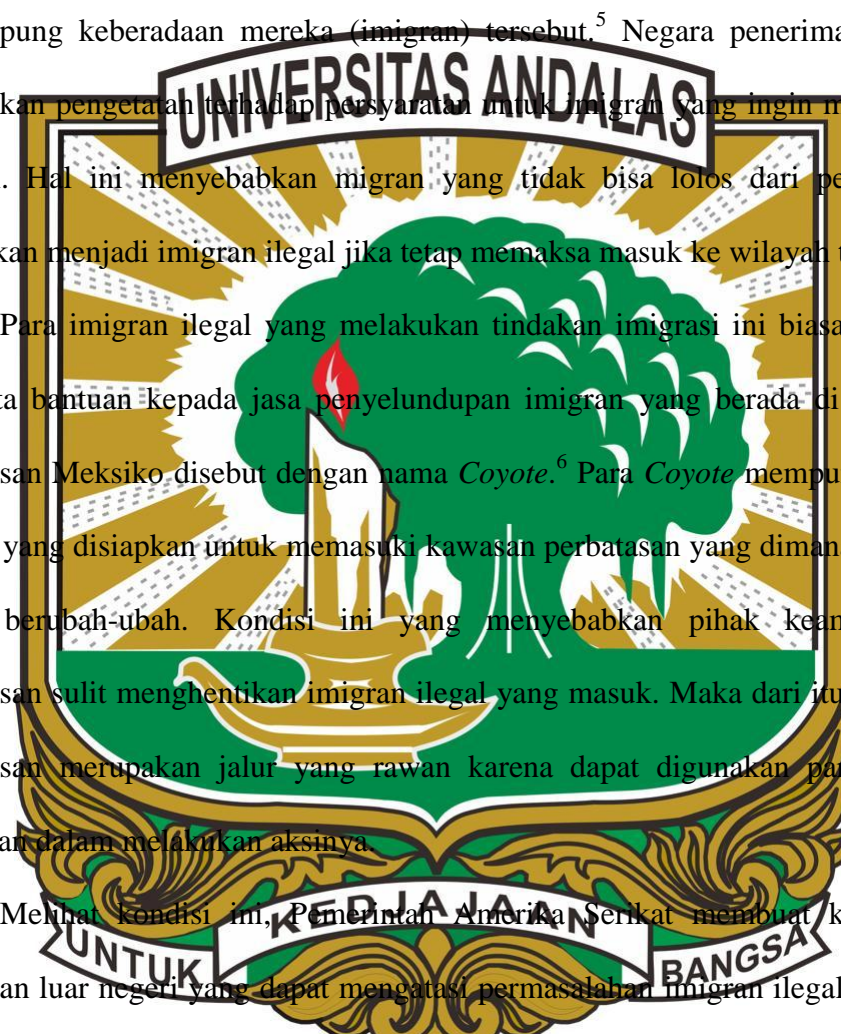
³ Miriam Jordan, "From India, Brazil and Beyond: Pandemic Refugees at the Border," *The New York Times*, 2021, Diakses 20 Desember 2022 <https://www.nytimes.com/2021/05/16/us/migrants-border-coronavirus-pandemic.html>.

Franklin merancang program Bracero untuk menutupi kekurangan tenaga kerja Amerika Serikat akibat dari Perang Dunia II.

Penerimaan terhadap imigran dari Meksiko menuju Amerika Serikat terus berlanjut hingga saat ini.⁴ Imigrasi yang dilakukan para migran mulai melonjak semenjak tahun 1980 sehingga menyebabkan negara tujuan tidak sanggup untuk menampung keberadaan mereka (imigran) tersebut.⁵ Negara penerima imigran melakukan pengetatan terhadap persyaratan untuk imigran yang ingin melakukan migrasi. Hal ini menyebabkan migran yang tidak bisa lolos dari persyaratan ditetapkan menjadi imigran ilegal jika tetap memaksa masuk ke wilayah tersebut.

Para imigran ilegal yang melakukan tindakan imigrasi ini biasanya akan meminta bantuan kepada jasa penyelundupan imigran yang berada di kawasan perbatasan Meksiko disebut dengan nama *Coyote*.⁶ Para *Coyote* mempunyai jalur khusus yang disiapkan untuk memasuki kawasan perbatasan yang dimana jalur ini selalu berubah-ubah. Kondisi ini yang menyebabkan pihak keamanan di perbatasan sulit menghentikan imigran ilegal yang masuk. Maka dari itu, wilayah perbatasan merupakan jalur yang rawan karena dapat digunakan para pelaku kejahatan dalam melakukan aksinya.

Menantui kondisi ini, Pemerintah Amerika Serikat membuat kebijakan-kebijakan luar negeri yang dapat mengatasi permasalahan imigran ilegal. Namun, kebijakan yang dihasilkan memiliki perbedaan terhadap setiap pemerintahan yang



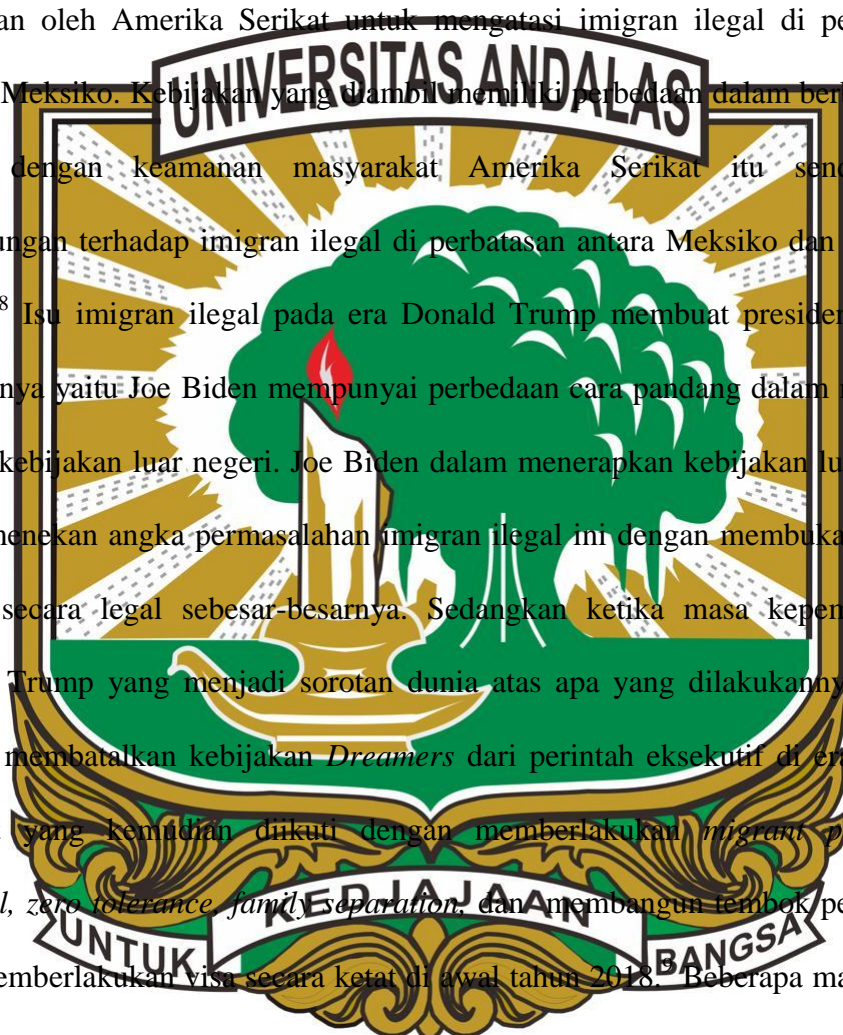
⁴ Towafful Akbar Tofah, “Analisis Kebijakan Amerika Serikat Dalam Menangani Fenomena *human trafficking*l Dari Meksiko,” *Journal of International Relations* 5, no. 4 (2019): 686–95, Diakses 20 Desember 2022, <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jihi/article/view/25036>.

⁵ Marta Tienda and Susana M. Sánchez, “Latin American Immigration to the United States,” *Daedalus* 142, no. 3 (July 2013): 48–64, Diakses 19 Maret 2023, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4638184/>.

⁶ seorang atau sekelompok orang yang menyeludupkan imigran melintasi perbatasan Meksiko dan Amerika Serikat

berkuasa.⁷ Asumsi ini didasari alasan karena kebijakan luar negeri yang dibuat oleh Amerika Serikat selalu berganti sesuai dengan pergantian presiden yang terjadi. Biasanya kebijakan yang diterapkan berdasarkan pemimpin negara yang berkuasa dan kondisi negara tersebut.

Sehingga, terdapat beberapa perubahan kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk mengatasi imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko. Kebijakan yang diambil memiliki perbedaan dalam berbagai hal terkait dengan keamanan masyarakat Amerika Serikat itu sendiri dan perlindungan terhadap imigran ilegal di perbatasan antara Meksiko dan Amerika Serikat.⁸ Isu imigran ilegal pada era Donald Trump membuat presiden terpilih selanjutnya yaitu Joe Biden mempunyai perbedaan cara pandang dalam membuat sebuah kebijakan luar negeri. Joe Biden dalam menerapkan kebijakan luar negeri untuk menekan angka permasalahan imigran ilegal ini dengan membuka peluang masuk secara legal sebesar-besarnya. Sedangkan ketika masa kepemimpinan Donald Trump yang menjadi sorotan dunia atas apa yang dilakukannya adalah dengan membatalkan kebijakan *Dreamers* dari perintah eksekutif di era Obama tersebut yang kemudian diikuti dengan memberlakukan *migrant protection protocol*, *zero tolerance*, *family separation*, dan membangun tembok perbatasan serta memberlakukan visa secara ketat di awal tahun 2018. Beberapa masyarakat menganggap kebijakan yang diberikan Trump menghilangkan sisi kemanusiaan dalam melindungi korban imigran ilegal. Pada pergantian presiden menjadi Joe



⁷ Taufik and Sundari Ayu Pratiwi, "American First : Kebijakan Donald Trump Dalam Pembatasan Kaum Imigran Ke Amerika Serikat," *Intermestic: Journal of International Studies* 6, no. 1 (2021): 221, Diakses 1 Maret 2023 <https://doi.org/10.24198/intermestic.v6n1.11>.

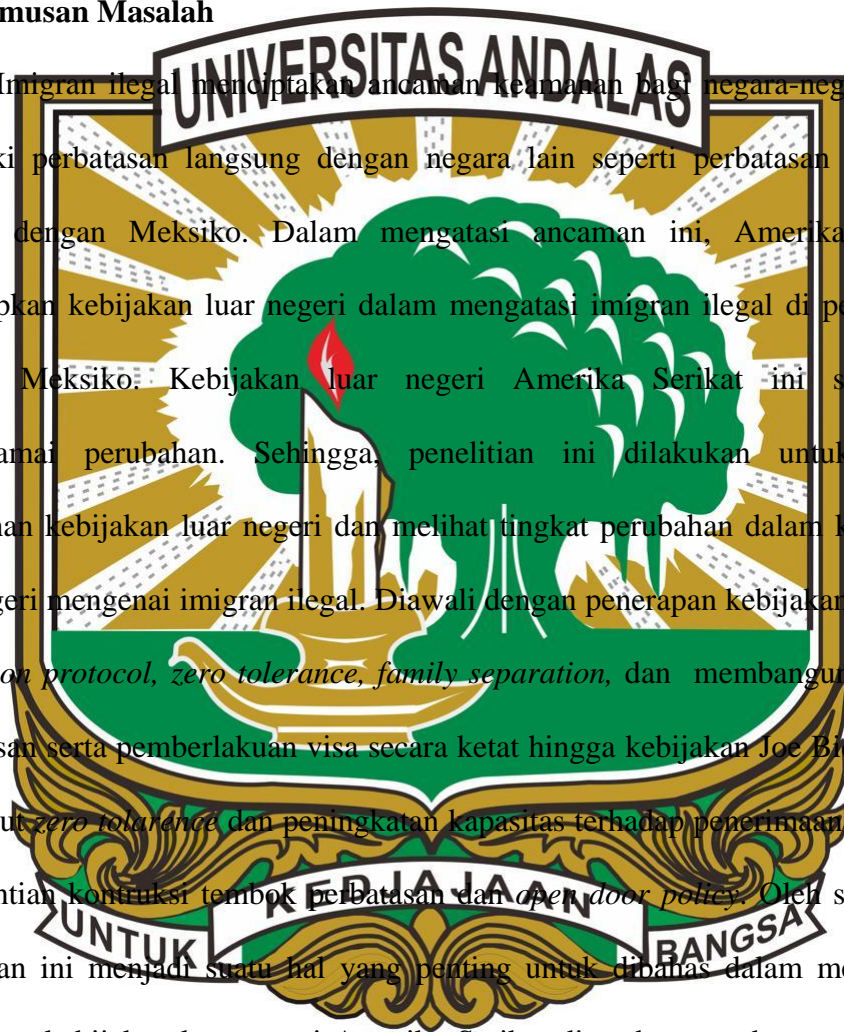
⁸ U.S. Departement of State, "2022 Smuggling in Persons Report," 2022, Diakses 12 Desember 2022. [https://www.state.gov/reports/2022-smuggling-in-persons-report/..](https://www.state.gov/reports/2022-smuggling-in-persons-report/)

⁹ Kusnadi, "Diplomasi Amerika Serikat Terhadap Meksiko Dalam Menangani Isu Imigrasi Di Perbatasan Era Presiden Trump."

Biden membatalkan kebijakan yang diterapkan Donald Trump dan melakukan peningkatan kapasitas terhadap penerimaan imigran, penghentian konstruksi tembok perbatasan dan *open door policy*. Oleh karena itu, penelitian ini menjelaskan alasan perubahan kebijakan Amerika Serikat dalam mengatasi imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko.

1.2. Rumusan Masalah

Imigran ilegal menciptakan ancaman keamanan bagi negara-negara yang memiliki perbatasan langsung dengan negara lain seperti perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko. Dalam mengatasi ancaman ini, Amerika Serikat menerapkan kebijakan luar negeri dalam mengatasi imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko. Kebijakan luar negeri Amerika Serikat ini seringkali mengalami perubahan. Sehingga, penelitian ini dilakukan untuk alasan perubahan kebijakan luar negeri dan melihat tingkat perubahan dalam kebijakan luar negeri mengenai imigran ilegal. Diawali dengan penerapan kebijakan *migrant protection protocol*, *zero tolerance*, *family separation*, dan membangun tembok perbatasan serta pemberlakuan visa secara ketat hingga kebijakan Joe Biden yang mencabut *zero tolerance* dan peningkatan kapasitas terhadap penerimaan imigran, penghentian konstruksi tembok perbatasan dan *open door policy*. Oleh sebab itu, penelitian ini menjadi suatu hal yang penting untuk dibahas dalam memahami perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat di perbatasan dengan Meksiko dalam mengatasi imigran ilegal yang dimulai dari tahun 2017 hingga tahun 2022.



1.3. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, pertanyaan penelitian yang diteliti adalah mengapa terjadi perubahan kebijakan Amerika Serikat dalam mengatasi imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko?

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis alasan mengenai perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis: Penelitian ini diharapkan akan membentuk pemahaman mengenai perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam mengatasi imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko.

2. Manfaat Praktis: Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi yang berkontribusi dalam kajian perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam mengatasi isu imigran ilegal di perbatasan dengan Meksiko bagi para pihak seperti pemerintah, publik dan lainnya.

1.6. Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memiliki beberapa referensi utama dari penelitian sebelumnya yang dinilai relevan untuk dijadikan sebagai studi kepustakaan yang akan menambah panduan dalam melaksanakan penelitian.

Studi-studi yang telah dilakukan terdapat pada jurnal AMERICAN FIRST: Kebijakan Donald Trump Dalam Pembatasan Kaum Imigran Ke Amerika Serikat oleh Taufik dan Sundari Ayu Pratiwi, *US.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond* ditulis oleh Clare Ribando Seelke dan Kristin



Finklea, *The United States' Zero Tolerance Immigration Policy: An Analysis of Structural Violence* ditulis oleh Karina Utami Dewi, *Human trafficking, sex tourism, and child exploitation on the Southern Border* ditulis oleh Walters dan David dan *Love Hate Relationship: Kebijakan Amerika Serikat Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Meksiko Dalam Rangka Pemberantasan Drugs Trafficking Organizations* ditulis oleh Giri Afif Fallah.

Tinjauan pustaka pertama adalah artikel jurnal yang berjudul AMERICAN FIRST: Kebijakan Donald Trump Dalam Pembatasan Kaum Imigran Ke Amerika Serikat. Jurnal ini membahas strategi *selective isolationism* digunakan untuk melihat kebijakan yang dibuat oleh Presiden Donald Trump yang bertujuan untuk pembatasan kaum imigran yang ingin masuk ke Amerika Serikat yang disebut dengan slogan American First. Pada kebijakan ini terdapat tiga poin utama untuk mengatasi isu imigran di negerinya. Tiga poin tersebut meliputi nasionalisme, anti imigran dan anti-muslim.¹⁰ Tujuan penelitian ini dengan menggunakan konsep tersebut dijadikan sebagai grand strategy AS untuk alasan keamanan nasional. Namun, juga terdapat beberapa hal yang kontra terhadap pernyataan ini karena dianggap memperjelas diskriminasi sosial di AS yang disokong oleh supremasi kulit putih.

Tulisan ini membahas mengenai kebijakan yang dibuat oleh Trump yang masuk ke tataran internasional dengan berorientasi ke urusan domestik. Amerika Serikat melakukan kerja sama internasional hanya dalam konteks kepentingan masyarakatnya. Kebijakan tersebut diterapkan dengan melakukan doktrin baru dengan gaya lama sehingga membangun narasi American First tidak sejalan

¹⁰ Taufik and Sundari Ayu Pratiwi, "American First: Kebijakan Donald Trump Dalam Pembatasan Kaum Imigran Ke Amerika Serikat," *Intermestic: Journal of International Studies* 6, no. 1 (2021): 219, diakses pada 1 Maret 2023 <https://doi.org/10.24198/intermestic.v6n1.11>.

dengan perkembangan masyarakat Amerika Serikat yang telah demokratis. Terlebih dengan keberadaan *white supremacy* yang dimulai pada masa kolonial yang memperbesar kesenjangan antara kulit putih dan kulit hitam di Amerika Serikat. Sehingga, selective isolationism juga berdampak pada ketidakpastian ekonomi global karena terjadi pembatasan kerja sama yang dianggap justru akan mengarah kepada kerugian ekonomi.

Sumber ini membantu penulis untuk memahami salah satu kebijakan yang dimasukan peneliti dalam penelitian yang dilakukan yaitu American First. Kebijakan pembatasan imigran yang masuk ke Amerika Serikat dijelaskan secara rinci sehingga peneliti bisa memahami alur yang diterapkan dalam kebijakan pembatasan dan respon yang diberikan masyarakat. Indikator yang diambil peneliti mengenai konsep yang diterapkan akan terbantu dengan adanya jurnal tersebut. Perbedaan penelitian dalam jurnal ini dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah jangkauan penelitiannya. Penelitian ini hanya menjelaskan American First sebagai kebijakan pembatasan imigran sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti memuat beberapa kebijakan yang diterapkan setelah dan sebelumnya.

Tinjauan pustaka kedua merupakan jurnal *US-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond* membahas terkait kerja sama keamanan yang dilakukan antara Amerika Serikat dengan Meksiko yang meningkat secara signifikan semenjak adanya pengembangan dan implementasi dari inisiatif Mérida.¹¹ Pada tahun 2007, bantuan terkait anti narkoba dan anti

¹¹ Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, "U . S . - Mexican Security Cooperation : The Mérida Initiative and Beyond". 2017, diakses 11 November 2022 <https://sgp.fas.org/crs/row/R41349.pdf>

kejahatan yang dikirimkan ke Meksiko dan Amerika Tengah.¹² Hal ini sesuai dengan pemberlakuan Undang-Undang Alokasi Tambahan FY2010.¹³ Alokasi dana yang telah disediakan mencapai hampir 1,8 miliar untuk Inisiatif Merida.¹⁴ Dana-dana tersebut dialokasikan untuk mendukung program-program di Meksiko dengan penekanan pada pelatihan dan melengkapi pasukan militer dan polisi Meksiko yang terlibat dalam upaya penanggulangan narkoba. Hal ini sejalan dengan pengatasan permasalahan yang muncul terkait organisasi perdagangan narkoba Meksiko yang terjadi pada pasar obat terlarang di Amerika Serikat telah memusatkan perhatian kongres pada kemanjuran upaya Amerika Serikat-Meksiko dan inisiatif domestik terkait di kedua negara.

Jurnal yang ditemukan membantu peneliti untuk memahami terkait *interest* antara Amerika Serikat dan Meksiko sebelumnya. Banyak perspektif dan kepentingan yang menunjukkan motivasi politik bukan hanya sekedar mengendalikan kekerasan narkoba. Adanya inisiatif Merida dianggap sebagai suatu upaya untuk menenangkan faksi *hard-core* di Kongres. Seringkali terjadi aksi kekerasan dalam kartel narkoba. Inisiatif Merida membuktikan bahwa terdapat keterhubungan yang erat antara kejahatan kekerasan yang berada di sepanjang perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko. Jurnal ini membuktikan keterkaitan yang erat dalam menyelesaikan kejahatan transnasional pada kedua negara ini sehingga hasil yang diciptakan akan saling mempengaruhi.

Perbedaan penelitian peneliti dengan jurnal ini terdapat pada objeknya yaitu peneliti mengambil isu *imigran ilegal* di perbatasan Amerika Serikat dengan

¹² Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, "U . S . - Mexican Security Cooperation : The Mérida Initiative and Beyond,"2017.

¹³ Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea, "U . S . - Mexican Security Cooperation : The Mérida Initiative and Beyond".

¹⁴ Clare Ribando Seelke and Kristin Finklea.

Meksiko yang dilihat dengan analisis perubahan kebijakan yang dilakukan Amerika Serikat. Penelitian ini juga terfokus kepada Initiative Merida yang merupakan kerja sama yang dilakukan oleh Amerika Serikat dengan Meksiko sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti lebih menekankan kepada kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam mengatasi isu *imigran ilegal* yang terjadi di wilayahnya. Penelitian yang dilakukan peneliti mempunyai beberapa kebijakan yang dianalisis sehingga dapat menjawab pertanyaan pada penelitian ini.

Dalam jurnal ketiga yang berjudul *The United States' Zero Tolerance Immigration Policy: An Analysis of Structural Violence* berargumen mengenai kebijakan imigrasi. *Zero Tolerance* dianggap menjadi suatu bentuk kebijakan yang dibuat pada masa kepemimpinan Donald Trump untuk mengurangi imigran ilegal (tanpa dokumen) yang masuk ke Amerika Serikat.¹⁵ Hal ini menjadi sorotan bagi negara-negara yang lain karena terindikasi melanggar hak asasi manusia dengan membuat potensi imigran ilegal yang juga terdapat anak-anak didalamnya dalam keadaan yang rentan terhadap bahaya. Tulisan ini berargumen mengenai kemungkinan kekerasan struktural pada penerapannya, dengan menggunakan konsep penulisan yaitu kekerasan struktural yang ditulis oleh Johan Galtung. Tulisan ini juga berupaya membuktikan terjadinya kekerasan struktural dan mencari alasan dari kebijakan ini diterapkan oleh Amerika Serikat di masa kepemimpinan Donald Trump.

Sumber ini membantu penulis untuk memahami kekerasan struktural yang dilakukan oleh Amerika Serikat dapat dilihat melalui subjek, objek, serta tindakan dalam konsep kekerasan struktural. Peneliti juga memahami faktor pendorong yang

¹⁵ Karina Utami Dewi, "The United States' Zero Tolerance Immigration Policy: An Analysis of Structural Violence," *Global Dan Strategis* 14 (2020). Diakses pada 12 Februari 2023

sifatnya sengaja dan tidak sengaja dalam melakukan kebijakan yang mengakibatkan kekerasan struktural serta alasan Amerika Serikat menjalankan kebijakan ini dengan menggunakan pendekatan yang menekankan pada *reward* dan *punishment*. Perbedaan tulisan ini dengan penelitian peneliti terletak pada tujuan akhir yang ingin dicapai peneliti, dimana tulisan ini ingin membuktikan kebenaran argumen terkait kekerasan struktural yang dilakukan Amerika Serikat dalam masa kepemimpinan Donald Trump sedangkan peneliti ingin memperoleh hasil akhir penyebab-penyebab domestik dalam perubahan kebijakan luar negeri dalam isu *imigran ilegal* di perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko.

Studi pustaka keempat berjudul *human trafficking, sex tourism and child exploitation on the Southern Border* yang ditulis oleh Walters dan David menjelaskan mengenai *human trafficking* yang terjadi di perbatasan Meksiko dan Amerika Serikat dimana menimbulkan dampak buruk yang besar. Imigran yang melakukan perjalanan melalui perbatasan ini mengalami resiko yang tinggi untuk dijadikan pelaku pariwisata seks hingga anak-anak yang di eksploitasi. Perjalanan imigran legal di wilayah ini mencapai 20.000 jiwa perbulannya dengan indikasi kematian yang tinggi yaitu 416 jiwa.¹⁶ Walters dan David berargumen mengenai beberapa rekomendasi kebijakan yang bisa dijalankan untuk mengatasi kondisi ini.

Jurnal ini membantu peneliti untuk memahami permasalahan yang ada di perbatasan Meksiko dan Amerika Serikat. Peneliti juga terbantu untuk menjelaskan dampak apa saja yang akan dirasakan korban yang ada di perbatasan

¹⁶ Walters, Jim dan Davis, "Human Trafficking, Sex Tourism, and Child Exploitation on the Southern Border."

jika tidak ada pembaharuan kebijakan dari pemerintah Amerika Serikat. Perbedaan dalam tulisan yang dibuat oleh peneliti lebih membahas bagaimana evaluasi dari kebijakan yang pernah diterapkan pemerintah Amerika Serikat sedangkan jurnal ini lebih memberikan rekomendasi apa saja yang seharusnya bisa dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat kedepannya.

Studi pustaka kelima yaitu artikel jurnal dengan judul *Love Hate Relationship: Kebijakan Amerika Serikat Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Meksiko Dalam Rangka Pemberantasan Drugs Smuggling Organizations*. Artikel jurnal ini membahas mengenai Amerika Serikat dan Meksiko yang memiliki perbatasan langsung. Perbatasan yang berada di antara kedua negara ini seringkali membawa keuntungan dan kerugian bagi kedua negara ini. Hal ini membuat kebijakan yang diterapkan disalah satu atau kedua negara ini sangat berpengaruh antara satu dan yang lainnya. Jurnal ini juga membahas berbagai kerja sama yang dilakukan oleh negara yang berbatasan secara langsung seperti Amerika Serikat dan Meksiko misalnya memberikan bantuan perdagangan Narkoba yang meliputi dana, pelatihan baik secara hukum maupun militer.¹⁷ Disisi lain, kejahatan transnasional merajalela karena kemudahan akses kedua negara ini sehingga hubungan kedua negara bisa jadi ujar *Love Hate Relationship*.

Hubungan ini digambarkan sebagai dua negara yang masih saling menyediakan bantuan satu sama lain, tetapi di sisi lain hubungan kedua negara tidak selalu baik, ada banyak konflik antara kedua negara. Penelitian ini

¹⁷ Giri Afif Fallah, "Love Hate Relationship: Kebijakan Amerika Serikat Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Meksiko Dalam Rangka Pemberantasan Drugs Smuggling Organizations," *Journal of International Relations* 8, no. 75 (2020): 147–54, <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2020.125798><https://doi.org/10.1016/j.smr.2020.02.002><http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/810049><http://doi.wiley.com/10.1002/anie.197505391><http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780857090409500205>Diakses pada 28 Desember 2022

menggunakan konsep *Human Security* yang mana konsep ini memberikan alasan mengapa kerja sama dapat terbentuk di daerah perbatasan dan kenapa konflik juga akan rawan terjadi di daerah perbatasan ini. Ada dua faktor yang dianalisis dalam *output* akhir jurnal ini yaitu keamanan dilihat dari sisi Keamanan Nasional Amerika dan dari sisi ekonomi di mana Meksiko adalah mitra ekonomi penting bagi Amerika Serikat.¹⁸

Sumber ini membantu penulis untuk memahami mengenai kebijakan luar negeri yang diterapkan Amerika Serikat di daerah perbatasan dengan Meksiko. Kebijakan luar negeri yang menjadi pedoman sebuah negara bertindak dengan negara lain akan sangat berpengaruh terutama kepada negara dengan perbatasan langsung seperti Negara Meksiko ini. Penelitian yang dilakukan peneliti dengan sumber ini mempunyai perbedaan dimana pada penelitian ini berfokus kepada bantuan yang diberikan Amerika Serikat terkait narkoba yang merupakan kartel terbesar pemberi keuntungan kepada Meksiko saat ini. Sedangkan, peneliti mempunyai fokus untuk membahas mengenai *imigran ilegal* yang mencederai HAM yang dilindungi oleh seluruh negara di dunia terutama Amerika Serikat sebagai negara yang berperan aktif dalam kasus ini. Sehingga, unit analisis peneliti berbeda dengan jurnal ini.

Berdasarkan lima referensi utama tersebut menunjukkan bahwa Amerika Serikat serius dalam menghadapi isu *imigran ilegal*. Penelitian yang dilakukan oleh Debby Kristin dan Chloryne Trie Isana Dewi membahas mengenai penyeludupan manusia yang berada di perbatasan Indonesia dan Australia dengan bantuan UNTOC. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti Karina

¹⁸ Giri Afif Fallah, "Love Hate Relationship: Kebijakan Amerika Serikat Memberikan Bantuan Luar Negeri Kepada Meksiko Dalam Rangka Pemberantasan Drugs Smuggling Organizations,"

Utami Dewi menjabarkan bahwa Amerika Serikat melakukan kekerasan struktural dan melakukan kebijakan yang merugikan imigran sebagai target utama dalam *imigran ilegal*. Perbedaan hasil studi tersebut dapat dijadikan penelitian terbaharukan oleh peneliti berikutnya dengan menganalisis penyebab perubahan kebijakan yang diterapkan oleh Amerika Serikat dalam isu *imigran ilegal*.

1.7. Kerangka Konseptual

1.7.1. Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Perubahan kebijakan luar negeri adalah bentuk tindakan dan pernyataan untuk tujuan tertentu dan dikeluarkan oleh pihak otoritatif dalam sebuah pemerintahan yang berkuasa dengan mengatasnamakan kepentingan negara.¹⁹ Kebijakan luar negeri dapat diartikan sebagai kebijakan yang dirancang dengan komprehensif yang dapat mempengaruhi negara lain dalam pelaksanaan kebijakannya.²⁰ Dalam jurnal yang ditulis oleh Michael Megcamit tahun 2017 menjelaskan alasan dan rasionalisasi dibalik doktrin *America first* untuk mengetahui implikasinya terhadap pembuatan kebijakan luar negeri di Amerika Serikat. Para pemimpin yang memiliki ideologi yang berbeda seperti Donald Trump yang berideologi populis dapat merumuskan, melaksanakan serta membenarkan kebijakan luar negeri realis mereka. Konsep perubahan kebijakan luar negeri menurut Gustavsson dikembangkan dari beberapa peneliti sebelumnya dimana ada model yang dikembangkan oleh Holsti pada tahun 1982 tentang restrukturisasi kebijakan luar negeri, dari Goldmann pada tahun 1988 dengan

¹⁹ Valerie M. Hudson and Benjamin S. Day, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3rd ed. (London: Rowman & Littlefield, 2020). Diakses pada 27 Desember 2022

²⁰ Michael Megcamil, 2018, "Explaining The Three-Way Linkage Between Populism, Securitization, and Realist Foreign Policy: Presiden Donald Trump and the Pursuit of America First Doctrine", Diakses pada 27 Desember 2022, [https://doi.org/10.1177/0043820017746263180\(3\)](https://doi.org/10.1177/0043820017746263180(3))

model stabilisator di dalam sistem pengambilan keputusan. Selanjutnya dari Hermann pada tahun 1990 menggunakan model sistem siberetik dalam pengambilan kebijakan sebagai variabel antara. Berikutnya Walter Carlsnaes pada tahun 1992 dengan menggunakan model diakronis interaksi antara agensi dan struktur; model Skidmore yang menjelaskan perubahan dikondisikan oleh kondisi dalam negeri dan kekuatan eksternal, dan model Rosati pada tahun 1994 mengenai periode stabilitas yang berganti oleh periode transisi.²¹ Konsep perubahan kebijakan luar negeri dari sejumlah pakar itu menunjukkan berbagai pendekatan dalam menjelaskan bagaimana kebijakan luar negeri sebuah negara dapat berubah.



²¹ Jakob Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?," *Cooperation Dan Condlit* 34, no. 1 (2016), <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00108369921961780>. Diakses pada 2 Januari 2023

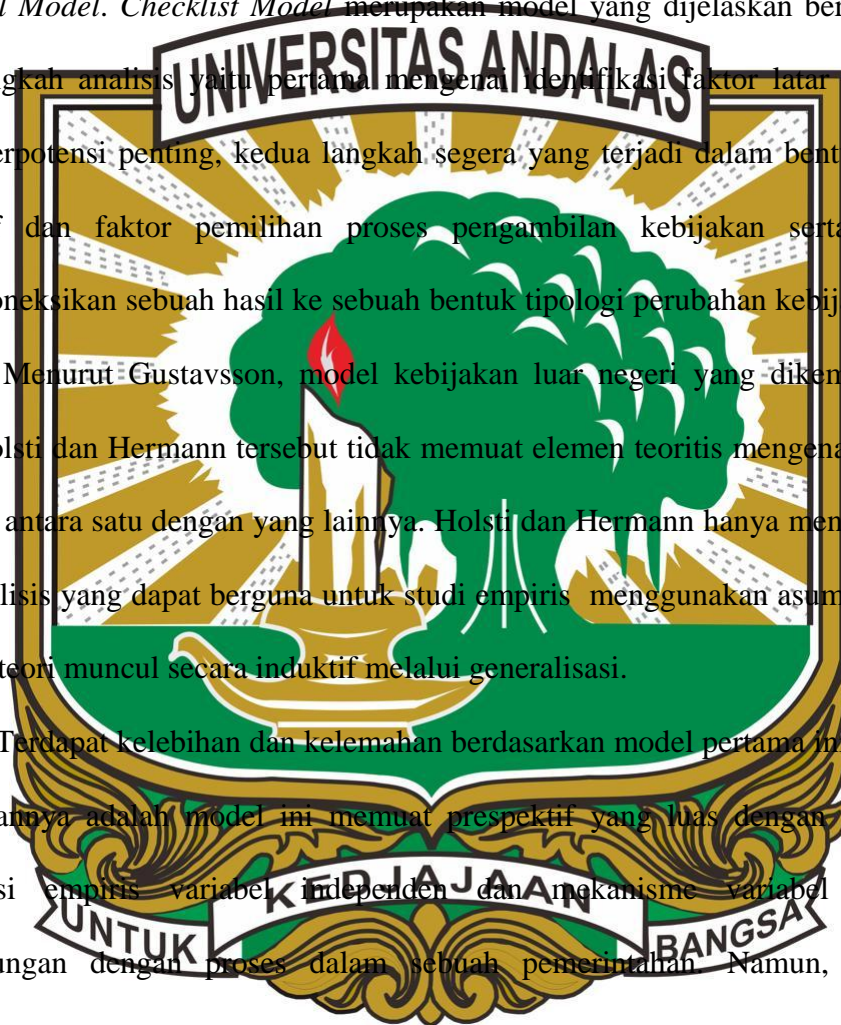
Tabel 1 Models Developed For The Study of Foreign Policy Changes

	<i>Checklist models</i>		<i>Structural constrains models</i>		<i>Cyclical Models</i>	
	Holsti (1982)	Hermann (1990)	Goldmann (1988)	Skidmore (1994)	Carlsnaes (1993)	Rosati (1994)
Foreign Policy	Programme intended and actual	Programme	Programme verbalized and non verbalized	Programme	Programme and outcomes	Programme
Change	Typology	Graduated levels	Definition	Evolutionary vs. sporadic	No specification	Graduated levels
Explanatory Logic	Independent and intervening variables	Independent variables and intervening decision-making process	Intervening stabilizers in policy-making system	Only superficial empirical application	Cyclical interplay between agency and structure	Cyclical shifts stability and transition
Implications From Empirical Studies	Difficult to follow other variables significant	Fails to capture subjective interpretation and capacity to anticipate	Certain variables in need of reconceptualization New variables needed	Only superficial empirical application	No empirical applications	Risk for over simplification of historical data
View of Theory	Induction Unclear about future prospect	Induction Unclear about future prospect	Deduction Defends weak theory and weak test	Deduction	Induction Advocates contingent generalizations	Deduction

Sumber: Jakob Gustavsson (1999)

Pada tabel 1 diatas Gustavsson menjelaskan variabel yang menentukan perbedaan terhadap model perubahan kebijakan luar negeri yang ada. Pada kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh Holsti dan Hermann diklasifikasikan oleh Gustavsson sebagai *Checklist Model*, Goldmann dan Skidmore digolongkan ke *Structural Constrains Model* dan Carsnaes dan Rosati dikategorikan sebagai *Cyclical Model*. *Checklist Model* merupakan model yang dijelaskan berdasarkan tiga langkah analisis yaitu pertama mengenai identifikasi faktor latar belakang yang berpotensi penting, kedua langkah segera yang terjadi dalam bentuk faktor kognitif dan faktor pemilihan proses pengambilan kebijakan serta ketiga, mengkoneksikan sebuah hasil ke sebuah bentuk tipologi perubahan kebijakan luar negeri. Menurut Gustavsson, model kebijakan luar negeri yang dikembangkan oleh Holsti dan Hermann tersebut tidak memuat elemen teoritis mengenai elemen penting antara satu dengan yang lainnya. Holsti dan Hermann hanya menyediakan alat analisis yang dapat berguna untuk studi empiris menggunakan asumsi bahwa sebuah teori muncul secara induktif melalui generalisasi.

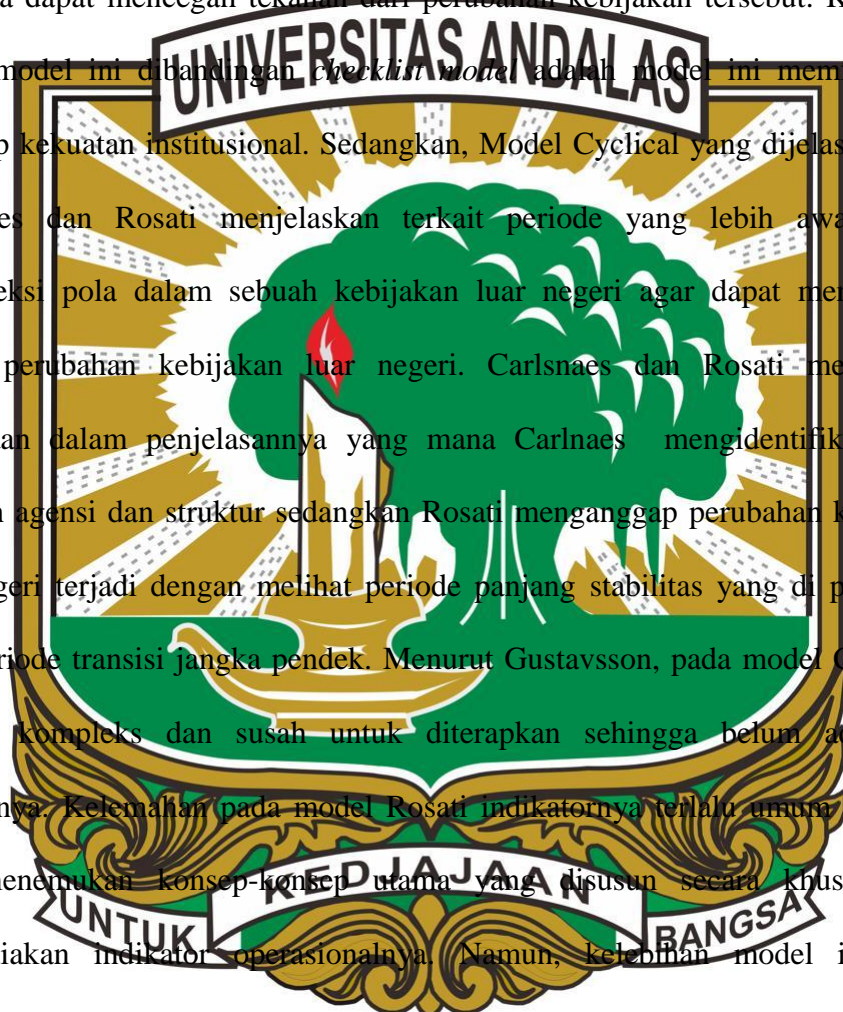
Terdapat kelebihan dan kelemahan berdasarkan model pertama ini di mana kelebihannya adalah model ini memuat prespektif yang luas dengan berisikan deskripsi empiris variabel independen dan mekanisme variabel tersebut berhubungan dengan proses dalam sebuah pemerintahan. Namun, menurut Gustavsson kelemahan dari model Holsti dianggap terlalu banyak membahas mengenai faktor eksplanatori dan hal ini diakui oleh Holsti dalam evaluasi yang dilakukannya di studi empirisnya. Kelemahan di model Hermann terdapat pada ketidakjelasan status yang diambil para pengambil kebijakan secara individual. Hermann juga menjelaskan terkait *leaders* yang merupakan variabel independen



tetapi disisi lain *leaders* menjadi posisi sentral dalam proses pengambilan keputusan sehingga dalam model ini menjadi tumpang tindih.

Pada model kedua yaitu *Structural Constraint* yang dijelaskan oleh Goldmann dan Skidmore memfokuskan terhadap langkah cepat dalam mengidentifikasi faktor yang dapat menstabilkan kebijakan luar negeri yang ada sehingga dapat mencegah tekanan dari perubahan kebijakan tersebut. Kelebihan dalam model ini dibandingkan *checklist model* adalah model ini memfokuskan terhadap kekuatan institusional. Sedangkan, Model Cyclical yang dijelaskan oleh Carlsnaes dan Rosati menjelaskan terkait periode yang lebih awal dalam mendeteksi pola dalam sebuah kebijakan luar negeri agar dapat menjelaskan proses perubahan kebijakan luar negeri. Carlsnaes dan Rosati mempunyai perbedaan dalam penjelasannya yang mana Carlsnaes mengidentifikasi pada masalah agensi dan struktur sedangkan Rosati menganggap perubahan kebijakan luar negeri terjadi dengan melihat periode panjang stabilitas yang di pengaruhi oleh periode transisi jangka pendek. Menurut Gustavsson, pada model Carlsnaes bersifat kompleks dan susah untuk diterapkan sehingga belum ada bukti empirisnya. Kelemahan pada model Rosati indikatornya terlalu umum sehingga sulit menemukan konsep-konsep utama yang disusun secara khusus yang menyediakan indikator operasionalnya. Namun, kelomban model ini telah membahas elemen dinamis yang belum ditemukan dua model atau empat peneliti sebelumnya.

Gustavsson menjelaskan dalam tulisannya model yang seharusnya dikembangkan dalam kajian perubahan kebijakan luar negeri adalah identifikasi sumber dari para pengambil kebijakan yang didasari atas dua faktor yaitu



domestik dan internasional.²² Faktor domestik yang dijabarkan oleh Gustavsson ini sebenarnya juga sudah ditelaah seperti dalam tulisan Rosenau ketika menjelaskan agregat input bagi kebijakan luar negeri. Gustavsson menjelaskan faktor-faktor dari tingkat domestik ini dalam pengertian yang lebih rinci terkait dalam bentuk hasil pemilu, opini publik dan koalisi antara aktor politik utama. Faktor domestik juga dipengaruhi oleh ekonomi domestik yang meliputi pertumbuhan ekonomi, inflasi dan tingkat pengangguran di suatu negara.²³ Gustavsson mengidentifikasi faktor internasional dalam bidang politik dalam tulisannya sebagai hal yang menyangkut kepada aspek hubungan kekuasaan antar negara dan hubungan yang menyangkut aspek militer dari keamanan nasional. Pada faktor internasional ekonominya menyangkut pada transaksi lintas batas dan lintas kelembagaan.

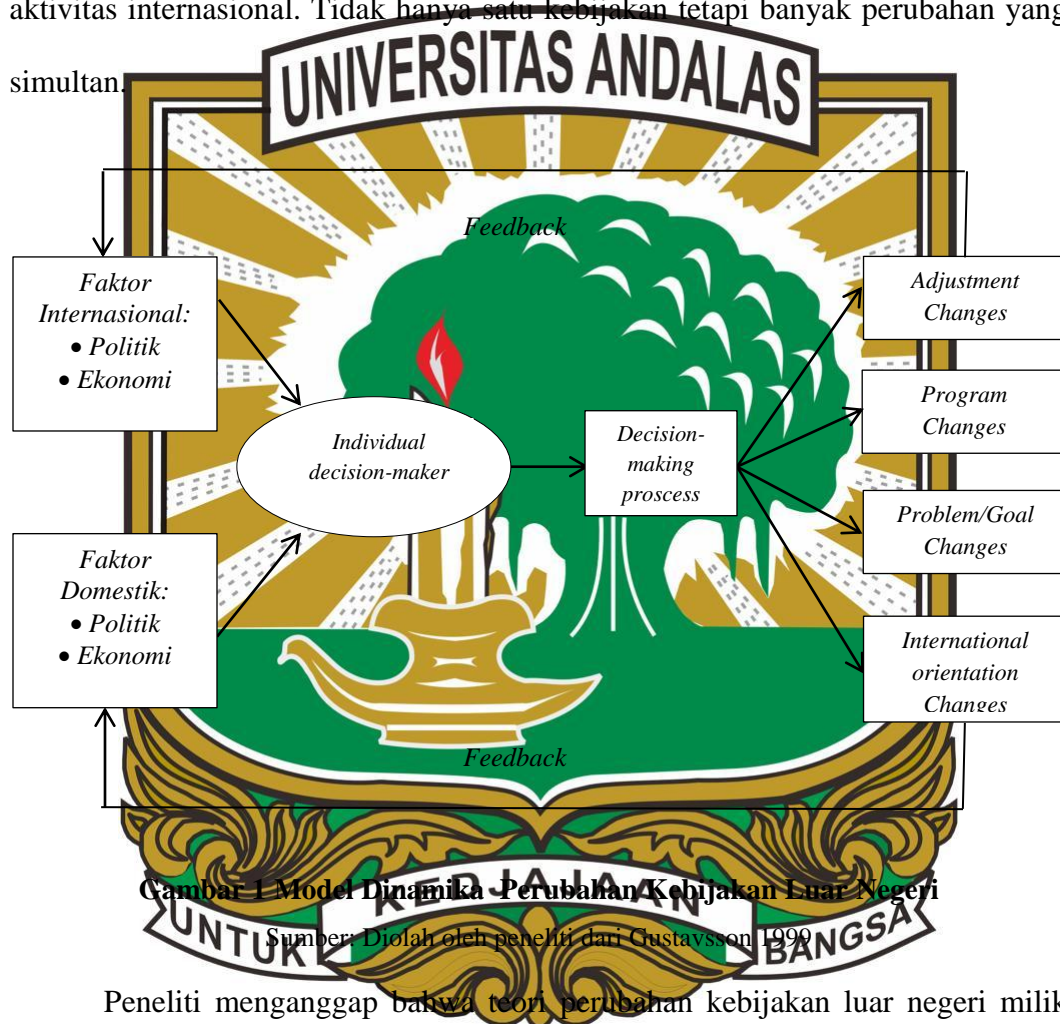
Model *output* yang dikembangkan oleh Gustavsson mengklasifikasikan empat tingkat perubahan kebijakan luar negeri yang menyertakan sejumlah indikator di dalamnya yang berasal dari model yang ditulis oleh Hermann²⁴: *Adjustment Changes* yaitu perubahan yang terjadi di tingkat usaha (besar atau kecil) dalam jangkauan penerimaan dinilai dari apa yang dilaksanakan, bagaimana dilaksanakan dan apakah tujuan dari kebijakan luar negeri tersebut masih belum berubah. *Program Changes* adalah perubahan dilakukan dalam metode atau cara-cara bagaimana tujuan dan masalah itu ditangani. Ketiga, *Problem/Goal Changes* dimana masalah atau tujuan awal yang ditangani digantikan atau diubah. Dalam

²² Jakob Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?," *Cooperation and Conflict* 34, no. 1 (March 1999): 73

²³ Jakob Gustavsson, "How Should We Study Foreign Policy Change?," *Cooperation and Conflict* 34, no. 1 (March 1999): 92

²⁴ Tim Haesebrouck and Jeroen Joly, "Foreign Policy Change: From Policy Adjustments to Fundamental Reorientations," *Political Studies Review* (May 22, 2020): 147892992091878. Diakses 2 Maret 2022

perubahan kebijakan luar negeri ini, tujuannya diganti. Terakhir, *international Orientation Changes* yaitu perubahan kebijakan luar negeri paling ekstrem melibatkan perubahan arah seluruh orientasi aktor terhadap masalah dunia. Dibandingkan perubahan sebelumnya yang sifatnya kecil terhadap satu isu atau aktor tertentu, perubahan orientasi melibatkan perubahan mendasar peran dan aktivitas internasional. Tidak hanya satu kebijakan tetapi banyak perubahan yang simultan.



Gambar 1 Model Dinamika Perubahan Kebijakan Luar Negeri
 Sumber: Diolah oleh peneliti dari Gustavsson 1999

Peneliti menganggap bahwa teori perubahan kebijakan luar negeri milik Gustavsson cocok untuk menjadi pisau analisis dalam penelitian ini. Pertama, analisis akan dibagi menjadi kepada dua indikator penilaian yang akan membantu peneliti untuk bisa menggambarkan dengan jelas bentuk perubahan kebijakan luar negeri itu sendiri sehingga menjawab alasan perubahan tersebut dilakukan dan menjawab pertanyaan yang diajukan peneliti dalam penelitian ini. Kedua, hasil

analisis yang peneliti laksanakan telah menunjukkan tingkat perubahan kebijakan luar negeri dalam mengatasi imigran ilegal di perbatasan Meksiko, sehingga peneliti sangat tertarik untuk mengetahui perubahan yang dilakukan pemerintah dalam periode masa kepemimpinan Donald Trump dan Joe Biden.

1.8. Metode Penelitian

1.8.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Metode penelitian merupakan serangkaian cara untuk memecahkan masalah sebuah penelitian secara sistematis dimana metodologi penelitian bertujuan untuk memberikan jawaban terkait gagasan yang akan berorientasi kepada alasan mengapa penelitian dilakukan.²⁵ Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. pada dasarnya landasan teoritis dari penelitian kualitatif itu bertumpu secara mendasar pada konstruksi realitas dan menekankan pada kedalaman data yang diperoleh. Selain itu, metode ini menggunakan bahasa-bahasa penelitian yang berbentuk deskriptif dan bersifat formal.

Jenis penelitian kualitatif yang dilakukan adalah deskriptif analisis. Penelitian deskriptif analisis ditujukan untuk menyajikan gambaran lengkap mengenai perubahan atau *setting social* yang menggambarkan sebuah proses atau hubungan, mengklarifikasi subjek penelitian dengan fokus penelitian ini mendeskripsikan terkait perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat di perbatasan dengan Meksiko dalam isu imigran ilegal.²⁶

²⁵ J Moleong Lexy, *Metodelogi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005).

²⁶ Mochtar Mas' oed, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin Dan Metodologi*. Jakarta (Jakarta: LP3ES, 1990), <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=316274>.

1.8.2. Batasan Masalah

Objek utama dalam penelitian ini adalah imigran ilegal di perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko. Agar penelitian tidak terlalu melebar dari rumusan masalah, peneliti menetapkan batasan untuk penelitian ini dari periode tahun 2017 hingga 2022 dengan alasan tahun 2017 dimulai adanya kebijakan yang dianggap sebagai kebijakan anti imigran ilegal bagi masyarakat. Kebijakan ini dianggap tidak tepat bagi kepemimpinan berikutnya sehingga seringkali dievaluasi dan digantikan dengan beberapa kebijakan lainnya hingga pembentukan kebijakan yang kembali menganut poin-poin dalam kebijakan *Dreamers*. Peneliti memilih judul perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat di perbatasan dengan Meksiko dalam menyelesaikan imigran ilegal di periode tahun 2017 hingga 2022 juga didasari karena terjadinya perubahan terhadap setiap kebijakan luar negeri yang diterapkan di sepanjang perbatasan tersebut.

1.8.3. Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subjek penelitian.²⁷ Unit analisis merupakan suatu unit yang berkaitan dengan fokus/komponen yang ditelaah, diteliti, dan dijelaskan. Pada penelitian ini unit analisisnya adalah perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terkait imigran ilegal di perbatasan Meksiko dengan variabel dependennya adalah imigran ilegal. Sedangkan tingkat analisisnya atau level analisis merupakan acuan dari unit yang diteliti dalam sebuah penelitian dimana dalam penelitian ini adalah tingkat analisisnya merupakan negara.

²⁷ Mochtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin Dan Metodologi*.

Unit eksplanasi merupakan objek yang akan mempengaruhi bentuk perilaku unit analisis. Pada penelitian ini unit eksplanasinya adalah perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Ancaman kesejahteraan masyarakat terkait ekonomi ataupun ancaman keamanan bagi masyarakat asli Amerika Serikat karena adanya potensi imigran ilegal menyebabkan pemerintah Amerika Serikat memberlakukan kebijakan luar negeri dalam mengatasi potensi tersebut. Penelitian yang berjudul “Perubahan Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Mengatasi Imigran Ilegal di Perbatasan dengan Meksiko” menggunakan level analisis atau tingkat analisisnya adalah negara (*state*). Hal ini disebabkan penelitian ini berfokus kepada analisis dari perilaku negara yaitu tindakan Pemerintah Amerika Serikat yang melakukan perubahan kebijakan luar negeri yang mempengaruhi penyelesaian permasalahan imigran ilegal yang berada di daerah perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko.

1.8.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah *secondary data* yaitu mengambil dan menganalisis penelitian berdasarkan data-data yang telah ada sebelumnya menggunakan *library research* atau studi pustaka.²⁸ *Library research* dilakukan dengan mengumpulkan data melalui arsip-arsip termasuk juga dari dokumen, buku-buku seperti yang ditulis oleh Marijke Breuning berjudul *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction* oleh Robert Jervis yang berjudul *The Logic of Images in International Relation*, Valerie dan Benjamin yang berjudul *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* artikel jurnal dan jurnal seperti yang

²⁸ Lexy, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005).

ditulis oleh Taufik dan Sundari Ayu Pratiwi AMERICAN FIRST: Kebijakan Donald Trump Dalam Pembatasan Kaum Imigran Ke Amerika Serikat dan jurnal lainnya.

Adapun teknik yang digunakan dengan melakukan kutipan langsung yaitu penulis mengutip isi buku yang relevan dengan materi penulis dengan tidak mengubah redaksi baik huruf maupun tanda bacanya dan kutipan tidak langsung yaitu penulis mengutip hasil bacaan dengan berbeda konsep aslinya, namun tidak merubah makna dan tujuan dalam bentuk inti sari dari tulisannya. Jurnal-jurnal pendukung validitas penelitian ini juga meliputi jurnal internasional dan nasional terkait imigran ilegal, kebijakan luar negeri yang telah dilakukan sebelumnya dan terkait kebijakan yang telah diambil pada masa kepemimpinan sebelumnya. Kata kunci yang peneliti gunakan dalam mencari sumber adalah imigran ilegal, perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, dan pembatasan Amerika Serikat dengan Meksiko.

1.8.5. Teknik Analisis Data

Metode analisis data adalah cara pengumpulan data dengan proses mengorganisasikan dan mengusulkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan teori dan dapat dirumuskan. Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang paling mudah untuk dibaca dan diinterpretasikan Berdasarkan data-data diatas, penulis melakukan analisis data yang dinilai cocok dan memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Adapun dalam melakukan analisis data secara umum peneliti menggambarkan hasil yang diperoleh terkait perubahan kebijakan luar negeri yang mempengaruhi tingkat aktivitas dari imigran ilegal. Adapun untuk menjawab



pertanyaan penelitian, penulis menganalisis perubahan terhadap kebijakan luar negeri yang dilakukan Pemerintah Amerika Serikat dalam rentang tahun 2017 hingga 2022 dalam dua masa kepemimpinan presiden yang berbeda yaitu Donald Trump dan Joe Biden.

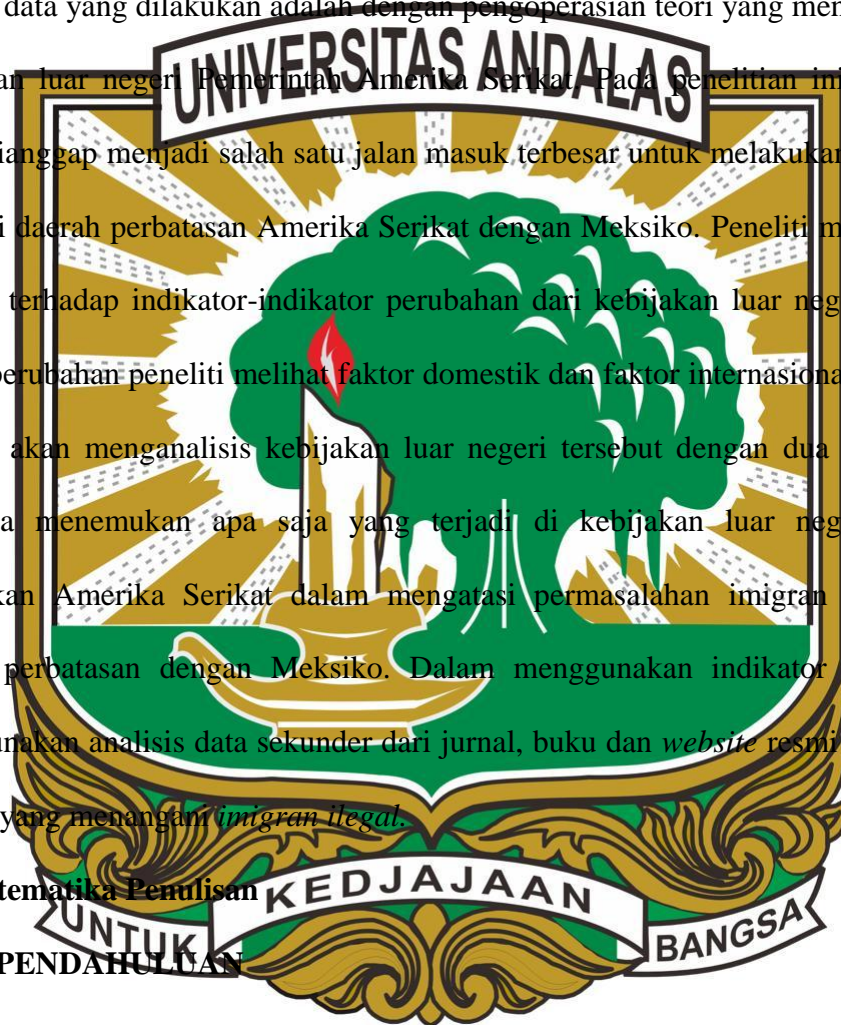
Guna memperoleh jawaban lebih rinci dari pertanyaan penelitian teknik analisis data yang dilakukan adalah dengan pengoperasian teori yang menganalisis kebijakan luar negeri Pemerintah Amerika Serikat. Pada penelitian ini imigran ilegal dianggap menjadi salah satu jalan masuk terbesar untuk melakukan imigran ilegal di daerah perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko. Peneliti melakukan analisis terhadap indikator-indikator perubahan dari kebijakan luar negeri, yaitu dalam perubahan peneliti melihat faktor domestik dan faktor internasional, artinya peneliti akan menganalisis kebijakan luar negeri tersebut dengan dua indikator sehingga menemukan apa saja yang terjadi di kebijakan luar negeri yang diterapkan Amerika Serikat dalam mengatasi permasalahan imigran ilegal di daerah perbatasan dengan Meksiko. Dalam menggunakan indikator ini akan menggunakan analisis data sekunder dari jurnal, buku dan *website* resmi Amerika Serikat yang menangani *imigran ilegal*.

1.9. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menggambarkan secara menyeluruh dan secara rinci mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, kerangka konseptual, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II IMIGRAN ILEGAL DI PERBATASAN AMERIKA SERIKAT DENGAN MEKSIKO



Bab ini menjelaskan bagaimana awal mula, potensi dan bentuk dari imigran ilegal yang terjadi di perbatasan Meksiko dan Amerika Serikat yang disebabkan kartel-kartel yang berada di wilayah perbatasan ini.

BAB III PERUBAHAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT MENGENAI *IMIGRAN ILEGAL* PADA PERIODE DONALD TRUMP KE JOE BIDEN

Dalam bab ini menjelaskan mengenai kebijakan-kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh Amerika Serikat terkait imigran ilegal. Lebih lanjut, pada bab ini menjelaskan bagaimana perbedaan terhadap poin kebijakan-kebijakan mengenai imigran ilegal yang diterapkan dari tahun ke tahun.

BAB IV ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT TERKAIT *IMIGRAN ILEGAL* DI PERBATASAN MEKSIKO

Bab ini menjelaskan bagaimana perubahan kebijakan mengenai imigran ilegal yang diterapkan dari masa kepemimpinan Amerika Serikat dari tahun 2017 hingga 2022 di perbatasan Meksiko dan Amerika Serikat. Bab ini juga menjelaskan apakah perubahan kebijakan luar negeri yang diterapkan oleh Amerika Serikat dalam mengatasi isu imigran ilegal mempunyai perbedaan yang signifikan didasarkan kepada indikator yang sudah ditemukan dalam kerangka konseptual dalam penelitian ini.

BAB V PENUTUP

Bab ini memuat kesimpulan dan saran yang meliputi ide-ide dan pengetahuan terpenting dari penelitian ini dengan menuliskan secara garis besar



mengenai kontribusi apa yang dapat dilakukan terhadap lingkungan akademis maupun pemangku kepentingan.

