

**KEBIJAKAN ZERO TOLERANCE POLICY TAHUN 2018 - 2019
STUDI KASUS IMIGRAN AMERIKA LATIN**

Author: Ratra Lovianitra Anugrah

Email: tatalovianitra@gmail.com

Advisor: Dr. Yusnarida Eka Nizmi, S.IP., M.Si

Bibliography: 15 Books, 17 Journals, 112 Websites, 1 Official Documents

Jurusan Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

Kampus Bina Widya, Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru, Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

This research aims to explain the causes of the emergence of policies that explicitly reject Latin American immigrants during the leadership of President Donald Trump, even though the United States managed to overcome the immigrant crisis that occurred in the previous leadership. Migration flows continued to decline until Trump's time, but he still issued a fairly tough policy against immigrants by implementing Zero Tolerance Policy. This policy had an impact on immigrants that crossing the United States-Mexico border, namely Latin American immigrants, which led to many children being forced to separate from their parents, sparking protests and finally being stopped by executive order.

The Adaptive Model by James N. Rosenau is the theory used in analyzing the problem in this research. The foreign policy taken by a country is the result of changes, both from inside and outside the country. Change is the center of adaptation, so in this theory foreign policy is caused by three variables, leadership, internal change and external change. The policy was taken as a response to changes in order for the essential structure adaptable and maintain internal values.

The release of the Zero Tolerance Policy which rejected the entry of Latin American immigrants as a result of the leadership change that occurred in the United States. President Donald Trump, who sees external influences as threatening the essential structure of his country, takes steps to defend internal values. This policy adapts the intransigent pattern, which is influenced by transactionalism and the Jacksonian style, so in the end the policies taken become ineffective.

Keywords: America First, Donald Trump, United States of America, Zero Tolerance Policy.

I. PENDAHULUAN

Amerika Serikat merupakan negara dengan populasi imigran tertinggi di dunia, yaitu sebanyak 49,8 juta imigran menurut laporan dari Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB),¹ menyumbang 13,6% dari keseluruhan total populasinya.² Jumlah ini berasal dari imigran legal maupun imigran ilegal, dimana imigran Amerika Latin mendominasi dua kelompok imigran tersebut. Mereka lebih banyak melewati perbatasan Amerika Serikat-Meksiko atau *southwest border*, tahun 2017 imigran Amerika Latin masuk dalam lima negara asal imigran tertinggi yang masuk ke Amerika Serikat. Populasi imigran Amerika Latin tentunya menjadi paling banyak diantara imigran lain. Alasan mereka bermigrasi umumnya karena ingin mencari pekerjaan, ataupun ingin terhindar dari ancaman nyawa karena tingkat kriminalitas di negaranya cukup tinggi.

Kedatangan imigran ilegal beberapa kali menyebabkan krisis imigran di Amerika Serikat, salah satunya di tahun 2014 sebelum pemerintahan Donald Trump. Gelombang migrasi dari Amerika Tengah yang didominasi imigran anak-anak dan para ibu sempat menyebabkan para petugas kewalahan. Imigran tersebut datang karena kriminalitas di negara Amerika Tengah semakin meningkat, bahkan mengancam nyawa anak-anak. Kenaikan drastis ini menyebabkan fasilitas penahanan yang ada di perbatasan penuh, sehingga proses yang harus dilewati para

imigran membutuhkan waktu yang lebih lama. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah yang dipimpin oleh Presiden Barack Obama melakukan kerjasama dengan Meksiko untuk membantu menangkap mereka yang nekat bermigrasi, serta memberi bantuan dana dan program khusus kepada negara Amerika Tengah untuk mengurangi jumlah kekerasan.³

Presiden Obama juga mengeluarkan kebijakan *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA), yang memberikan izin tinggal imigran yang sah bagi yang berumur dibawah 31 tahun, berpendidikan baik dan tidak melakukan kejahatan,⁴ serta melakukan deportasi secara besar-besaran. Hasilnya ia berhasil menurunkan jumlah imigran ilegal, mendeportasi lebih dari 2 juta imigran ilegal dalam 8 tahun yang masuk dari perbatasan.⁵ Program DACA juga berhasil mengurangi jumlah imigran ilegal karena digantikan dengan mereka yang mempunyai kemampuan kerja yang baik dan mampu meningkatkan ekonomi negara.⁶

Setelah Donald Trump resmi menjabat sebagai presiden, hampir semua

³ Dara Lind, "The 2014 Central American migrant crisis", *Vox*, diakses tanggal 29 September 2021, <https://www.vox.com/platform/amp/2014/10/10/18088638/child-migrant-crisis-unaccompanied-alien-children-rio-grande-valley-obama-immigration>.

⁴ "Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)", *U.S Citizenship dan Immigration*, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.uscis.gov/DACA>

⁵ Dara Lind, "What Obama did with migrant families vs. what Trump is doing", *Vox*, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.vox.com/2018/6/21/17488458/obama-immigration-policy-family-separation-border>.

⁶ Danielle Kurtzleben, "FACT CHECK: Are DACA Recipients Stealing Jobs Away From Other Americans?", *npr*, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.npr.org/2017/09/06/548882071/fact-check-are-daca-recipients-stealing-jobs-away-from-other-americans>.

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2017: Highlights* (New York: United Nations, 2017), 6.

² Pew Research Center, diakses tanggal 19 Desember 2019, https://www.pewresearch.org/hispanic/wp-content/uploads/sites/5/2019/06/Pew-Research-Center_Nativity-Current-Data_Statistical-Portrait-of-the-Foreign-Born-2017_2019-05.xlsx.

kebijakan yang dilakukan oleh Obama dihentikan, karena Trump memandang bahwa kebijakan Obama sebagai sesuatu yang salah bagi pemerintah Amerika Serikat.⁷ Selanjutnya Presiden Trump mengeluarkan kebijakan baru yang dianggap dapat melindungi negaranya, terutama untuk mengatasi migrasi ilegal dari *southwest border*, yaitu *Zero Tolerance Policy* yang resmi diaplikasikan pada tanggal 7 Mei 2018.⁸ Kebijakan ini menuntut secara pidana bagi imigran dan pencari suaka yang masuk secara ilegal, sementara anak-anak yang ikut bersama mereka atau tidak bersama wali yang sah akan berada di penampungan milik Departemen Kesehatan dan Layanan Kemanusiaan selama proses pengadilan. Jika proses pengadilan sudah selesai, orangtua dapat bertemu kembali dengan anak-anak mereka yang difasilitasi oleh *Immigration and Customs Enforcement* (ICE).⁹

Tetapi faktanya kebijakan ini telah menyebabkan anak-anak terpisah dari orangtuanya yang menimbulkan protes masal, sehingga pada 20 Juni 2018 Presiden Donald Trump mengeluarkan *Executive Order* 13841, yang memerintahkan untuk menghentikan tindakan pemisahan tersebut dan mempertahankan hak asuh para orangtua imigran yang ditahan sehingga mereka dapat ditahan dalam satu keluarga.¹⁰ Masih

banyak imigran yang terdampak dari kebijakan ini belum bisa kembali ke keluarganya. Kebijakannya yang dinilai kurang efektif dan melanggar hak para imigran menjadi pertanyaan mengapa pemerintah Amerika Serikat yang sebelumnya ramah terhadap imigran menjadi sangat anti terhadap imigran.

II. LANDASAN TEORI

Penelitian ini menggunakan salah satu teori dalam *foreign policy*, yaitu *Adaptive Model* yang dikembangkan oleh James N. Rosenau. *Foreign policy* atau kebijakan luar negeri merupakan upaya suatu negara untuk mengatasi dan memperoleh keuntungannya dari lingkungan eksternal¹¹ dengan tujuan untuk memelihara dan mempertahankan kelangsungan hidup negaranya.¹² Kebijakan luar negeri suatu negara biasanya tergantung pada pemimpin saat itu, sesuai dengan karakteristik yang dimilikinya sebagai pembuat kebijakan.¹³

James N. Rosenau menjabarkan bahwa kebijakan luar negeri bersumber dari lima variabel, yaitu individu, peran, pemerintah, masyarakat, dan sistemik. Variabel individu, yaitu bagaimana pengalaman, bakat, dan nilai-nilai yang diyakini oleh aktor pembuat keputusan di negara tersebut; variabel peran, yaitu bagaimana perilaku yang harus mereka lakukan sesuai peran untuk negaranya; variabel pemerintah, yaitu bagaimana aspek-aspek pemerintahan, seperti

⁷ Katherine Gypson, "What's Behind Trump's Criticism of Obama", VOA, diakses tanggal 29 September 2021, https://www.voanews.com/amp/usa_whats-behind-trumps-criticism-obama/6174878.html.

⁸ William A. Kandel, "The Trump Administration's 'Zero Tolerance' Immigration Enforcement Policy", *Congressional Research Service*, R45266 (Februari 2019): 7.

⁹ *Ibid*, 7-8.

¹⁰ Donald J. Trump, Executive Order 13841, "Affording Congress an Opportunity To Address

Family Separation", *Federal Register* Vol. 83, No. 122 (25 Juni 2017): 29435.

¹¹ James N. Rosenau, Gavin Boyd dan Kenneth W. Thompson, *World Politics: An Introduction* (New York: The Free Press, 1976), 27.

¹² James N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods* (New York: Sage Publications, 1974), 31.

¹³ *Ibid*, 49.

eksekutif-legislatif, membatasi ataupun meningkatkan pilihan kebijakan luar negeri yang dapat diambil; variabel masyarakat, yaitu hal-hal yang bersumber dari masyarakat yang dapat mempengaruhi pengambilan suatu kebijakan, seperti orientasi nilai yang berkembang di masyarakat, tingkat nasionalisnya, dan lain-lain; dan variabel sistemik, yaitu sumber yang berasal dari eksternal seperti tindakan apapun yang terjadi di luar negeri dan hal lain yang dapat mempengaruhi kebijakan.¹⁴

Kebijakan luar negeri merupakan cara negara beradaptasi dengan perubahan yang terjadi baik di internal maupun eksternal.¹⁵ Kebijakan yang diambil harus dapat mempertahankan struktur esensial yaitu pola-pola yang saling terkait yang membentuk kehidupan politik, ekonomi, dan sosial dasar¹⁶ yang melayani kebutuhan vital masyarakat.¹⁷ Kebijakan luar negeri dikatakan adaptif ketika berhasil mengatasi atau merangsang kebutuhan dalam lingkungan eksternal masyarakat yang berkontribusi menjaga struktur esensial dalam batas yang diterima. Batas dalam hal ini adalah variasi struktur esensial yang tidak menghalangi masyarakat mempertahankan dasar-dasarnya. Sebaliknya akan menjadi maladaptif jika kebijakannya melewati batas tersebut, yang tidak dapat diterima di masyarakat.¹⁸

Dari penjabaran diatas, Rosenau merumuskan bahwa kebijakan luar negeri (P_t) merupakan hasil pengaruh dari tiga variabel, yaitu kepemimpinan (L_t),

perubahan eksternal (E_t), dan perubahan struktural/internal (S_t),¹⁹ seperti yang dirumuskan dibawah ini.

$$P_t = L_t + E_t + S_t$$

Dari perumusan tersebut, Rosenau mengidentifikasi empat orientasi adaptif yang mendasari pola kebijakan luar negeri suatu negara, dengan empat gaya dasar adaptasi yang mengikutinya.

1. *Acquiescent adaption*, ketika pengaruh dari lingkungan eksternal lebih tinggi dari struktur internal. Lingkungan eksternal yang mempengaruhi biasanya berasal dari lingkungan yang menonjol, baik negara tetangga maupun negara yang lebih jauh. Masyarakat dan pemerintah hanya berusaha beradaptasi dengan perubahan agar tetap selaras dengan lingkungan eksternal dan meminimalisir perubahan yang diperlukan di situasi internal. Pada pola adaptasi ini pejabat pemerintah dianggap tidak memiliki kapasitas untuk merubah kebijakan yang ada.²⁰ Pola adaptasi ini akan berjalan jika kondisi sistemiknya kuat.²¹ Pejabat umumnya menggunakan gaya dasar adaptasi *deliberative*, yang umumnya sangat berhati-hati dalam memutuskan kebijakan dalam perubahan yang cepat di luar negeri.²²
2. *Intransigent adaption*, ketika pengaruh struktur internal lebih tinggi daripada lingkungan eksternal. Masyarakat berusaha keras untuk mempertahankan struktur esensial mereka, agar nilai-nilai yang ada tetap terjaga, tidak

¹⁴ James N. Rosenau, *The Study of World Politic: Theoretical and Methodological Challenge* (New York: Routledge, 2006), 172-173.

¹⁵ *Ibid*, 42.

¹⁶ *Ibid*, 38.

¹⁷ *Ibid*, 9.

¹⁸ *Ibid*, 38.

¹⁹ *Ibid*, 48

²⁰ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaption* (New York: Nichols Publishing Company, 1981), 63-65.

²¹ *Ibid*, 81.

²² *Ibid*, 48.

ada tawar menawar mengenai nilai-nilai tersebut. Pejabat tidak terlalu peduli terhadap dampak kebijakannya ke eksternal, yang menyebabkan negara selalu dihadapkan pada masalah dari luar, sehingga harus menjaga agar tidak mengganggu struktur esensial. Pola adaptasi ini juga dapat berasal dari kepala negara yang memiliki pengaruh tinggi.²³ Pola adaptasi ini akan berjalan jika kondisi sosialnya kuat.²⁴ Pejabat umumnya menggunakan gaya dasar adaptasi *spirited*, yang sangat berhati-hati menentukan kebijakan dalam menangani tuntutan domestik.²⁵

3. *Promotive adaption*, ketika pengaruh dari struktur internal dan lingkungan eksternal rendah. Pejabat pemerintah dan masyarakat fleksibel dalam menghadapi perubahan yang berasal dari luar, tetapi harus bisa mengakomodir kebutuhan internal dan eksternal negaranya secara seimbang. Mereka bebas menentukan kebijakan apa yang akan diambil, tawar menawar atau mundur dalam hal tertentu. Selama masih menginterpretasi nilai-nilai internal dan tidak melewati batas yang ada, semuanya dapat berjalan lancar. Kebijakan akan dirumuskan secara berkala jika muncul hal baru, kebebasan yang ada memberikan kesempatan untuk berfikir jangka panjang untuk menjaga situasi tetap kondusif.²⁶ Pola adaptasi ini akan berjalan jika peran individual yaitu pemimpinnya kuat.²⁷ Pejabat umumnya menggunakan gaya dasar

adaptasi *habitual*, dimana proses pengambilan keputusan secara berkala cukup untuk menjaga kedua kondisi tetap stabil.²⁸

4. *Preservative adaption*, ketika pengaruh dari struktur internal dan lingkungan eksternal tinggi. Situasi ini menyebabkan pejabat pemerintah sibuk untuk mengatasi hal dari luar, sambil tawar menawar untuk meminimalisir fluktuasi yang terjadi di struktur esensial. Setiap perubahan jangka pendek menjadi perhatian utama mereka, dan beresiko untuk kehilangan keseimbangan antara internal dan eksternal. Masyarakat harus mempertahankan struktur esensialnya karena pemerintah harus menjaga hubungan luar negerinya.²⁹ Pola adaptasi ini dapat dilakukan jika pengaruh sistemik, sosial, dan pemerintahnya kuat.³⁰ Pejabat umumnya menggunakan gaya dasar adaptasi *convulsive*, yang menuntut membuat kebijakan secara cepat karena kebijakan prosedur yang ada tidak dapat diandalkan. Perubahan perilaku eksternal yang tiba-tiba pada akhir menciptakan ketegangan internal yang mendorong perubahan kebijakan lebih lanjut.³¹

III. PEMBAHASAN

3.1 Penerapan *Zero Tolerance Policy*

Tahun 2018-2019

Pada pemerintahan Amerika Serikat di masa Donald Trump, masalah imigrasi di perbatasan Amerika Serikat-Meksiko menjadi fokus utamanya. Setelah uji coba yang dilakukan oleh *Department*

²³ *Ibid*, 66-71.

²⁴ *Ibid*, 81.

²⁵ *Ibid*, 48-49.

²⁶ *Ibid*, 71-76.

²⁷ *Ibid*, 81.

²⁸ *Ibid*, 47-48.

²⁹ *Ibid*, 76-79.

³⁰ *Ibid*, 81.

³¹ *Ibid*, 49.

of *Homeland Security* (DHS),³² pada tanggal 6 April 2018 Jaksa Agung Jeff Sessions menyampaikan bahwa pemerintah Amerika Serikat akan mengimplementasi *Zero Tolerance Policy* di wilayah perbatasan barat daya, yang resmi diaplikasikan pada tanggal 7 Mei 2018. Bagi siapa saja yang masuk ke Amerika Serikat secara ilegal baik imigran maupun pencari suaka, maka akan dituntut secara pidana, sementara anak-anak yang ikut bersama mereka atau tidak bersama wali yang sah akan berada di penampungan milik Departemen Kesehatan dan Layanan Kemanusiaan selama proses pengadilan. Jika proses pengadilan sudah selesai, orangtua dapat bertemu kembali dengan anak-anak mereka yang difasilitasi oleh *Immigration and Customs Enforcement* (ICE), lembaga ini juga membantu anak-anak tanpa wali mendapat sponsor atau keluarga yang berhak mengadopsi.³³

Kebijakan yang memisahkan anak dan orangtua secara paksa menyebabkan terjadi kekerasan terhadap imigran selama pelaksanaannya di lapangan. Semua anak dipisahkan dari keluarganya tidak terkecuali dengan anak dibawah umur lima tahun, bahkan bayi dilaporkan terlihat di penampungan tersebut. Saat ditemui, kondisi anak-anak tersebut sangat buruk. Mereka harus saling menjaga satu sama lain meskipun tidak saling kenal. Beberapa

diantara mereka menderita flu dan banyak juga yang harus dirawat diruangan khusus.³⁴ Anak-anak juga berada di tempat yang tidak layak, sangat dingin, dengan makanan yang kadaluwarsa dan tidak diberikan fasilitas kebersihan, beberapa diantaranya berada dalam kondisi tubuh yang sangat kotor. Para pengacara yang menangani kasus anak-anak imigran ini mengatakan bahwa ketika diajak berbicara mereka menangis, gemetar, takut dan tidak bisa tidur.³⁵ Fakta-fakta mengerikan yang diungkap oleh media akhirnya menimbulkan protes masal dari publik sehingga pada 20 Juni 2018 Presiden Donald Trump mengeluarkan *Executive Order* 13841, yang berisi perintah untuk menghentikan tindakan pemisahan tersebut dan mempertahankan hak asuh para imigran yang ditahan sehingga mereka dapat berada dalam satu keluarga.³⁶

Setelah resmi dihentikan, kendala selanjutnya adalah sulitnya petugas mempertemukan kembali anak-anak imigran yang sudah ditahan dengan orangtuanya. Banyak data yang hilang, regulasi penahanan yang tidak jelas sehingga pencatatan terhadap data imigran tidak lengkap, beberapa orangtua imigran sudah dideportasi terlebih dahulu tanpa diketahui oleh anaknya.³⁷ *Zero Tolerance*

³² "Attorney General Jeff Sessions Announces the Department of Justice's Renewed Commitment to Criminal Immigration Enforcement", *U.S. Department of Justice*, diakses tanggal 4 Oktober 2020, <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-jeff-sessions-announces-department-justice-s-renewed-commitment-criminal>.

³³ William A. Kandel, "The Trump Administration's 'Zero Tolerance' Immigration Enforcement Policy", *Congressional Research Service*, R45266 (Februari 2019): 7-8.

³⁴ Cedar Attanasio, Garance Burke dan Martha Mendoza, "Lawyers: 250 children held in bad conditions at Texas border", *The Associated Press*, diakses tanggal 3 Juli 2020, <https://apnews.com/a074f375e643408cb9b8d1a5fc5ac6a>.

³⁵ Angelina Chapin, "Drinking Toilet Water, Widespread Abuse: Report Details 'Torture' For Child Detainees", *Huff Post*, diakses tanggal 2 Juli 2020, <https://www.huffpost.com/?icid=hjx004>.

³⁶ Donald J. Trump, Executive Order 13841, "Affording Congress an Opportunity To Address Family Separation", *Federal Register* Vol. 83, No. 122 (25 Juni 2017): 29435.

³⁷ Tal Kopan, "Trump administration falls short on first family reunification deadline", *CNN*

Policy menyebabkan lebih dari 5.500 anak-anak imigran telah dipisahkan dari orangtuanya, angka yang jauh lebih banyak setelah *American Civil Liberties Union* (ACLU) bersama lembaga lainnya mengakumulasi data yang mereka dapatkan.³⁸

3.2 Penyebab Pemerintah Amerika Serikat Mengeluarkan *Zero Tolerance Policy* Tahun 2018-2019

3.2.1 Pergantian Kepemimpinan dari Presiden Barack Obama ke Presiden Donald Trump

Perubahan kepemimpinan yang terjadi setelah pemilihan presiden tahun 2016 memberikan dampak yang signifikan terhadap arah kebijakan Amerika Serikat. Presiden Obama yang mengadaptasi pola *promotive*, dengan pengaruh kepemimpinannya yang kuat, berhasil meyakinkan masyarakat untuk percaya pada kebijakan yang diambilnya. Dalam bidang imigrasi, Presiden Obama berhasil mendeportasi lebih dari 2 juta imigran ilegal selama dua periode kepemimpinannya.³⁹ Namun ketika Donald Trump yang resmi terpilih menjadi presiden selanjutnya, membawa pemikiran bahwa imigran dapat mengancam masyarakat Amerika Serikat. Sehingga pemerintah Amerika Serikat mengalami perubahan pola adaptasi menuju

intransigent adaption. Menurut *Adaptive Model* Rosenau, perubahan ini kemungkinannya sangat kecil, kecuali terjadi jika pengaruh dari sosial sangat tinggi.⁴⁰ *Dog whistling* yang dilakukan Trump selama kampanyenya telah menyadarkan masyarakat Amerika Serikat, terutama kelompok kulit putih bahwa terjadi ancaman serius akibat keberadaan imigran di negaranya. Akhirnya muncul tuntutan dari sosial untuk mempertahankan kembali nilai-nilai struktur esensial Amerika Serikat agar tidak tergerus oleh pengaruh eksternal yaitu masuknya imigran.

Selain mengadaptasi pola *intransigent*, Presiden Donald Trump cenderung transaksionalisme dan menjalankan pemerintahan ala *Jacksonian*. Tiga aspek ini mempunyai kesamaan yang hampir mirip. Pola *intransigent* dicirikan dengan pemimpin yang menjunjung tinggi keutuhan nilai-nilai struktur esensial,⁴¹ sama seperti apa yang dilakukan oleh seseorang yang transaksionalisme dan *Jacksonian*. *Zero Tolerance Policy* dikeluarkan sebagai kebijakan yang akan melindungi nilai-nilai tersebut.

Presiden Trump berpendapat bahwa imigran Amerika Latin yang masuk ke negaranya tidak menguntungkan sama sekali, justru merugikan dan mengganggu struktur esensial yang berdampak pada masyarakat Amerika Serikat. Pemimpin akan melakukan cara apapun untuk mempertahankan keutuhan nilai negaranya, sehingga kebijakan yang dilakukan terkesan jahat, karena *Jacksonian* berpendapat pemerintah yang jahat diperlukan demi melindungi negaranya.

Politics, diakses tanggal 2 Juli 2020, <https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/immigration-deadline-family-reunification/index.html>.

³⁸ Jasmine Aguilera, "Here's What to Know About the Status of Family Separation at the U.S. Border, Which Isn't Nearly Over", *TIME*, diakses tanggal 1 Juli 2020, <https://time.com/5678313/trump-administration-family-separation-lawsuits/>.

³⁹ Dara Lind, "What Obama did with migrant families vs. what Trump is doing", *Vox*, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.vox.com/2018/6/21/17488458/obama-immigration-policy-family-separation-border>.

⁴⁰ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaption* (New York: Nichols Publishing Company, 1981), 81-82.

⁴¹ *Ibid*, 66-71.

Pola *intransigent* muncul bisa saja dari pemimpin yang memiliki pengaruh kuat yang mengadaptasi pola tersebut,⁴² yang dibuktikan dari bagaimana perubahan pola tersebut terjadi pada masa kepemimpinan Trump. Ia berhasil meyakinkan masyarakat untuk menerima kebijakannya, meskipun pada kasus ini hanya kelompok kulit putih yang selalu mendukungnya.

Pemimpin pada pola tersebut cenderung untuk mengambil kebijakan yang hanya bersifat jangka pendek, tanpa memikirkan dampak jangka panjangnya, terutama terhadap lingkungan eksternal, sehingga terkadang mengalami kegagalan. Pernyataan ini menjelaskan ciri dari pola *intransigent*, juga transaksionalisme dan *Jacksonian*. Keluarnya *Zero Tolerance Policy* membuktikan bagaimana pada akhirnya kebijakan tersebut tidak efektif dan gagal dalam mengatasi masalah imigrasi, yang terjadi hanya protes tinggi dari publik dan imigran yang menjadi korban.

Lebih lanjut Rosenau bagaimana perubahan internal yang meliputi perubahan personil dan politik mempengaruhi perilaku eksternal yang akan dilakukan oleh pemimpin. Perubahan personil yaitu pergantian pemimpin dari Presiden Obama ke Presiden Trump diperkirakan Rosenau akan menghasilkan perilaku *reaffirming*, yaitu cenderung menegaskan kembali kebijakan yang akan diambilnya. Pada kasus ini dapat dilihat bahwa Trump sering mengatakan mengenai imigran dan perbatasan Amerika Serikat-Meksiko, sehingga penegasan akan kebijakan mengenai wilayah tersebut

akhirnya direalisasikan dalam *Zero Tolerance Policy*. Perubahan politik dalam internal Amerika Serikat yang terjadi seiring dengan perubahan pemimpin, umumnya akan menghasilkan perilaku *innovative*, yaitu menginovasi kebijakan yang ada karena perubahan politik internal dianggap menimbulkan masalah adaptif yang lebih besar.⁴³ Ketika kondisi struktur politik berubah di masa Presiden Trump, membiarkan imigran masuk akan menyebabkan kebijakan yang maladaptif, sehingga agar adaptif imigran yang banyak masuk ke Amerika Serikat yaitu Amerika Latin harus dihentikan agar tidak mengganggu struktur internal negara.

Langkah politik yang diambil oleh pemimpin yang populis terlihat kabur antara kepentingan pribadi dan kepentingan negara. Terkadang kebijakannya tidak koheren dan konsisten, dan gagal memperkirakan jangka panjang. Pernyataan tersebut dibuktikan dari bagaimana penerapan *Zero Tolerance Policy* tidak memiliki regulasi yang jelas, kebijakan ini hanya mementingkan bagaimana imigran Amerika Latin tidak bisa masuk ke Amerika Serikat dengan cara apapun. Tanpa mempertimbangkan faktor kemanusiaan dan melihat bahwa imigran yang masuk sebenarnya diperbolehkan untuk meminta suaka di Amerika Serikat, kebijakan yang diterapkan terlihat kabur. Apakah Presiden Trump ingin melindungi kepentingan negaranya atau hanya ingin memenuhi kepentingan dirinya yang sejak awal tidak menyukai imigran Amerika Latin.

⁴² Anna Dimitrova, "Trump's "America First" Foreign Policy: The Resurgence Of The Jacksonian Tradition?", *L'Europe en Formation* , No 382 (Spring 2017): 40.

⁴³ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaption* (New York: Nichols Publishing Company, 1981), 99.

3.2.2 Perubahan Kondisi Sosial dan Ekonomi dalam Struktur Esensial Amerika Serikat

Perubahan internal di Amerika Serikat mendorong lahirnya *Zero Tolerance Policy*, dimana pemerintah menerapkan pola adaptasi *intransigent*, sebagai respon adanya perubahan internal yang cukup kuat. Pada masa kepemimpinan sebelumnya, protes mengenai perubahan tersebut hampir tidak ada, justru banyak muncul dipengaruhi oleh narasi Presiden Trump mengenai bagaimana imigran dapat mempengaruhi nilai-nilai internal. Kelompok-kelompok yang merasa tersingkirkan merasa kehilangan identitas,⁴⁴ yang kembali disadari dalam pidato yang disampaikan Trump selama kampanye.

Dog whistling berhasil membawa Trump dan partai Republik menuju kemenangan politik, selamat dari krisis yang hampir dialami jika Trump mengalami kekalahan. Cara yang menggambarkan bagaimana pemimpin populis mendapat suara rakyat secara banyak dan instan, menjadi konsekuensi kembali bangkitnya rasisme di Amerika Serikat. Menurut Erika Lee, *xenophobia* di Amerika Serikat tidak pernah hilang, selalu berevolusi dan beradaptasi seperti rasisme. Selama beberapa dekade, para anti imigran telah membentuk *xenophobia* agar sesuai dengan konteks baru di masanya, dengan mengidentifikasi ancaman baru dan memberlakukan solusi baru untuk ‘masalah’ imigrasi.⁴⁵ Rasisme sudah ada di Amerika Serikat sejak lama,

dengan mengistimewakan ras Anglo-Saxon, yang mengklaim dirinya sebagai masyarakat asli Amerika Serikat.⁴⁶

Imigran yang semakin banyak berada di Amerika Serikat, terutama imigran Amerika Latin umumnya bekerja sebagai buruh. Tetapi ketika para imigran yang dipandang rendah mencapai kemajuannya, kaum kulit putih merasa terancam. Masyarakat asli melihat bagaimana kehadiran para imigran menimbulkan persaingan dalam mendapat pekerjaan, karena pengusaha lebih memilih imigran yang dapat dibayar dengan upah rendah. Akibatnya masyarakat asli merasa kesejahteraan hidupnya di negara sendiri direbut oleh imigran yang berasal dari wilayah lain.⁴⁷ Hal ini ditambah dengan kekhawatiran masyarakat akan adanya ancaman populasi masyarakat asli, dimana pada tahun 2060, jumlahnya hanya membentuk kurang dari setengah populasi.⁴⁸

Kekhawatiran inilah yang disampaikan oleh Presiden Donald Trump selama masa kampanyenya. Ia menggunakan ketakutan kelompok kulit putih akan dampak dari banyaknya imigran di Amerika Serikat, yaitu berkurangnya peluang pekerjaan, terjadi penurunan upah, dan hilangnya kesejahteraan kaum kulit putih di negaranya sendiri. Mereka yang setuju dengan pernyataan tersebut biasanya memiliki kondisi ekonomi yang kurang baik, sehingga merasa imigran dapat

⁴⁴ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaption* (New York: Nichols Publishing Company, 1981), 42.

⁴⁵ Erika Lee, “America First, Immigrants Last: American Xenophobia Then and Now”, *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era* (2020): 5.

⁴⁶ Eko Rujito, “WASP dan Identitas Amerika”, diakses tanggal 20 Februari 2021, <http://staffnew.uny.ac.id/upload/132326890/penelitian/wasp-dan-identitas-amerika.pdf>.

⁴⁷ Joshua Inwood, “White supremacy, white counter-revolutionary politics, and the rise of Donald Trump”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0(0) (2018): 6-7.

⁴⁸ *Ibid*, 12.

merebut kesejahteraan mereka.⁴⁹ Kondisi ini menciptakan situasi ‘zero-sum’ bagi kaum kulit putih, dimana mereka bisa saja menjadi minoritas seiring dengan populasi imigran yang semakin meningkat.⁵⁰ Dampaknya, tuntutan yang tinggi muncul dari internal sehingga pemerintah Amerika Serikat mengalami perubahan pola adaptasi.

Perubahan sosial ekonomi yang terjadi dalam struktur esensial akan mengganggu kehidupan masyarakat. Kebijakan yang diambil tidak boleh mengganggu struktur esensial dan tidak melewati batas yang diterima. Presiden Trump memandang kebijakan yang diterapkan Presiden Obama telah melanggar hal tersebut, sehingga mengeluarkan *Zero Tolerance Policy* untuk mengganti kebijakan lama yang dianggap maladaptif. Perubahan sosial ekonomi akan menghasilkan perilaku eksternal *border-oriented*, yaitu perilaku yang cenderung menjaga sentivitas terutama terhadap negara tetangga, dengan melakukan pembatasan.⁵¹ Tetapi kebijakan tersebut akhirnya dihentikan, karena pengaruh dari transaksionalisme yang mengambil keputusan tanpa memperkirakan dampak jangka panjang.

Zero Tolerance Policy lahir karena lima variabel utama mendukung adanya kebijakan ini, yaitu variabel

individu, perubahan pemimpin dengan ide dan gaya kepemimpinan yang berbeda; variabel peran, pemimpin yang berpandangan bahwa ia harus melindungi nilai-nilai dan struktur esensial negaranya apapun yang terjadi, variabel pemerintah, yang mendukung pemikiran pemimpin karena berbagi ide yang sama; variabel masyarakat, yang merasa terganggu karena masuknya imigran ke negaranya, baik di bidang sosial maupun ekonomi; dan variabel sistemik, bagaimana struktur esensial yang ada mulai terganggu karena kehadiran imigran. Berdasarkan teori *adaptive model* James N. Rosenau, *Zero Tolerance Policy* (P_t) merupakan hasil dari pengaruh internal (S_t) yaitu terjadi perubahan struktur esensial masyarakat Amerika Serikat, pengaruh dari luar (E_t) yaitu masuknya imigran Amerika Latin ke Amerika Serikat, dan pemimpin (L_t) yaitu Presiden Donald Trump yang menganggap bahwa pengaruh eksternal telah mengganggu situasi internal sehingga harus menerapkan *Zero Tolerance Policy* untuk mengatasi hal tersebut.

IV. PENUTUP

Amerika Serikat dikenal sebagai negara para imigran, dimana 13,6% dari populasinya merupakan imigran. Angka ini tidak hanya berasal dari imigran legal saja, namun juga dari imigran ilegal yang umumnya menyebabkan masalah yang dapat mengganggu keamanan dalam negeri. Kedatangan imigran ilegal beberapa kali menjadi krisis imigran di Amerika Serikat, salah satunya di tahun 2014, ketika masa pemerintahan Presiden Barack Obama. Pada saat itu terjadi peningkatan imigran yang cukup tinggi dari imigran Amerika Latin, terutama negara Amerika Tengah yang didominasi

⁴⁹ Joshua Inwood, “White supremacy, white counter-revolutionary politics, and the rise of Donald Trump”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0(0) (2018): 2-3.

⁵⁰ Brenda Major, dkk, “The threat of increasing diversity: Why many White Americans support Trump in the 2016 presidential election”, *SAGE, Group Processes & Intergroup Relations*, (2016): 1-2.

⁵¹ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (New York: Nichols Publishing Company, 1981), 99-100.

oleh anak-anak dan para ibu yang membawa anaknya.

Untuk mengatasi hal ini, pemerintah Amerika Serikat bekerjasama dengan pemerintah Meksiko untuk menahan para imigran sampai ke Amerika Serikat. Selain itu pemerintah mengirimkan bantuan dana untuk program khusus mengatasi kekerasan di Amerika Tengah. Selama pemerintahan tersebut, Presiden Obama berhasil menurunkan jumlah imigran ilegal di Amerika Serikat, melalui program *Deferred Action for Childhood Arrivals* (DACA) dan mendeportasi lebih dari ia telah mendeportasi lebih dari 2 juta imigran ilegal dalam 8 tahun.

Namun semua kebijakan tersebut dihentikan ketika Donald Trump menjabat sebagai presiden, menurutnya kebijakan tersebut tidak sesuai dengan Amerika Serikat. Sebagai gantinya, Presiden Trump mengeluarkan *Zero Tolerance Policy* yang resmi berlaku pada tanggal 7 Mei 2018 di perbatasan Amerika Serikat-Meksiko. Imigran dan pencari suaka yang masuk secara ilegal akan dituntut secara pidana, sementara anak-anak yang ikut di penampungan selama proses pengadilan. Kebijakan ini menyebabkan anak-anak imigran yang terpisah dalam kondisi yang tidak layak, terjadi pelanggaran hak para imigran, yang akhirnya dihentikan pada 20 Juni 2018 melalui *Executive Order* 13841 setelah muncul protes masal dari masyarakat.

Zero Tolerance Policy muncul akibat perubahan pemerintahan yang terjadi di Amerika Serikat. Berdasarkan teori Adaptive Model oleh James N Rosenau, kebijakan dipengaruhi oleh bagaimana pemimpin melihat perubahan internal dan eksternal yang mempengaruhi struktur esensial negaranya. Trump yang

menganggap bahwa imigran Amerika Latin yang masuk ke Amerika Serikat sudah mengganggu kondisi internal negaranya, mengambil keputusan untuk menolak masuknya imigran tersebut. Tuntutan yang tinggi dari internal akhirnya mengadaptasi pola *intransigent* dimana negara perlu mengambil kebijakan untuk mengadaptasi situasi yang terjadi dari eksternal.

Kebijakan yang sangat keras terhadap imigran tanpa melihat dampaknya dikarenakan peran pemimpin yang memutuskan kebijakan, yaitu Presiden Donald Trump, menganut transaksionalisme, mengadaptasi gaya *Jacksonian*, dan menggunakan pola *intransigent* dalam pemerintahannya. Persamaan yang terlihat jelas dari tiga hal tersebut adalah bagaimana mereka memproteksi negaranya dan menjunjung tinggi nilai-nilai di struktur esensialnya. Pemimpin yang menggunakan tiga hal tersebut umumnya mengeluarkan kebijakan yang seringkali tidak memperkirakan dampak kedepannya, terlihat dari bagaimana *Zero Tolerance Policy* pada akhirnya hanya diberlakukan dalam beberapa bulan, tetapi butuh waktu cukup lama untuk menyelesaikan masalah imigrasi yang terjadi, bahkan masih diberlakukan tanpa aturan yang jelas. Sehingga bagaimana pemimpin melihat perubahan kondisi internal dan eksternal yang terjadi di negaranya sangat mempengaruhi penyebab lahirnya kebijakan yang berbeda dari pemimpin sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Rosenau, James N. *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*. New York: Sage Publications, 1974.

_____. *The Study of Political Adaptation*. New York: Nichols Publishing Company, 1981.

Rosenau, James N., Gavin Boyd dan Kenneth W. Thompson. *World Politics: An Introduction*. New York: The Free Press, 1976.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International Migration Report 2017: Highlights*. New York: United Nations, 2017.

JURNAL

Dimitrova, Anna. "Trump's "America First" Foreign Policy: The Resurgence Of The Jacksonian Tradition?". *L'Europe en Formation*, No 382 (Spring 2017): 33-46.

Inwood, Joshua. "White supremacy, white counter-revolutionary politics, and the rise of Donald Trump". *SAGE Environment and Planning C: Politics and Space*, (2018): 1-18.

Kandel, William A. "The Trump Administration's "Zero Tolerance" Immigration Enforcement Policy". *Congressional Research Service*, R45266 (Februari 2019): 1-25.

Lee, Erika. "America First, Immigrants Last: American Xenophobia Then and Now". *Cambridge University Press*, The Journal of the Gilded Age and Progressive Era, 19 (2020): 3-18.

Major, Brenda, Alison Blodorn, dan Gregory Major Blascovich. "The threat of increasing diversity: Why many White Americans support Trump in the 2016 presidential election", *SAGE*, Group

Processes & Intergroup Relations, (2016): 1-10.

INTERNET

"Attorney General Jeff Sessions Announces the Department of Justice's Renewed Commitment to Criminal Immigration Enforcement". *U.S Department of Justice*, diakses tanggal 4 Oktober 2020. <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-jeff-sessions-announces-department-justice-s-renewed-commitment-criminal>.

"Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)". *U.S Citizenship dan Immigration*, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.uscis.gov/DACA>.

Angelina Chapin. "Drinking Toilet Water, Widespread Abuse: Report Details 'Torture' For Child Detainees". *Huff Post*, diakses tanggal 2 Juli 2020. <https://www.huffpost.com/?icid=hjx004>.

Cedar Attanasio, Garance Burke dan Martha Mendoza. "Lawyers: 250 children held in bad conditions at Texas border". *The Associated Press*, diakses tanggal 3 Juli 2020. <https://apnews.com/a074f375e643408cb9b8d1a5fc5acf6a>.

Danielle Kurtzleben. "FACT CHECK: Are DACA Recipients Stealing Jobs Away From Other Americans?". *npr*, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.npr.org/2017/09/06/548882071/fact-check-are-daca-recipients-stealing-jobs-away-from-other-americans>.

Dara Lind. "The 2014 Central American migrant crisis". *Vox*, diakses tanggal 29 September 2021, <https://www.vox.com/>

platform/amp/2014/10/10/18088638/child-migrant-crisis-unaccompanied-alien-children-rio-grande-valley-obama-immigration.

____. "What Obama did with migrant families vs. what Trump is doing". Vox, diakses tanggal 30 September 2021, <https://www.vox.com/2018/6/21/17488458/obama-immigration-policy-family-separation-border>.

Eko Rujito. "WASP dan Identitas Amerika", diakses tanggal 20 Februari 2021, <http://staffnew.uny.ac.id/upload/132326890/penelitian/wasp-dan-identitas-amerika.pdf>.

Jasmine Aguilera. "Here's What to Know About the Status of Family Separation at the U.S. Border, Which Isn't Nearly Over". *TIME*, diakses tanggal 1 Juli 2020. <https://time.com/5678313/trump-administration-family-separation-lawsuits/>.

Katherine Gypson. "What's Behind Trump's Criticism of Obama". VOA, diakses tanggal 29 September 2021, https://www.voanews.com/amp/usa_whats-behind-trumps-criticism-obama/6174878.html.

Pew Research Center. Diakses tanggal 19 Desember 2019, https://www.pewresearch.org/hispanic/wp-content/uploads/sites/5/2019/06/Pew-Research-Center_Nativity-Current-Data_Statistical-Portrait-of-the-Foreign-Born-2017_2019-05.xlsx.

Tal Kopan. "Trump administration falls short on first family reunification deadline". *CNN Politics*, diakses tanggal 2 Juli 2020. <https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/immigration-deadline-family-reunification/index.html>.

[reunification/index.html](https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/immigration-deadline-family-reunification/index.html).

DOKUMEN RESMI

Donald J. Trump. Executive Order 13841. "Affording Congress an Opportunity To Address Family Separation". *Federal Register* Vol. 83, No. 122 (25 Juni 2017): 29435.