



Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat Menjadikan Guatemala Sebagai *Safe Third Country* dalam Upaya Penanganan Arus Migrasi (2019-2020)

Cici Afriani Jamal, Reni Windiani, Satwika Paramasatya

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH., Tembalang, Kota Semarang

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

The United States is the destination country for foreign migrants from countries in Central America. This resulted in a border crisis caused by an increase in the number of asylum seekers in the United States. So this is a threat to the national security of the United States. Therefore, the United States through its policy of making an asylum cooperation agreement with Guatemala to minimize the flow of migration coming from Central America by making Guatemala a Safe Third Country, where asylum seekers will be diverted to follow the procedural process related to permitting asylum claims in Guatemala as a Safe Third Country in order to minimize the increase in the number of foreign migrants in the United States. However, Guatemala is said to have not met the standards set as a Safe Third Country because it is a country that has high levels of violence, inequality, poverty, an inappropriate system and unstable domestic conditions. However, the United States has its own reasons for establishing Guatemala as a Safe Third Country. This study uses neoclassical realism theory with an analytical tool in the form of a multilevel approach. The author collects data using the literature study method through journals/articles, books, websites, and international news. This research is explanatory which aims to reveal "Why did the United States choose to implement a Safe Third Country system policy towards Guatemala?". The results of this study are the reason the United States set the policy, namely because it prioritizes national security by carrying out a migration policy with countries that already have previous relationships and cooperation.

Keywords: *Donald Trump, Asylum Seeker, Safe Third Country, Migration*

PENDAHULUAN

Setiap tahun, terdapat ribuan orang yang mengajukan permohonan suaka, dimana para pencari suaka harus menjalani berbagai rangkaian proses yang cukup kompleks untuk memperoleh perlindungan di negara lain. Hal tersebut dikarenakan terjadi kondisi yang tidak memungkinkan bagi para migran untuk tetap tinggal di negaranya (UNHCR,

1951) Para migran yang mencari suaka dalam hal ini dapat mengajukan permohonan klaim suaka melalui dua cara yaitu melalui Terdapat dua cara dalam mengajukan permohonan suaka di Amerika Serikat yaitu melalui proses afirmatif dan proses defensif (UNHCR, 2020). Dimana proses afirmatif dapat dilakukan apabila migran yang bersangkutan tidak dalam proses pemindahan, berbeda dengan proses defensif yang sedang dalam proses pemindahan ke suatu negara dan berhak untuk mengajukan pembelaan apabila klaim suaka ditolak (Council A. I., 2020). Fenomena migran yang mencari klaim suaka mengalami peningkatan di perbatasan Amerika Serikat. Isu migrasi dewasa ini menjadi pembahasan di semua negara mengingat keberadaan para migran telah diatur sedemikian rupa oleh rezim hukum internasional. Namun, kebijakan yang dibuat oleh Amerika Serikat di masa pemerintahan Donald Trump tidak sesuai dengan prinsip hukum internasional sekaligus prinsip kebebasan untuk hidup lebih baik yang selalu digaungkan oleh Amerika Serikat.

Dengan adanya fenomena para migran yang terus mengalami peningkatan di perbatasan Amerika Serikat, Donald Trump mengeluarkan sebuah kebijakan “negara ketiga yang aman atau dikenal sebagai *Safe Third Country*. Kebijakan tersebut dituangkan dalam perjanjian kerjasama suaka bersama Guatemala, salah satu negara Amerika Tengah. Kebijakan tersebut disinyalir sebagai salah satu bentuk upaya perlindungan terhadap keamanan di perbatasan Amerika Serikat. Kebijakan tersebut diciptakan guna mengalihkan para migran di perbatasan agar mencari permohonan klaim suaka di Guatemala. Kebijakan *Safe Third Country* tersebut diperuntukan bagi migran yang berasal dari negara-negara Amerika Tengah yaitu El Salvador dan Honduras (BBC, 2019). Kebijakan Donald Trump tersebut bertujuan untuk melindungi keamanan domestik Amerika Serikat yang cenderung rentan akan berbagai ancaman seperti terorisme dan hak pekerjaan warga Amerika Serikat (Kaczynski, 2017)

Kebijakan *Safe Third Country* tersebut disepakati oleh Amerika Serikat dan Guatemala pada 26 Juli 2019. Dimana telah disepakati bahwa Guatemala dijadikan sebagai negara penerima dari para pemohon perlindungan dengan menggunakan sistem penetapan perlindungan yang didasarkan pada kebijakan serta undang-undang yang telah disepakati (Council, 2020). Dalam kebijakan tersebut, para migran pencari suaka telah diatur dalam hukum dan kebijakan migrasi yang mengacu pada hak-hak pencari suaka untuk masuk, tinggal, dan transit sesuai dengan perjanjian internasional. Pengaturan terkait syarat, ketentuan dan mekanisme pencari suaka telah tertuang dalam pasal 3 dan 4 yang ada dalam perjanjian yang telah disepakati oleh Amerika Serikat dan Guatemala (USA, 2019)

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat tersebut memberikan dampak terhadap para migran, dimana mereka tidak dapat bermigrasi di Amerika Serikat dan justru di alihkan ke Guatemala. Kebijakan tersebut menimbulkan pro dan kontra dari masyarakat internasional. Akan tetapi, Donald Trump dengan otoritas yang dimilikinya tetap menjalankan kebijakan tersebut guna menjaga keamanan domestik diperbatasan. Amerika Serikat yang dijuluki sebagai negara adidaya sekaligus negara tujuan bagi para migran dari seluruh penjuru dunia, mewujudkan kebijakan migrasi dengan menggandeng

Guatemala sebagai mitra dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Akan tetapi kebijakan tersebut memunculkan berbagai pertanyaan yang ditujukan bagi Amerika Serikat, mengapa menerapkan kebijakan tersebut dan memilih Guatemala sebagai mitra dalam kebijakannya. Selain itu, BBC melaporkan sebanyak 811.016 orang ditahan di perbatasan selatan hingga Agustus 2019, hal tersebut terjadi karena adanya lonjakan jumlah migran yang melebihi kapasitas yang seharusnya. Dari jumlah tersebut sekitar 590.000 para pencari suaka berasal dari El Salvador, Honduras dan Guatemala (BBC, 2019, p. 2). Berdasarkan data dari PBB hingga tahun 2015, diperkirakan terdapat kurang lebih sekitar 46,6 juta migran di Amerika Serikat yang berasal dari seluruh penjuru dunia. Angka tersebut setara dengan 13,5% dari seluruh penduduk Amerika Serikat (Connor, 2016, p. 63). Berdasarkan laporan dari UNHCR dikatakan jumlah pengungsi Akhir 2018 mencapai 70,8 juta diseluruh dunia, dan sebagian dari pengungsi tersebut mencari suaka di Amerika Serikat (Welle, 2019, p. 49)

Berdasarkan latar belakang tersebut, timbul pertanyaan, mengapa Amerika Serikat memilih menerapkan kebijakan *Safe Third Country* di Guatemala. Penelitian ini menggunakan teori realisme neoklasik untuk menganalisis permasalahan tersebut, teori realisme neoklasik itu sendiri merupakan teori turunan dari teori realisme, yang menganalisis melalui pendekatan multilevel yang terdiri dari individu, sistem domestik dan sistem internasional.

PEMBAHASAN

Pada 26 Juli 2019, Amerika Serikat dan Guatemala menyepakati adanya kebijakan *Safe Third Country*, yang bertujuan untuk menangani peningkatan arus migrasi di perbatasan, Kebijakan tersebut menuai pro dan kontra dari berbagai elemen masyarakat, mengingat Kebijakan menjadikan Guatemala sebagai *Safe Third Country* dirasa tidak tepat karena tidak memenuhi standar sebagai *Safe Third Country*, Akan tetapi, Amerika Serikat selaku negara adidaya berusaha untuk menjaga kepentingan nasionalnya berupa keamanan domestik melalui kebijakan yang diambilnya.

Kebijakan *Safe Third Country* merupakan sebuah perjanjian antar dua negara yang melakukan perundingan guna mengelola aliran klaim pengungsi dan para pencari suaka dengan lebih baik di perbatasan selatan di Amerika Serikat. Kebijakan tersebut sebagai bentuk *maintaining power* yang dilakukan oleh Presiden Donald Trump. Kebijakan *Safe Third Country* sebelumnya telah dilakukan Amerika Serikat dengan Kanada (Canada, 2020). Lalu seiring berjalannya waktu arus migrasi di perbatasan semakin meningkat, hal tersebut menjadi dasar bagi Amerika Serikat untuk melaksanakan kebijakan tersebut untuk kedua kalinya bersama dengan Guatemala. Kebijakan *Safe Third Country* dibuat untuk berbagi tanggung jawab membantu pencari suaka, serta memastikan bahwa mereka aman dan terlindungi dari bahaya yang membuat mereka melarikan diri dari negara asalnya. Kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang menerapkan Guatemala sebagai *Safe Third Country* melalui sebuah perjanjian ditandatangani dan disahkan secara resmi oleh Donald Trump selaku presiden.

Amerika Serikat melalui kebijakan *Safe Third Country* yang dibentuknya menjalin sebuah aliansi kesepakatan bersama Guatemala untuk dijadikan *Safe Third Country*, meski demikian, kebijakan tersebut terbentuk karena adanya berbagai pertimbangan

yang dapat dilihat melalui pendekatan multilevel yakni individu, sistem domestik dan sistem internasional. Donald Trump pemimpin Amerika Serikat memiliki otoritas untuk menentukan arah kebijakan luar negeri yang akan di ambilnya, berdasarkan Kampanye 2016, Donald Trump meyampaikan terkait slogan “America First” yang berisi bahwa isu migrasi merupakan salah satu isu prioritas dari Amerika Serikat. Donald Trump juga turut serta menggambarkan bahwa migran akan mendatangkan migrasi illegal dan penyelundupan migran. Oleh karenanya melalui kebijakan *Safe Third Country* tersebut. Dalam suatu negara kebijakan luar negeri sangat mempengaruhi bagaimana suatu negara itu berjalan sekaligus menjalin hubungan dengan negara lainnya. Dengan demikian, untuk menentukan kebijakan luar negeri, maka pemimpin atau pembuat keputusan dipengaruhi oleh karakter dan sifat individu tersebut. Dimana dominasi dari karakter tertentu dari pemimpin negara akan mendorong pemimpin menentukan pilihan kebijakan luar negeri sesuai dengan karakternya. Dalam menentukan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang memilih menerapkan *Safe Third Country*, Donald Trump tentu terpengaruh oleh karakternya yang dominan dimana ia akan memilih atau mengeliminasi pilihan yang sesuai dengan kepribadiannya.

Selanjutnya yakni faktor domestik, dimana situasi dan kondisi Amerika Serikat turut berperan penting terhadap proses pembentukan kebijakan *Safe Third Country* tersebut. Tidak hanya itu, elemen pemerintah seperti lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif memiliki pengaruh terhadap kebijakan tersebut. Dari ketiga lembaga tersebut, lembaga eksekutif yakni presiden Donald Trump dan Menteri keamanan dalam negeri Kevin Mc Aleenan menyepakati adanya kebijakan tersebut demi menjaga keamanan domestik dan stabilitas di perbatasan. Selanjutnya ada ketua mahkamah agung yakni John Roberts yang memberikan dukungan agar kebijakan tersebut dapat terlaksana. Meski demikian dari lembaga legislatif yaitu Jerrold Nadler cenderung tidak setuju dengan alasan bahwa Guatemala belum memenuhi sebagai *Safe Third Country*. Kebijakan Amerika Serikat tidak pernah terlepas dari faktor sistem domestik yang menjadi landasan adanya suatu kebijakan luar negeri, seperti yang diketahui bahwa dalam sistem domestik terdiri dari sumber masyarakat dimana seluruh karakteristik sosial domestik dan sistem politik merupakan sesuatu yang dapat membentuk orientasi masyarakat terhadap dunia, pada dasarnya seluruh aspek non pemerintah dari sistem politik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri.

Disisi lain, kebijakan ini juga dilandasi oleh situasi internasional dari Amerika Serikat itu sendiri. Amerika Serikat mengalami dilemma security yakni dihadapkan pada dua pilihan menjaga kepentingan nasional sekaligus berpegang teguh terhadap prinsip kebebasan bagi setiap individu untuk memperoleh taraf hidup yang lebih baik. Seperti yang diketahui bahwa Amerika Serikat merupakan negara yang memiliki peranan penting dalam tatanan internasional atau sering disebut sebagai negara adidaya. dimana perhatian ditujukan pada pengaruh yang diberikan oleh sistem internasional terhadap aktor-aktor negara yang melakukan interaksi antara negara satu dan negara lainnya, yaitu berfokus pada posisi kekuatan negara-negara yang terlibat dalam sistem internasional, salah satunya yaitu kesepakatan (Goldstein, 2003). Amerika Serikat yang merupakan negara superpower yang memiliki sistem pemerintahan *republic federal* yang berfokus pada kekuatan militer, ekonomi dan memiliki kekuatan politik serta teknologi yang tinggi (Barker, 2000). Dengan kekuatan yang dimiliki oleh Amerika Serikat, pada akhirnya

menggunakan *power* yang dimiliki guna mencapai kesepakatan bersama dengan Guatemala.

Akan tetapi, dampak yang diberikan oleh adanya kebijakan *Safe Third Country* tersebut dialami oleh Amerika Serikat dan Guatemala, dimana terjadi penurunan arus migrasi di perbatasan secara signifikan sebesar -1.230% pada tahun 2019 dan -1.240% di tahun 2020 (USA, 2019), dalam hal ini Guatemala mengalami era baru dalam dunia investasi dan pertumbuhan ekonomi bagi negaranya, sekaligus memperoleh akses Visa H-2A bagi masyarakat Guatemala yang ingin bekerja di sektor pertanian Amerika Serikat (Holland, 2020). Bagi Guatemala, ini menandakan masa depan cerah yang luar biasa bagi negara mereka. Dimana kesepakatan ini akan mengantarkan era baru dalam dunia investasi dan pertumbuhan bagi Guatemala, dan menyiapkan panggung untuk kerja sama antara negara kita dan memperluas akses ke visa H-2A, yaitu pekerja pertanian dan pekerja pertanian Anda. Mengingat kesepakatan tersebut merupakan salah satu syarat untuk berpartisipasi dalam rencana pertumbuhan ekonomi bagi Guatemala. Selain itu dalam beberapa tahun terakhir, Guatemala telah menjadi salah satu penerima utama bantuan luar negeri Amerika Serikat di Amerika Tengah sehingga hal tersebut menjadi pertimbangan bagi Guatemala dalam menyepakati kesepakatan tersebut (Forbes, 2019). Seperti yang telah diketahui bahwa kebijakan tersebut turut serta memfasilitasi peningkatan transparansi, akuntabilitas dan keselamatan pekerja dalam visa non-migran H-2A program untuk para pekerja dari Guatemala di Amerika Serikat. Sehingga, meski Guatemala disebut sebagai negara yang belum layak sebagai *Safe Third Country* bagi para migran yang mencari klaim suaka akan tetapi kebijakan tersebut membantu perekonomian Guatemala itu sendiri (Holland, 2020). Sejak diberlakukannya kebijakan *Safe Third Country* tersebut penduduk Guatemala yang mendapat visa untuk bekerja di bidang pertanian Amerika Serikat sebesar 2,7% dari 65.716 visa yang diberikan oleh Amerika Serikat di beberapa negara lain (USCIS, 2021).

Melalui Proses perumusan kebijakan *Safe Third Country* tersebut, Amerika Serikat juga memiliki beberapa alasan mengapa memilih untuk menerapkan kebijakan *Safe Third Country* tersebut bersama Guatemala, alasannya yakni Amerika Serikat sendiri memiliki alasan tersendiri mengapa memilih Guatemala sebagai *Safe Third Country* dibanding negara lain di Amerika Tengah seperti El Salvador dan Honduras. **Pertama**, karena Amerika Serikat adalah mitra dagang utama Guatemala, dan Guatemala bergantung pada uang yang dikirim oleh para migran di Amerika Serikat. Presiden Donald Trump juga menyarankan bahwasanya Donald Trump akan mengenakan "biaya" pada pengiriman uang yang dikirim Guatemala ke kerabat mereka di rumah. Dimana pengiriman uang tersebut menyumbang hampir 13 persen dari perekonomian Guatemala, naik dari 9,7 persen lima tahun lalu. Lebih dari \$10,3 miliar diperkirakan akan mengalir kembali ke Guatemala tahun ini, menurut Dana Moneter Internasional, dengan sebagian besar uang berasal dari Amerika Serikat. Selain itu juga mantanduta besar Amerika Serikat pada saat itu menyampaikan bahwa Guatemala rentan secara ekonomi, komersial dan finansial sehubungan dengan Amerika Serikat. **Kedua** yaitu, Pemerintah Amerika Serikat berupaya untuk menciptakan keamanan domestik. Sehingga, melalui kebijakan tersebut Donald Trump membuat aliansi bersama Guatemala, mengingat menurut Donald Trump sebutan *Safe Third Country* biasanya didasarkan pada penilaian bahwa Guatemala memiliki sistem suaka yang berfungsi sesuai dengan standar internasional dan tidak akan menempatkan para pencari suaka atau

pengungsi pada “*risk of refoulement*”. Selain itu, alasan Donald Trump memilih kebijakan luar negeri tersebut dikarenakan oleh Donald Trump mengklaim bahwasanya kebijakan *Safe Third Country* sebagai salah satu bentuk reformasi kebijakan yang bertujuan sebagai wujud perbaikan dari kebijakan presiden sebelumnya yaitu Barack Obama. Mengingat Donald Trump merupakan seseorang yang sangat mengkritisi kebijakan masa Barack Obama yang dinilai cenderung tidak tegas terhadap masuknya migran ke Amerika Serikat yang pada akhirnya mengancam keamanan nasional Amerika Serikat di perbatasan (Levitz, 2018). Sehingga kebijakan tersebut merupakan perwujudan dari upaya Donald Trump dalam menangani peningkatan arus migrasi di perbatasan, mengingat Donald Trump sangat memprioritaskan terkait kepentingan nasional berupa keamanan di perbatasan sekaligus kebijakan tersebut pada akhirnya didukung oleh unit pemerintah mengingat kebijakan tersebut bertujuan untuk mengatur lalu lintas migrasi di perbatasan.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis menggunakan teori realisme neoklasik, penelitian ini menyimpulkan bahwa kebijakan Amerika Serikat menjadikan Guatemala sebagai *Safe Third Country* merupakan upaya penanganan arus migrasi sebagai perwujudan dari menjaga kepentingan nasional Amerika Serikat dalam sektor keamanan domestik dan stabilitas di perbatasan. Kebijakan tersebut terbentuk karena adanya peran individu, sistem domestik dan sistem internasional. Dalam konteks penelitian ini, peran aktor negara yakni presiden Amerika Serikat menjadi aktor penentu arah kebijakan luar negeri, hal tersebut juga disesuaikan melalui pertimbangan situasi dan kondisi domestik dari Amerika Serikat itu sendiri. Meski demikian, situasi internasional yang dialami oleh Amerika Serikat turut serta menjadi penentu terbentuknya Kebijakan *Safe Third Country* itu sendiri. Sehingga kebijakan yang diambil oleh Amerika Serikat didasarkan oleh kepentingan nasionalnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Dr. Reni Windiani, MS dan Bapak Satwika Paramasatya S.IP, MA selaku dosen pembimbing Penulis yang telah membimbing Penulis sehingga penelitian ini bisa diselesaikan dengan baik.

REFERENSI

- Barker, C. (2000). *Cultural Studies*. 64. Retrieved from *Cultural Studies*.
- BBC. (2019, September 12). Retrieved from Kebijakan Trump akan Halangi Puluhan Ribu Pencari Suaka, Migran yang Sebagian Besar Lari Karena Kekerasan dan Kemiskinan: <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-49676809>
- BBC. (2019). *Kebijakan Trump akan halangi puluhan ribu pencari suaka, Migran yang sebagian besar lari karena kekerasan dan kemiskinan*. Jakarta: BBC Indonesia.
- Canada, G. o. (2020, July 23). Retrieved from Canada-U.S. Safe Third Country Agreement: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/mandate/policies-operational-instructions-agreements/agreements/safe-third-country-agreement.html>

- Connor, P. a. (2016). *5 Facts about the US rank in Worldwide Migration*. Factank: news in the number.
- Council, A. I. (2020, June 1). *Asylum in the United States*. Retrieved from <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/asylum-united-states>
- Council, A. I. (2020, June 11). *Asylum in The United States* . Retrieved from https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/asylum-united-states?__cf_chl_jschl_tk__=pmd_fewRHagQfP4M0qZagLak19MSJHPqVU7mNEoF8hSNxMQ-1629898532-0-gqNtZGzNAjujcnBszQnR
- Forbes. (2019, July 15). Retrieved from A 'Safe' Third-Country Agreement with Guatemala Could be Dangerous: <https://www.forbes.com/sites/stuartanderson/2019/07/15/a-safe-third-country-agreement-with-guatemala-could-be-dangerous/?sh=20a8221c15a5>
- Goldstein. (2003). Balance-of Power Politics:Consequences for Asian Security Order. In *Asian Security Order* (pp. 53-76). StanfordStanford University Press.
- Holland, E. (2020, September 17). Retrieved from United States And Guatemala Sign Joint Agreement To Improve H-2 Visa Program Operations: <https://www.dol.gov/newsroom/releases/eta/eta20200917-0>
- Ibe, P. (2020, November 2). Retrieved from How Trump is Making It Harder for Asylum Seekers: <https://www.afsc.org/blogs/news-and-commentary/how-trump-making-it-harder-asylum-seekers>
- Kaczynski. (2017, 01 18). Retrieved from Trump was saying 'Make America Great Again' long before he claims he thought it up. Retrieved from CNN: <https://edition.cnn.com/2017/01/18/politics/kfile-trump-maga-origins/index.html>
- Levitz, E. (2018, June 25). *Trump: Obama Was for "Open Borders" - Also, His Immigration Policies were the Same as Mine*. Retrieved from <https://nymag.com/intelligencer/2018/06/trump-tweet-obama-family-separation-outrage-media-unfair-same-policies.html>
- UNHCR. (1951, December 3). Retrieved from The 1951 Refugee Convention: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>
- UNHCR. (2020). Retrieved from Type of Asylum: <https://help.unhcr.org/usa/applying-for-asylum/types-of-asylum/#:~:text=Forms%20of%20asylum,who%20are%20in%20removal%20proceedings.>
- USA. (2019, July 26). *MIGRATION AND REFUGEES*. Retrieved from <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/01/19-1115-Migration-and-Refugees-Guatemala-ACA.pdf>
- USCIS. (2021, November 9). Retrieved from H-2A Temporary Agricultural Workers: <https://www.uscis.gov/working-in-the-united-states>
- Welle, D. (2019). *PBB : jumlah Pengungsi di seluruh Dunia Meningkat*. Germany: Deutsche Welle.