

**ANALISIS KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP
UNCAT MELALUI KEBIJAKAN ZERO TOLERANCE DI ERA DONALD**

TRUMP 2018 - 2021

SKRIPSI



Oleh:

RAHMA AULIA ILHAMDHANI

18323220

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2023

**ANALISIS KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP
UNCAT MELALUI KEBIJAKAN ZERO TOLERANCE DI ERA DONALD**

TRUMP 2018 - 2021

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

RAHMA AULIA ILHAM DHANI

18323220

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2023

HALAMAN PENGESAHAN
ANALISIS KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP
UNCAT MELALUI KEBIJAKAN ZERO TOLERANCE DI ERA
DONALD TRUMP 2018 - 2021

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi


(Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.)

Dewan Penguji

- 1 Wahyu Arif Raharjo, S.I.P., M.Int.Rel.
- 2 Enggar Furi Herdianto, S.I.P., M.A.
- 3 Rizki Dian Nursita, S.I.P., M.H.I.

Tanda Tangan





PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Senin, 28 February 2023



Rahma Aulia Ilham Dhani

DAFTAR ISI

SKRIPSI.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	Error! Bookmark not defined.
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK.....	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN.....	viii
ABSTRAK	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Cakupan penelitian	7
1.5 Tinjauan Pustaka	8
1.6 Kerangka Pemikiran.....	12
1.7 Argumen Sementara	15
1.8 Metode Penelitian	16
1.8.1 Jenis Penelitian.....	16
1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian.....	16
1.8.3 Metode Pengumpulan Data.....	16
1.8.4 Proses Penelitian.....	17
1.9 Sistematika Pembahasan	17
BAB 2	19
2.1. <i>The United Nations Conventions Against Torture</i> sebagai Instrumen Hukum Internasional.....	19
2.1.1 <i>Ratifikasi Amerika Serikat terhadap The United Nations Conventions Against Torture</i>	21
2.2. jakan Imigrasi <i>Zero Tolerance</i> Donald Trump tahun 2018-2021	23
2.2.1 Dasar Hukum Penegakan Kebijakan Imigrasi <i>Zero Tolerance</i>	25
2.2.2 Garis Waktu Penegakan Kebijakan Imigrasi <i>Zero Tolerance</i> ..	27
BAB 3	41
3.1 Pengawasan UNCAT yang Kurang Tegas telah Memosisikan Amerika Serikat menjadi lebih Dominan dalam Mewujudkan Kepentingan Nasional melalui <i>Zero Tolerance</i>	41
3.2 Ketidapatuhan Amerika Serikat terhadap <i>The United Nations Convention Against Torture</i> melalui Kebijakan Imigrasi <i>Zero Tolerance</i> ..	44

BAB 4	51
4.1 Kesimpulan	51
4.2 Rekomendasi.....	53
DAFTAR PUSTAKA	54



DAFTAR TABEL

Tabel 2.2.1 Garis Waktu Implementasi Kebijakan *Zero Tolerance*..... 28

Tabel 3. 1 Indikator Ketidapatuhan menurut Ronald B. Mitchell 44



DAFTAR SINGKATAN

ACLU	: <i>American Civil Liberties Union</i>
CAT	: <i>Conventions Against Torture</i>
CBP	: <i>U.S. Customs and Border Protection</i>
CIA	: <i>The Central Intelligence Agency</i>
DHS	: <i>Departement of Homeland Security</i>
DOJ	: <i>Departement of Justice</i>
FSA	: <i>Flores Settlement Agreement</i>
HAM	: <i>Hak Asasi Manusia</i>
HHS	: <i>Departement of Health and Human Services</i>
ICE	: <i>Immigration and Customs Enforcement</i>
OIG	: <i>Office of Inspector General</i>
ORR	: <i>Office of Refugee Resettlement</i>
UAC	: <i>Unaccompanied Alien Children</i>
UNCAT	: <i>The United Nations Conventions Against Torture</i>
USAO	: <i>US Atoorney Office</i>
TVPRA	: <i>Traffiking Victims Protection Reauthorization Act</i>

ABSTRAK

Kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* menimbulkan pelanggaran HAM bagi migran yang memberi dampak fisik ataupun psikologis yang jelas bertentangan ratifikasi Amerika Serikat terhadap UNCAT. Penelitian ini menggunakan konsep *Compliance Theory* oleh Ronald B. Mitchell. Selaku aktor dalam regulasi internasional, Amerika Serikat telah menunjukkan komitmen kepatuhan sesuai kepentingan nasional atas UNCAT dengan mengimplementasikan sejumlah instrumen hukum penahanan orang asing. Tetapi, kurangnya keyakinan akan benefit konvensi ini mendorong ketidakpatuhan secara preferensi yang tercermin pada serangkaian administrasi *Zero Tolerance* yang mengutamakan kepentingan nasional dibandingkan universalitas hak asasi manusia.

Kata Kunci : Pelanggaran HAM, *Zero Tolerance*, UNCAT, Ketidakpatuhan

ABSTRACT

The Zero Tolerance immigration policy creates human rights violations for migrants that have physical or psychological impacts that are contrary to the United States' ratification of the UNCAT. This study uses the concept of Compliance Theory by Ronald B. Mitchell. As an actor in international regulations, the United States has demonstrated a commitment to compliance as an independent self-interest of UNCAT by implementing several legal instruments for detaining foreigners. However, the lack of belief in the benefits of this convention encourages non-compliance as preference which is reflected in a series of Zero Tolerance administrations that prioritize national interests over the universality of human rights.

Keywords : *Human Rights Violations, Zero Tolerance, UNCAT, Non-compliance*

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Isu menyangkut Hak Asasi Manusia (HAM) telah menjadi suatu isu yang tumbuh dan kerap kali diperbincangkan baik dari tingkat individu, negara, hingga dunia internasional. Dalam hal ini, hakikat hak-hak dasar yang melekat di setiap manusia termasuk imigran memiliki kedudukan yang sama dengan skala prioritas tertinggi yang ditempatkan dibawah naungan jaminan internasional dalam piagam PBB. Oleh karena itu, negara-negara yang tergabung di dalamnya tidak dapat melepaskan diri dalam kepentingan isu HAM ini (Jessup 2012). Realitanya, dalam beberapa waktu terakhir salah satu negara tertinggi target incaran para imigran dunia yakni Amerika Serikat telah menunjukkan adanya pergeseran haluan Hak Asasi Manusia universal ke arah konsep hak asasi warga negara akibat kebijakan kontroversial yang ditetapkan sebagai agenda politik luar negerinya (Hijra 2019). Dalam hal ini, hadirnya perbedaan dalam pemenuhan jaminan hak antara warga negara dan warga non-negara seakan-akan telah memberi pembenaran bahwa kepemilikan hak dasar berkaitan dengan status kewarganegaraan seseorang sebagai manusia (Hata 2012).

Fenomena ini nampak sangat mencolok ketika masa transisi peralihan pemerintahan Amerika Serikat yang semula dipangku oleh Presiden Barack Obama dengan Presiden yang ke-45 yakni Donald Trump. Sebelum terpilih menjadi presiden Amerika Serikat, Trump dengan gencar melayangkan janji

kampanye dengan slogan ‘*Make American Great Again*’ yang menyoroti persoalan imigrasi di wilayah perbatasan dan isu terorisme sebagai aspek keamanan yang perlu diwujudkan untuk menghindari segala bentuk ancaman yang mengganggu stabilitas keamanan nasional (Nur Rachmat Yuliantoro, Atin Prabandari, Dafri Agussalim 2017). Dengan dorongan yang menitikberatkan pada kedatangan imigran yang tidak memenuhi persyaratan atau ilegal yang masuk ke wilayah Amerika Serikat, kekhawatiran akan keberadaan imigran ini dianggap berpotensi besar mengganggu keamanan, kedaulatan serta kehidupan warga asli jika tidak diperhatikan secara serius (A. Pujayanti 2017).

Pemunculan kembali isu imigran yang diangkat oleh Trump ini tak lepas dari fokusnya akan sejarah penyebaran kejahatan lintas perbatasan. Fenomena layaknya peredaran narkotika, perdagangan senjata ilegal, dan *human trafficking* di area selatan wilayah Amerika Serikat-Meksiko yang merebak dalam rentang waktu beberapa tahun terakhir pun turut membuatnya kembali ke permukaan dan ramai didiskusikan dalam sejumlah diskursus politik pada saat itu. Pada masa pemerintahan yang sebelumnya, tepatnya pada tahun 2015, data *US Census Bureau Community Survey* menunjukkan urutan tertinggi dominasi imigran yang memasuki wilayah Amerika Serikat berasal dari Meksiko, disusul oleh Amerika Latin, penduduk Asia, China, India serta sejumlah negara dunia lainnya (Lowther 2020). Data populasi oleh *Pew Research Center* memperlihatkan setengah dari imigran ilegal Amerika Serikat di tahun 2016 didominasi oleh 5,6 juta imigran dari Meksiko (Wang 2017).

Menanggapi fenomena tersebut, gagasan yang mengutamakan kepentingan nasional, penekanan akan semangat dan moralitas bangsa difokuskan menjadi

sarana utama dasar rezim pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden Donald Trump. Dalam dinamika proses perumusan kebijakan, elemen asing seperti imigran menjadi salah satu aspek yang ditinjau lebih lanjut akan pengaruhnya dalam perwujudan kepentingan publik. Berbekal keresahan akan kriminalitas yang hadir sebab imigran tidak berdokumen, kian mendorong Trump merealisasikan kebijakan sistematis yang bersifat mengikat dalam bidang keimigrasian. Hal ini menjadi langkah upaya penyelesaian isu yang berfokus pada pencegahan orang yang tidak sesuai ketentuan di wilayah perbatasan Amerika Serikat (Lopez 2019). Ditandai dengan disahkannya *Executive Order 13767*, Trump mulai memperketat aturan terkait imigran yang ingin tinggal di Amerika Serikat dengan mendirikan tembok perbatasan antara Amerika Serikat - Meksiko serta memberlakukan kebijakan terkait imigran sebagai strategi mengurangi penduduk tidak sah di Amerika Serikat (Archive 2017).

Selain itu dengan pertimbangan kritik keras yang dilayangkannya atas kuota penerimaan pengungsi Suriah pada tahun 2015 yang dianggap gegabah dan minim pemeriksaan yang memungkinkan celah bagi pelaku kriminal dan terorisme (Nur Rachmat Yuliantoro, Atin Prabandari, Dafri Agussalim 2017) Trump terdorong menetapkan *Executive Order 13769* sebagai dasar penanggulangan imigran untuk mencegah ancaman keamanan nasional. Kebijakan yang dikenal dengan istilah *Travel Ban* ini mengharuskan imigran dari negara – negara Muslim yang memiliki keterikatan sejarah terorisme seperti Irak, Somalia, Libya, Sudan, Syria, dan Yaman untuk tidak melakukan perjalanan ke wilayah Amerika Serikat selama 120 hari (Rizki Dian Nursita, Surwandono 2017). Lebih jauh, Trump mulai memperluas upayanya dalam menegakkan stabilitas keamanan dengan turut

menetapkan tuntutan pidana dan penahanan sebagai bagian utama dari administrasi penegakan hukum bagi imigran ilegal (International 2018).

Dinamika penangkapan dan penuntutan pidana imigran ilegal atas tindak kriminal yang dilakukan di wilayah perbatasan ini tak dipungkiri juga mendorong pemerintah memberlakukan opsi penahanan keluarga yang dikenal dengan istilah "*Zero Tolerance*" dimana semua imigran ilegal yang tiba di wilayah perbatasan Amerika Serikat diserahkan pada otoritas federal guna diadili dan ditahan keberadaannya. Dalam kebijakan tersebut, telah ditetapkan aturan pemisahan secara terpisah anak - anak, yang tiba bersama orang tua atau pendamping dalam penyerahannya kepada Departemen Kesehatan dan Layanan Kemanusiaan Amerika Serikat. Kemudian, unit keluarga ini akan dimasukkan ke tempat penampungan, atau dibawa ke rumah-rumah yatim piatu untuk menunggu proses peradilan dengan tujuan pemberian efek jera bagi imigran tanpa dokumen di wilayah perbatasan (Zuraya 2018).

Tidak dapat dipungkiri bahwa lahirnya kebijakan pemisahan keluarga ini justru memberi luka baru bagi para imigran yang terkena imbas pemberlakuan kebijakan ini. Kehilangan sebagian keluarga serta rasa cemas atas kondisi anak - anak yang berada di penampungan selama menjalani masa hukuman peradilan turut menghantui keluarga korban maupun keluarga yang berasal dari negaranya. Selain itu, munculnya kasus keluarga dengan perkiraan sebanyak 29 kasus yang tidak dapat melakukan proses reunifikasi dengan sengaja sebab penilaian atas ketidaklayakan orang tua oleh *Department of Homeland Security* (DHS) seperti menandakan adanya dugaan kriminal (Wiley 2019). Sedangkan beberapa kasus yang berhasil menjalani proses reunifikasi, diantaranya terdapat beberapa

kekeliruan seperti kesalahan pengembalian anak pernah dialami dalam penerapan kebijakan ini (Rizzo 2018). Atas tindakannya dalam menerapkan kebijakan pemisahan keluarga yang menyalahi hak asasi manusia dengan menahan ratusan ribu anak imigran dengan jangka waktu yang terkesan tarik ulur baik secara resmi maupun non-resmi, korban terdampak yakni para imigran dan anak - anak imigran dapat diklasifikasikan sebagai korban kekerasan struktural atas dugaan kriminal yang berdampak pada fisik dan psikis bagi objek kebijakan ini (Cahyani 2019).

Dominasi sosok Trump yang sangat Amerika-sentris yang ditonjolkan dengan sejumlah kebijakan populis nasionalistiknya sebagai upaya proteksi kepentingan Amerika Serikat dari segala bentuk ancaman, utamanya perihal imigran ini tak serta - merta menuai dukungan masyarakat dengan mulus. Akan tetapi, pada kenyataannya kebijakan ini justru mendapatkan banyak kontroversi, penolakan, juga kritik atas anggapan yang menilai hal ini sangat bertentangan dengan nilai - nilai bangsa Amerika Serikat sebagai tanah kebebasan dan harapan yang mengutamakan perlindungan hak asasi manusia sesuai dengan sejarah Amerika Serikat yang dibangun oleh kaum migran (A. Pujayanti 2017). Penerapan kebijakan imigrasi yang cenderung bersifat diskriminatif, rasis ,dan melahirkan kekerasan struktural bagi korban terdampak, tidak relevan akan instrumen hukum internasional yakni *The United Nations Convention Against Torture* yang diratifikasinya pada 18 April 1998 (M. J. Garcia, *The U.N. Convention Against Torture : Overview of U.S. Implementation Policy Concerning the Removal of Aliens* 2009).

Sebagai suatu aktor yang menyetujui konvensi ini sejatinya Amerika Serikat telah terikat kewajiban dalam mengambil langkah yang dapat mengakhiri penyiksaan dalam yuridiksi wilayah teritorialnya. Dalam implementasinya konvensi tersebut tidak berlaku sendiri dan membutuhkan ketentuan domestik, seperti Undang-Undang Reformasi dan Rekonstruksi Urusan Luar Negeri tahun 1998, dan beberapa aturan yang ditegakkan aparat federal. Otoritas yang ditegakkan ini mensyaratkan bahwasannya segala bentuk ekstradisi, penahanan atau penangguhan yang memungkinkan orang-orang yang terlibat tersiksa tidak dapat diterima atas dasar keamanan atau terorisme. Untuk itu jika ada pemindahan atau ekstradisi orang asing dari Amerika Serikat harus sesuai dengan kewajibannya dalam *The United Nations Convention Against Torture* (M. J. Garcia, *The U.N. Convention Against Torture : Overview of U.S. Implementation Policy Concerning the Removal of Aliens* 2009). Akan tetapi kenyataannya, implementasi perintah eksekutif Trump masih berimbas pada deportasi besar, dan pemisahan keluarga terhadap warga asing sesuai kriteria aturan yang membahayakan keutuhan Amerika Serikat. Meskipun dengan pertimbangan resiko yang diambil cukup ekstrem, pemerintahan Trump tidak goyah dan senantiasa tetap bersikukuh mempertahankan kebijakan imigrasi yang baru yang tergolong agenda politiknya tersebut (A. Pujayanti 2017).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Mengapa Amerika Serikat Melakukan Ketidakpatuhan terhadap *The United Nations Convention Against Torture* Melalui Kebijakan *Zero Tolerance* Era Donald Trump Tahun 2018-2021?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan untuk mengetahui alasan ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap *The United Nations Conventions Against Torture* atas Kebijakan *Zero Tolerance* Donald Trump Tahun 2018-2021.

1.4 Cakupan penelitian

Fokus skripsi ini adalah analisis kebijakan *Zero Tolerance* sebagai ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap *The United Nations' Conventions Against Torture* yang menyebabkan HAM migran pada masa pemerintahan Donald Trump pada tahun 2018-2021 terancam. Alasan penulis mengambil dan membatasi penelitian kebijakan imigrasi *zero tolerance* Amerika Serikat pada masa pemerintahan Donald Trump karena pada masa pemerintahannya kebijakan ini resmi diberlakukan di sekitar area Perbatasan Amerika Serikat-Meksiko. Selain itu, alasan penulis mengambil masa pemerintahan Donald Trump karena dalam menegaskan keamanan dan menindaklanjuti persoalan imigran, ia menjalankan agenda politik berbasis anti-imigran, anti-Muslim dan Nasionalisme yang terlalu kuat. Di lain sisi, kedudukan Amerika Serikat sebagai pemangku kepentingan yang telah meratifikasi *The United Nations' Conventions Against Torture* seharusnya mampu menjamin hak asasi manusia migran yang termuat di dalamnya. Namun dalam praktiknya, kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* justru menunjukkan indikasi ketidakpatuhan akan instrument hukum internasional yang mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia serius bagi migran.

1.5 Tinjauan Pustaka

Kebijakan fenomenal yang diambil Donald Trump dalam mengatasi persoalan imigran, kerap kali mendapat sorotan dari khalayak global terlebih lagi imbasnya yang dinilai menyalahi identitas Amerika Serikat sebagai negara yang menjamin kebebasan dan keamanan bagi imigran. Dalam bagian tinjauan pustaka ini, penulis akan mencoba mengambil berbagai referensi literatur dan karya ilmiah yang membahas terkait kebijakan *Zero Tolerance* yang diterapkan di Amerika Serikat pada masa pemerintahan Donald Trump, yakni konsep hak asasi manusia migran, politik keamanan perbatasan, dan kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* sebagai materi pendukung dan pembanding dalam penelitian ini.

Dalam tulisan berjudul *“Human Security And The Human Rights Of Undocumented Migrants: Systemic Vulnerabilities And Obligations Of Protection”* yang ditulis oleh Dorothy Estrada-Tanck dijelaskan bahwasanya hak asasi migran menjadi salah satu tantangan besar bagi hukum internasional baik secara praktik maupun teoritis. Keberadaan migran yang tidak berdokumen kerap kali berada pada posisi rentan dan bersinggungan dengan kesetaraan dan hak asasi universal sehingga risiko pelanggaran hak asasi kerap dijumpai olehnya. Untuk itu, kewajiban negara akan pertimbangan keamanan kelompok rentan ini harus diperhatikan lebih kuat sehingga penegakan hukum demokratis mampu terwujud. Identifikasi risiko atas hak asasi migran tidak berdokumen dan penetapan batasan pemicu kewajiban negara harus mencakup tugas pencegahan pelanggaran yang terjadi. Kewajiban positif negara dapat ditingkatkan dengan pemanfaatan interpretasi keamanan manusia sehingga ancaman kolektif yang bersinggungan dengan HAM dapat dianalisis secara terintegrasi. Dengan demikian, analisis akan

pandangan yang kerap menyoroti bahaya kelompok rentan sebagai elemen bukan warga negara dapat menegaskan kembali sifat universalitas hak asasi manusia (Estrada-Tanck 2013).

Berikutnya, dalam kajian ilmiah yang ditulis oleh Ilham Fadil yang berjudul *Analisis Karakteristik Donald Trump dalam Kebijakan Protecting The Nation from Foreign Terrorist Entry Into United States* dijelaskan bahwa gaya kepemimpinan Trump cenderung bersifat agresif dimana keberadaan *power* yang dimiliki oleh Amerika Serikat dijadikan sebagai kebutuhan yang perlu ditingkatkan. Hal ini pula dapat dilihat dengan dominasinya yang kuat atas kelompok atau individu dalam menanggapi isu tertentu. Dalam perumusan kebijakan sebagai aktualisasi tanggung jawab akan upaya peningkatan stabilitas keamanan nasional Amerika Serikat, Trump tak segan melakukan kecaman ataupun sikap permusuhan bagi pihak yang memiliki kemungkinan menghambat implementasi kebijakan yang telah ditetapkan di masa pemerintahannya. Trump juga memperlihatkan sikap tidak percaya atas orang lain yang ditunjukkannya dalam memposisikan imigran sebagai suatu faktor ancaman bagi Amerika Serikat sehingga dapat dipahami bahwa kompleksitas konseptual yang dimiliki oleh Trump rendah (Fadil 2020).

Selanjutnya, Taufik dan Sundari Ayu Pratiwi dalam tulisannya berjudul *American First : Kebijakan Donald Trump dalam Pembatasan Kaum Imigran ke Amerika Serikat* telah memaparkan bahwa prinsip *American First* yang menjadi dasar kebijakan Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Donald Trump tergolong kedalam *selective isolationism*. Dalam hal ini, penetapan kebijakan dilatarbelakangi atas permasalahan ekonomi dan sosial, cenderung menempatkan isu imigrasi ke dalam arti lebih sempit sebagai keamanan nasional. Oleh karena itu,

keterlibatan Amerika Serikat dalam struktur internasional terbatas dan lebih mengutamakan orientasinya pada kepentingan domestik. Praktiknya pemilihan kerja sama internasional ditekankan untuk mendukung keterlibatannya Amerika Serikat demi kepentingan masyarakat, dan mengabaikan perjanjian ataupun kerja sama yang dianggap merugikan. Fenomena ini nyata berimbas pada kebijakan pembatasan imigran untuk masuk ke Amerika Serikat. Penggunaan doktrin baru dengan gaya dan karakteristik kepemimpinan lama dengan narasi *American First* tidaklah selaras dengan masyarakat modern Amerika Serikat yang demokratis. Hal ini pun jelas bertentangan dengan prinsip Amerika Serikat yang menjunjung tinggi hak dan keberadaan kaum imigran yang banyak berkontribusi membangun negara ini (Taufik 2021).

Dalam tulisan yang berjudul “*Kecenderungan Kebijakan Imigrasi Amerika Serikat di Era Pemerintahan Donald Trump*” karya Yohanes Wiliam Santoso dijelaskan bahwa di masa pemerintahan Donald Trump Amerika Serikat cenderung mengalami pergeseran ke arah nativisme dalam proses perumusan kebijakan sehingga sisi bangsa imigran perlahan mulai melemah dominasinya. Sikap nasionalisme populis Trump yang lahir sejak sebelum pemilihan presiden Amerika Serikat telah memposisikan imigran asal Meksiko sebagai akar permasalahan sosial. Selain itu, Trump dinilai telah mengabaikan basis neoliberal dan multikultural yang selama ini telah diusung oleh partai Demokrat. Narasi-narasi populis yang dilayangkan Trump akan isu sosial dan lemahnya keamanan di area perbatasan secara tidak langsung telah menghadirkan konstruksi baru yang menunjukkan diferensiasi *self* and *others*. Dengan menggunakan forum dan diskursus formal maupun informal yang menyerukan *self* dalam konotasi positif

dan *others* sebagai suatu hal yang negatif, Trump telah mengembangkan agendanya menjadi lebih luas namun bergeser dari nasionalisme *civic* menjadi nasionalisme etnis yang mendorong munculnya nativisme rasis (Santoso 2019).

Dijelaskan dalam literatur lainnya yang berjudul “*Kebijakan Imigrasi Zero Tolerance Amerika Serikat: Analisis Kekerasan Struktural*” yang ditulis oleh Karina Utami Dewi dan Desti Putri Cahyani, kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* yang diberlakukan Trump guna mengurangi imigran ilegal yang masuk ke Amerika Serikat dengan tujuan memberi efek jera tak dipungkiri memunculkan banyak sekali fenomena yang mengharuskan adanya pemisahan keluarga. Akibatnya, korban terdampak layaknya anak – anak yang berada di dalam penampungan ataupun orang tua imigran yang sedang ditahan atau diadili cukup mendapat luka batin bahkan fisik yang dapat dikategorikan sebagai kekerasan struktural atas praktek dan dugaan kriminal yang berdampak nyata bagi objek kebijakan ini. Dalam perumusan kebijakan *Zero Tolerance* ini terdapat dorongan sengaja dan tidak sengaja yang menjadi penyebab kekerasan ini. Kesengajaan ini diduga terjadi atas sentimen yang timbul dari rasialisme yang membuat imigran mendapatkan sikap diskriminasi sedangkan dorongan ketidaksengajaan yang melahirkan kekerasan diperkirakan timbul akibat inisiatif kebijakan yang bertujuan untuk mendapatkan kesejahteraan ekonomi dan penegakan keamanan nasional (Cahyani 2019).

Jika dilihat dari beberapa tulisan literatur yang telah dipaparkan dalam tinjauan pustaka tersebut, analisis penelitian skripsi ini akan melengkapi tulisan – tulisan dan penelitian sebelumnya yang belum membahas persoalan Kebijakan

Zero Tolerance Amerika Serikat sebagai langkah penanganan persoalan imigran pada masa pemerintahan Donald Trump dan pengaruhnya terhadap hak asasi manusia migran yang terkena imbas kebijakan ini. Dalam penelitian skripsi ini, penulis akan berfokus pada analisis kebijakan imigrasi Amerika Serikat di masa pemerintahan Donald Trump tahun 2018-2021 dengan menggali aspek kepatuhannya dalam regulasi internasional yang telah diratifikasinya dan pelanggaran HAM migran yang lahir akibat bentuk ketidapatuhannya melalui Kebijakan *Zero Tolerance*. Dengan demikian, dapat diketahui bentuk pelanggaran hak asasi manusia migran oleh Amerika Serikat sebab ketidapatuhannya terhadap *The United Nations Conventions Against Torture* atas realisasi kebijakan tersebut.

1.6 Kerangka Pemikiran

Compliance Theory

Untuk menjawab rumusan masalah yang telah dituliskan sebelumnya, landasan konseptual yang digunakan dalam penelitian ini ialah *Compliance Theory* yang dikemukakan oleh seorang cendekiawan bernama Ronald B. Mitchell. Dalam buku yang telah dituliskannya, Mitchell mengkategorikan lima perilaku negara dalam regulasi internasional. Perilaku tersebut terdiri dari *compliance as an interdependence self-interest*, *compliance as an independent self interest*, ketidapatuhan sebagai preferensi, ketidapatuhan sebab kemampuan, serta ketidapatuhan dengan ketidaksengajaan. Adapun penjelasannya sebagai berikut (R. B. Mitchell 1996) :

- Kepatuhan sebagai kepentingan pribadi yang saling bergantung (*compliance as an interdependent self interest*) ialah bentuk tindakan patuh yang muncul karena harapan jangka panjang yang digantungkan

dalam suatu perjanjian dimana dampak kepatuhan ini berkaitan dengan kepentingan aktor yang lainnya. Pada praktiknya koordinasi antar aktor menjadi kunci keseimbangan suatu keputusan sehingga dilemma bersama mampu dihindarkan. Distribusi kekuatan dalam perundingan kesepakatan yang melibatkan kepentingan publik ini mencerminkan sifat yang bersifat serupa bagi aktor yang terlibat. Dengan kesadaran dan kepercayaan akan kekuatan tindakan kolektif, kesepakatan yang dicapai akan berorientasi pada keuntungan bersama. Untuk itu, besarnya harapan antar aktor akan keterikatan ini meyakinkan bahwa strategi yang terbaik untuk dilakukan adalah patuh dan bukan untuk melanggar.

- Kepatuhan sebagai kepentingan pribadi yang independen (*compliance as an independent self interest*) merupakan suatu tindakan patuh suatu negara atau aktor pada perjanjian sebab keyakinannya akan kepentingan nasional yang digantungkannya. Dalam proses perundingan ini, negara yang menghadiri perjanjian internasional kerap mempromosikan kepentingannya untuk menghindari kewajiban hukum yang memiliki potensi bahaya untuknya. Kesepakatan konsesual antar aktor pun menunjukkan keberhasilan relatif suatu pemangku kebijakan dalam memajukan kepentingannya. Untuk itu, aktor cenderung mematuhi perjanjian karena tidak perlunya perubahan perilaku. Dengan demikian, apabila suatu perjanjian berhasil aktor tersebut dapat membebaskan penyesuaian bagi negara yang lainnya.
- Ketidakpatuhan sebagai preferensi (*non-compliance as preference*) yaitu tindakan tidak patuhnya suatu aktor dalam perjanjian karena

kurangnya keyakinan akan manfaat hasil kesepakatan. Dalam hal ini, besarnya tekanan domestik dan internasional dalam sesuatu kesepakatan mengharuskan aktor untuk ikut andil menandatangani kesepakatan. Aktor mungkin melihat bahwasannya sebagian besar aturan dalam perjanjian mengikat kepentingan mereka, untuk itu penjatuhan klaim persetujuan memiliki kecenderungan patuh pada sebagian besar tersebut tapi tidak secara keseluruhan. Dalam ketidakpatuhan ini terdapat tiga asumsi untuk memahaminya. Pertama, aktor mungkin berperan sebagai *free rider* klasik yang menghargai manfaat kepatuhan aktor lain dan berusaha menghindari konsekuensi kepatuhannya sendiri. Kedua, dalam aktor mungkin memahami kepatuhan bagi dirinya sendiri dan aktor lain namun dalam pelaksanaannya terdapat masalah sosial lain yang mendesak. Ketiga, aktor mungkin menilai bahwa kepatuhan tidaklah memiliki manfaat yang nyata.

- Ketidakpatuhan sebab kemampuan (*non-compliance due to incapacity*) merupakan suatu tindakan dimana aktor telah melakukan untuk mengupayakan kepatuhan namun gagal sebab kurangnya kapasitas yang dimilikinya. Pelanggaran ini kerap didasari ketidakmampuan finansial, administratif ataupun teknologi, juga pengaruh konteks sosial dan budaya dalam penegakannya.
- Ketidakpatuhan sebagai ketidaksengajaan (*non-compliance due to inadvertence*) adalah tindakan dimana suatu aktor yang telah dengan sepenuh hati menyetujui perjanjian dan berusaha patuh dalam aturan, tetapi gagal memenuhi standar dari perjanjian.

Atas paparan landasan konseptual tersebut, analisis penelitian ini akan mempergunakan *Compliance Theory* sebagai mata pisau pembahasan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Berdasarkan landasan konseptual tersebut, penulis akan mengidentifikasi kategori jenis perilaku Amerika Serikat dalam menyikapi konvensi internasional yang telah disepakati. Dengan demikian, dapat diketahui bentuk-bentuk pelanggaran HAM migran atas ketidakpatuhan perilaku Amerika Serikat dengan *The United Nations Conventions Against Torture* yang telah ditandatanganinya.

1.7 Argumen Sementara

Pemberlakuan kebijakan populis nasionalistik dalam imigrasi yakni *Zero Tolerance* pada masa pemerintahan presiden Donald Trump yang mengacu pada stabilitas keamanan negara tak dipungkiri justru membawanya pada praktik pemisahan keluarga yang mengakibatkan luka fisik dan batin bagi korban terdampak. Dengan diimplementasikannya kebijakan ini, Amerika Serikat dinilai telah melakukan kesalahan besar yang menunjukkan ketidakpatuhan secara preferensi atas ratifikasinya terhadap hak asasi manusia migran dalam *The United Nation Conventions Against Torture*. Kurangnya keyakinan akan manfaat kesepakatan dan minimnya ketegasan implementasi UNCAT mendorong Amerika Serikat melakukan ketidakpatuhan yang berimbas pada gagalnya dalam pemenuhan hak-hak fundamental bagi para migran.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini metode penelitian yang digunakan yakni metode penelitian kualitatif yang menghasilkan data deskriptif berupa gambaran tertulis dari sumber yang diamati dalam suatu penelitian. (Moeleong 2006). Alasan penulis menggunakan jenis penelitian ini ialah hasil analisis dari metode penelitian kualitatif mampu menjelaskan fenomena terkait subjek maupun objek yang diteliti yang mampu menjadi upaya pemecahan rumusan masalah sehingga mampu memberi manfaat dalam dunia ilmu pengetahuan yang berkaitan.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini ialah Pemerintah Amerika Serikat yang menjadi aktor utama yang menandatangani *The United Nations Convention Against Torture*, serta pemangku kebijakan dalam perumusan, penerapan hasil keputusan kebijakan imigran *Zero Tolerance*. Sedangkan objek yang dipergunakan dalam analisis ini ialah hak asasi manusia migran atas penerapan kebijakan imigrasi *Zero Tolerance*.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis lebih menggunakan metode pengumpulan data dari sumber sekunder sebagai sarana penguatan data terhadap isu serta rumusan masalah penelitian yang telah ditetapkan. Data sekunder ini yang diperoleh melalui riset juga studi kepustakaan melalui bantuan media cetak dan media internet yang

mengacu pada data – data resmi, jurnal, laporan, ketetapan pers, surat kabar hingga artikel kredibel yang berkaitan.

1.8.4 Proses Penelitian

Proses penelitian ini meliputi proses pengumpulan data dari sumber sekunder yang merujuk pada dokumen, artikel periodical, karya ilmiah, ketetapan pers yang relevan dengan isu yang diangkat. Setelah itu, data tersebut disaring guna mendapatkan kualifikasi dan jawaban sementara dari topik permasalahan yang telah ditetapkan. Selanjutnya, data tersebut dihubungkan dan dievaluasi dengan landasan teori yang digunakan, dikembangkan dengan rumusan masalah yang telah tertulis, sehingga laporan hasil penelitian menjadi pembahasan yang mampu menjawab dan mampu memberi penjelasan yang relevan dengan topik terkait.

1.9 Sistematika Pembahasan

BAB 1 : PENDAHULUAN

Pada bab ini, dipaparkan penjelasan terkait latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, serta argumen sementara.

BAB 2 : THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TORTURE SEBAGAI INSTRUMEN HUKUM INTERNASIONAL DAN KEBIJAKAN IMIGRASI *ZERO TOLERANCE* DI MASA DONALD TRUMP

Dalam bab pembahasan ini akan dijelaskan bagaimana *The United Nations Convention Against Torture* menjadi instrumen hukum internasional, Komponen

Kebijakan Imigrasi *Zero Tolerance* Amerika Serikat di masa pemerintahan Donald Trump dan implementasi kebijakan imigrasi tersebut.

BAB 3 : ANALISIS PELANGGARAN HAM MIGRAN SEBAGAI BENTUK KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT ATAS THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TORTURE MELALUI KEBIJAKAN IMIGRASI *ZERO TOLERANCE*

Pada bab pembahasan yang selanjutnya ini, akan dijelaskan bagaimana pengaruh ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap *The United Nations Convention Against Torture* dan pengaruhnya pada pelanggaran hak asasi manusia migran sebagai suatu unit/entitas yang seharusnya mendapatkan hak-hak fundamental.

BAB 4 : PENUTUP

Dalam bab ini dipaparkan hasil akhir dari penelitian dan analisis yang telah dilakukan yang akan disajikan berupa kesimpulan ringkas keterkaitan dari variabel yang telah ditentukan dengan permasalahan penelitian. Selain itu, dalam bab ini pula terdapat saran atau rekomendasi dan kesimpulan terkait langkah yang dapat diambil dalam mengatasi permasalahan yang diangkat, seperti halnya kajian lebih lanjut sebagai upaya perluasan penelitian yang telah dilakukan.

BAB 2
THE UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TORTURE
SEBAGAI INSTRUMEN HUKUM INTERNASIONAL DAN
KEBIJAKAN IMIGRASI *ZERO TOLERANCE* DI MASA DONALD
TRUMP

2.1. *The United Nations Conventions Against Torture* sebagai Instrumen Hukum Internasional

The United Nations Conventions Against Torture (UNCAT) ditetapkan oleh Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1984 dan diberlakukan pada tahun 1987. Konvensi ini merupakan sebuah instrumen hukum internasional yang menyatakan penentangannya atas segala bentuk penyiksaan di seluruh dunia, dimana didalamnya telah dijelaskan kewajiban negara aktif untuk mengambil langkah efektif pencegahan penyiksaan di wilayahnya. Selain itu, pemulangan paksa (*refouler*) atau ekstradisi seseorang ke negara lain yang berhadapan langsung dengan risiko penyiksaan pun tidak diperbolehkan. Untuk itu, segala bentuk penghukuman yang tidak manusiawi, atau tindakan yang merendahkan martabat manusia yang merujuk pada kesewenang-wenangan yang timbul untuk tujuan tertentu harus ditangani dengan serius (UNCHR 1984).

Ratifikasi instrumen ini oleh negara-negara yang terlibat sejatinya tak lepas dari sejumlah alasan yang mendasar, adapun diantaranya ialah keyakinan akan sifat konvensi sebagai pemandu perbaikan bertahap terkait larangan penyiksaan, pencegahan dan sistematika penghukuman untuk korban yang terlibat. Selain itu, diantara perjanjian HAM yang lainnya, UNCAT memiliki langkah praktis yang memerikan keleluasaan memadai terhadap negara untuk menyesuaikan konteks

nasional yang dimilikinya. Konvensi ini pun memperkuat supremasi hukum dan administrasi peradilan sehingga penegakan hukum dapat ditegakkan secara efektif dan menghasilkan fasilitas penahanan yang dikelola dengan aman dan baik. Ratifikasi instrumen ini juga mampu mendefinisikan kembali hubungan antara Negara dengan warganya. Dalam hal ini, negara memiliki ruang untuk memperbaiki insiden kekerasan ataupun kebijakan diskriminatif sehingga tiap individu memiliki hak menyuarakan kebenarannya. Dengan demikian, kesadaran akan perilaku pencegahan penyiksaan dapat ditingkatkan (Initiative 2023).

Jika dilihat dengan seksama analisis pemahaman UNCAT terbagi dalam beberapa kategori. Pada Pasal 1 UNCAT, penyiksaan dengan jelas didefinisikan sebagai suatu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, sehingga timbul penderitaan atau rasa sakit baik fisik maupun mental pada seseorang untuk mendapatkan pengakuan darinya atau orang ketiga dengan menghukumnya atas perbuatan yang telah dilakukan. Tindakan penyiksaan yang tercakup dalam Konvensi ini ditimbulkan atas hasutan, atau persetujuan tanpa sepengetahuan pejabat publik atau orang lain yang memiliki kapasitas yang resmi. Lebih lanjut, pemahaman akan penyiksaan sebagai bentuk perlakuan yang kejam diperjelas dengan Pasal 16. Pada pasal ini, pihak yang terlibat dalam Konvensi berkewajiban mencegah tindakan hukum yang kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat di wilayah manapun di bawah yuridiksinya sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 (UNCHR 1984).

UNCAT memiliki tujuan mengkriminalisasi semua bentuk penyiksaan. Hal ini ditunjukkan dalam Pasal 4 yang menunjukkan kewajiban negara dalam memastikan segala bentuk penyiksaan sebagai pelanggaran hukum pidananya, karena sifatnya

yang berat. Pada Pasal 5 dinyatakan bahwa negara pihak Konvensi harus mengambil sejumlah langkah penegakan yuridiksi apabila terjadi pelanggaran yang dijelaskan pada Pasal 4. Pelanggaran yang dimaksudkan diantaranya, kejahatan yang dilakukan dalam wilayah yuridiksi dengan kapal atau pesawat yang terdaftar di negara tersebut, tersangka pelaku pelanggaran adalah warga negara tersebut, korban pelanggaran merupakan warga negara tersebut jika negara itu menganggapnya *appropriate*, atau tersangka berada di wilayah manapun di bawah yuridiksinya dan negara tidak menekstradisinya sesuai Pasal 8, yang menunjukkan penyiksaan sebagai suatu pelanggaran yang dapat diekstradisi (UNCHR 1984).

Lebih lanjut, dalam Pasal 16 negara yang menandatangani kesepakatan ini wajib mencegah tindakan hukum yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat di setiap wilayah yuridiksinya sesuai ketentuan instrumen hukum internasional lain ataupun hukum nasional yang berlaku. Dengan demikian, pasal ini tidak menjelaskan secara spesifik syarat implementasi UNCAT. Jika dalam implementasi UNCAT, terjadi perselisihan dalam penafsiran atau penandatanganan Konvensi yang tidak dapat diselesaikan dengan perundingan, Pasal 30 menunjukkan bahwa permintaan permasalahan ini dapat diajukan ke arbitrase. Dengan demikian, jika dalam waktu enam bulan permintaan arbitrase tidak disepakati oleh organisasi maka perselisihan tersebut dapat dibawa ke Mahkamah Internasional (UNCHR 1984).

2.1.1 Ratifikasi Amerika Serikat terhadap The United Nations Conventions Against Torture

Amerika Serikat telah menandatangani *The United Nations Conventions Against Torture* sejak April 1988 dan meratifikasinya pada 21 Oktober 1994

(OHCHR 1994). Dalam ratifikasi instrumen internasional ini, Amerika Serikat memperlihatkan bahwa Pasal 1 sampai 16 UNCAT tidak dapat berdiri sendiri sehingga perlu didukung oleh otoritas yang berlaku. Dalam memberikan persetujuan pada UNCAT, Senat Amerika Serikat memberikan pemahaman rinci atas definisi penyiksaan dalam Konvensi. Pasal 4 dan 5 UNCAT, Kongres menyatakan bahwa tidak ada ketentuan baru yang dipergunakan untuk mengkriminalisasikan penyiksaan yang dilakukan dalam wilayah yuridiksi Amerika Serikat. Tindakan ini dapat diasumsikan bahwa aspek tersebut telah tercakup dalam Undang-Undang federal dan ketentuan negara bagian yang berlaku (Definition of Torture Under 18 U.S.C. §§ 2340–2340A 1994).

Berkenaan dengan Pasal 16, Senat menyatakan bahwa Amerika Serikat menganggap dirinya memiliki keterikatan dalam pencegahan tindakan hukum yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat sesuai dengan Amandemen Konstitusi Amerika Serikat ke-5, ke-8 atau ke-14 sebagai panduan hukum yang berlaku (M. J. Garcia, *The U.N. Convention Against Torture: Overview of U.S. Implementation Policy Concerning the Removal of Aliens* 2006). Sejumlah Amandemen ini ditetapkan dalam konteks yang berbeda-beda. Amandemen kelima menjadi dasar pengendalian pihak yang terlibat dalam bidang interogasi, pra-sidang serta kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Federal Amerika Serikat (*Rochin v. California*, 342 U.S. 165 1952). Amandemen kedelapan dengan tegas melarang penggunaan hukuman yang kejam dan tidak biasa sebagai bentuk tindakan pidana (Levy 2022). Selain itu, Amandemen keempatbelas menjadi pedoman kewajiban negara bagian Amerika Serikat yang menjadi klausa proses

perlindungan orang asing dari pelanggaran tindak yang kejam dan tidak biasa pada amandemen kedelapan (Robinson v. California, 370 U.S. 660 June).

Pemahaman terhadap Pasal 16 UNCAT dapat ditafsirkan kedalam salah satu dari dua cara. Cara pertama dapat diketahui bahwa Amerika Serikat telah setuju dan menyatakan keterikatannya dengan Pasal 16 UNCAT namun hanya sebatas memaknai perlakuan kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat dilarang secara konstitusional. Dalam hal ini, meskipun Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan bahwa ketetapan ini tetap berlaku untuk Warga Negara yang berada di luar negeri, maka pejabat publik Amerika Serikat mampu melindungi mereka dari perlakuan dan hukuman ekstrateritorial yang telah dilarang oleh Konstitusi (Reid v. Covert, 354 U.S. 1 1957). Kedua, perlindungan terhadap hukuman kejam dan tidak biasa dapat diberlakukan kepada warga non-negara di bawah konstitusional meskipun tidak secara penuh, jika telah memasuki di lingkup wilayah yang berada dalam kendali Amerika Serikat (United States v. Verdugo-Urquidez, 494 U.S. 259 1990). Amerika Serikat memilih keluar dalam proses penyelesaian sengketa pada Pasal 30 dari UNCAT dan menyatakan ketidakterikatannya dalam pasal tersebut. Meskipun demikian, Amerika Serikat tetap memiliki hak persetujuan khusus untuk mengikuti prosedur arbitrase lainnya dalam penyelesaian kasus tertentu yang berkenaan dengan UNCAT (UMN 1990).

2.2. Kebijakan Imigrasi *Zero Tolerance* Donald Trump tahun 2018-2021

Karakteristik yang mengakar dari dalam diri Trump cenderung menunjukkan sisi *aggressive leader* dimana dirinya kerap menonjolkan prinsip yang menjunjung tinggi rasa nasionalisme yang mengedepankan kepentingan keamanan

nasional Amerika Serikat sebagai dasar utama kebijakan dalam agenda politiknya. Kepercayaan diri yang tinggi akan kemampuannya mengontrol sesuatu peristiwa ditandai Trump dengan kemantapannya dalam mengambil tanggung jawab atas perumusan, penetapan, pengawasan dan upaya mempertahankan kebijakan politik sebagai solusi konkrit atas suatu isu yang berkembang (Fadil 2020).

Di bawah kepemimpinan Trump, pelaksanaan politik Amerika Serikat cenderung menggunakan metode unilateralisme dimana tindakan dalam penegakan kepentingan nasional memiliki orientasi ke dalam yang lebih besar sehingga penekanan akan keunggulan negara menjadi acuan pembuatan kebijakan yang sepihak (A. Pujayanti 2017). Melalui otoritas yang dipegang oleh Trump, Amerika dipandang sebagai negara tujuan migrasi yang memiliki kebijakan ketat dengan indikator yang berpacuan pada nasionalisme, anti muslim, dan anti-imigran (Taufik 2021). Fenomena ini tak lepas dari stigma keberadaan imigran khususnya Meksiko ke Amerika Serikat yang kerap menjadi akar permasalahan baik segi ekonomi, sosial maupun keamanan. Dengan dominasi 60% imigran ilegal dari Meksiko dan 20% imigran dari negara Amerika Latin yang lain, warga Amerika Serikat harus bersaing memperoleh lapangan pekerjaan dengan imigran (Hill 2011).

Kondisi seperti ini pun menjadi semakin rumit saat bersinggungan dengan kekhawatiran akan persebaran angka kriminalitas yang membengkak dalam kurun waktu terakhir. Jika tidak diperhatikan dengan serius, imigran ini mampu memberi dampak buruk bagi masyarakat jika tidak diperhatikan dengan seksama (Taufik 2021). Oleh karena itu, aktualisasi nyata pencegahan hal tersebut diwujudkan dalam kebijakan *Zero Tolerance* yang berimbas pada penahanan keluarga di wilayah

perbatasan sekitar area Pelabuhan Amerika Serikat dengan menekankan pada *punishment* dan *reward* (Cahyani 2019).

2.2.1 Dasar Hukum Penegakan Kebijakan Imigrasi *Zero Tolerance*

Sejatinya, perumusan sistem kebijakan *Zero Tolerance* diadopsi dari tiga bagian penting kerangka hukum, ketiga bagian itu terdiri dari *Flores Settlement Agreement (FSA)* 1997, *The Homeland Security Act* 2002, serta *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act* atau TVPRA 2008 (Humphrey 2021). Dasar ketetapan pertama, FSA diajukan pertama kali pada tahun 1985 sebagai bentuk perlawanan migran untuk memperjuangkan jaminan hak bagi anak-anak pendamping atas prosedur perawatan, penahanan dan proses pelepasan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Selang beberapa waktu perundingan, perjanjian ini berhasil mencapai kesepakatan pada tahun 1997 dengan hasil yang menyatakan bahwa anak yang berada dalam pengawasan pemerintah harus ditahan, namun tidak dalam aturan yang bersifat membatasi (*Stipulated Settlement Agreement Flores v. Reno* 1997).

Tak hanya itu, dalam ketetapan ini dijelaskan bahwa *Immigration and Naturalization Service (INS)* pun memiliki kewajiban untuk memperlakukan semua anak yang berada di bawah pengawasannya dengan hormat dan bermatabat dengan aturan yang tidak membatasi dan sesuai kebutuhan khusus anak tersebut. INS pun menyatakan, apabila terdapat perlakuan tidak baik terhadap anak di bawah umur dalam jaminan peradilan imigrasi atau keamanannya, maka INS akan melepaskan anak tersebut darinya tanpa penundaan yang tidak perlu. Kesepakatan yang telah disetujui setelah dilayangkannya tuntutan yang diajukan atas perlakuan INS terhadap imigran ini jelas menunjukkan tanggung jawab administrasi dalam proses

perawatan, penahanan, dan reunifikasi anak-anak dalam tahanan federal (The Flores Settlement 1997). Standar ini menyiratkan bahwa anak-anak pendamping imigran ilegal tidak akan ditempatkan pada fasilitas yang sama dengan orang dewasa (Humphrey 2021).

Selanjutnya ketentuan kedua *The Homeland Security Act* 2002 hadir tepat lima tahun setelah kesepakatan tersebut disahkan sebagai dasar pedoman pembentukan *Department of Homeland Security* setelah *Immigration and Naturalization Service (INS)* resmi dibubarkan. Ketentuan ini menjadi acuan peralihan wewenang atas pemrosesan dan perawatan anak yang semula dipegang oleh INS menjadi *Office of Refugee Resettlement (ORR)* dan dibawah naungan dari *Departement of Health and Human Services (HHS)*. Ditindaklanjuti dengan disahkannya *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act* atau TVPRA 2008, ketentuan ini disahkan dengan dua pertimbangan prosedur pemrosesan anak di bawah umur tanpa pendamping. Pertama, jika anak migran ilegal berasal dari negara yang berdekatan seperti Kanada atau Meksiko maka anak tersebut harus dipulangkan tanpa alasan permintaan suaka, namun jika tidak anak tersebut akan dipindahkan ke tahanan ORR. Pertimbangan yang kedua, jika ada anak migran ilegal yang berasal bukan dari negara yang bersebelahan, maka anak ini akan di tempatkan pada tahanan ORR dalam waktu 72 jam setelah penangkapan (Amuedo-Dorantes 2016).

Hingga tahun 2015, Dolly Gee selaku Hakim Distrik Amerika Serikat menyatakan kembali bahwa FSA masih berlaku bagi anak imigran yang di bawah umur tanpa pendamping yang tertangkap bersama orang tuanya di sekitar perbatasan. Di bawah naungan Presiden Donald Trump ketentuan FSA telah

berulang kali diajukan banding sebab hal tersebut menghambat pemerintah dalam mencegah imigran tidak berdokumen (Veronica Stracqualursi 2019). Sesaat setelah *Zero Tolerance* diberlakukan dan mengharuskan pemisahan keluarga dalam menunggu proses pidana, kritik dari anggota Kongres dan masyarakat mendorong Trump untuk mengeluarkan perintah eksekutif yang memperlihatkan pernyataan bahwa penjagaan keluarga harus tetap bersama (Kopan 2018).

Sejalan dengan memorandum tersebut, permintaan akan perubahan FSA tetap diajukan dengan tujuan memberi fleksibilitas kepada administrasi federal dalam menangani isu imigran ini (Foran 2018). Pemerintah federal dengan kuat menyatakan akan penahanan imigran dewasa seharusnya tidak hanya sampai akhir proses pidana, akan tetapi juga sampai akhir permintaan suaka sehingga hal ini memungkinkan waktu yang berbulan-bulan. Menanggapi hal tersebut, Jaksa Amerika Serikat menolak permintaan administrasi yang dilayangkan dengan pertimbangan perlakuan yang tidak pantas. Pada September 2018, administrasi Trump kembali meluncurkan serangkaian peraturan federal untuk membatalkan FSA (Veronica Stracqualursi 2019).

2.2.2 Garis Waktu Penegakan Kebijakan Imigrasi *Zero Tolerance*

Dinamika serangkaian proses penegakan kebijakan imigrasi oleh pemerintah federal dan aturan penahanan anak sejatinya memiliki beberapa komponen. Komponen-komponen ini terbagi menjadi sejumlah tindakan utama *Department of Justice (DOJ)* dalam tuntutan tindak pidana, *Department of Health and Human Services (HHS)* dalam meningkatkan upaya kemanusiaan, dan *DHS* dalam mengamankan area perbatasan, meningkatkan peraturan imigrasi federal dan pengelolaan fasilitas penahanan (DOJ, Review of the Department of

Justice's Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services 2021). Dalam praktiknya, sejumlah kejadian penting turut menggambarkan apa dan bagaimana kebijakan ini dijalankan.

Tabel 2. 1 Garis Waktu Implementasi Kebijakan *Zero Tolerance*

Waktu Penetapan	Peristiwa
Maret 2017 - November 2017	Simulasi pemisahan keluarga dan tuntutan pidana imigran ilegal di sekitar perbatasan Amerika Serikat-Meksiko.
Awal tahun 2018	Terjadi lonjakan kedatangan migran ilegal di perbatasan Amerika Serikat-Meksiko.
26 Februari 2018	Pengajuan gugatan atas ICE (<i>Ms.L vs ICE</i>) atas pemisahan keluarga.
Maret 2018	Perluasan gugatan menjadi <i>Class Action</i> .
6 April 2018	Pemberlakuan Kebijakan Imigrasi <i>Zero Tolerance</i> .
26 Juni 2018	Pemerintah melakukan reunifikasi sebagai tanggapan gugatan <i>Class Action</i> .
Juli 2018	Penolakan perubahan FSA.
September 2018	FSA berhasil diakhiri sebagai dasar pembatasan penahanan keluarga pada kamp imigrasi.
Desember 2018	Pemisahan keluarga masih terus berlanjut meski sempat diberhentikan sementara.
Januari 2019	OIG HHS merilis laporan terkait tantangan pemerintah dalam identifikasi anak yang terpisah.

14 Februari 2019	<i>Texas Civil Rights Project</i> mengeluarkan laporan data wawancara pemisahan keluarga dimana dalam fenomena ini data tidak dihitung DHS pada statistiknya.
November 2019	Inspektur DHS menjelaskan kendala fungsionalitas teknologi CBP.
29 Oktober 2020	<i>The House Judiciary Committee</i> merilis investigasi <i>Zero Tolerance</i> yang telah diberlakukan selama 21 bulan

Kejadian awal ini dapat dilihat sebelum kebijakan *Zero Tolerance* resmi diberlakukan, praktik pemisahan keluarga telah dimulai tepat pada Maret 2017 hingga November 2017 di El Paso, wilayah perbatasan yang terbentang diantara Meksiko dan Texas. Pada saat itu, tindakan patroli di wilayah perbatasan oleh *U.S. Customs and Border Protection (CBP) DHS* dilakukan untuk mengamankan orang-orang ilegal yang mencoba memasuki wilayah otoritas di luar pelabuhan dengan indikasi tindakan kriminal dan penentuan status imigrasinya sebelum memasuki administratif federal yang berkaitan dengan DOJ. Hal ini pun menjadi pertimbangan kesesuaian kasus oleh *US Atoorney Office (USAO)* dalam proses tuntutan pidana (DOJ, Review of the Department of Justice's Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services 2021).

Pada tinjauan awal praktik penangkapan migran ilegal ini, kajian internal dari DOJ menyatakan bahwa akan terdapat dilema nyata atas pemberlakuan kebijakan *Zero Tolerance* yang dihadapi jaksa dan pemangku kepentingan lainnya

sebab tingkat kapabilitas agen federal kurang mumpuni dalam upaya reunifikasi keluarga. Namun, hal ini tak turut mendorong DOJ mengkaji lebih dalam konsekuensi buruk lainnya yang lahir sebab program simulasi tuntutan pidana ini (Review of the Department of Justice's Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services 2021). Di awal tahun 2018 lonjakan jumlah kedatangan keluarga migran di wilayah perbatasan Amerika Serikat-Meksiko yang relatif tinggi didominasi oleh kaum pencari suaka yang mana beberapa darinya dilakukan secara ilegal di sekitar perbatasan area masuk Amerika Serikat (Bruno 2019). Untuk menghadapi hal tersebut, pemerintah Amerika Serikat pada 6 April 2018, Jeff Sessions selaku Jaksa Agung Amerika Serikat resmi memberlakukan kebijakan *Zero Tolerance* untuk mencegah dan mengatasi arus migrasi tanpa izin dan mengurangi beban dalam dinamika pemberian suaka (Olivia Solon 2018).

Di bawah kebijakan ini, DOJ menyatakan bahwa orang asing yang tertangkap atas tindak kriminal yang melintasi perbatasan secara ilegal baik para pencari suaka atau migran yang datang bersama anak-anak yang di bawah umur harus menjalani serangkaian proses hukum yang berlaku. DOJ selaku aparat penegakan hukum dapat menjatuhkan tuntutan atas migran yang telah dikecualikan sebagai perwakilan penegakan undang-undang yang telah disahkan (Kandel 2021). Dalam tindak pidana ini, USAO akan meninjau kasus ini untuk memutuskan penerimaan tuntutan atau penolakan tuntutan tersebut. Menurut panduan tuntutan federal oleh DOJ, USAO dapat melakukan penolakan atas kasus masuk dari imigran ilegal dalam peradilan dengan beberapa alasan seperti bukti yang tidak mencukupi atau keterbatasan sumber daya akan kelola prioritas kasus lokal. Jika

USAO telah menerima tuntutan, jaksa dapat membebaskan pelanggran atau tindak kriminal jika ada situasi yang memberatkan. pembebanan kasus migran ilegal yang bersifat umum akan diteruskan ke Hakim Magistrat dan kasus yang termasuk kedalam kejahatan ke Hakim Distrik Amerika Serikat (DOJ, Review of the Department of Justice's Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services 2021).

Setelah kebijakan Zero Tolerance diberlakukan, data dari Kejaksaan Agung USAO menunjukkan bahwasanya rata-rata waktu tahanan bagi terdakwa atas tuntutan kasus masuk ilegal adalah 3 sampai 7 hari, meskipun pada beberapa distrik praktiknya jauh lebih lama. Berbeda dengan New Meksiko, Arizona, dan Distrik Selatan Texas yang memberikan waktu penahanan 3 sampai 7 hari, distrik di California melaporkan bahwa tuntutan terhadap terdakwa tanpa Riwayat criminal imigrasi sebelumnya dijatuhi hukuman 10 hingga 14 hari. Dalam dinamika peradilan pidana dan perdata ini, migran yang telah terjaring dalam prosedur penangkapan dan penjatuhan dakwaan federal akan ditahan pada fasilitas *US Marshals Service (USMS)* sembari menunggu proses persidangan atau hukuman. Tak hanya menyediakan layanan untuk pra-hukuman dan pasca penghukuman kasus ini USMS bertugas mempersiapkan tindakan atas terdakwa seperti halnya memfasilitasi konsultasi migran dengan pengacara, menyediakan ruang sidang serta mengantar tahanan ke peradilan. Setelah terpidana dijatuhi hukuman lalu terdakwa akan menjalani proses pemindahan oleh DOJ ke tahanan *US Immigration and Customs Enforcement (ICE) DHS* untuk proses pemindahan atau *removal* (DOJ, Review of the Department of Justice's Planning and Implementation of Its

Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services 2021).

Penjatuhan tuntutan pidana bagi para migran ini telah mengharuskan penyintas ditahan di sejumlah kamp-kamp federal yang telah disediakan oleh pemerintah Amerika Serikat, dimana anak-anak yang ikut bersama migran tidak diizinkan turut serta dengan orang dewasa yang menjalani penahanan. Untuk itu, anak yang datang bersamanya dan memiliki usia di bawah 18 tahun, dikategorikan kedalam anak asing tanpa pendamping atau *Unaccompanied Alien Children (UAC)*. Dalam serangkaian proses ini, UAC dipindahkan ke fasilitas perawatan dan penjagaan *Office of Refugee Resettlement (ORR)* yang berada di bawah naungan dari Departemen Kesehatan dan Layanan Kemanusiaan (HHS). Selain DOJ, DHS juga memiliki kewenangan hukum yang luas atas penahanan orang asing dewasa dan anak-anak sesuai ketentuan konstitusi dalam *FSA, The Homeland Security Act 2002*, serta *TVPRA 2008* (Kandel 2021).

Sebelum kebijakan ini resmi diumumkan oleh Jaksa Agung, terdapat pengajuan gugatan *American Civil Liberties Union (ACLU)* terhadap *Immigration and Customs Enforcement (ICE)* atau kerap dijuluki *Ms.L vs ICE case* atas terpisahnya seorang ibu dari Republik Demokratik Kongo dengan putrinya yang berusia 7 tahun di wilayah perbatasan Amerika Serikat yang selama lima bulan pada 26 Februari 2018 (Shoichet 2019). Dalam beberapa minggu kemudian, terdapat ratusan orang tua lainnya yang turut mengajukan gugatan yang serupa sehingga kasus ini diperluas pada Maret 2018 menjadi gugatan perwakilan (*Class Action*) atas nama semua orang yang dipisahkan dengan anak-anaknya oleh DHS (Kandel 2021).

Tuaian reaksi kritis yang dilayangkan atas pemberlakuan kebijakan *Zero Tolerance* mendorong Trump mengeluarkan *Executive Order* lanjutan yang didalamnya menekankan bahwa DHS akan mempertahankan hak asuh keluarga asing selama menunggu proses peradilan imigrasi sejauh izin dan alokasi yang telah termuat dalam perundang-undangan. Pada saat yang sama, Jaksa Agung Amerika Serikat dihimbau untuk memprioritaskan penanganan kasus penahanan keluarga dan meminta peradilan distrik khususnya Distrik Pusat California untuk mengawasi implementasi FSA sebagai bentuk ketapan yang mengizinkan keluarga yang ditahan untuk tetap bersama (Kandel 2021). Namun kurangnya kapasitas tempat penahanan keluarga mengharuskan ICE mengajukan pemberhentian sementara kebijakan tuntutan pidana bagi migran dewasa kepada DOJ (Ron Nixon 2018).

Di tanggal 26 Juni 2018, secercah harapan hadir bagi para imigran yang sempat terpisah dengan keluarga semasa peradilan. Dalam hal ini, Hakim Distrik Amerika Serikat, Dana Sabraw menyatakan perintah pemersatuan kembali keluarga dalam waktu 30 hari sebagai tanggapan dari gugatan kasus *class action* atas tindak pemisahan keluarga secara paksa oleh administrasi Trump (Shoichet 2019). Putusan ini pun, diikuti dengan pengajuan instruksi administrasi Trump atas DHS untuk memberikan dua opsi bagi orang tua migran dimana dalam pilihan pertama orang tua dan anak harus kembali ke negara asal sehingga keduanya mampu dipersatukan kembali dan harus mengabaikan klaim atas suaka. Sedangkan pilihan kedua, orang tua migran harus kembali ke negara asal dan anak-anak yang datang bersamanya harus di tinggalkan di Amerika Serikat untuk pengajuan suakanya sendiri (Soboroff 2018).

Usulan administrasi Trump oleh DOJ atas perubahan FSA mendapati jawaban dari pengadilan pada Juli 2018. Hakim Pengadilan Distrik Amerika Serikat untuk California menegaskan penolakan usulan tersebut dengan mengatakan bahwa tidak terdapat dasar perubahan keputusan awal pengadilan yang mengharuskan pemerintah federal membebaskan anak di bawah umur dalam tahanan imigrasi setelah 20 hari terlepas dari masa tuntutan masuk pelanggaran masuk dari orang tua yang mendampingi (Order Denying Defendants “Ex Parte Application for Limited Relief from Settlement Agreement 2018). Pada beberapa waktu kebijakan *Zero Tolerance* sempat diberhentikan sementara, akan tetapi DOJ menyatakan bahwa kebijakan ini masih harus tetap diberlakukan. Pada bulan yang sama, tugas berat yang diemban pemerintah federal berupa reunifikasi keluarga dilakukan secara berangsur angsur dimulai dengan pelacakan ratusan orang tua yang dideportasi pemerintah tanpa anak (Kandel 2021).

Pada September 2018, Pemerintah Trump berhasil mengakhiri penggunaan FSA sebagai dasar yang membatasi jumlah waktu penahanan keluarga di kamp penahanan imigrasi dan DHS dan HHS mengusulkan peraturan baru sebagai alternatif yang efektif mengatur penahanan, pemrosesan, penahanan, hak asuh dan pelepasan anak di bawah umur (Kandel 2021). Di samping itu, hingga November 2018 proses reunifikasi terus berlanjut namun masyarakat luas mengkhawatirkan keakuratan perkiraan angka unit keluarga yang dipisahkan oleh pemerintah Amerika Serikat. Walaupun demikian, praktik pemisahan keluarga terus tetap berlanjut pada Desember 2018, dalam bulan ini laporan media mengungkapkan bahwasannya masih terdapat keluarga yang terpisah oleh Pemerintah Federal. DHS menegaskan jika pemisahan keluarga jarang terjadi dan biasanya akibat dari

aktivitas geng atau kriminal ataupun penahanan karena rawat inap. Tetapi bagi para pendukung hak asasi mengatakan bahwa Pemerintah Amerika Serikat sebetulnya masih mengejar kebijakan Zero Tolerance namun dengan nama yang lainnya (Shoichet 2019).

Pada Januari 2019, *Office of Inspector General (OIG)* HHS meluncurkan laporan terkait tantangan besar yang dihadapi pemerintah dalam identifikasi semua anak yang terpisah dengan orang tuanya, dalam laporan ini diperlihatkan keterbatasan system teknologi dan informasi untuk pelacakan anak dan rumitnya pengklasifikasian kategori anak yang harus dipisahkan ataupun tidak (*Separated Children Placed in Office of Refugee Resettlement Care* 2019). Laporan eksplosif pun dirilis oleh HHS dimana didalamnya mengungkapkan bahwa ribuan anak migran mungkin telah dipisahkan dari orang tuanya, tak hanya 2.737 kasus yang diakui oleh para aparat federal (Shoichet 2019).

Di bulan 14 Februari 2019, laporan yang dirilis dari *Texas Civil Rights Project* menunjukkan data wawancara dengan 272 orang dewasa yang terlibat dalam praktik pemisahan keluarga pasca perintah eksekutif resmi disahkan oleh Trump pada Juni 2018 yang lalu. Data ini memperlihatkan bahwasannya praktik pemisahan keluarga yang diberlakukan terus berlanjut dan memisahkan sejumlah besar anak dengan orang tua atau wali yang sah, dimana dalam pemisahan ini tidak dihitung DHS dalam data statistiknya (Olivares 2019). Dalam bulan yang sama, OIG HHS melakukan kesaksian di depan kongres bahwasannya DHS masih melakukan tindak pemisahan keluarga walaupun tingkatnya masih lebih rendah di bandingkan bulan Mei-Juni 2018 (*Examining the Failures of the Trump Administration's Inhumane Family Separation Policy* 2019). Lebih dari 4500

pengaduan terhadap pemerintah federal diterima atas kasus pelecehan seksual yang dihadapi oleh anak imigran yang ditahan dari Oktober 2014 hingga Juli 2018. Dari sejumlah kasus ini, 1.303 diperkirakan paling parah dimana 178 kasus ini mencakup dugaan penyerangan seksual oleh anggota staf federal dewasa yang didalamnya termasuk pemerkosaan dan tindak asusila yang lainnya (Haag 2019).

Pada Oktober 2019, jumlah hitungan baru anak yang terpisah dari keluarga dari awal pemerintahan Trump menunjukkan angka di atas 5.400 korban (Elliot Spagat 2019). Kemudian di November 2019, Inspektur DHS menjelaskan kendala kurangnya fungsionalitas teknologi informasi CBP sehingga kemampuan agensi dalam pelacakan keluarga migran selama periode kebijakan *Zero Tolerance* disahkan mengalami hambatan yang serius. Dengan demikian, OIG tidak dapat memastikan jumlah total keseluruhan pemisahan keluarga selama *Zero Tolerance* diberlakukan atau setelahnya (Kandel 2021). Pada 29 Oktober 2020 *The House Judiciary Committee* merilis hasil investigasi kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* administrasi Trump yang telah diberlakukan selama 21 bulan. Dengan judul laporan "*The Trump Administration's Family Separation Policy: Trauma, Destruction, and Chaos*" kebijakan *Zero Tolerance* dinyatakan sebagai suatu kebijakan yang gegabah, dan menghasilkan tindak kejam yang disengaja (Levin 2021).

Pelaksanaan administrasi imigrasi yang gagal telah memberikan sejumlah kekacauan yang tidak diperlukan sehingga implementasi kebijakan di seluruh sektor perbatasan menjadi tidak konsisten. Ditambah dengan tekanan politik dan intervensi yudisial kebijakan ini harus diakhiri (Nadler 2020). Dengan demikian, Presiden Amerika Serikat ke-46, Joe Biden yang terpilih sebagai pengganti Trump dituntut untuk memfasilitasi reunifikasi bagi korban terdampak dan memberikan

perlindungan keluarga bagi migran yang berada di Amerika Serikat (Family Separation - a Timeline 2022).

2.2. 3 Pelanggaran Hak Asasi Manusia Migran akibat Penetapan Kebijakan *Zero Tolerance* Donald Trump

Pemberlakuan kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* telah menuai sejumlah kritik keras yang membuktikan kegagalannya atas kemanusiaan. Tidak dihiraukannya peringatan akan ketidaksiapan pemerintah dalam menghadapi konsekuensi yang hadir dari kebijakan ini menimbulkan kekacauan birokrasi dan trauma yang jelas bagi keluarga korban terdampak (Zapotosky 2021). Jika dilihat dari laporan yang dirilis oleh Departemen Kehakiman Amerika Serikat, catatan akan ribuan anak-anak yang dipisahkan dengan orang dewasa pendampingnya di sekitar perbatasan memperlihatkan sumber daya yang tidak cukup jelas dalam menyatukan kembali mereka (DOJ 2021). Kegagalan dalam mempersiapkan kebijakan, pengelolaan dampak yang melibatkan lebih dari 3.000 unit keluarga terpisah ini telah membawa kerusakan emosional yang berkepanjangan bagi korban yang terdampak (Report: Management of Trump's 'zero tolerance' policy failed 2021).

Dinyatakan pula dalam laporan pengawas, kecerobohan ini telah menyebabkan kurangnya dana sebesar \$ 227 juta. Tak hanya itu, dalam serangkaian prosedur federal petugas kurang mempertimbangkan kendala praktik kebijakan ini di lapangan dan tidak memberitahu pihak jaksa akan pemisahan anak dari orang tua pendampingnya. Pemrosesan penahanan yang terpisah dengan orang tua pendamping pun telah melebihi jam penetapan tututan yakni 72 jam setelah penangkapan dan praktik tersebut tetap dilanjutkan. Penyelidikan lebih lanjut

mengungkapkan bahwa pengesahan kebijakan imigrasi yang disahkan pada tahun 2018 ini menunjukkan bahwa tata Kelola kebijakan ini tidak dilengkapi dengan himbauan pada lembaga federal lainnya termasuk USMS dan HHS (Long 2021).

Indikasi penyiksaan dapat dilihat pada saat kebijakan *Zero Tolerance* diterapkan, dimana dalam hal ini terdapat dampak fisik dan psikologis yang dihadapi oleh korban terdampak. Dampak fisik yang dialami oleh anak-anak tanpa pendamping diketahui dengan ketidaklayakan tempat penampungan yang disediakan oleh HHS selama menunggu masa peradilan orang tua pendamping. Di bulan Juni 2019, laporan yang diterbitkan oleh *The Associated Press* mengungkapkan bahwa pada fasilitas penahanan di dekat El Paso telah membiarkan sekitar 250 bayi, anak-anak dan remaja dikurung oleh pemerintah federal selama 27 hari tanpa ketersediaan makan dan air, serta sanitasi yang memadai (Mendoza 2019). Tidak higienisnya sanitasi tempat penampungan yang ditinggali oleh anak-anak imigran yang kurang menyebabkan mereka kerap mengalami kelaparan, sejumlah penyakit bahkan hingga meninggal dunia (Gumbel 2018). Tercatat dalam tahun 2019, lima anak dengan usia 2-16 tahun meninggal akibat penyakit pneumonia, influenza, demam tinggi, infeksi otak, dan infeksi bakteri selama masa penahanan (Redlener 2019).

Sejumlah kekerasan fisik yang dialami oleh anak-anak dalam fasilitas penampungan juga dilakukan oleh staff pemerintah yang sedang bertugas. Perlakuan kasar seperti pemborgolan, pemberian pil penenang, pengikatan kaki dan tangan hingga pelecehan seksual yang dialami oleh anak-anak yang ditahan disadari telah menimbulkan dampak negatif lainnya bagi fisik korban (Blake Ellis 2018). Dampak fisik yang membatasi ruang gerak menyebabkan imigran menghadapi

kesulitan dalam mendapatkan akses distribusi kebutuhan manusia dalam aktivitas sehari-hari. Di lain sisi, dampak psikis kebijakan *Zero Tolerance* sudah hadir sejak awal kebijakan ini diberlakukan. Kekerasan psikis yang dialami oleh korban terdampak diidentifikasi menyerang jiwa individu sehingga mobilitasnya terhambat dan serangkaian perilakunya turut terpengaruh (Galtung 1969). Laporan dari HHS yang dirilis pada September 2019 menunjukkan adanya trauma intens yang dihadapi oleh anak-anak migran yang memasuki fasilitas penahanan yang disediakan oleh ORR pada tahun 2018. Laporan ini menyoroti rasa ketakutan anak setelah ditinggalkan orang tua pendampingnya di kamp penahanan, kecemasan, dan stress pasca trauma selama proses pemisahan keluarga dijalankan (Family Separation - a Timeline 2022).

Dalam hal ini, pemisahan unit keluarga yang mengharuskan anak-anak ditempatkan pada penampungan secara bersamaan dan tanpa mengenal identitas dan perbedaan bahasa mempengaruhi dinamika emosi dan ketakutannya setelah berpisah dengan orang tua pendamping yang datang bersamanya (Huang 2018). Hal tersebut juga dialami oleh orang dewasa yang menjalani proses peradilan dimana dalam waktu yang berminggu-minggu atau berbulan-bulan mereka tidak berkomunikasi dengan anak-anak pendampingnya dan tanpa tahu keadaannya. Fasilitas komunikasi yang hanya sebatas pemberian panggilan singkat membuat korban terdampak mengalami tekanan psikis yang luar biasa. Meskipun pada akhirnya reunifikasi telah dilaksanakan secara berangsur-angsur, banyak kelompok medis yang menyatakan bahwa dampak yang dihadapi ini terlampau berbahaya dan tidak dapat diperbaiki. Unit keluarga ini telah mengalami cedera psikologis traumatis yang membekas dalam jangka panjang (S. Garcia 2021).

Gejala emosional yang dialami anak-anak imigran ini membuatnya tertekan hebat hingga detak jantungnya terasa sakit (Press 2019). Pada masa penahanan, anak-anak tersebut memiliki mandat untuk hadir pada proses peradilan imigrasi untuk memberikan latar belakang ketakutannya untuk kembali ke negara asal. Anak berusia 10 hingga 12 tahun mengungkapkan bahwa terdapat ketakutan akan konflik yang terjadi di negara asal, ancaman kekerasan komplotan bersenjata, hingga penganiayaan agama. Namun, kenyataannya anak-anak ini tidak memiliki kesempatan untuk menyampaikan kepada otoritas federal dalam wawancara proses penerimaan suaka. Dalam fenomena penahanan seorang gadis berusia 10 tahun yang ditahan di Dilley, reunifikasi akan dilaksanakan dalam waktu dua hari, akan tetapi serangkaian proses yang dibutuhkan memakan waktu hampir lima minggu (Nathan 2018).

Sistem reunifikasi yang kacau balau membuat anak-anak tersebut marah, menangis, takut dan bingung dalam mengkhawatirkan orang tua mereka. Ahli psikiater anak, Dr. Gilbert Kliman yang terlibat dalam penanganan belasan anak migran di kamp penampungan mengatakan pada Associated Press bahwa meski kini korban telah kembali bersatu dengan orang tua, bayangan akan ketakutan akan pemisahan keluarga mungkin tidak pernah bisa terlupakan. Kecemasan akan ditinggalkan, kesulitan berkonsentrasi, dan risiko tantangan mental atau fisik yang dihadapi seiring pertambahan usia juga semakin besar. Diagnosis Kesehatan fisik dan psikosomatis yang dialami hingga tumbuh dewasa berpotensi merugikan anak itu sendiri dan masyarakat secara luas. Tak hanya itu, hal ini dapat menyebabkan depresi hingga penyakit fisik seperti kanker (Press 2019).

BAB 3
ANALISIS KETIDAKPATUHAN AMERIKA SERIKAT ATAS THE
UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TORTURE MELALUI
KEBIJAKAN IMIGRASI *ZERO TOLERANCE*

Pada BAB 3 ini penulis akan membahas mengenai analisis mengapa Amerika Serikat Melakukan Ketidakpatuhan terhadap *The United Nations Convention Against Torture* dalam Bentuk Pelanggaran HAM Migran Melalui Kebijakan *Zero Tolerance* Era Donald Trump Tahun 2018-2021. Berdasarkan dengan konsep yang digunakan, penulis mengemukakan bahwa dari lima jenis perilaku negara terhadap regulasi internasional dalam konsep *Compliance Theory* yang dikemukakan oleh Ronald B. Mitchell, Amerika Serikat melakukan dua perilaku terhadap Konvensi internasional ini. Implementasi kebijakan *Zero Tolerance* yang resmi diberlakukan menjadi penentu keberhasilan komitmen kepatuhan atau justru menjadi salah satu bentuk tindakan baru yakni ketidakpatuhan. Ketidakpatuhan regulasi ini dapat tercermin dalam kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* yang telah mengancam ribuan HAM migran yang berbondong-bondong ke Amerika Serikat untuk mendapatkan penghidupan yang lebih baik.

3.1 Pengawasan UNCAT yang Kurang Tegas telah Memosisikan Amerika Serikat menjadi lebih Dominan dalam Mewujudkan Kepentingan Nasional melalui *Zero Tolerance*

Pengembangan UNCAT sejatinya tidak hanya ditetapkan secara tertulis, tetapi implementasi ketaatannya dijamin dan diawasi oleh *Committee Against Torture*. Dalam hal ini, dapat dilihat bahwasannya tujuan penegakan hak asasi manusia bagi setiap umat mampu dicapai secara kolektif oleh negara partisipan

yang menandatangani UNCAT. *Committee Against Torture* terdiri dari sepuluh ahli di bidang HAM yang dipilih oleh negara-negara yang menandatangani kesepakatan ini. Komisi ini berfungsi untuk memantau kepatuhan negara terhadap kewajiban Konvensi, menyelidiki dugaan pelanggaran UNCAT oleh negara pihak, membuat rekomendasi untuk meningkatkan kepatuhan, serta menyampaikan laporan tahunan kepada Majelis Umum PBB dan pihak UNCAT itu sendiri (UNCHR 1984).

Selaku instrumen yang secara berkelanjutan memantau dan melakukan perbaikan atas tindakan larangan, pencegahan pelanggaran penyiksaan yang efektif, upaya penghukuman bagi pelaku yang terlibat tindakan kejam yang merendahkan martabat manusia, UNCAT memberi keleluasaan kepada Negara untuk menyesuaikannya dengan konteks nasional (Initiative 2023). Dalam sifatnya ini, *Committee Against Torture* memiliki hak untuk memastikan negara yang terindikasi melakukan penyiksaan untuk aktif terlibat kerjasama penyelidikan. Namun, praktiknya kewenangan ini hanya mengikat bagi negara yang terlibat ratifikasi konvensi. Tak hanya itu, sistematika pengaduan terhadap komite ini bukanlah menjadi langkah utama dalam penyelesaian sengketa. Akan tetapi, pengaduan ini dapat ditempuh jika di tingkat nasional tidak dapat diselesaikan (Geraldi 2020).

Melalui pernyataan tersebut, upaya penyelesaian permasalahan lebih berpaku pada putusan nasional sebagai langkah yang utama menunjukkan fleksibilitas dalam tindakan kolektif kesepakatan ini. Dimana dalam hal ini, negara yang terlibat sejatinya memiliki kebebasan dalam tanggung jawab penyelidikan, pemantauan, upaya perlindungan dari segala bentuk penyiksaan, hukuman kejam,

dan merendahkan martabat manusia sebagai langkah awal peradilan. Dengan demikian, komitmen suatu aktor tidak dapat diukur dengan mutlak dan hanya memiliki acuan untuk mematuhi ketentuan yang termuat dalam perjanjian tersebut sebagaimana hukum domestik yang telah ditetapkan (ACLU 2022).

Begitu pula Amerika Serikat dalam kebijakan *Zero Tolerance*, aktor berhak menentukan sikap dalam pengambilan keputusan dan menjamin hak serta perlindungan bagi setiap umat didalamnya. Melalui sejumlah pertimbangan dan kepentingan nasional yang digantungkannya, Amerika Serikat memilih selektif isolasionalisme sebagai strategi permasalahan di wilayah yuridiksinya. Pemberlakuan kebijakan nasionalisme cenderung mengedepankan proteksi dari segala bentuk ancaman baik internal maupun eksternal, yang mendorong Amerika Serikat mengurangi komitmennya dalam tataran internasional. Pada hal ini, terdapat empat kepentingan nasional yang difokuskannya pada kebijakan imigrasi, diantaranya ialah memberikan perlindungan bagi rakyat dan tanah air Amerika Serikat, memperjuangkan Amerika Serikat, menjaga perdamaian dengan menekankan *power*, serta meningkatkan pengaruh Amerika Serikat di kancah internasional (Dugis 2019).

Adanya kepentingan keamanan yang bersinggungan dengan aspek sosial dan ekonomi serta angka kriminalitas yang tinggi, telah mendorong aktualisasi kebijakan imigrasi yang menekankan tuntutan pidana bagi imigran ilegal dengan tujuan pemberian efek jera bagi imigran tanpa dokumen di wilayah perbatasan Amerika Serikat-Meksiko (Zuraya 2018). Layaknya konsep *reward*, Trump memberlakukan kebijakan ini demi menciptakan kondisi negara yang sesuai

dengan idealismenya. Dengan demikian, ketika kondisi Amerika Serikat mengalami kemajuan, akan muncul banyak terdapat lowongan pekerjaan, penurunan angka kriminalitas, menciptakan keamanan perbatasan yang baik sehingga kredibilitas dan pengaruh Amerika Serikat di kancah domestik maupun internasional pun ikut meningkat. Di sisi lain, terdapat pendekatan negatif yang menjelaskan bahwa pemberian hukuman dan sentiment anti imigran menjadi konsekuensi nyata yang hadir akan pemberlakuan *Zero Tolerance* (Cahyani 2019).

3.2 Ketidapatuhan Amerika Serikat terhadap *The United Nations Convention Against Torture* melalui Kebijakan Imigrasi *Zero Tolerance*

Dalam analisis konsep perilaku aktor terhadap regulasi internasional, terdapat tiga bentuk ketidapatuhan yakni *non-compliance as preference*, *non-compliance due to incapacity*, dan *non-compliance due to inadvertence*. Hal ini dapat dipahami melalui indikator yang terlihat pada tabel berikut (R. B. Mitchell 1996).

Tabel 3. 1 Indikator Ketidapatuhan menurut Ronald B. Mitchell

Ketidapatuhan Secara Preferensi	Ketidapatuhan Sebab Kemampuan	Ketidapatuhan Sebagai Ketidaksengajaan
<ul style="list-style-type: none"> - Kurangnya keyakinan akan manfaat kesepakatan. - Dipengaruhi tekanan domestik ataupun internasional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktor telah menyatakan. Kepatuhan, namun gagal sebab kapaitas yang dimiliki. - Kerap didasari ketidakmampuan 	<ul style="list-style-type: none"> - Aktor telah menyatakan keterikatan akan kepatuhan namun gagal memenuhi standar yang telah ditentukan

<p>- mematuhi sebagian besar namun tidak keseluruhan.</p>	<p>administrasi, teknologi, ataupun finansial.</p>	
---	--	--

Ketidakpatuhan Amerika Serikat terhadap UNCAT dapat diketahui dengan diberlakukannya kebijakan imigrasi *Zero Tolerance* sebagai upaya pengurangan penduduk tidak sah di wilayah teritorialnya. Dalam hal ini, penahanan imigran ilegal yang melintasi perbatasan Amerika Serikat-Meksiko mengharuskan pemisahan keluarga selama serangkaian proses peradilan berlangsung. Fenomena ini menunjukkan bahwasannya Amerika Serikat dengan sadar telah melakukan ketidakpatuhan terhadap UNCAT dengan tidak dipenuhinya jaminan perlindungan atas penahanan orang asing ilegal semestinya yang termuat dalam dasar pedoman kerangka hukum domestik demi mewujudkan kestabilan keamanan nasional. Dalam kewajiban perlindungan dan penegakan HAM utamanya bagi para imigran, Amerika Serikat nampak belum sepenuhnya merealisasikan prinsip universalitas hak bagi semua umat manusia. Tak hanya itu, faktor karakteristik kebangsaan atau status hukum formal seringkali memiliki pengaruh signifikan atas tingkat jaminan pemberian hak terhadap suatu individu (McAdam 2005).

Fenomena ini dapat diketahui sejak upaya pencegahan masuknya imigran gelap di Amerika Serikat kerap dinilai tidak memiliki batasan yang jelas antara kebijakan imigrasi ini dengan kebijakan luar negeri yang ditetapkannya (Zakheim 2012). Melihat kedudukan kebijakan luar negeri sebagai produk penyusun kultur atas bagian aktivitas manusia, fenomena pengkriminalisasian imigran gelap

menunjukkan bahwasanya kebijakan imigrasi Amerika Serikat tidaklah sesuai dengan konstruksi awal ratifikasinya terhadap UNCAT. Kecenderungan yang lebih memprioritaskan kepentingan warga negara yang mencolok utamanya dalam aspek sosial dan ekonomi justru kian memperjelas diferensiasi hak asasi manusia diantaranya (Santoso 2019). Pembentukan identitas nasional yang kuat sebagai orang Amerika Serikat menjadi sekat nyata yang menunjukkan peran penting negara dalam melindungi segala bentuk ancaman serangan atau bahaya yang datangnya bersifat dari luar Amerika Serikat (Taufik 2021).

Dominasi penduduk tidak sah Amerika Serikat pada tahun 2016 terbilang tinggi dimana fenomena ini didominasi oleh 5,6 juta imigran dari Meksiko (Wang 2017). Tingginya angka persebaran ilegal ini tak dipungkiri dilatarbelakangi sebab kurangnya peluang kerja di negara asal yang berpengaruh pada gelombang arus imigrasi ilegal Amerika Serikat-Meksiko tiap tahun. Diketahui presentase imigran ilegal dari Meksiko yang menginjak angka 60%, yang diikuti dengan 20% imigran dari negara Amerika Latin yang lain, telah membuat warga Amerika Serikat harus mendapati kompetisi pelik dalam memperoleh lapangan pekerjaan dengan para imigran (Hill 2011). Terlebih lagi, maraknya persebaran kriminalitas perbatasan Amerika Serikat-Meksiko dalam beberapa kurun waktu terakhir, mengharuskan penetapan kebijakan imigrasi yang tegas perlu ditempuh untuk merealisasikan upaya pencegahan ancaman dari elemen asing (Taufik 2021).

Pada analisis diskursus keamanan Amerika Serikat, hal ini difokuskan pada ketersediaan lapangan pekerjaan yang berulang kali disampaikan Trump semenjak terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat. Imigran Meksiko dianggap telah merenggut pekerjaan manufaktur dan menghimpit kesempatan para pekerja

Amerika Serikat. Dengan demikian, pemberlakuan kebijakan imigrasi ditujukan untuk melindungi hak warga negara sehingga hak imigran cenderung dikesampingkan. Dalih perwujudan kesejahteraan dan keamanan rakyat Amerika Serikat dari tindakan kriminal yang kerap disuarakan pun turut menegaskan bahwa keberadaan imigran ilegal harus dicegah sehingga perlindungan dan kepentingan nasional mampu raih melalui serangkaian administrasi kebijakan imigrasi yang tegas (Santoso 2019).

Dari pertimbangan tersebut, tindakan pengambilan kebijakan Amerika Serikat dalam Kebijakan Imigrasi *Zero Tolerance* dapat dikategorikan atas tindakan ketidakpatuhan secara preferensi terhadap UNCAT. Dalam hal ini, ketidakpatuhan aktor terhadap regulasi internasional tak lepas dari kurangnya rasa yakin akan keberhasilan benefit yang diperoleh dari hasil yang telah disepakati. Penjatuhan klaim persetujuan mengharuskan aktor terikat dalam kepentingan regulasi ini namun tindakan kepatuhan memiliki kecenderungan kepada sebagian besar aturan namun tidak secara keseluruhan, dan pengambilan keputusan didasari oleh tekanan domestik maupun internasional (R. B. Mitchell 1996). Hal ini ditegaskan oleh Amerika Serikat atas ratifikasinya atas Pasal 1-16 yang didukung dengan otoritas nasional yang berlaku. Berkaitan dengan Pasal 30 UNCAT Amerika Serikat telah menunjukkan ketidakterikatannya dalam aturan tersebut (UMN 1990). Tak hanya itu, dalam prinsip ketidakpatuhan ini sikap Amerika Serikat dapat diasumsikan bahwa tindakan kepatuhan yang dilakukannya dalam ratifikasi UNCAT tidaklah memiliki manfaat yang nyata akibatnya kepatuhan tidak dapat diwujudkan dengan secara menyeluruh (R. B. Mitchell 1996).

Aspek ini dapat dilihat dari serangkaian tindakan pengambilan keputusan kebijakan luar negeri utamanya pada kebijakan imigrasi *Zero Tolerance*, aturan yang bersifat isolasionisme ini dengan tegas menonjolkan kepentingan nasional dibandingkan kewajibannya atas politik internasional. Dalam hal ini, penggunaan prinsip non-intervensi dan protektiosme dengan jelas memperlihatkan kedudukan aktor dalam mempertahankan diri dengan tidak melibatkan aktor lain dalam menentukan urusan negara tanpa seizin dari pemimpin negara itu sendiri (Henry G. Hodges 1915). Selain itu, sikap penarikan diri dari keterlibatan Amerika Serikat dari internasionalisme tersebut menjadi dasar selektif penyusunan kebijakan yang bertumpu pada kapabilitas memadai yang memastikannya mendukung keberlangsungan nasionalnya. Akomodasi kepentingan Amerika Serikat ini pun didorong oleh aktor-aktor penting yang sejalan dengan orientasi keamanan ini, dan dukungan domestik menjadi pertimbangan pelaksanaan strategis kebijakan yang ditandai dengan justifikasi pemerintah dalam menjalankan misinya (Dugis 2019).

Praktiknya penegakan hukum imigrasi di Amerika Serikat era Trump justru menimbulkan penyimpangan hak asasi manusia akibat penegakan instrumen keamanan nasional. Poin ini memperlihatkan bahwa pembatasan imigrasi di kawasan sekitar perbatasan Amerika-Meksiko cenderung memposisikan imigran ilegal kasat mata akan hukum yang berlaku sehingga keberadaannya menjadi kelompok yang rentan. Pada hal ini, pengimplikasian undang-undang yang ketat dan sewenang-wenang justru menghambat pelaksanaan hukum yang efektif utamanya bagi para migran tidak berdokumen di area perbatasan (Vollmer 2011). Dalam fenomena *Zero Tolerance*, hal ini nampak pada simulasi penahanan migran ilegal sebelum kebijakan ini resmi diberlakukan. Dalam tinjauan awal kebijakan,

sejatinya terdapat sejumlah dilema kemanusiaan akibat kurangnya kapabilitas agen federal dalam reunifikasi, namun hal tersebut tidak mendorong DOJ mengkaji lebih dalam konsekuensi buruk lain simulasi tuntutan ini (Review of the Department of Justice's Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services 2021).

Lebih lanjut saat kebijakan imigrasi ini telah resmi diberlakukan oleh Jaksa Agung Amerika Serikat, implementasi *Zero Tolerance* diidentifikasi bertentangan dengan sejumlah pasal UNCAT yang telah diratifikasinya. Dari segi praktik implementasi kebijakan imigrasi ini, realisasi Pasal 16 UNCAT akan kewajiban Negara dalam mencegah tindakan penyiksaan di wilayah yuridiksi sesuai hukum internasional maupun domestik dengan jelas tidak ditegakkan dengan sepenuhnya. Realitanya, Amerika Serikat tidak mengindahkan dasar hukum pemberlakuan *Zero Tolerance* yang mendasari administrasi dalam proses perawatan, penahanan, dan reunifikasi anak-anak dalam tahanan federal dengan usulan peraturan baru oleh DHS dan HHS yang membuat dinamika pemenuhan hak dasar migran semakin runyam (Kandel 2021). Permintaan perubahan FSA yang dilayangkan beberapa kali dan berhasil disepakati pada September 2018 dengan jelas menyatakan bahwa tindakan pemerintah federal dalam penahanan imigran dewasa tidak hanya sampai akhir proses pidana, akan tetapi juga sampai akhir permintaan suaka sehingga hal ini memungkinkan waktu yang berbulan-bulan (Veronica Stracqualursi 2019).

Pada implementasinya, kebijakan imigrasi ini pun kian menonjolkan ketidaksesuaiannya dengan Pasal 3 UNCAT, dimana Lembaga Kepemerintahan dan departemen kenegaraan yang lain seharusnya memenuhi kriteria pembebanan

akan penahanan atau penangguhan orang asing sesuai keputusan hakim imigrasi dengan harapan segala bentuk kemungkinan tindakan penyiksaan dapat dicegah dan dihindarkan (Linnartz 2008). Namun, sejauh kebijakan ini diberlakukan factor kesengajaan akibat dorongan sentimen rasis yang berakhir deskriminasi ataupun ketidaksengajaan akibat inisiatif penegakan kebijakan ini justru mengindikasikan kekerasan struktural yang mengakibatkan luka fisik maupun psikis bagi korban yang berdampak (Cahyani 2019).



BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Melalui penelitian yang bertujuan untuk mengetahui bentuk pelanggaran hak asasi manusia migran oleh Amerika Serikat sebab ketidapatuhannya terhadap UNCAT melalui kebijakan *Zero Tolerance* Donald Trump, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Amerika Serikat telah memperlihatkan dua perilaku terhadap regulasi internasional. Menurut 5 konsep *Compliance Theory* yang dikemukakan oleh Ronald B. Mitchell, tindakan Amerika Serikat melalui kebijakan *Zero Tolerance* termasuk kategori *non-compliance as preference*.

Praktik pemberlakuan kebijakan *Zero Tolerance* ini justru menunjukkan *non-compliance as preference* terhadap UNCAT sebab tidak dipenuhinya jaminan perlindungan atas penahanan orang asing ilegal. Kurangnya keyakinan akan keberhasilan ataupun manfaat yang diperoleh dari kesepakatan yang disetujuinya mendorong aktor terikat dalam kepentingan regulasi ini, namun tindakan kepatuhan memiliki kecenderungan kepada sebagian besar aturan namun tidak secara keseluruhan. Hal ini ditunjukkan dengan alasan Amerika Serikat dalam menegakkan kebijakan imigrasi *Zero Tolerance*. Penetapan kebijakan yang didasari pertimbangan elemen asing yang berupa imigran kerap dianggap menghimpit persoalan ekonomi dan sosial Amerika Serikat jika tidak diperhatikan secara serius mendorong Trump mengambil langkah yang lebih berorientasi ke dalam kepentingan nasional dan mengesampingkan keterlibatannya dalam struktur internasional.

Selain itu, masih lemahnya pengawasan dalam implementasi UNCAT bagi negara yang meratifikasinya menunjukkan sikap Amerika Serikat yang kuat dan dominan dalam mewujudkan kepentingan negaranya yang berfokus pada stabilitas keamanan. Pada praktik *Zero Tolerance* ketidakpatuhan ini bertentangan dengan Pasal 16 dimana tuntutan yang bertujuan untuk meningkatkan fleksibilitas pemerintah federal dalam mewujudkan keamanan telah mendorong adanya tindakan pembatalan kerangka dasar penahanan imigran yakni FSA. Dengan demikian, fenomena ini justru mengakibatkan hak asasi dasar migran terbatas dan kacau. Pengajuan aturan baru yang diusulkan oleh DHS dan HHS sebagai langkah alternatif administrasi pun telah mengharuskan migran tak hanya mengikuti serangkaian proses peradilan namun juga permintaan suaka hingga akhir yang memungkinkan waktu berbulan-bulan dengan waktu penahanan yang tidak jelas.

Ketidaksiapan pemerintah dalam menghadapi dan menangani segala konsekuensi yang timbul dari kebijakan ini menyebabkan kekacauan birokrasi dan trauma yang serius bagi korban terdampak. Fenomena ini jelas tidak selaras dengan Pasal 3 UNCAT yang menjadi pedoman bagi Lembaga Kepemerintahan dan departemen kenegaraan yang lain untuk memenuhi kriteria pembebanan akan penahanan atau penangguhan orang asing sesuai keputusan hakim imigrasi. Nyatanya, serangkaian praktik administrasi kebijakan imigrasi pemisahan keluarga ini justru memberi dampak fisik dan psikis yang mengindikasikan penganiayaan terhadap migran. Dampak fisik yang dialami korban yang timbul dari perlakuan kasar staff pemerintah telah membatasi ruang gerak individu tersebut sehingga menyebabkan imigran menghadapi kesulitan dalam mendapatkan akses distribusi kebutuhan manusia dalam aktivitas sehari-hari. Selain itu, dampak psikis yang

dihadapi korban terdampak diidentifikasi menyerang jiwa individu sehingga mobilitasnya terhambat dan serangkaian perilakunya turut terpengaruh. Kemunculan dampak serius ini tak lepas dari kecerobohan pemerintah federal atas pemberlakuan serangkaian sistem penangkapan, pemisahan keluarga, penahanan, dan reunifikasi yang kacau balau.

4.2 Rekomendasi

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian yang ditulis dengan judul “*Analisis Ketidapatuhan Amerika Serikat terhadap UNCAT Melalui Kebijakan Zero Tolerance Di Era Donald Trump 2018 – 2021*” yang dianalisis dengan konsep *Compliance Theory* masih terdapat kekurangan. Untuk itu, terdapat rekomendasi yang penulis berikan kepada peneliti selanjutnya agar dapat melengkapi celah kekurangan yang ada dalam tulisan ilmiah ini. Menurut penulis, kajian ini hanya menjelaskan terkait bentuk tindakan Amerika Serikat terhadap regulasi internasional yang diratifikasinya yakni UNCAT berupa upaya kepatuhan dan tindakan ketidapatuhan negara yang disertai latar belakang mengapa aktor tersebut melakukannya. Penulis merekomendasikan kepada peneliti selanjutnya yang memiliki kaitan dengan topik ini yaitu dengan mengkaji respons akan ketidapatuhan Amerika Serikat terhadap UNCAT melalui *Zero Tolerance* menggunakan kerangka teori yang berbeda. Dalam hal ini, peneliti selanjutnya dapat menjadikan aktor seperti organisasi pemerintah (IGO), organisasi non pemerintahan (NGO) sebagai subjek penelitian yang turut andil merespon ataupun mengambil tindakan atas perilaku Amerika Serikat terhadap komitmennya dalam UNCAT sehingga hal ini menjadi menarik untuk dikaji lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

- § 241.14 Continued detention of removable aliens on account of special circumstances. (2022). In *8 CFR Part 241*. Code of Federal Regulations.
- ACLU. (2022). *FAQ: The Convention Against Torture*. American Civil Liberties Union.
- Amuedo-Dorantes, C. a. (2016). DACA and the Surge in Unaccompanied Minors at the US-Mexico Border. *International Migration*, 54(4), 102.
- Archive, T. W. (2017, January 25). *Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements – The White House*. Retrieved from <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>
- Blake Ellis, M. H. (2018). *Handcuffs, assaults, and drugs called ‘vitamins’ : Children allege grave abuse at migrant detention facilities*. CNN Investigates.
- Bruno, A. (2019). *Immigration: U.S. Asylum Policy*. Congressional Research Service.
- Cahyani, K. (2019). Kebijakan Imigrasi Zero Tolerance Amerika Serikat : Analisis Kekerasan Struktural. *Global Strategis*, Th. 14(1). Retrieved from <https://e-journal.unair.ac.id/JGS/article/download/17975/10725>.
- CRS. (2022). *The Law of Immigration Detention: A Brief Introduction*. the Congressional Research Service .
- Danelius, J. H. (1998). *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht: Nijhoff.
- (1994). *Definition of Torture Under 18 U.S.C. §§ 2340–2340A*. United States of America.
- DOJ. (2021). *Releases Report on the Department of Justice’s Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services* . Departement of Justice.
- DOJ. (2021). *Review of the Department of Justice’s Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services*. DOJ OIG.
- Dugis, A. W. (2019). Grand Strategy Isolasionisme Selektif : Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat di Era Trum. *Jurnal Global & Strategis*, 13(2).
- Elliot Spagat, A. P. (2019). *Tally of children split at border tops 5,400 in new count*. San Diego: PBS News Hour.
- Estrada-Tanck, D. (2013). Human Security And The Human Rights Of Undocumented Migrants: Systemic Vulnerabilities And Obligations Of Protection. *European Journal of Social Security*, 15(2), 151-168.
- (2019). *Examining the Failures of the Trump Administration’s Inhumane Family Separation Policy*. U.S. Congress, House Committee on Energy and Commerce, Subcommittee on Oversight and Investigations.

- Fadil, I. (2020). Analisis Karakteristik Personal Donald Trump Dalam Kebijakan Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry Into The United States. *Journal of International Relations*, 6, 257-266.
- (2022). *Family Separation - a Timeline*. Washington: Southern Poverly Law Center.
- Foran, L. J. (2018). *Trump admin asks judge for permission to detain children with parents past 20 days*. Washington: CNN Politics.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3).
- Garcia, M. J. (2006). *The U.N. Convention Against Torture: Overview of U.S. Implementation Policy Concerning the Removal of Aliens*. CRS Report for Congress.
- Garcia, M. J. (2009). The U.N. Convention Against Torture : Overview of U.S. Implementation Policy Concerning the Removal of Aliens. *Congressional Research Service*.
- Garcia, S. (2021). *Lingering trauma: Families separated at border suffer long-term mental health challenges*. Baltimore: USA Today.
- Geraldi, A. R. (2020, Juli). Mekanisme Pengaduan oleh Committee Against Torture Terkait Tindakan Penyiksaan dan Perlakuan yang Merendahkan Martabat Manusia. *Jurnal Yustika*, 23(01).
- Gumbel, A. (2018). *'They were laughing at us': immigrants tell of cruelty, illness and filth in US detention*. Texas: The Guardian.
- Haag, M. (2019). *Thousands of Immigrant Children Said They Were Sexually Abused in U.S. Detention Centers, Report Says*. The New York Times.
- Hata. (2012). *Hukum Internasional : Sejarah dan Perkembangan hingga Pasca Perang Dingin*. Malang: Setara Press.
- Henry G. Hodges, H. F. (1915). *The Doctrine of Intervention*. Banner Press.
- Hijra, Y. A. (2019, Januari-Juni). Tinjauan Yuridis Pelanggaran Hak Imigran Anak Dalam Kebijakan Zero Tolerance Amerika Serikat Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau*, VI(1).
- Hill, H. J. (2011). *Illegal Immigration*. Public Policy Institute of California.
- Huang, P. (2018). *What Are the Long-Term Effects of Separating Immigrant Children from Their Parents?* Children's Hospital of Philadelphia.
- Humphrey, E. R. (2021). States, Children in Custody: A Study of Detained Migrant Children in the United. *Center for Law and Social Science Research Paper Series No. CLASS21-31*.
- Initiative, C. A. (2023). *Ratification / Accession*. Geneva, Switzerland: CTI.
- International, R. (2018, July 31). *The Trump Zero Tolerance Policy: A Cruel Approach with Humane and Viable Alternatives*. Refugees International. Retrieved from <https://www.refugeesinternational.org/reports/2018/7/31/trump-zero-tolerance-policy>.
- Jessup, P. C. (2012). *A MODERN LAW OF NATIONS : Pengantar Hukum Modern Antar Bangsa*. Bandung: Nuansa Cendikia.
- Kandel, W. A. (2021). *The Trump Administration's "Zero Tolerance" Immigration Enforcement Policy*. Congressional Research Service.

- Kopan, T. (2018). *What Trump's family separations executive order does*. Washington: CNN Politics.
- Levin, S. (2021). *'We tortured families': The lingering damage of Trump's separation policy David Xol-Cholom, of Guatemala, hugs his son Byron at Los Angeles international airport as they reunite after being separated by the Trump administration*. Los Angeles: The Guardian.
- Levy, M. (2022). *Eighth Amendment*. Britannica.
- Linnartz, I. A. (2008). The Siren Song of Interrogational Torture: Evaluating the U.S. Implementation of the U.N. Convention against Torture. *Duke Law Journal*, 57(5).
- Long, C. (2021). *Watchdog: DOJ bungled 'zero tolerance' immigration policy*. Washington: AP News.
- Lopez, D. J. (2019). International Law And U.S. Foreign Policy Under The Trump Administration. *Global Security Review*.
- Lowther, E. (2020). *US election 2020: Trump's impact on immigration - in seven charts*. BBC.
- McAdam, J. (2005). Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection. *Working Paper No. 118 UNCHR*.
- Mendoza, C. A. (2019). *Lawyers: 250 children held in bad conditions at Texas border*. El Paso: AP News.
- Mitchell, R. B. (1996). Compliance Theory: An Overview. In *Improving Compliance with International Environmental Law*. Routledge.
- Mitchell, R. B. (2007). Compliance Theory: Compliance, Effectiveness, and Behavior Change in International Environmental Law. In D. B. Jutta Brune, *Oxford Handbook of International Environmental Law* (pp. 893-921). Oxford University Press.
- Moeleong, L. (2006). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nadler, C. J. (2020). *Press Releases Judiciary Committee Releases : Report on Trump Administration Family Separation Policy*. Washington: House Committee on the Judiciary.
- Nathan, D. (2018). *Children Separated Under Trump's "Zero Tolerance" Policy Say Their Trauma Continues*. The Intercept.
- Nur Rachmat Yuliantoro, Atin Prabandari, Dafri Agussalim. (2017, OKTOBER 2016-MARET 2017). Pemilihan Presiden Tahun 2016 dan Politik Luar Negeri Amerika Serikat. *JURNAL HUBUNGAN INTERNASIONAL*, 5(2), 198-199. Retrieved from <https://media.neliti.com/media/publications/96025-ID-pemilihan-presiden-tahun-2016-dan-politi.pdf>.
- OHCHR. (1994). *Ratification Status for United States of America*. UN Treaty Bodies Database.
- Olivares, L. P. (2019). *The Real National Emergency: Zero Tolerance & the Continuing Horrors of Family Separation at the Border*. Texas Civil Rights Project.
- Olivia Solon, J. C. (2018). *3,121 desperate journeys Exposing a week of chaos under Trump's zero tolerance*. The Guardian.

- Order Denying Defendants “Ex Parte Application for Limited Relief from Settlement Agreement, Case 2:85-cv-4544 (Flores v. Sessions July 9, 2018).
- Press, A. (2019). *'I can't feel my heart': children separated under Trump show signs of PTSD, watchdog finds*. The Guardian.
- Pujayanti, A. (2017). Kebijakan Imigrasi Pemerintahan Presiden Donald Trump. *Majalah Info Singkat Hubungan Internasional : Vol. IX, No. 03/I/Puslit/Februari/2017*, 6. Retrieved from https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-IX-1-I-P3DI-Februari-2017-179.pdf
- Pujayanti, A. (2017). Kebijakan Imigrasi Pemerintahan Presiden Donald Trump. *Info Singkat Hubungan Internasional, IX(3)*.
- Redlener, I. (2019). *A 16-year-old boy died in CBP custody. Blame immigration policy*. The Washington Post .
- Reid v. Covert, 354 U.S. 1, 701 (U.S. Supreme Court June 10, 1957).
- (2021). *Report: Management of Trump's 'zero tolerance' policy failed*. Al Jazeera.
- Review of the Department of Justice's Planning and Implementation of Its Zero Tolerance Policy and Its Coordination with the Departments of Homeland Security and Health and Human Services* (21-028 ed.). (2021). U.S. Department of Justice Office of the Inspector General.
- Rizki Dian Nursita, Surwandono. (2017). Gagasan Democratic Peace Dalam Politik Luar Negeri Amerika Serikat. *Islamic World and Politics Vol.1. No.1 Juli-Desember 2017*, 32-36.
- Rizzo, S. (2018, October 12). Analysis | The Trump administration's questionable data on family separations. *The Washington Post*. Retrieved February 24, 2022, from <https://www.washingtonpost.com/politics/2018/10/12/trump-administrations-questionable-data-family-separations/>
- Robinson v. California, 370 U.S. 660, 554 (U.S. Supreme Court 25 1962, June).
- Rochin v. California, 342 U.S. 165, 83 (U.S. Supreme Court January 2, 1952).
- Ron Nixon, E. L. (2018). *Border Officials Suspend Handing Over Migrant Families to Prosecutors*. The New York Times.
- Santoso, Y. W. (2019, September 27). Kecenderungan Kebijakan Imigrasi Amerika Serikat di Era Pemerintahan Donald Trump. *Repository Universitas Airlangga*, 1-17. Retrieved from https://repository.unair.ac.id/87734/5/JURNAL_YOHANES%20WILLIAM%20SANTOSO_071511233048.pdf
- (2019). *Separated Children Placed in Office of Refugee Resettlement Care*. U.S. Department of Health and Human Services, Office of Inspector General.
- Shoichet, C. E. (2019). *'Zero tolerance' a year later: How the US family separations crisis erupted*. CNN.
- Soboroff, J. A. (2018). *New Trump admin order for separated parents: Leave U.S. with kids or without them*. NBC News.
- Stipulated Settlement Agreement Flores v. Reno , No.CV 85-4544-RJK(Px) (January 17, 1997).
- Taufik, S. A. (2021, November). American First : Kebijakan Trump dalam Pembatasan Kaum Imigran ke Amerika Serikat. *Intermestic: Journal of International Studies*, 6(1), 221-241.

- (1997). *The Flores Settlement*. Immigration History.
- U.S. Reports: *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, No. 99—7791 (Certiorari to The United States Court OF Appeals for The Fifth Circuit 2001).
- UMN. (1990). *U.S. reservations, declarations, and understandings, Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. University of Minnesota Human Rights Library.
- UNCHR. (1984). *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. United Nations.
- United States v. *Verdugo-Urquidez*, 494 U.S. 259, 88-1353 (U.S. Supreme Court February 28, 1990).
- Veronica Stracqualursi, G. S. (2019). *What is the Flores settlement that the Trump administration has moved to end?* CNN Politics.
- Vollmer, F. D. (2011). *Improving US and EU Immigration Systems: European Security Challenges*. San Domenico di Fiesole (FI) : European University Institute.
- Wang, L. (2017). *Mexicans No Longer Make Up Majority Of Immigrants In U.S. Illegally*. NPR.
- Wiley, H. (2019, October 17). Hundreds of migrant kids haven't been reunited with their parents. What's taking so long? *Bryan College Station Eagle*. Retrieved February 24, 2022, from https://theeagle.com/news/state-and-regional/hundreds-of-migrant-kids-havent-been-reunited-with-their-parents-whats-taking-so-long/article_ace0b201-9ff1-51b0-91db-2fe05f397a20.html
- Zakheim, D. S. (2012). *Immigration Policy Is Foreign Policy*. The National Interest.
- Zapotosky, N. M. (2021). *Trump's 'zero tolerance' border policy was pushed aggressively by Jeff Sessions, despite warnings, Justice Dept. review finds*. The Washington Post.
- Zuraya, N. (2018). Puluhan Ribu Warga AS Protes Kebijakan Trump Soal Imigran. *REPUBLIKA.CO.ID*. Retrieved from <https://republika.co.id/berita/pb5qiv383/puluhan-ribu-warga-as-protes-kebijakan-trump-soal-imigran>