

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Amerika Serikat sebuah negara dengan jumlah penduduk yang besar dan memiliki wilayah yang cukup luas. Sebuah negara yang maju dalam berbagai bidang, termasuk dalam bidang ekonomi, industri, teknologi, pendidikan, sistem politik dan sistem pemerintahan. Amerika Serikat merupakan salah satu negara demokrasi terbesar di dunia. Menganut sistem demokrasi berarti menerapkan prinsip kebebasan secara penuh dalam hampir seluruh aspek kehidupan rakyatnya. Tidak mengherankan jika Amerika Serikat menjadi salah satu negara tujuan bagi para imigran yang berasal dari seluruh dunia.

Kedatangan para imigran ke Amerika Serikat sebenarnya bukan merupakan permasalahan baru bagi pemerintah Amerika Serikat. Melainkan permasalahan yang sudah ada sejak pertama kali Amerika Serikat dibangun. Hal tersebut berkaitan dengan sejarah di mana dahulu ketika Amerika Serikat merupakan sebuah benua baru yang masih belum tersentuh oleh dunia luar. Penemuan benua baru tersebut menarik banyak orang untuk datang ke wilayah baru tersebut. Penduduk asli Amerika adalah suku Indian, yang hidup secara tradisional sehingga membuat wilayah tersebut tidak mengalami kemajuan dalam bidang apapun.

Kemudian datanglah Bangsa Inggris yang melakukan ekspansi secara besar-besaran di wilayah baru tersebut. Ekspansi tersebut merupakan salah satu dampak dari Revolusi Industri yang terjadi di Inggris. Kedatangan Bangsa Inggris dan bangsa

lain ke Amerika yang bertujuan ikut serta membangun sekaligus memajukan benua baru tersebut pada akhirnya membuahkan hasil yang baik. Maka berdatanglah para imigran dari seluruh dunia yang ingin memperoleh kehidupan yang lebih layak dan baik di benua baru. Kedatangan para imigran ke Amerika Serikat masih terus berlangsung hingga kini.

Setiap tahun jumlah imigran yang datang ke Amerika Serikat untuk mengadu nasib di negara besar tersebut semakin bertambah. Padahal pemerintah Amerika Serikat telah memperketat syarat-syarat pemberian ijin masuk ke Amerika Serikat, perbatasan darat maupun laut juga makin diperketat pengawasannya dan berbagai macam teknologi digunakan untuk mengontrol masuknya warga asing ke Amerika Serikat. Namun hal tersebut tidak pernah mengurangi minat para imigran untuk bermigrasi ke wilayah Amerika Serikat. Kebanyakan para imigran yang datang ke Amerika Serikat berasal dari negara dunia ketiga. Latar belakang para imigran untuk bermigrasi juga bermacam-macam, misal karena faktor ekonomi, adanya penindasan politik, pembatasan agama, dll.¹

Membicarakan Amerika Serikat berarti tidak akan pernah bisa lepas dengan permasalahan kedatangan para imigran. Dan kini permasalahan yang sedang marak dibicarakan adalah kedatangan para imigran gelap ke Amerika Serikat. Oleh karena itu fenomena Amerika Serikat dan kedatangan para imigran merupakan salah satu fenomena yang menarik untuk diteliti lebih lanjut. Mengingat hingga kini pemerintah Amerika Serikat masih terus berusaha mencari solusi yang tepat, efektif sekaligus

¹

strategis untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Selain itu pemerintah Amerika Serikat juga sedang mengembangkan undang-undang keimigrasian agar tetap bisa mengakomodir kepentingan semua pihak. Semua bertujuan agar para imigran tetap mendapatkan haknya untuk memasuki dan memperoleh pekerjaan yang layak di Amerika Serikat.

Kedatangan para imigran hingga kini masih menjadi salah satu permasalahan yang penting bagi Amerika Serikat untuk dapat segera dicari solusinya. Karena hal tersebut menyangkut masalah keamanan dalam negeri dan juga hubungan Amerika Serikat sebagai negara tujuan migrasi dengan negara asal para imigran. Untuk itu penulis menulis skripsi dengan judul **“Kebijakan Pemerintah Amerika Serikat Terhadap Imigran Gelap”**. Judul tersebut dipilih karena berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti oleh penulis dalam skripsi ini.

B. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana proses pengambilan sebuah kebijakan di Amerika Serikat.
2. Untuk mengetahui apa saja kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Amerika Serikat dalam menangani permasalahan imigran gelap.
3. Penulis dapat mengaplikasikan berbagai macam konsep-konsep dan teori HI maupun ilmu politik yang telah diperoleh selama mengikuti kegiatan

4. Memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

Amerika Serikat, sebuah negara yang dijadikan oleh kebanyakan orang dari berbagai penjuru dunia sebagai negara impian. Amerika Serikat menawarkan segala sesuatu yang diinginkan para imigran, misal kebebasan berekspresi, lapangan pekerjaan, kesempatan hidup yang lebih baik, dll. Sebuah negara besar dengan jumlah penduduk yang besar, wilayah yang sangat luas, perekonomian yang maju dan juga *power* yang sangat besar. Namun Amerika Serikat sekarang tidak dibangun hanya dalam satu malam dan oleh satu bangsa saja untuk menjadi seperti saat ini. Terdapat sejarah panjang dan melibatkan banyak sekali orang dari berbagai bangsa untuk membangun sebuah Amerika Serikat menjadi seperti sekarang ini.

Amerika Serikat pada awal mula berdirinya terdiri dari sekumpulan bangsa-bangsa pendatang yang berasal dari negara-negara Eropa yang ingin mencari kehidupan baru di Benua Amerika. Sebagian besar pendatang tersebut umumnya berasal dari Inggris yang merupakan negara yang pertama kali melakukan ekspansi besar-besaran di Benua Amerika. Kemudian diikuti dengan kedatangan pendatang yang berasal dari Belanda, Perancis, Swedia, Prusia, Norwegia dan Polandia serta beberapa negara lain di Eropa.²

²Dr. Bambang Ginto, MA, *Politik & Pemerintahan Amerika Yogyakarta*, Lingsar, 2003, hal. 1

Setelah kedatangan para pendatang dari Eropa, mulailah para pendatang tersebut membangun Benua Amerika. Dampak yang muncul wilayah Amerika membutuhkan banyak sekali pekerja. Namun karena keterbatasan sumber daya manusia yang ada di wilayah tersebut maka para pemilik modal berusaha mencari pekerja dari luar wilayah Amerika. Oleh karena itu pada awal berdirinya Amerika memberlakukan kebijakan buka pintu bagi para pemodal dan para imigran yang ingin datang ke Amerika dari seluruh dunia. Kebijakan pintu terbuka tersebut diharapkan dapat meningkatkan masuknya modal asing yang berguna bagi perkembangan perekonomian Amerika, sekaligus menarik minat para imigran yang membutuhkan pekerjaan dari seluruh dunia untuk datang dan ikut berpartisipasi dalam membangun Amerika. Selain itu untuk menarik minat para imigran para pemilik modal juga memberikan tanah secara cuma-cuma untuk diolah dan dijadikan sebagai tempat tinggal bagi para imigran dan keluarganya.

Kebanyakan para imigran di Amerika berasal dari Amerika Selatan, Amerika Tengah, Eropa, Asia bahkan Afrika. Semenjak itulah Benua Amerika menjadi semakin maju dan semakin membuat banyak orang asing dari seluruh dunia tertarik untuk datang ke benua baru tersebut yang pada waktu itu masih sangat membutuhkan pekerja bagi pabrik maupun pertambangan di wilayah tersebut. Oleh karena itulah bukan menjadi sesuatu yang mengherankan jika Amerika Serikat dikatakan sebagai negara yang bersifat heterogen dan multikultur. Amerika Serikat dapat dikatakan sebagai sebuah negara tempat bertemunya berbagai macam kebudayaan, etnis serta bangsa dari seluruh dunia yang kemudian melebur menjadi satu dan menjadi satu kesatuan yang kuat atau disebut sebagai *melting pot*

Kedatangan para imigran ke Amerika, tidak hanya membuat perekonomian, industri dan teknologi di Amerika mengalami kemajuan. Namun para imigran juga membawa masuk pemikiran-pemikiran politik baru ke Amerika. Selain dijadikan sebagai wilayah untuk mencari kehidupan yang lebih layak secara ekonomi, Amerika juga dijadikan tempat tujuan bagi para pelarian dari Inggris. Mereka pada umumnya merasa sudah tidak tahan lagi hidup di bawah pemerintahan Inggris yang represif, tidak aman dan jauh dari kemakmuran. Dari merekalah pemikiran-pemikiran politik baru mulai bermunculan dan berkembang di Amerika dan menjadi dasar bagi sistem politik dan sistem pemerintahan Bangsa Amerika di kemudian hari.

Salah satu pemikir besar Eropa yang datang ke Amerika dan mempunyai pengaruh besar terhadap pemikiran politik Amerika adalah John Locke. Beliau merupakan orang Inggris yang memilih meninggalkan negaranya karena pemikiran-pemikirannya tidak lagi sesuai dengan sistem pemerintahan Inggris yang pada waktu monarki absolut. Selain itu juga ada Adam Smith yang lebih fokus dalam bidang kemakmuran dan perekonomian. Keduanya memiliki keyakinan bahwa peran pemerintah yang terbatas merupakan sarana bagi pertumbuhan demokrasi dan kemakmuran ekonomi.³

Pemikiran-pemikiran politik baru tersebut pada akhirnya membawa Amerika Serikat menjadi negara penganut ideologi demokrasi. Pemikiran dan wawasan yang semakin terbuka dari masyarakat Amerika itulah yang mendorong terbentuknya sebuah negara dengan pemerintahan yang lengkap. Setelah melalui perjuangan dan perang panjang melawan kolonial Inggris pada akhirnya tanggal 4 Juli 1776, Amerika

mendeklarasikan kemerdekaannya dari Inggris. Konstitusi Amerika yang berlaku saat ini merupakan karya dari 13 negara bagian pertama di Amerika.⁴ Kini Amerika Serikat terdiri dari 50 negara bagian yang masing-masing negara bagian tersebut memiliki konstitusi, otonomi dan wewenang sendiri-sendiri. Hingga kini Amerika tetap menjadi salah satu negara demokrasi besar di dunia dengan sistem federalisme.

Kebebasan merupakan salah satu prinsip dasar sistem demokrasi, inilah yang menjadi salah satu alasan para imigran lebih memilih Amerika Serikat sebagai negara tujuan migrasi dibanding negara lain. Imigran yang datang ke Amerika Serikat dan kemudian memilih untuk menetap dan menjadi warga negara Amerika Serikat, oleh pemerintah Amerika Serikat diminta untuk tidak meninggalkan kebudayaan masing-masing. Jika kita melihat Amerika Serikat sekarang melihat sebuah negara yang rakyatnya terdiri dari berbagai bangsa, etnis, kebudayaan dan agama, namun dapat hidup berdampingan secara harmonis sebagai sebuah bangsa yang satu. Kita biasa menemui orang Eropa, orang Latin, orang Afrika dan orang Cina secara bersamaan di setiap negara bagian di Amerika Serikat. Menurut data sembilan puluh persen warga Amerika berasal dari Eropa, Afrika dan Asia.⁵

Kebanyakan dari para imigran bekerja di bidang pertanian, bidang konstruksi, sebagai koki, sebagai jagal, sebagai pelayan, dan pembuat roti. Selama tiga abad, masyarakat Amerika yang beragam terbentuk dari serangkaian gelombang imigran yang meninggalkan tanah air mereka untuk menghindari penindasan politik, pembatasan beragama dan kesulitan ekonomi yang mereka hadapi di masing-masing

⁴ *Ibid.*, hal. 4.

⁵ http://www.usa.gov/indonesia/berita/2005_07/2005_07_26_usa05.htm

negara. Semua ini dicapai bukannya tanpa kesulitan, baik bagi imigran maupun bagi Amerika Serikat. Selalu saja ada rintangan untuk menjadi imigran yang ingin memasuki wilayah Amerika Serikat. Sebuah isu muncul dalam 15 tahun terakhir ini, yaitu orang-orang asing yang memasuki wilayah Amerika Serikat tanpa izin resmi, mereka sering disebut imigran tanpa surat, kadang-kadang disebut pendatang gelap atau *illegal immigrant*.

Kebanyakan para imigran gelap memasuki wilayah Amerika Serikat melalui dua jalur, yaitu jalur laut dan jalur darat. Para imigran yang memasuki wilayah Amerika Serikat melalui jalur laut biasanya menggunakan kapal pengangkut barang yang sering disebut *container*. Imigran gelap yang masuk wilayah Amerika Serikat lewat jalur laut kebanyakan berasal dari Asia terutama dari Cina. Para imigran gelap tersebut oleh si penyelundup diharuskan membayar sejumlah uang dan sesampainya di Amerika Serikat dijanjikan akan mendapatkan pekerjaan dan kehidupan yang layak. Padahal mereka datang tanpa membawa paspor, visa maupun ijin kerja. Hal tersebut membuat mereka menjadi pendatang gelap sehingga akan kesulitan mendapatkan pekerjaan yang layak. Penyelundupan imigran gelap ke Amerika Serikat merupakan salah satu bisnis yang sangat menguntungkan. Karena para imigran mau membayar berapa pun biaya agar bisa sampai di Amerika, walaupun dengan status *illegal*.

Sedangkan imigran gelap yang masuk melalui jalur darat biasanya berasal dari Amerika Selatan maupun Amerika Tengah dan Meksiko. Para imigran gelap tersebut biasanya masuk melalui wilayah perbatasan Amerika Serikat dan Meksiko. Para imigran dari Meksiko dan negara lain di Amerika Selatan biasanya memanfaatkan

terowongan-terowongan yang dibangun oleh pemerintah Amerika Serikat maupun Meksiko sebagai jalan untuk mengalirkan minyak atau pembuangan limbah maupun sampah. Namun bagi para imigran gelap terowongan-terowongan tersebut dimanfaatkan sebagai jalan memasuki wilayah Amerika Serikat tanpa paspor dan pemeriksaan keimigrasian.

Kedua jalur tersebut sangat beresiko tinggi bagi keselamatan para imigran gelap. Banyak imigran gelap yang tewas di perjalanan sebelum mereka dapat mencapai wilayah Amerika Serikat. Menurut data setiap tahunnya kurang lebih 700.000 imigran memasuki wilayah Amerika Serikat secara ilegal melalui pintu-pintu perbatasan Amerika Serikat.⁶ Hingga kini diperkirakan jumlah imigran gelap di Amerika Serikat sekitar 13 juta orang. Para imigran yang datang ke Amerika Serikat dengan surat resmi bukanlah menjadi sebuah permasalahan bagi pemerintah Amerika Serikat karena mereka tetap dapat dimintai hak dan kewajiban selama di Amerika Serikat. Namun yang menjadi masalah adalah para imigran gelap yang datang ke Amerika Serikat tanpa surat resmi atau pendatang *illegal*. Mereka hanya akan menambah beban bagi pemerintah pusat. Karena pemerintah Amerika Serikat pada akhirnya harus memulangkan (deportasi) mereka ke negara masing-masing. Itu semua membutuhkan biaya yang sangat besar.

Kedatangan imigran gelap ke Amerika Serikat menimbulkan dampak positif dan juga dampak negatif. Dampak positif yang ditimbulkan dengan kedatangan imigran gelap ialah mereka dapat membantu mengatasi kekurangan tenaga kerja yang terjadi di Amerika Serikat beberapa tahun belakangan ini. Imigran gelap bersedia

⁶ <http://www.uscis.gov/immigration-reform/immigration-reform-factsheet>

mengisi lowongan pekerjaan yang tidak diinginkan oleh pekerja lokal; seperti pekerjaan di bidang pertanian, buruh pabrik, petugas keamanan, petugas kebersihan,dll. Sedangkan dampak negatif yang ditimbulkan dengan kedatangan imigran gelap ialah kriminalitas, terorisme, isu kesehatan, perusakan lingkungan, kekerasan,dll. Dampak negatif tersebut mulai dirasakan oleh rakyat Amerika sangat mengganggu kenyamanan dan ketentraman kehidupan mereka. Sehingga mereka menuntut pemerintah Amerika Serikat agar dapat segera menyelesaikan permasalahan tersebut, agar dampak yang ditimbulkan dapat dihentikan sehingga tidak terus berkembang menjadi lebih luas.

Kedatangan para imigran ke Amerika Serikat juga menimbulkan pro dan kontra di antara rakyat Amerika. Di satu pihak, rakyat Amerika setuju dengan kedatangan para imigran ke Amerika Serikat. Karena pekerja migran mau bekerja keras dan melakukan pekerjaan kasar, sehingga dapat membantu mengatasi kekurangan tenaga kerja yang parah di Amerika Serikat. Sedangkan di lain pihak rakyat Amerika tidak setuju karena pekerja migran hanya akan menambah beban biaya pemerintah Amerika Serikat dan menghamburkan pajak yang telah mereka bayar. Selain itu mereka juga menimbulkan permasalahan sosial di Amerika Serikat. Bukan hanya rakyat Amerika yang memiliki opini yang berbeda-beda, setiap negara bagian juga memiliki kebijakan masing-masing mengenai permasalahan tersebut.

Sebagai contoh kasus di kota Milwaukee di Negara Bagian Wisconsin, didirikan sebuah bank yang berfungsi untuk melayani imigran asal Jerman dan Polandia. Bank tersebut belum lama ini juga telah mengizinkan imigran gelap meminjam uang untuk membeli rumah. Namun di negara bagian lain seperti Florida

untuk kebijakan biaya pendidikan tinggi berbeda; untuk mahasiswa dari Florida biaya kuliah sekitar US\$3.000,00 sedang untuk mahasiswa dari luar negara bagian termasuk migran tanpa status dikenakan biaya US\$15.000,00.⁷

Tragedi runtuhnya Gedung *World Trade Centre* di New York pada 11 September 2001 yang sering disebut sebagai Peristiwa 9/11, membawa banyak sekali dampak dan pengaruh bagi Amerika Serikat tidak hanya sebagai sebuah negara namun juga sebagai sebuah bangsa. Peristiwa tersebut membuat pemerintah Amerika Serikat menyatakan perang terhadap terorisme, karena pemerintah Amerika Serikat memiliki keyakinan bahwa peristiwa tersebut dilakukan oleh para teroris. Sedangkan bagi rakyat Amerika yang terdiri dari berbagai bangsa dan etnis, peristiwa tersebut meninggalkan luka, duka dan trauma yang sangat mendalam. Mereka tidak hanya kehilangan pekerjaan namun juga kehilangan keluarga dan saudara yang kebetulan menjadi korban dalam peristiwa tersebut. Lima tahun peristiwa tersebut berlalu hingga kini ketika bekas gedung WTC yang sering disebut sebagai *Ground Zero* itu akan dibangun kembali masih ditemukan banyak sekali tulang-tulang korban Peristiwa 9/11.

Paska Peristiwa 9/11, pemerintah Amerika Serikat mulai membenahi sistem keimigrasian dengan memberlakukan aturan yang sangat ketat berkaitan dengan masalah keimigrasian dan ijin masuk ke wilayah Amerika Serikat. Banyak cara telah dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat untuk menghindari Peristiwa 9/11 terulang kembali. Seperti peningkatan sistem keamanan dalam negeri dilakukan

⁷ <http://www.uscnews.com/indonesia/archiva/2005-07/2005-07-26-usa02fm>

dengan memberlakukan undang-undang pengambilan sidik jari dan pemotretan kepada semua orang yang akan memasuki wilayah Amerika Serikat. Amandemen UU Keimigrasian juga sedang direncanakan dilakukan untuk mengantisipasi peristiwa-peristiwa yang sama terjadi kembali sehingga dapat membahayakan keamanan dalam negeri Amerika Serikat.

Akibat dari kebijakan tersebut bagi para imigran ialah mereka lebih memilih menjadi imigran gelap agar tetap dapat masuk ke wilayah Amerika Serikat dan menghindari sistem keimigrasian yang sangat rumit. UU keimigrasian dan proses pengurusan dokumen perjalanan yang sulit dan rumit bagi para imigran untuk mendapatkan status warganegara itulah yang akhir-akhir ini mendorong aksi demonstrasi dari rakyat Amerika, LSM dan para imigran. Seperti aksi protes di Atlanta pada 11 April 2006, ribuan rakyat Amerika dan para imigran bersama-sama berunjuk rasa menuntut dilakukan amandemen terhadap UU Keimigrasian. Mereka juga menuntut pemberian status warganegara kepada 13 juta imigran gelap di Amerika Serikat. Mereka menyebut aksi mereka sebagai kampanye untuk martabat kaum imigran. Bersatunya rakyat Amerika dan para imigran dalam beberapa aksi protes di berbagai kota di beberapa negara bagian Amerika Serikat memperlihatkan bahwa rakyat Amerika menghargai dan memberikan perhatian yang besar terhadap nasib para imigran *legal* maupun *illegal* yang ada di Amerika Serikat.

Adanya perbedaan perlakuan tersebut tidak membuat para imigran mengurungkan niatnya untuk bermigrasi ke Amerika Serikat. Tujuan para imigran bermigrasi ke Amerika Serikat ialah agar mereka mendapatkan hidup jauh lebih baik dan lebih layak. Walaupun setelah Peristiwa 9/11 dan makin ketatnya pengawasan

Bagi banyak imigran, Amerika Serikat merupakan negeri impian yang menawarkan banyak kesempatan dan impian bagi mereka. Sedangkan bagi Amerika Serikat, para imigran bagaikan bingkisan yang tidak pernah habis. Dibutuhkan sebuah kebijakan yang tepat, efektif dan strategis untuk menyelesaikan permasalahan imigran gelap di Amerika Serikat. Karena mereka kini telah menjadi sebuah kesatuan yang integral di Amerika Serikat.

D. Pokok Permasalahan

Dari latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, pokok permasalahan yang akan diteliti lebih lanjut yaitu *bagaimana kebijakan Pemerintah Amerika Serikat dalam menangani permasalahan imigran gelap?*

E. Kerangka Dasar Pemikiran

Untuk memahami dengan lebih jelas mengenai permasalahan imigran gelap di Amerika Serikat kita dapat menggunakan sebuah teori yang relevan dengan permasalahan tersebut. Teori adalah bentuk penyelesaian paling umum yang memberitahu mengapa suatu permasalahan dapat terjadi. Dalam sebuah teori akan menggambarkan serangkaian konsep hingga menjadi sebuah penjelasan yang akan menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu saling berhubungan.

Untuk menjawab pokok permasalahan di atas, maka penulis dalam skripsi ini menggunakan sebuah teori, yaitu "Teori Pembuatan Keputusan (*Decision Making Theory*)" yang dikembangkan oleh David Easton yang juga sering disebut sebagai

Untuk menganalisa sebuah sistem politik, terlebih dahulu kita harus mengetahui arti dari sistem dan arti dari politik. Menurut *Webster's New Collegiate Dictionary*, sistem artinya suatu kumpulan pendapat-pendapat, prinsip-prinsip dan lain-lain, yang membentuk suatu kesatuan yang berhubung-hubungan satu sama lain; seperti sistem pemerintahan Amerika Serikat.⁹ Sedangkan menurut *Webster's New Collegiate Dictionary*, politik berasal dari kata polis yang berarti "city-state"-negara kota. Selanjutnya politik diartikan sebagai seni dan ilmu pemerintahan.¹⁰

Dengan demikian secara harfiah, sistem politik diartikan sebagai sekumpulan pendapat-pendapat, prinsip-prinsip dan lain-lain yang membentuk suatu kesatuan yang berhubung-hubungan satu sama lain untuk mengatur pemerintahan serta melaksanakan dan mempertahankan kekuasaan dengan cara mengatur hubungan antara individu atau kelompok individu satu sama lain atau dengan negara dan hubungan negara dengan negara.¹¹

Menurut David Easton sistem politik memiliki empat ciri khas, yaitu pertama, ciri-ciri identifikasi; untuk menggambarkan unit-unit dasarnya dan membuat garis batas yang memisahkan unit-unit itu dari unit-unit yang ada di luar sistem politik. Kedua, *input* dan *output*; tanpa *input* sistem tidak akan berfungsi dan tanpa *output* masyarakat tidak dapat mengidentifikasikan pekerjaan yang dikerjakan oleh sistem politik. Ketiga, diferensiasi dalam suatu sistem; pembagian kerja yang memberikan suatu struktur tempat berlangsungnya kegiatan-kegiatan itu. Dan keempat, integrasi dalam suatu sistem; mekanisme yang digunakan untuk

⁹ Dan Sulomo, *Sistem Politik Bangsa-Bangsa*, PT Citra Aji, Bandung, 1999, h. 1-12.

mengintegrasikan atau memaksa anggota-anggotanya untuk bekerjasama walaupun dalam kadar minimal sehingga dapat menghasilkan keputusan-keputusan yang otoritatif.¹²

Dalam analisa sistem politik ini digambarkan bahwa sebuah kebijakan dalam negeri sebuah negara dibuat melalui beberapa tahapan atau proses yaitu pertama, proses *input*; kedua, proses konversi dan ketiga, proses *output*. Hasil dari konversi yang telah disahkan oleh badan yang berwenang akan menjadi sebuah kebijakan yang bersifat otoritatif. Kemudian kebijakan diimplementasikan kepada masyarakat yang kemudian akan menghasilkan sebuah *feedback* atau umpan balik atau tanggapan dari masyarakat sebagai sebuah respon dari masyarakat atas sebuah kebijakan baru. Respon tersebut bisa bersifat positif atau negatif. Respon tersebut akan kembali menghasilkan *input* baru berupa dukungan jika respon masyarakat positif dan berupa tuntutan baru jika respon masyarakat negatif, lalu dilanjutkan dengan konversi yang akan menghasilkan *output* baru. Dengan bantuan kerangka konseptual ini kita bisa membuat proposisi-proposisi untuk menjelaskan mengapa suatu sistem macet, bagaimana meningkatkan efisiensi sistem itu dan bagaimana sistem itu mengadaptasikan diri sesudah menerima umpan balik.¹³

¹² Mochtar Mas'oe'd dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Jogjakarta, Gadjah Mada University Press, hal. 5-7.

¹³ Mochtar Mas'oe'd dan Colin MacAndrews, *Perbandingan Sistem Politik*, Jogjakarta, Gadjah Mada University Press, 1998, 1000.

Seperti yang digambarkan di bawah ini:

Environment



Environment

Teori Pembuatan Keputusan yang dikemukakan oleh David Easton tersebut, sering juga disebut dengan analisa sistem politik dalam sebuah negara, terutama dalam pembuatan sebuah kebijakan. Dengan menggunakan teori tersebut maka dapat diketahui bagaimana sistem politik di sebuah negara berjalan dan bagaimana prosedur pembuatan kebijakan-kebijakan publik. Siapa saja aktor-aktor yang terlibat di dalam proses pembuatan kebijakan-kebijakan tersebut. Kita juga dapat mengetahui faktor-faktor penyebab sebuah sistem politik macet sehingga tidak efektif kinerjanya.

Proses *input* atau **masukan**, yaitu sebuah proses di mana sebuah pemerintahan menghimpun, menampung sekaligus menerima masukan dari berbagai pihak maupun elemen di sebuah negara, untuk kemudian dijadikan bahan untuk bekerja bagi pemerintah. Ada dua jenis *input* dalam suatu sistem politik; yaitu tuntutan dan dukungan. *Input-input* inilah yang memberikan bahan mentah atau informasi yang harus diproses oleh sistem politik dan juga energi yang dibutuhkan untuk kelangsungan hidup sistem politik.

Alasan sistem politik terbentuk dalam suatu masyarakat karena adanya tuntutan-tuntutan dari orang-orang atau kelompok-kelompok dalam masyarakat tersebut yang tidak semuanya dapat dipenuhi dengan memuaskan. Beberapa dari tuntutan akan hal-hal yang relatif langka itu tidak pernah masuk ke dalam sistem politik sebelum dipenuhi melalui perundingan-perundingan pribadi atau penyelesaian-penyelesaian oleh orang-orang yang terlibat di dalamnya. Bila tuntutan-tuntutan atau kehendak-kehendak itu disalurkan dengan suatu usaha yang diorganisasikan secara khusus dalam masyarakat maka tuntutan-tuntutan itu telah menjadi *input-input* bagi sistem politik.¹⁴

Tuntutan muncul dari dua lingkungan, yaitu **pertama**, tuntutan eksternal berasal dari lingkungan di luar sistem politik. Lingkungan di luar sistem politik dipandang sebagai sistem-sistem yang mudah dibedakan satu sama lain dan mudah pula dibedakan dengan sistem politik itu, seperti ekologi, ekonomi, kebudayaan, kepribadian, struktur sosial dan demografi. Masing-masing sistem tersebut membantu atau dapat mempengaruhi pembentukan jenis tuntutan yang masuk ke dalam sistem politik.¹⁵ **Kedua**, tuntutan internal berasal dari situasi-situasi yang terjadi dalam suatu sistem politik. Tuntutan tersebut timbul karena berbagai alasan salah satunya merubah cara amandemen konstitusi, perubahan hubungan politis di antara anggota-anggota sistem,dll. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari berjalannya sebuah sistem politik

¹⁴ Moehter Mac'leod dan Colin Mac'leod, *op. cit.* hal. 8

Untuk menjaga agar sebuah sistem politik tetap berjalan dengan baik fungsinya, selain tuntutan juga diperlukan tindakan-tindakan atau pandangan-pandangan yang memajukan dan merintangai suatu sistem politik. Tanpa dukungan dari berbagai pihak tuntutan tidak akan bisa dipenuhi atau konflik mengenai tujuan tidak akan terselesaikan. Jika sebuah tuntutan ingin memperoleh respon yang positif dari anggota-anggota sistem politik maka diperlukan dukungan dari pihak-pihak lain dalam sistem politik. Dukungan ada dua macam cara, yaitu berwujud tindakan-tindakan yang mendorong pencapaian tujuan, kepentingan serta tindakan orang lain dan berwujud memberikan suara yang mendukung atau membela atau mempertahankan suatu keputusan yang dibuat oleh badan yang berwenang.¹⁶

Proses *conversion* atau **pembahasan**, yaitu proses di mana masukan dan usulan-usulan kebijakan yang telah diterima oleh pemerintah kemudian dibahas, dirumuskan, dirancang dan disahkan oleh anggota-anggota sistem politik. Dalam proses konversi ini melibatkan dua badan utama pemerintah yaitu badan eksekutif dan badan legislatif. Badan eksekutif dapat meliputi presiden atau perdana menteri dan wakil presiden atau wakil perdana menteri. Sedangkan badan legislatif meliputi parlemen. Di setiap negara kedua badan tersebut memiliki peran, kewenangan dan tugas yang berbeda-beda dalam mengkonversi *input* yang masuk dalam sistem politik. Seperti di Inggris, badan eksekutif lebih banyak berperan dalam merumuskan dan merancang sebuah kebijakan publik. Sedangkan badan legislatif cukup memberikan persetujuannya. Hal tersebut terjadi karena di Inggris menganut sistem demokrasi parlementer. Perdana Menteri posisinya lebih kuat dari Parlemen.

¹⁶ *Ibid*, hal.11-12.

Proses *output* atau hasil, yaitu proses di mana setelah masukan dan usulan-usulan kebijakan tersebut diproses oleh badan eksekutif dan badan legislatif, kemudian disahkan oleh badan yang berwenang akan menghasilkan sebuah kebijakan atau *policy* atau *decision* yang sifatnya mengikat seluruh masyarakat yang berada di wilayah negara di mana kebijakan tersebut disahkan. *Output-output* yang dihasilkan oleh sebuah sistem politik akan memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap lingkungan di mana sistem politik itu berada.

Kemudian setelah kebijakan-kebijakan tersebut diimplementasikan dan diterapkan di masyarakat, selanjutnya akan timbul sebuah umpan balik atau *feedback* dari masyarakat yang merupakan objek dari kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh sistem politik. Respon dari masyarakat itulah yang menjadi umpan balik bagi sistem politik, kembali menjadi *input* atau masukan maupun usulan kebijakan bagi sistem politik. Di sinilah partisipasi masyarakat terlihat sekaligus dibutuhkan untuk berjalannya sistem politik di sebuah negara. Konsep umpan balik ini menunjukkan adanya saling ketergantungan sistem politik dengan sistem-sistem lainnya dalam masyarakat.¹⁷

Maka berdasarkan Teori Pembuatan Keputusan yang dikemukakan oleh David Easton, penyelesaian permasalahan imigran gelap di Amerika Serikat dapat diselesaikan dengan menggunakan teori tersebut. Pembuatan kebijakan di Amerika Serikat juga melalui beberapa proses dalam sistem politik di Amerika Serikat. Dengan menggunakan teori tersebut kita dapat menganalisis bagaimana sebuah kebijakan yang menyangkut imigran gelap di Amerika Serikat dibuat oleh pemerintah

Amerika Serikat. Sistem pemerintahan dan sistem politik Amerika Serikat menjadi unik karena menganut sistem federalisme, yaitu sistem pemerintahan yang dianut Bangsa Amerika untuk mengelola hubungan antara negara-negara bagian dan pemerintahan nasional yang sering disebut pemerintahan federal.¹⁸ Inilah salah satu yang membuat Amerika Serikat menjadi sebuah negara yang unik.

Di Amerika Serikat proses *input* yang berupa masukan atau usulan-usulan kebijakan juga berupa tuntutan maupun dukungan yang berasal dari berbagai pihak dan elemen masyarakat. Tuntutan eksternal, yaitu tuntutan yang berasal dari luar sistem politik. Tuntutan eksternal biasanya berasal dari kelompok kepentingan, organisasi masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, asosiasi-asosiasi, *public opinion*, dll. Biasanya mereka menuntut agar pemerintah Amerika Serikat memberikan hak dan perlindungan yang sama bagi para imigran dengan warga negara Amerika. Seperti memberikan jaminan sosial, sekolah gratis, pelayanan kesehatan, pemilikan rumah, dll. Sebagai contoh sebuah LSM di Maryland yang sangat peduli nasib para imigran di Amerika Serikat, yaitu *CASA of Maryland* yang ikut serta dalam unjuk rasa besar menuntut amandemen UU Keimigrasian Amerika.¹⁹

Namun juga terdapat LSM dan kelompok kepentingan yang sangat menentang kedatangan imigran gelap ke Amerika Serikat; seperti *The National Organization for European American Rights* (NOFEAR). Kelompok kepentingan tersebut menuntut agar pemerintah Amerika Serikat mengeluarkan kebijakan yang melarang kedatangan imigran gelap ke Amerika Serikat. Kebijakan tersebut sangat dibutuhkan karena

¹⁸ Dr. Bambang Cipto, MA., *op. cit.*, hal. 220.

¹⁹ *Washington Post*, 10/10/2006, U.S. Immigration Reform Debate.

menurut pandangan kelompok tersebut imigran gelap merupakan orang yang harus bertanggung jawab atas penyebaran beberapa penyakit menular yang terjadi di Amerika Serikat, kemiskinan, penurunan kualitas lingkungan, dll.²⁰

Sedangkan tuntutan internal, yaitu tuntutan yang berasal dari dalam sistem politik (*withinput*). Tuntutan internal biasanya berasal dari anggota Senat maupun anggota *House of Representatives* yang duduk di Kongres ataupun dari presiden. Tuntutan mereka yang berkaitan dengan permasalahan imigran gelap hampir sama dengan tuntutan yang berasal dari luar sistem politik. Tuntutan tersebut sama dikarenakan salah satu fungsi anggota Kongres adalah mewakili rakyat Amerika (*representatives*). Mereka dipilih oleh rakyat Amerika karena mereka memiliki visi, misi dan program yang sama dengan yang mereka perjuangkan. Mereka memiliki tanggung jawab untuk mewakili dan menyampaikan aspirasi konstituennya.

Dukungan bagi sebuah kebijakan juga dapat dilakukan oleh berbagai pihak. Antara lain dukungan berasal dari partai politik, kelompok kepentingan, masyarakat, organisasi masyarakat, wakil-wakil dari negara bagian, dll. Dukungan yang berupa tindakan nyata (*overaction*), seperti mereka tetap menerima anak para imigran untuk bersekolah di sekolah negeri, mereka memberikan layanan publik yang sama dengan warga setempat, dll. Sedangkan dukungan yang berwujud memberikan suara artinya mereka suara dalam pemilihan umum kepada wakil mereka di Kongres. *Input* berupa dukungan maupun tuntutan diperbolehkan oleh pemerintah Amerika Serikat karena Amerika Serikat merupakan negara demokrasi yang sangat menjunjung tinggi kebebasan berpendapat dari rakyatnya dan perbedaan pendapat.

²⁰ www.afsc.org/immigrants-rights/learn/anti-immigrant.htm

Proses konversi biasanya dilakukan oleh badan legislatif dan badan eksekutif, namun di Amerika Serikat yang melakukan proses konversi hanyalah badan legislatif yang disebut Kongres. Kongres mendapatkan porsi wewenang yang lebih besar dibandingkan presiden dalam membuat kebijakan publik. Kongres terdiri dari dua kamar, yaitu *Senate* dan *House of Representatives*. Kongres memiliki kewenangan untuk memproses *input-input* kebijakan dari pemerintah maupun badan legislatif seperti telah disebutkan dalam Konstitusi Amerika. Untuk permasalahan imigran terutama imigran gelap banyak anggota Kongres memiliki pendapat yang berbeda-beda dalam pembuatan kebijakan. Sehingga *output* kebijakan mengenai imigran sangat sedikit dan sangat sulit sekali mendapat dukungan yang bulat dan persetujuan dari Kongres dengan cepat.

Beberapa kebijakan yang telah disahkan kemudian diimplementasikan kepada masyarakat. Badan-badan pemerintah yang berfungsi menjalankan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan terkaitlah yang akan melaksanakan dan memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebijakan yang telah disahkan oleh pemerintah. Salah satu badan yang berwenang melaksanakan kebijakan publik yang berkaitan dengan para imigran ialah Departemen Kehakiman Amerika Serikat dan Badan Imigrasi dan Naturalisasi Amerika Serikat (INS). Respon dari masyarakat itulah yang kemudian menjadi *feedback* atau umpan balik bagi pemerintah. Umpan balik dari masyarakat kembali menjadi *input* bagi pemerintah Amerika Serikat yang kemudian akan dikonversi lagi oleh anggota Kongres dan menjadi *output* baru

Dari penjelasan mengenai berjalannya sistem politik di Amerika Serikat dapat diketahui bahwa di Amerika Serikat untuk mengusulkan, merumuskan hingga disahkannya sebuah kebijakan memerlukan proses yang sangat panjang dan membutuhkan waktu yang cukup lama. Banyak sekali aktor-aktor politik yang ikut terlibat dalam pembuatan dan mempengaruhi dapat disahkannya sebuah kebijakan di Amerika Serikat. Selain itu banyak sekali kepentingan yang juga ikut terlibat dalam proses tersebut. Dan yang mengkonversi sekaligus mengesahkan hanya badan legislatif, yang di Amerika Serikat disebut dengan Kongres. Yang menjadi unik karena bentuk negara Amerika Serikat adalah sebuah negara federal, di mana setiap negara bagian memiliki konstitusi dan memiliki peraturan lokal yang berbeda-beda pula. Yang sering menimbulkan perbedaan pendapat diantara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian sehingga tidak jarang menimbulkan konflik. Termasuk dalam penerapan kebijakan publik di negara bagian.

Hal tersebut juga terjadi dalam permasalahan imigran di Amerika Serikat. Beberapa negara bagian Amerika Serikat mendukung pemberian hak yang sama bagi para imigran. Namun di negara bagian lain tidak mendukung pemberian hak yang sama bagi para imigran. Sedangkan pemerintah federal, sedang berusaha merumuskan dan merancang kebijakan yang efektif, tepat dan strategis untuk menyelesaikan permasalahan tersebut di Kongres. Namun sebagian besar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh Kongres tetap dilaksanakan oleh pemerintah lokal negara bagian terutama yang berkaitan dengan bidang pertahanan dan keamanan

Maka dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh David Easton tersebut, dapat diketahui bagaimana sistem politik dan proses pembuatan kebijakan publik yang berkaitan dengan permasalahan imigran gelap di Amerika Serikat berjalan dan diproses oleh anggota-anggota sistem politik. Dengan menggunakan teori tersebut kita juga dapat mengetahui siapa saja aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan dan bagaimana peran mereka dalam pembuatan kebijakan yang menyangkut permasalahan imigran gelap. Kepentingan apa saja yang ikut terlibat dan dijadikan pertimbangan untuk mensahkannya sebuah kebijakan yang berkaitan dengan imigran gelap. Permasalahan kekurangan tenaga kerja di Amerika Serikat yang cukup besar menjadi salah satu pertimbangan bagi pemerintah Amerika Serikat tetap memberikan izin masuk dan izin kerja bagi para imigran ke Amerika Serikat. Keinginan dan tujuan para imigran yang ingin memperoleh kehidupan yang layak dan lebih baik di Amerika Serikat juga menjadi salah satu alasan imigran tetap melakukan migrasi ke wilayah Amerika. Permasalahan mengenai imigran gelap menjadi salah satu energi yang membuat sistem politik di Amerika Serikat tetap dapat menjalankan fungsinya dengan baik, disamping permasalahan yang lain.

F. Hipotesa

Dari kerangka dasar pemikiran yang telah diuraikan di atas maka diperoleh jawaban sementara tentang pokok permasalahan di atas, yaitu paska peristiwa 9/11, banyak sekali input-input agar pemerintah Amerika Serikat menata ulang semua kebijakan dan proses keimigrasian di Amerika Serikat. Masukan tersebut kemudian dijadikan salah satu pertimbangan dalam membuat kebijakan

yang berkaitan dengan permasalahan imigran gelap di Amerika Serikat. Kebijakan yang dihasilkan yaitu pemerintah Amerika Serikat memberlakukan kebijakan pengetatan proses pemberian ijin masuk bagi para imigran yang ingin memasuki wilayah Amerika Serikat dan mempermudah proses pemberian status *legal* kepada para imigran yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

G. Jangkauan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, jangkauan penelitian dipilih *pasca* peristiwa 11 September 2001. Rentang tahun 2001-2006 dipilih karena pada tahun-tahun tersebut merupakan tahun yang sulit sekaligus sangat penting bagi Bangsa Amerika. Hal tersebut dikarenakan setelah Peristiwa 9/11 pemerintah Amerika Serikat secara besar-besaran meningkatkan pertahanan dan keamanan dalam negeri. Dampaknya dapat dilihat dengan adanya pengetatan kebijakan keimigrasian Amerika Serikat yang membuat para imigran makin sulit untuk bermigrasi, sehingga menyebabkan makin meningkatnya jumlah imigran gelap yang masuk ke Amerika Serikat.

H. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini ialah menggunakan metode pengumpulan data sekunder; yaitu pengumpulan data yang bersumber dari literatur-literatur, jurnal-jurnal, majalah, surat kabar, internet dan beberapa sumber lain yang dianggap masih relevan dengan permasalahan yang akan

I. Sistematika Penulisan

Bab I PENDAHULUAN

Mendeskripsikan tentang alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II SISTEM POLITIK AMERIKA SERIKAT

A. Prinsip Dasar Demokrasi & Pemerintahan Amerika Serikat

B. Aktor-aktor yang Terlibat

1. Kongres
2. Presiden
3. Mahkamah Agung
4. Partai Politik
5. Kelompok Kepentingan

Bab III IMIGRAN GELAP DI AMERIKA SERIKAT

A. Sejarah Kedatangan Imigran Gelap di Amerika Serikat

1. Pengertian imigran gelap
2. Sejarah kedatangan imigran gelap di Amerika Serikat

B. Permasalahan Yang Timbul Karena Kedatangan Imigran Gelap di Amerika Serikat

C. Dampak Kedatangan Imigran Gelap di Amerika Serikat

**Bab IV KEBIJAKAN PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT TERHADAP
PERMASALAHAN IMIGRAN GELAP**

- A. Kebijakan Perpanjangan Pembangunan Tembok Pembatas di Perbatasan Amerika Serikat dan Meksiko
- B. Pengajuan Proposal Amandemen Undang-undang Keimigrasian Amerika Serikat
- C. Pengajuan Proposal Rancangan Undang-undang Mengenai Pemberian Ijin Kerja Sementara Kepada Imigran