

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Fenomena pengungsi menarik perhatian dunia, di mana kepedulian terhadap kemanusiaan menjadi dasar untuk mengatasi masalah ini. Negara-negara di seluruh dunia, terutama anggota PBB, menyadari pentingnya menangani isu pengungsi. Sebagai hasilnya, Konvensi Jenewa Tahun 1951 tentang Status Pengungsi lahir. Konvensi ini awalnya diterapkan untuk pengungsi di Eropa sebelum tahun 1951, namun pada tahun 1967, protokol telah menghapuskan batasan waktu dan tempat. Konvensi ini mengatur hal-hal penting terkait pengungsi, termasuk definisi pengungsi, hak-hak yang harus diberikan oleh negara penerima kepada pengungsi, serta kewajiban pengungsi selama berada di negara penerima. Menurut Konvensi Jenewa 1951, pengungsi adalah orang yang memiliki rasa takut yang beralasan terhadap penganiayaan berdasarkan ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik. Mereka berada di luar negara asalnya dan tidak dapat atau tidak bersedia menerima perlindungan dari negaranya karena rasa takut yang mereka alami (UNHCR, 1951). Seorang warga negara yang memutuskan untuk keluar dari negaranya atau menjadi pengungsi, pada dasarnya terjadi berbagai hal dan peristiwa di negaranya sehingga mereka terpaksa untuk meninggalkan negaranya. Terjadinya berbagai macam masalah di negara asalnya, seperti konflik atau perang, ketidakstabilan politik, krisis kemanusiaan, dan bencana alam.

Amerika Serikat merupakan salah satu negara besar yang mendominasi kekuatan di dunia. Amerika Serikat memiliki luas wilayah 9,833,520 km<sup>2</sup> dan memiliki penduduk sebesar sekitar 340 juta penduduk (The Population Project, n.d.). Amerika Serikat merupakan negara yang menjunjung tinggi kebebasan, dimana prinsip kebebasan merupakan nilai fundamental dari Amerika Serikat. Liberalisme menjadi prinsip utama dari ideologi masyarakat Amerika Serikat, dimana kemerdekaan (*independence*) dan hak-hak individu (*individual rights*) menjadi komponen utama dari teori liberal di Amerika Serikat (Ouburn, 2011). Kekuatan pada aspek militer dan ekonomi yang luar biasa menjadikan negara ini menjadi negara adidaya. Amerika dikenal sebagai negara dengan perekonomian yang baik bahkan mampu menguasai perekonomian dunia. Berdasarkan data yang diperoleh dari World Bank, Amerika Serikat masih menempati posisi teratas sebagai negara dengan perekonomian tinggi dilihat dari nominal *Gross Domestic Product* (GDP) mencapai 23,32 triliun pada tahun 2021. Amerika Serikat mampu menjadi negara adidaya ekonomi yang hampir menguasai seperempat ekonomi global. Hal ini kemudian menjadi salah satu alasan mengapa Amerika Serikat menjadi tujuan utama para *refugees* dengan tujuan untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik daripada di negara asalnya. Terlebih lagi Amerika Serikat merupakan negara yang telah meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951 yang membahas tentang perlindungan pengungsi internasional, dimana Amerika Serikat berkewajiban untuk mengimplementasikan ketentuan yang ada.

Amerika Serikat merupakan negara yang sangat terbuka pada para *refugee* (pengungsi), terutama pada periode presiden Barack Obama. Dimana kebijakan Obama pada saat itu untuk menunjukkan komitmen untuk menerima jumlah pengungsi dari berbagai negara yang mengalami konflik. Kebijakan tersebut untuk menunjukkan bahwa

Amerika Serikat berusaha untuk aktif dalam politik global dalam hal hak asasi manusia ataupun kemanusiaan. Pada tahun 2008 terdapat kebijakan baru dimana penetapan sebesar 80.000 sebagai batas penerimaan pengungsi. Pada tahun 2010 sebanyak 73.292 orang tiba di Amerika Serikat dengan berstatus sebagai pengungsi. Pada tahun 2010, sekitar dua pertiga dari pengungsi yang tiba di Amerika Serikat berasal dari Irak, Burma, dan Bhutan. Dalam angka, 47.072 individu dari ketiga negara ini diterima sebagai pengungsi, yang menyumbang 64,2 persen dari total pengungsian pada tahun tersebut. Selain ketiga negara tersebut, sepuluh negara dengan jumlah pengungsi terbesar pada tahun 2010 meliputi Somalia, Kuba, Iran, Republik Demokratik Kongo, Eritrea, Vietnam, dan Ethiopia. Jumlah total pengungsi dari sepuluh negara ini mencapai 67.602 individu, atau 92,2 persen dari total pengungsi yang tiba di Amerika Serikat pada tahun tersebut(Li & Batalova, 2011)

Namun pada pemerintahan Trump, Amerika Serikat telah mengumumkan bahwa mereka akan membatasi jumlah penerimaan pengungsi pada tahun 2019 menjadi 30.000 orang. Angka ini lebih rendah daripada batas yang ditetapkan oleh Presiden Donald Trump pada tahun 2018, yaitu 45.000 pengungsi, dan pada tahun 2017, yaitu 50.000 pengungsi(The White House, 2017a). Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Mike Pompeo, mengumumkan batasan tersebut, sambil menyatakan bahwa terdapat lebih dari 280.000 permohonan suaka yang akan diproses oleh otoritas Amerika Serikat pada tahun 2019. Batasan penerimaan tersebut merupakan yang terendah sejak peristiwa 11 September, ketika Amerika Serikat mengizinkan 27.131 pengungsi masuk ke negaranya pada tahun 2002. Selama satu dekade terakhir, jumlah pengungsi yang diterima oleh Amerika Serikat fluktuatif, mencapai angka terendah pada tahun 2007, yaitu 48.282 pengungsi, dan mencapai angka tertinggi pada tahun 2016, yaitu sebanyak 84.995 pengungsi(Farah, 2018).

Amerika Serikat selaku negara yang meratifikasi konvensi pengungsi tahun 1951 dan Protokol 1967 tentang Status Pengungsi, memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan konvensi tersebut. Namun hal tersebut bertolak belakang dengan apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat pada era Donald Trump.

Kebijakan pembatasan pengungsi yang diterapkan oleh pemerintahan Donald Trump telah menimbulkan berbagai hambatan dan dampak negatif, baik bagi pengungsi itu sendiri maupun bagi masyarakat luas. Hambatan yang muncul termasuk peningkatan ketegangan sosial, protes dari kelompok HAM, dan tantangan hukum yang signifikan. Kelompok masyarakat yang paling dirugikan oleh kebijakan ini adalah para pengungsi dan imigran dari negara-negara yang mayoritas penduduknya Muslim, yang menghadapi penahanan di bandara dan pemisahan keluarga<sup>3</sup>. Kebijakan ini juga memicu reaksi penolakan yang luas, baik di dalam negeri AS maupun di kancah internasional, karena dianggap diskriminatif dan bertentangan dengan nilai-nilai HAM. Selain itu, kebijakan ini juga berpotensi merugikan kepentingan AS dalam kerja sama internasional, terutama dalam memerangi terorisme, karena memberikan stigma negatif terhadap warga negara dari tujuh negara yang terkena dampak kebijakan tersebut<sup>4</sup>. Dengan demikian, kebijakan pembatasan pengungsi oleh Trump tidak hanya berdampak pada individu dan keluarga yang terpisah, tetapi juga pada citra dan hubungan internasional Amerika Serikat (Taufik & Pratiwi, 2021).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka perlu dilakukan sebuah penelitian terhadap bagaimana proses penerapan pembatasan jumlah pengungsi

oleh Amerika Serikat pada era Donald Trump tahun 2017-2021, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut.:

“Bagaimana Donald Trump menerapkan kebijakan pengurangan kuota pengungsi di Amerika Serikat?”

### **C. Kerangka Teoritik**

#### **1. Konsep Sekuritisasi**

Dalam buku "Security: A New Framework of Analysis" yang ditulis oleh Buzan, Waever, dan Jaap de Wilde, dijelaskan bahwa konsep keamanan melibatkan tindakan yang melewati aturan umum dalam mengubah sebuah isu, baik dalam konteks politik maupun di luar politik. Proses ini disebut dengan sekuritisasi, yang merupakan salah satu bentuk ekstrem dari upaya politik. Mereka mengkategorikan setiap isu publik dalam tiga tingkatan, yaitu: (Buzan et al., 1998)

- 1) *Nonpoliticized*: Ini berarti bahwa pemerintah tidak menganggap isu tersebut sebagai sesuatu yang perlu ditangani karena isu tersebut tidak masuk dalam ranah kepentingan dan perdebatan dalam masyarakat.
- 2) *Politicized*: Ini mengindikasikan bahwa isu tersebut telah menjadi bagian dari ranah kebijakan publik yang memerlukan campur tangan pemerintah dalam hal alokasi sumber daya atau pembuatan kebijakan tambahan.
- 3) *To securitized*: Isu pada tingkat ini dianggap sebagai ancaman keamanan yang nyata, sehingga tindakan darurat diperlukan, bahkan melampaui prosedur politik biasa.

Secara tekstual, sebuah isu dianggap sebagai isu keamanan internasional ketika isu tersebut mendapatkan prioritas utama dan dianggap lebih penting daripada isu lainnya. Hal ini bukan hanya karena isu tersebut merupakan ancaman eksistensial yang nyata, tetapi lebih karena isu tersebut ditempatkan sebagai ancaman yang harus segera diatasi. Dengan demikian, isu keamanan bukan hanya tentang ancaman yang ada, tetapi juga tentang bagaimana isu tersebut diungkit menjadi ancaman (Buzan et al., 1998).

Dalam bukunya yang berjudul "*On Security*," Ole Waever menjelaskan bahwa konsep keamanan dapat dipahami sebagai sebuah "*speech act*" atau tindakan retorika. Poin inti dalam pendekatan sekuritisasi menurut Waever adalah bahwa keamanan adalah tindakan retorika di mana aktor yang terlibat memberikan label kepada sebuah isu sebagai isu keamanan. Selanjutnya, aktor tersebut akan menyatakan bahwa suatu objek referensi (*referent object*) merupakan ancaman yang nyata. Aktor ini juga akan menetapkan tindakan darurat yang diperlukan untuk melindungi kelangsungan objek referensi tersebut. Hanya setelah ini, isu tersebut berubah dari yang semula bisa ditangani dengan politik konvensional menjadi isu yang harus ditangani dengan politik darurat, yang memungkinkan tindakan cepat dan di luar aturan politik resmi (Floyd, 2010).

Para aktor yang terlibat dalam proses sekuritisasi juga dapat memanfaatkan tindakan retorika atau "*speech act*" sebagai alat untuk mengubah sebuah isu menjadi ancaman keamanan. Hal ini dilakukan untuk meyakinkan dan memberi peringatan kepada masyarakat tentang bahaya yang mungkin timbul dari ancaman tersebut. Dengan demikian, tindakan tersebut diharapkan dapat mempengaruhi opini publik dan memberikan kesempatan bagi para aktor sekuritisasi untuk menggunakan kekuasaan negara dalam membentuk peraturan atau tindakan darurat guna mengatasi ancaman tersebut. Penggunaan

"*speech act*" sangat penting dalam teori sekuritisasi Copenhagen, dan hal ini menjadi faktor penentu apakah sebuah proses sekuritisasi akan berhasil atau gagal. Para aktor yang terlibat dalam proses sekuritisasi juga dapat memanfaatkan tindakan retorika atau "*speech act*" sebagai alat untuk mengubah sebuah isu menjadi ancaman keamanan. Hal ini dilakukan untuk meyakinkan dan memberi peringatan kepada masyarakat tentang bahaya yang mungkin timbul dari ancaman tersebut. Dengan demikian, tindakan tersebut diharapkan dapat mempengaruhi opini publik dan memberikan kesempatan bagi para aktor sekuritisasi untuk menggunakan kekuasaan negara dalam membentuk peraturan atau tindakan darurat guna mengatasi ancaman tersebut. Penggunaan "*speech act*" sangat penting dalam teori sekuritisasi Copenhagen, dan hal ini menjadi faktor penentu apakah sebuah proses sekuritisasi akan berhasil atau gagal. Selain itu, pendekatan Copenhagen juga memberikan pemahaman tentang dua aspek kunci yang dilakukan oleh aktor sekuritisasi, yaitu bagaimana dan kapan suatu masalah dapat dianggap sebagai ancaman. Pendekatan ini juga menjelaskan bahwa proses sekuritisasi akan dianggap berhasil ketika masyarakat, yang disebut sebagai "*referent object*" atau pihak yang terancam, pada akhirnya mempercayai bahwa ada ancaman yang nyata dari suatu masalah (Trihartono et al., 2020).

Dalam kebijakan pembatasan pengungsi yang dilakukan oleh Donald Trump di Amerika Serikat, konsep sekuritisasi relevan untuk membahas isu tersebut. Amerika Serikat menganggap bahwa para pengungsi menjadi persoalan keamanan yang kemudian menerapkan bentuk ekstrim dari upaya politik itu sendiri yaitu sekuritisasi. Dengan mengurangi jumlah pengungsi yang masuk ke Amerika Serikat tentunya hal tersebut akan menjaga keamanan negara tersebut. Pembatasan pengungsi yang dilakukan oleh Donald Trump masuk kedalam kategori "*politicized*" dimana isu pengungsi ini telah menjadi isu

yang diperdebatkan secara luas dalam politik Amerika Serikat dan telah memunculkan kebijakan tersebut.

Lebih lanjut mengenai *speech act* yang dilakukan oleh Trump, Penggunaan frasa "*America First*" dan "*Make America Great Again*" oleh Donald Trump merupakan contoh konkret dari *speech act* yang dilakukan olehnya selama masa kepemimpinannya sebagai Presiden Amerika Serikat. Frasa "*America First*" mencerminkan niat untuk menempatkan kepentingan Amerika di atas segalanya, termasuk dalam konteks permasalahan ini yaitu kebijakan mengenai pengungsi. Ini adalah sebuah pernyataan kebijakan yang digunakan oleh Trump untuk menekankan komitmen terhadap kepentingan nasional Amerika. Sementara itu, frasa "*Make America Great Again*" menciptakan perbuatan berbicara yang lebih emosional dan aspirasional. Dimana *speech act* ini adalah sebuah ajakan atau permintaan untuk memotivasi dan menginspirasi orang Amerika untuk bersama-sama bekerja menuju tujuan kembalinya Amerika ke masa kejayaannya(Beckwith, 2016).

Berdasarkan uraian penjelasan dari kerangka berpikir diatas, bahwa pembatasan pengungsi yang dilakukan oleh Donald Trump di Amerika Serikat didasarkan pada pertimbangan untuk menjaga keamanan nasional (*national security*) dan dianggap sebagai ancaman keamanan dan kemudian bahwa sekuritisasi harus diterapkan. Pada era pemerintahan Donald Trump di Amerika Serikat, pembatasan pengungsi dipandang sebagai hasil dari sebuah proses sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah. Proses sekuritisasi ini melibatkan tindakan retorika dan kebijakan yang mengubah isu pengungsi menjadi isu keamanan, dengan menggambarkan pengungsi sebagai ancaman potensial bagi keamanan nasional dan kepentingan Amerika Serikat. Hal ini berdampak pada adopsi

kebijakan keras yang melibatkan penutupan perbatasan, pengurangan kuota pengungsi, serta peningkatan pengawasan terhadap imigrasi dan pengungsi.

Dalam teori sekuritisasi, isu-isu tertentu diangkat menjadi isu keamanan dan diperlakukan sebagai ancaman serius yang memerlukan respons khusus. Dalam konteks kebijakan pembatasan pengungsi di Amerika Serikat selama masa pemerintahan Donald Trump, pemerintahan tersebut berhasil mengubah pandangan masyarakat dan partisipan politik terhadap pengungsi dengan menerapkan sekuritisasi, memandang mereka sebagai potensi ancaman keamanan nasional. Ini ditandai dengan retorika yang kuat dan narasi keamanan yang menggambarkan pengungsi sebagai potensi masuknya teroris, yang kemudian menciptakan persepsi bahwa tindakan tegas dan pembatasan masuk diperlukan untuk menjaga keamanan nasional. Dampak dari sekuritisasi ini adalah adopsi kebijakan keras terkait pengungsi, termasuk larangan masuk bagi pengungsi dari beberapa negara, pengurangan kuota pengungsi, dan peningkatan pengawasan imigrasi (Taufik & Pratiwi, 2021).

## 2. Konsep Sekuritisasi Migrasi

Menurut Phillipe Bourbeau, teori sekuritisasi migrasi adalah sebuah pendekatan yang memandang pergerakan manusia lintas batas negara sebagai suatu fenomena yang dapat menimbulkan kecemasan dan ketidakpastian global. Dalam bukunya, Bourbeau menjelaskan bahwa retorika keras tentang migrasi semakin populer dan negara-negara, terutama di Barat, semakin memperketat kontrol migrasi dengan alasan keamanan. Teori ini mengeksplorasi proses integrasi diskursif dan institusional migrasi internasional ke dalam kerangka kerja keamanan yang menekankan pada polisi dan pertahanan. Dengan demikian, migrasi tidak hanya dikontrol melalui kebijakan nasional dan perjanjian bilateral

atau multilateral, tetapi juga dipandang sebagai ancaman eksistensial terhadap keamanan negara atau masyarakat. Faktor-faktor yang baru-baru ini mulai menimbulkan kekhawatiran termasuk gagasan bahwa migrasi secara kolektif dapat menimbulkan ancaman eksistensial, penonjolan imigrasi sebagai ancaman keamanan, dan efek yang menyertainya dalam praktik politik yang telah mengalami perubahan signifikan (Bourbeau, 2011).

Teori sekuritisasi migrasi yang dijelaskan oleh Phillipe Bourbeau dapat dikaitkan dengan kebijakan pengurangan jumlah pengungsi di Amerika Serikat selama pemerintahan Donald Trump. Kebijakan ini, yang sering disebut dengan "*American First*", merupakan contoh dari penerapan teori sekuritisasi migrasi dalam praktik kebijakan nyata. Trump mengadopsi pendekatan selective isolationism, yang membatasi masuknya imigran dan pengungsi dengan alasan keamanan nasional.

Kebijakan ini mencerminkan pandangan bahwa migrasi khususnya dari negara-negara yang dianggap berisiko tinggi terhadap keamanan dapat dianggap sebagai ancaman. Hal ini sesuai dengan teori sekuritisasi yang menekankan pada perlunya negara-negara untuk melindungi diri dari apa yang dianggap sebagai ancaman eksistensial. Dalam kasus kebijakan Trump, hal ini termanifestasi dalam bentuk larangan masuk bagi pengungsi dari beberapa negara mayoritas Muslim dan pengurangan drastis kuota pengungsi yang diterima setiap tahunnya.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang dan konsep yang telah dijelaskan, hipotesis penulis adalah bahwa kebijakan pembatasan pengungsi selama pemerintahan Donald Trump di

Amerika Serikat merupakan hasil dari upaya politik yang mensekritisasi isu pengungsi. Dalam konteks ini, *speech act* Donald Trump, yang mencakup pernyataan-pernyataan kontroversial dan tindakan retorika seperti panggilan untuk 'penutupan perbatasan demi keamanan' dan label pengungsi sebagai 'ancaman potensial' berperan penting dalam merancang isu pengungsi sebagai ancaman terhadap keamanan nasional dan kepentingan Amerika Serikat. Selain itu, langkah-langkah infrastruktur yang diambil oleh pemerintahan Trump, seperti pembangunan tembok perbatasan dengan Meksiko, lebih lanjut menegaskan pandangan ini. Kebijakan imigrasi yang diberlakukan termasuk larangan masuk bagi warga negara dari tujuh negara mayoritas Muslim, penundaan penerimaan pengungsi selama 120 hari, dan pemisahan paksa anak-anak migran dari orang tua mereka di perbatasan Amerika Serikat-Meksiko.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana kebijakan pembatasan masuknya pengungsi ke Amerika Serikat pada era Donald Trump. Kebijakan apa yang diterapkan oleh Donald Trump, dan bagaimana proses kebijakan tersebut dibuat.

#### **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan menggunakan penelitian kualitatif. Metode pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Metode analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui metode analisis data sekunder yang diperoleh melalui buku, jurnal, surat kabar, dan laporan dari lembaga terkait, serta menggunakan analisis data deskriptif guna menunjukkan bagaimana kebijakan Donald Trump dalam membatasi pengungsi ke Amerika Serikat.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Untuk memastikan kesesuaian dengan judul yang ditetapkan, pada penelitian ini akan menganalisa bagaimana Donald Trump membentuk kebijakan pembatasan jumlah pengungsi di Amerika Serikat dalam kurun waktu tahun 2017-2021. Fokus penelitian ini akan difokuskan pada alasan Donald Trump membentuk kebijakan pembatasan pengungsi, peneliti akan menganalisa alasan dibalik penerapan kebijakan tersebut. Sebagai pembanding, peneliti juga menganalisa kebijakan mengenai isu pengungsi di Amerika Serikat pada masa kepemimpinan Presiden Barack Obama.

## **H. Rencana Sistematika Penulisan**

Dalam penulisan penelitian ini, peneliti akan mengorganisir sistematika penulisan menjadi beberapa bab agar menghasilkan sebuah karya tulis ilmiah yang baik. Setiap bab dalam penelitian ini akan saling terkait dan memiliki korelasi satu sama lain. Berikut adalah sistematika penulisan bab dalam penelitian kualitatif ini:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Merupakan pendahuluan yang berisi delapan sub bab, yaitu Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teoritik, Hipotesa, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II DINAMIKA PENGUNGGSI DI AMERIKA SERIKAT**

Menjelaskan mengenai keadaan pengungsi, seperti sikap negara terhadap para pengungsi di Amerika Serikat sebelum pemberlakuan pembatasan jumlah pengungsi, yaitu pada era presiden Barack Obama. Kemudian terdapat bagaimana pemerintahan Donald Trump memperlakukan para pengungsi di Amerika Serikat dengan berbagai kebijakannya.

### **BAB III SEKURITISASI ISU PENGUNGSIS DI AMERIKA SERIKAT PADA ERA DONALD TRUMP**

Pada bab ini akan dijelaskan bagaimana Donald Trump menerapkan kebijakan pembatasan jumlah pengungsi di Amerika Serikat melalui sekuritisasi. Faktor apa saja yang mempengaruhi sekuritisasi yang dilakukan oleh Donald Trump terhadap para pengungsi. Kemudian analisis bagaimana proses sekuritisasi yang dilakukan oleh Donald Trump.

### **BAB IV PENUTUP**

Merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari keseluruhan bab yang telah dibahas, yang mana berisi ringkasan terkait penelitian yang telah disusun peneliti pada bab-bab sebelumnya dan diakhiri dengan daftar Pustaka.