

BAB 3

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

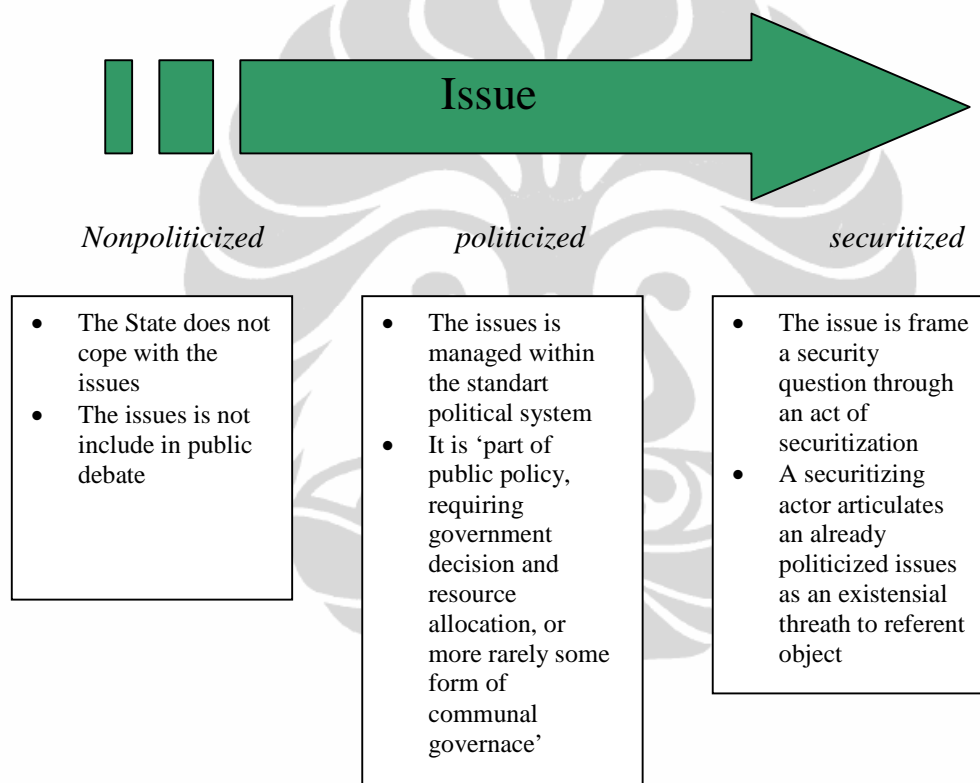
SEBAGAI UPAYA SEKURITISASI PERMASALAHAN MIGRASI ILEGAL

Pada bab ini penulis akan mencoba memfokuskan perhatian pada faktor-faktor yang melatarbelakangi pembentukan Department of Homeland Security (DHS) sebagai kebijakan sekuritisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Amerika Serikat pada masa pemerintahan Bush jr sebagai bentuk perubahan strategi kebijakan keamanan merespon fenomena 9/11. Pada bab sebelumnya telah dijabarkan bagaimana perubahan kebijakan keamanan yang dilakukan oleh pemerintah ketika aktor-aktor non negara mulai memainkan peranan yang cukup signifikan dalam menebarkan ancaman keamanan terhadap Amerika Serikat.

Permasalahan migrasi ilegal pada prakteknya telah berlangsung jauh sebelum perang dingin berakhir, hanya saja permasalahan ini menjadi isu yang hangat ketika arus migrasi ilegal mulai menampakkan gejala sebagai salah satu ancaman keamanan terhadap negara penerima imigran ilegal ini. Bagi negara-negara yang secara ekonomi kaya dan secara kebetulan memiliki tetangga miskin, arus migrasi ilegal yang datang ke negara-negara kaya ini jelas akan mendatangkan permasalahan keamanan baru, hal ini terjadi akibat kekhawatiran terhadap arus migrasi yang akan datang secara besar-besaran.¹ Amerika Serikat yang memiliki wilayah perbatasan langsung dengan Meksiko, Jerman dan tetangga-tetangga dari kawasan Eropa Timur dan Perancis yang memiliki perbatasan dengan beberapa negara dikawasan Afrika Utara jelas menghadapi kekhawatiran terhadap arus migrasi ilegal yang mungkin dapat saja datang dalam jumlah yang besar dan tentu saja akan mendatangkan permasalahan yang pelik.

¹ Peter J. Katzenstein. *National Security in a Changing World*. dalam Peter J. Katzenstein (ed) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (New York: Columbia University Press, 1996), hal. 524.

Upaya pemerintah untuk menempatkan sebuah isu menjadi permasalahan keamanan bagi tiap negara akan bervariasi, ada beragam perbedaan tingkatan yang menyebabkan suatu isu dapat masuk dalam kategori spektrum sekuritisasi. Buzan membagi tingkatan tersebut dalam tiga kategori antara lain; *nonpoliticized*, *politicized*, *securitized*.² Masing-masing tingkatan memiliki penjelasan seperti yang akan disarikan dalam gambar spektrum sekuritisasi di bawah ini menurut Ralf Emmers.³



Sebagai contoh Buzan membandingkan pemerintah Iran, Arab Saudi yang mempolitisasi isu agama namun dibelahan bumi lainnya, negara seperti Perancis dan

² Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework of Analysis*, (London: Lynne Rienner Publisher, 1998), hal. 23-24.

³ Ralf Emmers. *Securitization*. dalam. Alan Collins (ed). *Contemporary Security Studies*. (London: Oxford University Press, 2008) hal. 112

Belanda muncul kecenderungan untuk menempatkan isu agama sebagai sesuatu yang biasa atau dengan kata lain tidak menganggap isu ini menjadi sesuatu yang harus dipolitisasi. Secara prinsip Buzan berpendapat penempatan isu dalam spektum ini cenderung terbuka karena tergantung pada situasi, isu apapun dapat menjadi bagian dari ketiga spektrum tersebut apakah suatu isu menempati posisi tidak terpolitisasi, terpolitisasi atau tersekritisasi.

Keamanan yang disebutkan oleh Ole Waever sebagai *speech act*⁴ yakni dengan mengartikulasikan suatu permasalahan kedalam isu keamanan, negara bergerak dari fakta-fakta yang sifatnya umum kemudian masuk dalam area yang sifatnya spesifik kemudian mengambil langkah-langkah apa pun sebagai bagian dari hak istimewanya untuk dapat menghentikannya.⁵ Dalam kasus keamanan, analisis tekstual (*speech act*) menyarankan sebuah isu dapat dikategorisasikan sebagai sebuah permasalahan keamanan karena isu tersebut cenderung lebih penting jika dibandingkan oleh isu yang lainnya.⁶

Permasalahan keamanan yang ditimbulkan oleh migrasi ilegal ternyata lebih penting bagi Amerika Serikat dibanding permasalahan lainnya. Untuk itu, seperti yang disebutkan oleh Ole Waever bahwa pemerintah kemudian menggunakan hak istimewanya untuk melakukan apapun dalam upaya memblokade ancaman keamanan ini menjadi semakin tinggi dan menimbulkan konsekuensi yang lebih besar jika tidak dilakukan. Keamanan kemudian menjadi upaya mereferensikan kepentingan pribadi, karena dalam prakteknya suatu isu bisa menjadi isu keamanan bukan hanya karena adanya ancaman nyata namun isu tersebut dipresentasikan sebagai ancaman.

Ancaman migrasi ilegal menjadi isu yang pelik pada masa pemerintahan Bush dan membutuhkan perhatian yang serius. Derajat isu ini kemudian meningkat

⁴ Ole Waever. *Securitization and Desecuritization*, dalam. Ronnie D. Lipschutz (ed) *On Security*, New York: Columbia University Press, 1995) hal. 55.

⁵ Ole Waever, *Securitization and Desecuritization*, hal. 55

⁶ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Ibid*, hal. 24.

dan membutuhkan penanganan yang ekstra mengingat pada saat yang sama isu terorisme semakin mengemuka. Seperti yang penulis informasikan pada bagian bab 1, penanganan menyangkut isu migrasi ilegal sebenarnya telah mendapatkan perhatian dari pemerintah. Beberapa kebijakan menyangkut permasalahan migrasi ilegal hingga penguatan dan pengetatan wilayah perbatasan telah dilakukan.

Dalam proses sekuritisasi yang penulis coba jabarkan dalam tesis sederhana ini, penulis menempatkan keamanan nasional sebagai *referent objects*, kemudian pemerintah Amerika Serikat dalam hal ini pemerintahan Bush jr sebagai *securitizing actors*, dan *functional actors*, yakni perusahaan yang memperkerjakan para imigran ilegal. Proses sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat akan dapat berfungsi maksimal ketika adanya kesamaan antara *speakers* dan *audiences* dalam melihat suatu isu dan menganggap isu tersebut patut kiranya mendapatkan perlakuan istimewa dibandingkan isu-isu lainnya.

Proses sekuritisasi jelas membutuhkan adanya penerimaan dari *audience* (dalam penelitian ini penulis menempatkan masyarakat sipil sebagai *audience*) terhadap proses sekuritisasi yang dilakukan oleh *speakers* (pemerintah). Permasalahan migrasi ilegal di Amerika Serikat dalam prakteknya telah berlangsung lama. Sebagai salah satu negara tujuan migrasi, kemakmuran dan pesatnya perkembangan ekonomi Amerika Serikat yang ditunjang oleh kebebasan beragama dan berpendapat menjadi penggugah untuk para imigran agar datang ke Amerika Serikat. Permasalahan ekonomi, kemiskinan, tekanan politik, keterbatasan penegakan HAM menjadi faktor yang mendorong para imigran untuk segera meninggalkan tempat tinggalnya dan memilih untuk dapat bermigrasi ke wilayah lain contohnya Amerika Serikat. Faktor penggerak dan faktor pendorong ini menjadi alasan yang kongkrit dari timbulnya motivasi terhadap keinginan manusia dari belahan bumi lain untuk kemudian datang ke belahan bumi lainnya yang memberikan kesempatan dan impian (the American Dreams).

Namun perhatian pada isu migrasi sendiri (baik yang bersifat legal ataupun ilegal) hingga kemudian menjadi permasalahan keamanan mulai berkembang dan mendapatkan perhatian serius ketika perang dingin berakhir.⁷ Bagi Amerika Serikat sendiri, permasalahan migrasi akhirnya menciptakan sebuah sikap anti imigran oleh masyarakat Amerika Serikat. Hal ini sangat tercermin dalam *immigration law* 1996 yang merefleksikan sikap masyarakat Amerika Serikat yang anti terhadap fenomena migrasi.⁸

Pada prakteknya, proses sekuritisasi migrasi oleh Amerika Serikat memiliki tendensi untuk menggunakan terminology *immigration* sekaligus tidak memberikan demarkasi yang jelas mengenai migrasi yang legal ataupun yang ilegal (dalam hal ini migrasi ilegal) namun menjadikannya sebuah satu kesatuan.⁹ Paska 9/11, perhatian publik sekaligus pemerintah terhadap pertanyaan menyangkut pengamanan wilayah tanah air (*Homeland Security*) mengemuka kepada para imigran menyangkut “siapa yang telah ada” ataupun “siapa yang akan datang” apakah mereka memiliki atau terkait terhadap perilaku terorisme. Proses sekuritisasi terhadap kontrol imigrasi (*immigration*) memainkan peranan yang sarat muatan politis demi menjaga keamanan Amerika Serikat yang nampak sangat rapuh dari serangan-serangan teroris selanjutnya.

3.1. US Threat

3.1.1. US Vulnerabilities

Serangan terhadap gedung-gedung vital pemerintahan Amerika Serikat pada tanggal 11 September 2001 menjadi titik balik dari kedigdayaan militer Amerika

⁷ Mark J. Miller, *International Migration and Global Security*, dalam Nana Poku and David T. Graham (ed). *Redefining Security: Population Movements and National Security*. (London: Praeger, 1998) hal. 15.

⁸ Ibid, hal. 25

⁹ H. Richard Friman, “Migration and Security: Crime, Terror and the Politics of Order”, *Research Paper Ford Institute for Human Security*, Marquette University 2006-02.

Serikat. Sesuatu yang tidak pernah terpikirkan sebelumnya terjadi di dalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Kemampuan sekaligus kecanggihan peralatan militer yang dimiliki ternyata tidak mampu menangkal serangan teroris yang menelan 3000 korban jiwa dalam hitungan menit. Meskipun jumlah korban jiwa relatif kecil jika dibandingkan dengan apa yang terjadi pada masa perang dunia yang menelan jutaan korban jiwa namun akibat teror yang disiarkan secara langsung keseluruh belahan bumi lainnya menimbulkan kekhawatiran yang berlipat ganda.

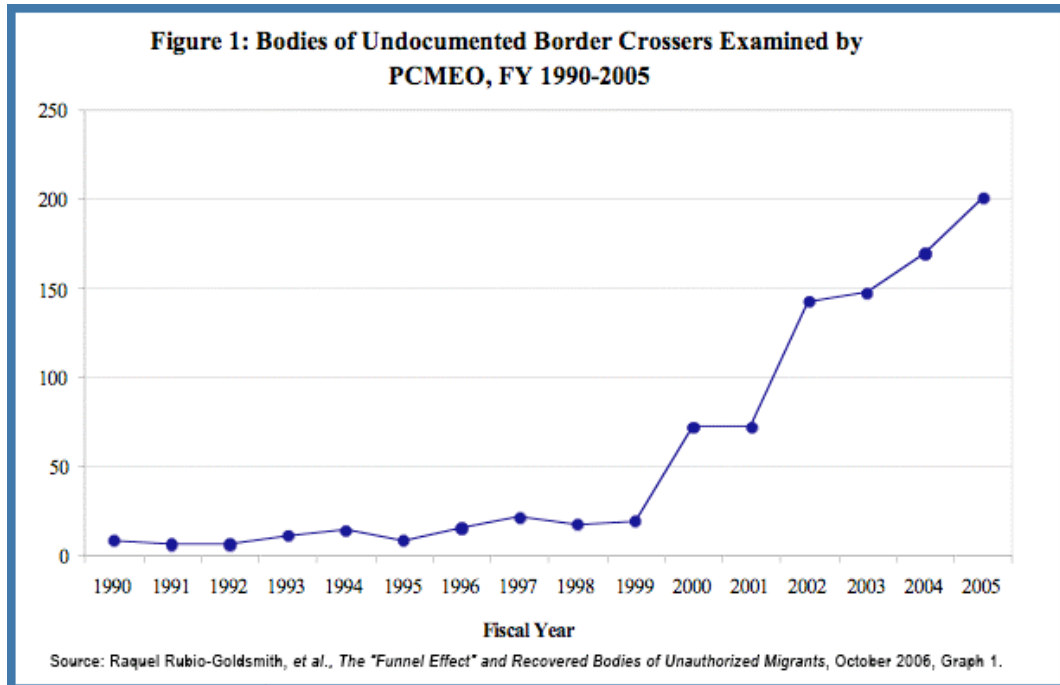
Jika sebelumnya pemerintah Amerika Serikat lebih mempersepsikan ancaman yang sifatnya datang dari luar dalam atribut negara dan melihat ancaman hanya dalam bentuk militer, maka serangan 9/11 menjadi semacam kejutan besar baik para peneliti hubungan internasional serta sekaligus para pengambil kebijakan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Bush Jr. Keamanan dalam negeri seakan terlupakan. Sektor transportasi, keuangan, informasi, pangan, jaringan logistik, sektor kimia yang telah menjadi pemicu sekaligus pondasi dari kekuatan ekonomi Amerika Serikat serta gaya hidup ala Amerika justru telah memberikan variasi kepada pihak yang memusuhi Amerika Serikat untuk menyerang sektor-sektor tersebut yang sebagian belum diproteksi dengan baik.¹⁰ Mengutip Amitav Acharya, bahwa Amerika Serikat yang selama perang dingin telah merasakan kondisi (selamanya) aman terhadap serangan non nuklir dari pihak lain, paska 9/11 keadaan dan situasi yang sebelumnya mereka rasakan pun telah usai.¹¹ Perasaan aman dari ancaman militer, perasaan bahwa kedigdayaan Amerika Serikat sebagai kekuatan superpower yang akan menggaransi keamanan wilayah dan manusia yang berada didalamnya.

¹⁰ Stephen E. Flynn, "The Neglected Home Front", *Foreign Affair* 83, (September/October, 2004): dalam, Joel J. Sokolsky. "Northern Exposure?": *American Homeland Security and Canadian International Journal*, Vol. 60, No. 1 (Winter, 2004/2005), pp. 35-52

¹¹ Amitav Acharya. *State-Society Relation: "Reordering Asia and The World after September 11"*. dalam *World in Coalition: Terror and the Global Order*. (London: Palgrave/New York : Saint Martin 2002)

Sebagai salah satu faktor pendorong pergeseran persepsi keamanan, fenomena 9/11 mampu menciptakan sebuah “kesadaran” terhadap kerentanan (*US vulnerabilities*) wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Fenomena 9/11 akhirnya menuntut Amerika Serikat (dalam hal ini pemerintah Bush) untuk merespon terhadap perubahan yang terjadi. Keamanan Amerika Serikat tidak lagi hanya dapat disandarkan kepada teknologi militer serta gelar kekuatan militer secara besar-besaran. Ancaman keamanan mengalami pemutahiran sekaligus membutuhkan adanya transformasi terhadap penanganan ancaman. Formulasi penanganan yang mampu membaca perubahan dan memiliki kemampuan respon terhadap semakin mutahirnya ancaman yang datang karena didukung oleh pesatnya kemajuan teknologi dan informasi.

Dalam penanganan terhadap arus migrasi ilegal, tentunya juga membutuhkan cara penanganan yang berbeda jika dibandingkan dengan bagaimana Amerika Serikat menangani krisis keamanan selama perang dingin. Ancaman yang datang justru tampak sederhana namun memiliki kompleksitas dalam hal penanganan dibandingkan dengan penanganan masalah keamanan yang dipresentasikan oleh agresi militer dari suatu negara. Sebagai negara yang menjunjung demokrasi dan hak asasi manusia, seringkali negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan negara-negara Eropa lainnya yang memiliki permasalahan dalam penanganan isu migrasi ilegal ini menghadapi kendala antara mengamankan wilayah kedaulatannya terhadap arus migrasi ilegal dengan permasalahan HAM. Seperti grafik dibayah ini yang menggambarkan jumlah korban jiwa yang tewas pada wilayah perbatasan Amerika Serikat yang semakin meningkat dari tahun ketahun.



Penanganan wilayah perbatasan yang menggunakan cara-cara tidak manusiawi dengan secara sepihak mencegah arus masuk manusia dari negara-negara dunia ketiga secara langsung mengindikasikan sebuah tindakan yang melanggar HAM. Membatasi ruang gerak imigran yang mencoba masuk kewilayah kedaulatan negara maju dengan latarbelakang motivasi politik karena menghindari dari kerasnya tekanan politik yang dilakukan oleh rezim korup yang juga membatasi ruang gerak demokratisasi di negara asal imigran menjadi sebuah keputusan yang dilematis bagi negara-negara maju penerima imigran.

Pada prakteknya, migrasi ilegal tidak menggunakan sarana yang sifatnya rumit dan sarat dengan teknologi, imigran ini melakukan upaya untuk datang ke dalam wilayah Amerika Serikat justru menggunakan beragam transportasi yang sederhana. Pada masa perang dingin, arus migrasi ilegal yang dilakukan oleh para imigran dari wilayah Amerika Tengah justru dilakukan dengan menggunakan perahu sederhana. Dengan latarbelakang politis, seperti ancaman dari pemimpin

politik yang berkuasa secara otoriter menjadi acuan dari masyarakat negara-negara Amerika Tengah untuk memilih migrasi. Namun seringkali, justru pemerintah negara yang bersangkutan secara sengaja mengirimkan penduduknya untuk menyebrang ke wilayah kedaulatan Amerika Serikat demi mendapatkan tujuan-tujuan politiknya yakni mencoba untuk menarik keuntungan sekaligus meningkatkan posisi tawar agar pemerintah Amerika Serikat memberikan bantuan kepada negara yang mengirimkan imigran gelap.¹²

Fenomena 9/11 semakin menegaskan bahwa keamanan Amerika Serikat rentan terhadap segala bentuk ancaman, ancaman keamanan non tradisional yang seakan terabaikan dan terpingirkan selama perang dingin berlangsung kemudian mendapatkan tempat sekaligus perhatian serius dari Amerika Serikat serta negara-negara lain. Pemerintah Australia bahkan memprioritaskan penanganan pengamanan wilayah perbatasan terhadap ancaman yang dipersepsikan datang dari para pencari suaka, imigran ilegal paska 9/11.¹³ Perubahan kebijakan luar negeri sekaligus kebijakan keamanan Australia nampak berubah sangat signifikan, hal ini dapat dilihat dari bagaimana pemerintahan Perdana Menteri Howard dalam menghadapi insiden Kapal Tampa.¹⁴ Melalui argumentasi keamanan nasional, Australia kemudian mengabaikan keselamatan sekaligus melakukan pelanggaran HAM terhadap para penumpang Kapal Tampa yang mencoba mencari suaka politik ke wilayah Australia.

Bagi pemerintah George Bush jr, fenomena 9/11 memiliki implikasi terhadap penanganan keamanan Amerika Serikat. mengutip wakil presiden Dick Cheney: “Fenomena 9/11 telah merubah Amerika Serikat, Fenomena 9/11 telah memaksa Amerika Serikat untuk berpikir dengan cara yang berbeda dalam memandang

¹² Myron Weiner. *Security, Stability, and Migration*. dalam Richard K. Betts (ed) *Conflict After Cold War: Argument on Causes of War and Peace*. Simon & Schuster Company. (Massachussets 1994), hal. 398.

¹³ Matt McDonald, “Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy International Relations Post – 2001”, *Journal of International Relation* 2005 19: 297

ancaman, mengenai kerapuhan Amerika Serikat, menyangkut siapa musuh Amerika Serikat yang sebenarnya serta cara strategi militer seperti apa yang dibutuhkan dalam rangka menjaga keamanan Amerika Serikat.”¹⁵

Penegasan terhadap perubahan ancaman, strategi militer sekaligus kerentanan yang dihadapi oleh Amerika Serikat nampaknya membuka ruang terhadap perubahan yang signifikan terhadap penanganan permasalahan keamanan. 9/11 memiliki implikasi yang besar terhadap perubahan persepsi menyangkut keamanan Amerika Serikat bahkan dinegara-negara lain seperti Australia dan negara-negara Uni Eropa. Bagi negara-negara anggota Uni Eropa sendiri, fenomena 9/11 pun mendapatkan respon dengan menerbitkan *Eropean Security Strategy* dibulan desember 2003. Perubahan konstalasi keamanan ini pun disadari betul oleh pemerintah Amerika Serikat melalui menteri pertahanan Amerika Serikat Donald Rumsfeld yang mengatakan bahwa fenomena 9/11 telah menandai perubahan yang sangat signifikan: “Saat ini Amerika Serikat hidup dalam lingkungan keamanan yang sangat berbahaya, lingkungan keamanan yang paling berbahaya yang pernah dunia hadapi.”¹⁶

Migrasi ilegal yang selama perang dingin atau masa transisi perang dingin hanya dilihat sebagai permasalahan yang memiliki korelasi dengan tindakan criminal seperti penyelundupan, pelanggaran imigrasi, pelanggaran ijin tinggal maka pada paska 9/11 isu migrasi ilegal mendapatkan perhatian lebih serius oleh beberapa pemerintah didunia. Jika Australia sebelum 9/11 cenderung membuka pintunya bagi masuknya kaum imigran, maka setelah 9/11 pemerintah Australia mulai selektif dan melakukan pengetatan terhadap wilayah perbatasan serta melakukan penelusuran terhadap jejak rekam para pencari suaka atau imigran yang ingin menjadi warga

¹⁵ Dick Cheaney. Remarks by the Vice President at McChord Airforce Base, 22 December. Available at: www.whitehouse.gov/news/releases/2003/12/20031223-1.html dalam Patricia L. Dunmire '9/11 changed everything': an intertextual analysis of the Bush Doctrine, *Discourse Society* 2009 20: 195

¹⁶ Jim Albaugh, “Homeland security & pre-emptive defense”, Executive Speeches; Aug/Sep 2003; 18, 1; *ABI/INFORM Global*.

negara Australia. Proses seleksi yang ketat dibutuhkan karena muncul kekhawatiran adanya penyusupan oleh teroris yang pada waktunya nanti akan beroperasi dan mengganggu keamanan Amerika Serikat sebagai negara tujuan imigrasi.

Hal yang sama pun dilakukan oleh negara-negara tujuan imigrasi dikawasan Eropa yang mencoba untuk semakin mengetatkan proses imigrasi dan juga pengawasan wilayah perbatasan yang sering digunakan oleh para imigran ilegal yang ingin masuk ke dalam wilayah kedaulatannya. Bagi Amerika Serikat sendiri ancaman migrasi ilegal pada dasarnya tidak terlalu bermasalah terhadap keberlangsungan Amerika Serikat namun migrasi ilegal menurut Myron Wiener migrasi ilegal akan dipersepsikan sebagai sebuah ancaman manakala dalam jumlah, migrasi ini mengalami peningkatan secara signifikan serta dilakukan dalam kurun waktu yang konstan, migrasi ilegal juga akan mendatangkan ancaman ketika negara yang menerima adalah negara yang memiliki luas wilayah relatif sempit serta jumlah penduduk yang tidak terlalu banyak.¹⁷ Pada prakteknya ancaman yang dipersepsikan datang dari migrasi ilegal lebih nampak terjadi pada negara-negara di Eropa seperti Perancis, Jerman.

Persepsi terhadap ancaman yang disebabkan oleh gelombang migrasi ilegal nampak jelas terjadi didaratan Eropa. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana kelompok haluan kanan yang cenderung menggunakan migrasi (baik ilegal atau tidak ilegal) sebagai isu politik. Kemunculan kelompok yang menentang masuknya kaum imigran kedaratan Eropa mulai menunjukkan gejala peningkatan. Beberapa politisi tanpa malu-malu menjadikan isu menentang gelombang imigrasi sebagai jargon dan agenda perjuangan politik mereka. Sebagai contoh dengan mengutip Demetrios G. Papademitriou yang mengatakan bahwa, beberapa tokoh seperti Jean-Marie Le Pen di Perancis, Patrick Buchanan di Amerika Serikat, Umberto Bossi di Italia, dan Jorg

¹⁷ Myron Weiner, "Security, Stability, and Migration", *International Security*, Vol. 17, No. 3 (Winter, 1992-1993), pp. 91-126.

Haider di Austria menggunakan isu ancaman keamanan yang disebabkan oleh migrasi ilegal sebagai kampanye politik dengan tujuan untuk dapat kembali terpilih dalam pemilihan umum yang digelar.¹⁸

Melihat bagaimana negara-negara melakukan respon terhadap permasalahan migrasi ilegal atau imigrasi secara umum dapat ditemukan pola yang sama bahwa penanganan terhadap permasalahan ini lebih mengerucut pada upaya meminimalkan ancaman keamanan yang akan datang. Atas dasar itulah kemudian masing-masing pemerintah di negara-negara maju mencoba untuk melakukan upaya sekuritisasi terhadap permasalahan yang menunjukkan kerentanan apabila tidak dilakukan pencegahan dan penanganan secara cepat dan menyeluruh.

Kerentanan yang menjadi landasan dari upaya sekuritisasi yang penulis coba gambarkan dalam tesis ini sebenarnya dalam dilihat dari bagaimana fenomena 9/11 dapat terjadi. Melalui fenomena 9/11 Amerika Serikat pun kemudian mencoba untuk membuat sebuah formulasi penanganan terhadap kerentanan yang Amerika Serikat alami pada tahun 2001 tersebut. Hingga akhirnya naskah *National Security Strategy* 2002 pun disahkan. Melalui naskah ini, pemerintah menyusun beragam rencana dan strategi yang tujuannya adalah agar kerentanan yang dialami oleh Amerika Serikat dapat ditangani dengan lebih kompreensif dan tidak bersifat parsial.

National Security Strategy 2002 menjadi pedoman yang harus dilakukan oleh pemerintah, dengan membentuk sebuah lembaga yang bernama *Office of Homeland Security* yang mendapatkan mandat untuk menjadi lembaga yang bertanggung jawab sekaligus memberikan laporan kepada presiden langkah-langkah strategis apa yang dipilih dalam rangka mencoba untuk meminimalisir ancaman yang sewaktu-waktu dapat terulang lagi seperti fenomena 9/11. Kegagalan Amerika Serikat dalam mengantisipasi munculnya ancaman-ancaman baru dari beragam sektor (non militer)

¹⁸ Demetrios G. Papadimitriou, "Migration", *Foreign Policy*, No. 109 (Winter, 1997-1998), pp. 15-31

paska berakhirnya perang dingin semakin menegaskan bahwa Amerika Serikat terlampaui memfokuskan perhatian keamanannya dalam lingkup yang luas.

Perhatian terhadap keamanan dalam konteks politik internasional menyebabkan Amerika Serikat cenderung mengabaikan keamanan domestiknya. Apa yang terjadi pada gedung WTC dan Pentagon adalah sebuah blunder dari pemahaman keamanan yang sifatnya *outward looking*. Bahwa ancaman akan datang dari luar, semakin terkikis dan cenderung mulai beralih kepada keamanan tanah air. Bayangan bahwa Amerika Serikat akan rentan terhadap ancaman dari aktor-aktor non negara, selama perang dingin mungkin tidak akan pernah terpikirkan. Perubahan konsep keamanan menjadi sebuah keperluan yang sifatnya sangat mendesak. Jumlah senjata nuklir yang dimiliki, teknologi persenjataan yang ditopang oleh hegemoni ekonomi bukanlah sebuah garansi terhadap keamanan tanah air (*Homeland Security*). Efek nuklir *deterrence* bukanlah hambatan bahwa serangan terhadap kedaulatan negara menjadi semakin minim.

Kerentanan yang dihadapi oleh Amerika Serikat pun segera dilakukan perbaikan dengan memberikan perubahan yang menyeluruh baik dalam konteks perbaikan pertahanan tanah air atau pun mengeluarkan beberapa aturan perundang-undangan. Pada prakteknya, kebijakan pengetatan wilayah perbatasan dianggap lebih mampu menaggulangi permasalahan masuknya migrasi ilegal oleh pemerintah Amerika Serikat dibandingkan dengan menerbitkan undang-undang keimigrasian.¹⁹ Pengetatan terhadap wilayah perbatasan sebagai titik sentral dari pengawasan arus migrasi illegal pun dilakukan. Membangun kawat pembatas disepanjang wilayah perbatasan dengan Meksiko, penggunaan teknologi pengawasan yang menggunakan deteksi suhu tubuh, melakukan kerjasama dengan negara tetangga seperti Kanada

¹⁹ Chris Burr, "Death On The Border, Illegal Migration, and The Impact of Operation Gatekeeper", Working Paper, University of San Diego, (Paper was written in partial fulfillment of the requirements of the Senior Seminar in Economics) hal. 3.

dengan menyepakati kerjasama pengawasan perbatasan. Pengawasan dan pengetatan tempat-tempat seperti pelabuhan laut, Bandar udara, serta beragam pengawasan yang kesemuanya bertujuan demi menciptakan keamanan sekaligus perbaikan terhadap kerentanan yang dihadapi oleh Amerika Serikat.

Selama perang dingin berlangsung wilayah perbatasan Amerika Serikat tidak mendapatkan perhatian seperti yang terjadi pada masa setelah fenomena 9/11 terjadi, hal ini ditenggarai akibat dari persaingan sekaligus perhatian terhadap pengawasan Amerika Serikat pada isu-isu lain yang lebih sentral seperti pengawasan sekaligus perlombaan senjata dan persaingan politik sekaligus ideologi yang terjadi selama masa tersebut. Bagi Amerika Serikat, migrasi ilegal tidak menempati nilai strategis dari perjuangan kepentingan nasional dibandingkan dengan membatasi ruang gerak komunis, atau perluasan demokratisasi hingga dibelahan dunia lain. Hingga berakhirnya perang dingin terjadi, perhatian terhadap permasalahan migrasi ilegal ini tetap menempati posisi yang kurang strategis.

Perhatian terhadap migrasi ilegal baru menempati isu sentral ketika 9/11 terjadi. Arus manusia ilegal yang memiliki tendensi mengganggu keamanan tanah air Amerika Serikat baru menjadi isu sensitif dan mendapatkan porsi yang sebelumnya tidak pernah terjadi. Pemerintah mulai melihat dan selektif untuk dapat memilah para imigran yang bertendensi menjadi ancaman. Pengawasan terhadap arus informasi, penyadapan saluran telepon, email²⁰, arus dana yang mencurigakan menjadi sebagian dari upaya pemerintah Amerika Serikat lakukan demi penciptaan keamanan tanah air. US Patriot Act memberikan perlindungan hukum terhadap aparat terkait untuk dapat mengakses setiap hal yang bersinggungan dengan keamanan tanah air. Penangkapan dan penahanan tanpa melalui pengadilan menjadi cara bagi pemerintah untuk menegakkan keamanan.

²⁰ Lihat, USA PATRIOT Act, section II, Surveillance and Privacy Perspectives

3.1.2 US Enemy Intention

Membayangkan muncul musuh-musuh baru Amerika Serikat yang ingin mengganggu keamanan tanah air Amerika Serikat dalam dasawarsa terakhir ini rasanya sulit. Persaingan global saat ini memang memunculkan China sebagai kekuatan yang kiranya mampu menyaingi Amerika Serikat sebagai kekuatan unipolar dalam politik internasional selepas Soviet runtuh. Perkembangan persaingan antara Amerika Serikat dan China lebih kepada persaingan ekonomi dan moneter namun jika kita melihat kedua kekuatan ini dalam kancah persaingan militer rasanya tidak terlalu signifikan. Persaingan antara China dan Amerika Serikat lebih kepada persaingan regional dikawasan Asia Timur dimana kedua kekuatan ini mencoba saling mendominasi dan memproteksi negara yang menjadi sekutunya. Wilayah semenanjung Korea, persaingan di wilayah Taiwan sekaligus kemunduran Jepang semakin menghiasi persaingan antara Amerika Serikat sebagai negara *superpower* dan China sebagai negara *great power*²¹

Pada bagian sebelumnya telah dibahas oleh penulis bahwa Amerika Serikat memiliki beragam kapabilitas yang pada akhirnya menyebabkan negara yang bermusuhan untuk berpikir ulang jika mencoba menyerang wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Pengalaman sejarah yang dialami oleh Jepang pada masa perang dunia kedua mengajarkan sekaligus menjadi ukuran bahwa Amerika Serikat akan memberikan “hukuman” yang sangat hebat terhadap beragam serangan yang dilakukan oleh suatu negara kedalam wilayah kedaulatannya. Hingga berakhirnya perang dunia kedua, penyerangan ke dalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat tidak pernah lagi dilakukan oleh musuh Amerika Serikat dalam bentuk negara.

Tantangan keamanan yang saat ini terjadi setelah berakhirnya perang dingin lebih rumit dari sekedar ancaman keamanan yang datang pada masa perang dingin

²¹ Perbedaan antara negara *superpower* dan *greatpower* dibahas secara lebih mendetail oleh Barry Buzan dalam buku, *The United State and Great Powers*, Polity Press Cambridge UK. 2004.

lalu. Saat ini terdapat lima bentuk ancaman keamanan menurut Barry Buzan, yakni ancaman keamanan dalam bentuk militer, politik, ekonomi, social, dan lingkungan hidup. Selain bentuk ancaman, institusi yang menebarkan ancaman pun tidak hanya datang dari institusi negara. Tantangan ini menimbulkan dilemma bagi negara-negara yang selama ini kokoh sebagai negara maju, ancaman keamanan semakin mutakhir dan tidak sederhana yang dibayangkan pada masa perang dingin. Jika keamanan tanah air pada masa perang dingin yang mempersepsikan datangnya ancaman dari luar serta dalam bentuk negara, maka upaya untuk mengamankan wilayah tanah air dapat dilakukan dengan menempatkan misil pertahanan. Namun ancaman kini bukan hanya dalam bentuk militer, pertanyaan selanjutnya apakah strategi pertahanan misil atau *missil defence strategy* yang dilakukan Amerika Serikat mampu menangkal ancaman yang datang dalam bentuk yang semakin variatif, apakah ancaman migrasi illegal dapat ditanggulangi dengan strategi seperti ini?.

9/11 menandai perubahan yang signifikan dalam hal aktor yang mampu berperan aktif dalam politik internasional. Jika selama perang dingin hanya berkuat pada persaingan antara Amerika Serikat dan Soviet, selepas 9/11 terorisme menjadi ancaman politik internasional. Negara-negara yang dianggap sebagai rival Amerika Serikat selepas bubarnya Soviet, seperti India, China, Rusia justru menjadi mitra dalam “*War on Terror*” yang dikampanyekan oleh pemerintah Amerika Serikat dalam merespon serangan 9/11 tersebut.²² *Global war on terror* yang didengungkan oleh pemerintah Bush dengan memberikan pilihan bagi negara-negara lain apakah akan bergabung dengan Amerika Serikat dalam perang melawan teror atau memilih berhadap-hadapan langsung dengan Amerika Serikat. “apakah anda bersama kami atau anda melawan kami” akhirnya menjadi jargon utama pemerintah Bush dalam upaya perang melawan terorisme secara global dan terbuka. Negara-negara lain

²² Felix Sebastian Berenskoetter, “Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies”, *Journal of Security Dialogue* 2005 36: 71.

seakan tidak memiliki alternatif karena keterbatasan pilihan yang tersedia. Gelombang perang melawan terorisme kemudian merubah persepsi sekaligus cara penanganan keamanan pada masa setelah 9/11 terjadi.

Teroris menjadi musuh utama Amerika Serikat selepas penyerangan 9/11, hal ini dapat dilihat melalui NSS 2002 dimana teroris menjadi prioritas utama pemerintah Bush jr. Meskipun masih terdapat beberapa negara yang masuk dalam kategori “mengancam” Amerika Serikat, namun pemerintah seakan terfokus kepada beragam upaya pembenahan sekaligus mencari formula baru dalam menghadapi ancaman teroris yang sangat mengejutkan. Upaya kontra terorisme menjadi isu paling sentral, Indonesia sendiri mendapatkan bantuan dalam pelatihan kontra terorisme dengan terwujudnya gugus tugas Densus 88 melalui bantuan dari pemerintah Amerika Serikat dalam upaya perang melawan terorisme yang semakin giat dilakukan dan dikampanyekan oleh pemerintahan Bush jr.

Ancaman yang datangnya dari negara-negara yang dianggap mendukung dan memfasilitasi ruang gerak teroris pun mendapatkan peringatan keras. Penggulingan rezim Taliban dan Saddam Husein adalah bukti dari upaya Amerika Serikat memenangkan perang melawan teror. Meskipun dalam beberapa kesempatan Amerika Serikat kerap menggunakan isu senjata nuklir serta demokratisasi sebagai sarana melegitimasi penyerangan kepada rezim-rezim yang disebutkan tadi. Dengan menggulingkan rezim yang dianggap memiliki korelasi dengan terorisme secara psikologis memberikan peringatan kepada pihak-pihak lain agar tetap merapat dalam kampanye perang melawan teror. Dalam konteks kepentingan Amerika Serikat, dengan logika *self defense*, menyerang Irak dan Afganistan adalah upaya melindungi wilayah tanah air dari ancaman yang mungkin akan datang.

3.1.3 Enemy Capabilities

Globalisasi yang terjadi semakin gencar dan terstruktur bukan hanya memberikan kemudahan dalam bentuk akses informasi, peningkatan teknologi namun juga memangkas jarak, ruang dan waktu. Saat ini, kemudahan yang sengaja diciptakan untuk mempermudah manusia dalam berinteraksi menunjukkan peningkatan yang sifatnya signifikan. Surat elektronik, internet semakin memanjakan manusia dalam berinteraksi. Akan tetapi beragam kemudahan ini kemudian dimanfaatkan oleh aktor-aktor hubungan internasional yang memiliki motivasi untuk menciptakan rasa tidak aman terhadap musuh-musuh politiknya.

9/11 dapat dijadikan salah satu contoh bagaimana serangan teror dapat dilakukan dengan memanfaatkan teknologi. Pesawat angkut komersil dijadikan sebagai alat untuk menciptakan teror terhadap wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Serangan ini menjadi sebuah fenomena baru dalam melihat aksi yang dilakukan oleh musuh-musuh Amerika Serikat yang bertujuan untuk senantiasa menyerang beragam fasilitas yang terkait langsung dengan Amerika Serikat. Upaya komputerisasi terhadap fasilitas yang bersifat vital juga dapat dijadikan sasaran dari upaya *hacking* kedalam sistem komputerisasi yang ada. Fasilitas perbankan, sistem transportasi yang terintegrasi adalah beberapa fasilitas yang dapat dilumpuhkan melalui kecanggihan teknologi. Upaya untuk mensabotase fasilitas umum yang akan menimbulkan kepanikan luarbiasa menimbulkan kekhawatiran-kekhawatiran tersendiri. Teknologi seperti dua mata pisau yang dapat berguna bila ada ditangan orang yang bertanggungjawab namun teknologi juga dapat menciptakan *chaos* apabila berada dan dimanfaatkan oleh orang-orang atau kelompok yang tidak bertanggungjawab.

Kemampuan yang dimiliki oleh para imigran ilegal dalam mengadopsi atau menemukan cara dan langkah-langkah untuk dapat masuk kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat mendapatkan perhatian yang sangat serius oleh pemerintah. Selepas penangkapan Ahmad Rexam yang mencoba memasuki wilayah

perbatasan Amerika Serikat melalui jasa pelayaran laut dalam pagi buta yang dingin dengan menggunakan mobil dengan isi bagasi beberapa bom yang siap diledakkan²³ semakin meyakinkan pemerintah Amerika Serikat bahwa wilayah perbatasan Amerika Serikat sangat rentan terhadap akses para imigran ilegal yang ternyata tidak hanya memiliki tujuan ekonomi namun juga memiliki tujuan untuk mengganggu wilayah kedaulatan Amerika Serikat.

Dalam NSS 2002 pemerintah Bush jr memberikan perhatian terhadap upaya terorisme yang bukan hanya melakukan tindakan melawan hukum namun juga melakukan tindakan penyerangan terhadap fasilitas umum yang dapat menimbulkan ancaman luarbiasa terhadap keamanan Amerika Serikat. Aset-aset vital seperti instalasi nuklir, Bandar udara internasional, waduk, instalasi listrik mengalami perbaikan pengawasan keamanan.

Pengawasan terhadap wilayah perbatasan Amerika Serikat dengan Meksiko ataupun dengan Kanada dengan melakukan pengetatan wilayah perbatasan agar dapat membatasi ruang gerak para imigran dengan tujuan agar celah-celah yang selama ini rapuh agar segera diperbaiki dengan harapan akan semakin sulit bagi para imigran ilegal untuk masuk atau hilir mudik kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat. garis pantai sepanjang 100.000 mil laut serta 600 mil berbatasan langsung dengan negara-negara tetangga²⁴, bukanlah tugas yang mudah untuk dapat mengamankan wilayah perbatasan dari padatnya arus masuk barang dan jasa kedalam wilayah kedaulatan Amerika Serikat. Pada tahun 2000 tercatat 125 juta mobil yang masuk kedalam wilayah Amerika Serikat, hampir 21.4 juta kiriman barang melalui kapal laut.²⁵ Luasnya wilayah sekaligus kemudahan teknologi semakin mempermudah bagi

²³ Stephen E. Flynn, "Beyond Border Control", *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 6 (Nov. - Dec., 2000), pp. 57-68

²⁴ Stephen E. Flynn, "America The Vulnerable", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1 (Jan. - Feb., 2002), pp. 60-74

²⁵ Stephen E. Flynn, *Ibid.*

tiap individu untuk dapat menikmati akses yang sangat terbuka ini, jika kemudian kelonggaran pengawasan perbatasan dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang bermusuhan oleh Amerika Serikat dengan motivasi mengganggu wilayah kedaulatan maka, pemutahiran serta pengetatan wilayah perbatasan adalah harga mati bagi peningkatan keamanan Amerika Serikat.

Ruang gerak yang semakin mudah karena ditopang oleh akses teknologi yang canggih serta timbulnya rasa permusuhan terhadap campur tangan politik Amerika Serikat yang internasional, akan semakin meningkatkan ancaman bagi Amerika Serikat. Jika kemudian migrasi ilegal yang datang kewilayah Amerika Serikat ini adalah para gerombolan bersenjata yang akan mengganggu stabilitas politik negara penerima (Amerika Serikat) maka ancaman terhadap Amerika Serikat akan meningkat secara signifikan.

3. 2. Department of Homeland Security

Sebagai sebuah Institusionalisasi dari upaya sekuritisasi permasalahan migrasi ilegal, DHS resmi dibentuk pada tahun 2003 setelah sebelumnya pemerintah Bush membentuk *Office of Homeland Security* (OHS) pada tahun 2002 yang dikepalai oleh Tom Ridge. Sebagai *securitizing actor*, pemerintah Amerika Serikat memandang bahwa permasalahan migrasi ilegal telah masuk kepada tahap ancaman yang lebih signifikan hingga akhirnya perlu bagi pemerintah untuk melakukan langkah sekuritisasi terhadap permasalahan ini. Pergeseran isu migrasi ilegal hingga akhirnya memasuki tahapan *securitization issues*

Pilihan untuk memproteksi wilayah kedaulatan Amerika Serikat menjadi acuan bagi pemerintah Amerika Serikat selepas penyerangan 9/11 hal ini dipertegas dengan pembentukan *Department of Homeland Security*. Upaya untuk memproteksi wilayah kedaulatan Amerika Serikat sesuai dengan pernyataan presiden Bush yang menganggap bahwa dibutuhkan sebuah misi tindakan yang sifatnya mendesak saat

ini. Menurut Bush Jr, saat ini dibutuhkan tindakan yang sifatnya mendesak bagi Amerika Serikat, yakni memproteksi Amerika Serikat. Amerika Serikat dituntut untuk melakukan tindakan dan saat inilah waktu yang tepat untuk mengambil tindakan.²⁶

Pada tahun 2002, diterbitkan *Homeland Security act* yang akhirnya diwujudkan ke dalam sebuah departemen baru yang bernama *Department of Homeland Security*.²⁷ DHS sebagai bentuk dari reorganisasi besar-besaran yang mengintegrasikan hampir 200.000 orang yang berasal dari 22 kantor perwakilan federal serta mengajukan hampir 37 miliar dolar AS sebagai dana operasional pada tahun pertama pembentukannya di bulan Januari 2003.²⁸

Department of Homeland Security (DHS) menurut hemat penulis, adalah sebuah institusionalisasi dari tindakan sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat pada masa pemerintahan George Walker Bush. Menurut Mely Caballero dan Ralf Emmers, *output* dari upaya sekuritisasi dapat dilihat melalui beberapa indikator antara lain²⁹:

- *Resource Allocation Trend*
- *Military Involvement*
- *Legislation*
- *Institutionalization*

Pada bagian awal bab ini, penulis telah menjabarkan bagaimana proses sekuritisasi terjadi serta faktor-faktor apa yang menjadi acuan bagaimana sekuritisasi terhadap suatu permasalahan dapat berjalan secara maksimal. Upaya pemerintah

²⁶ Joel J. Sokolsky, "Northern Exposure?: American Homeland Security and Canada", *International Journal*, Vol. 60, No. 1 (Winter, 2004/2005), pp. 35-52

²⁷ Joel J. Sokolsky. Ibid.

²⁸ "Assessing the Department of Homeland Security", Brookings Institution. July 2002, dikutip melalui. Homeland Security National Preparedness Task Force: *Security: A Short History of National Preparedness Efforts*, (Department of Homeland Security 2006)

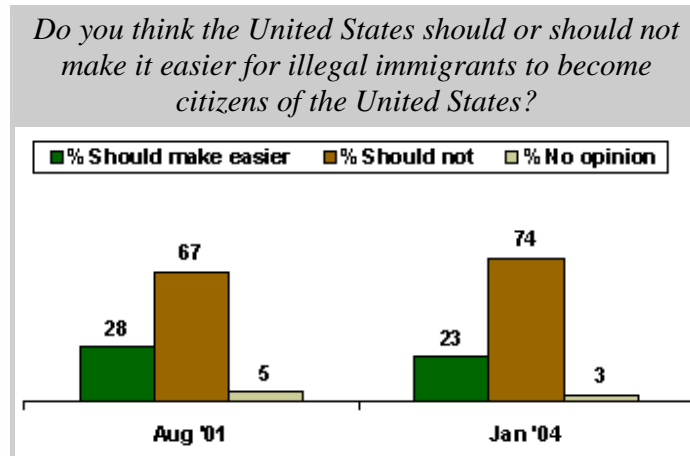
²⁹ Mely Caballero, Anthony & Ralf Emmers, Amitav Acharya (ed) *Non Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, (ASGATE, 2006) hal. 7.

Amerika Serikat dalam melakukan sekuritisasi permasalahan migrasi ilegal hingga akhirnya menciptakan DHS sebagai institusionalisasi sekuritisasi dipengaruhi oleh bagaimana *securitizing actors* melihat atau mempersepsikan suatu permasalahan menjadi isu yang membutuhkan penanganan diatas penanganan yang sifatnya *extraordinary*.

Suatu permasalahan hingga akhirnya dapat dikategorikan sebagai permasalahan keamanan tergantung dari bagaimana cara pandang atau persepsi yang terbentuk. Jika pada masa perang dingin, pemerintah Amerika Serikat melihat migrasi ilegal yang datang dari negara Kuba yang secara kebetulan memiliki ideologi komunis bukanlah sebuah ancaman, hingga akhirnya para imigran ini mendapatkan suaka atau dengan kata lain mendapatkan sambutan meriah dari pemerintah, namun pada era setelah perang dingin berakhir serta fenomena 9/11 terjadi, imigran ilegal kini telah dianggap sebagai ancaman keamanan bagi pemerintah Amerika Serikat. Imigran ilegal tidak lagi diterima layaknya “sahabat” seperti masa perang dingin lalu, pada masa perang dingin sikap pemerintah yang pro terhadap migrasi ilegal lebih disebabkan karena kelompok masyarakat yang berani menentang rezim komunis adalah “sahabat” bagi negara-negara demokrasi dikawasan Eropa atau pun Amerika Serikat.

Sebelum terjadinya 9/11 relatif respon publik terhadap permasalahan migrasi ilegal dan imigrasi menunjukkan sebuah kecenderungan positif. Masyarakat Amerika Serikat bersikap toleran terhadap masuknya kaum imigran, hal ini dapat dilihat dari bagaimana perilaku masyarakat dalam menanggapi isu imigran ini pada masa sebelum 9/11 terjadi. Berikut ini adalah hasil jajak pendapat yang dilakukan terhadap masyarakat Amerika Serikat pada masa sebelum dan setelah serangan 9/11 sebagai gambaran terhadap respon masyarakat dalam menanggapi isu migrasi ilegal yang dilakukan oleh Gallup.³⁰

³⁰ “Americas worried about immigration, oppose Bush plan”.



Prilaku masyarakat menurut Victoria M. Esses, John F. Dovidio dan Gordon Hodson menjadi penting karena beberapa hal³¹. *pertama*, prilaku masyarakat mendapatkan perhatian dari pemerintah karena dianggap bermanfaat dalam kerangka formulasi dan pengimplementasian kebijakan seperti legislasi dibidang imigrasi. Sebagai contoh adalah ketika kebijakan imigrasi pada tahun 1960 yang bertendensi diskriminatif terhadap ras tertentu mendapatkan protes dari masyarakat yang pada akhirnya kebijakan tersebut dicabut karena respon negative masyarakat akan hal ini.

Kedua, respon publik terhadap permasalahan imigrasi menjadi penting karena permasalahan imigrasi langsung menyentuh pada kehidupan masyarakat sehari-hari. Proses asimilasi dan penerimaan masyarakat terhadap imigrasi sangat tergantung pada bagaimana masyarakat lokal dapat memperlakukan para imigran dengan baik hal ini menjadi kunci sukses bagaimana imigrasi akan terus berjalan secara berkesinambungan. *Ketiga*, respon serta prilaku masyarakat terhadap permasalahan

<http://www.gallup.com>, diakses pada 25 Februari 2010 pukul 20:00

³¹ Victoria M. Esses, John F. Dovidio dan Gordon Hodson, "Public Attitudes Toward Immigration in the United States and Canada in Response to the September 11, 2001 "Attack on America", *Journal Analyses of Social Issues and Public Policy*, 2002, pp. 69–85

imigrasi menjadi penting karena menyangkut visi masyarakat secara kolektif terhadap pemahaman siapa yang dapat dikategorikan bagian dari identitas nasional.

Penerimaan dari *audience* terhadap apa yang disampaikan oleh *speakers* bahwa suatu permasalahan menjadi permasalahan keamanan menjadi salah satu faktor penting dari keberhasilan upaya sekuritisasi. Sebagai contoh bagaimana pemerintahan presiden Bush Jr yang mendeklarasikan bahwa pemerintahan Saddam Husein adalah ancaman (*threat*) dan dibutuhkan sebuah penanganan yang sifatnya *extraordinary* dengan cara menyerang wilayah Irak kemudian mengganti pemerintahan ini dengan pemerintahan yang dibentuk oleh pasukan koalisi yang dipimpin Amerika Serikat.

Pada prakteknya Amerika Serikat dan Inggris sebagai *securitizing actors* (*speakers*) tidak mampu memberikan keyakinan kepada negara-negara lain (*audience*) untuk ikut ambil bagian pada proses sekuritisasi yang dilakukan terhadap ancaman yang dipersepsikan datang dari pemerintahan rezim Saddam Husein. Perancis, Jerman, Rusia, China tidak melihat hal yang sama dalam mempersepsikan bahwa pemerintahan Saddam adalah sebuah *existensial threat* yang harus diambil tindakan yang sifatnya *extraordinary* tadi. Ketidakmampuan *speakers* dalam meyakinkan *audience* menjadi sentral dalam melihat proses sekuritisasi suatu permasalahan yang akhirnya justru mendelegitimasi proses sekuritisasi itu sendiri.

Paska 9/11 prioritas kebijakan dan pemaksimalan sumberdaya menunjukkan adanya perubahan prioritas kearah pengamanan wilayah tanah air (*Homeland security*) dan upaya pencegahan bahaya terorisme.³² Upaya pengamanan wilayah perbatasan yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat dalam upaya perang melawan terorisme juga memiliki kesamaan dalam upaya membatasi ruang gerak pelaku migrasi illegal. Proses pengamanan wilayah perbatasan ini nampak menjadi

³² W. M. Oliver, "The fourth Era of Policing: Homeland Security", *International Review of Law, Computers, and Technology*, 20, 49-62. 2006.

satu kesatuan, upaya sekuritisasi terorisme dengan upaya sekuritisasi migrasi ilegal sama-sama dilakukan dengan cara pengetatan terhadap wilayah perbatasan Amerika Serikat dengan negara-negara tetangga.

Upaya sekuritisasi permasalahan migrasi ilegal dengan melahirkan institusi baru yakni DHS, menurut pengamatan penulis lebih disebabkan oleh kehadiran permasalahan terorisme yang mengemuka. Permasalahan terorisme sebagai permasalahan keamanan yang belum mendapatkan perhatian sebelumnya akhirnya berhubungan langsung dengan permasalahan migrasi ilegal yang sebelumnya telah teridentifikasi sebagai permasalahan keamanan. Hal ini bertalian langsung dengan apa yang disebutkan oleh Mely Cabalero dan Ralf Emers sebagai *linkage between security issues* yakni³³: “kemampuan dari aktor yang melakukan upaya sekuritisasi untuk mengaitkan atau menjembatani permasalahan yang sifatnya darurat namun belum ditempuh langkah-langkah sekuritisasi dengan isu yang telah teridentifikasi sebagai permasalahan yang mengancam keamanan.”

Kemampuan pelaku sekuritisasi yang mengaitkan suatu permasalahan yang muncul namun belum dilakukan upaya sekuritisasi dengan suatu isu yang memang telah teridentifikasi sebagai permasalahan ancaman keamanan. Efektifitas penanganan permasalahan migrasi ilegal pada masa sebelum 9/11 yang cenderung tidak berjalan maksimal, menimbulkan kekhawatiran terhadap perkembangan ancaman yang datang dari bahaya terorisme. Dalam sejarahnya, pemerintah federal ataupun lokal telah berupaya untuk melakukan pengamanan wilayah perbatasan sebagai pintu masuk dari para imigran ilegal.³⁴ *Operation Blockade*, *Operation Gatekeepers*, *Operation Save Guard*, *Operation Rio Grande*, *Operation Hold the Line*. Adalah beberapa upaya untuk memaksimalkan pengawasan terhadap wilayah

³³ Mely Caballero, Anthony & Ralf Emmers, Amitav Acharya (ed). Ibid. hal 8.

³⁴ Chris Burr, “Death On The Border, Illegal Migration, and The Impact of Operation Gatekeeper”, Working Paper, University of San Diego, (Paper was written in partial fulfillment of the requirements of the Senior Seminar in Economics) hal. 2.

perbatasan yang rentan terhadap masuknya para imigran ilegal. Fungsi-fungsi pengawasan terhadap wilayah yang berbatasan langsung dengan wilayah negara lain akhirnya terintegrasi kedalam wewenang DHS. Fungsi-fungsi DHS menurut Charles R. Wise adalah³⁵:

- Menciptakan Pusat Tanggap Darurat Nasional yang berfungsi untuk memantau kebutuhan darurat dan mengkoordinasi bantuan pemerintah federal kepada negara-negara bagian dan pemerintah lokal serta sektor-sektor privat dalam situasi krisis.
- Mengkoordinasi sekaligus mengintegrasikan setiap kegiatan dari Departemen Pertahanan, Badan SAR, serta badan federal lainnya ke dalam rencana kerja pemerintah federal.
- Membangun dan menciptakan sistem respon tunggal untuk peristiwa nasional dengan berkoordinasi dengan the Department of Justice, the FBI, the Department of Health and Human Services, and the Centers for Disease Control.

Fungsi-fungsi koordinasi serta tanggap darurat terhadap krisis yang menimpa Amerika Serikat baik dalam konteks pemerintahan lokal atau federal serta upaya untuk peningkatan respon yang berintegrasi dengan beberapa Departemen terkait adalah tujuan dari fungsi-fungsi yang melekat pada DHS. Pada konteks strategi kontrol migrasi ilegal, peningkatan dan pengawasan wilayah perbatasan dianggap tidak terlalu berjalan efektif. Meskipun sulit untuk mengukur secara pasti berapa banyak imigran ilegal yang datang ke Amerika Serikat, namun jika melihat dari jumlah imigran yang berhasil ditangkap oleh pihak berwenang, selama kurun waktu sebelum dan setelah tahun pembentukan DHS menunjukkan trend meningkat.

³⁵ Charles R. Wise, "Organizing for Homeland Security", *Journal of Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2 (Mar. - Apr., 2002), pp. 131-144

Ukuran kesuksesan upaya sekuritisasi terhadap suatu permasalahan keamanan menurut Ralf Emers dan Meli Caballero dapat dilihat menggunakan ukuran kualitatif ataupun kuantitatif³⁶ (jika memungkinkan). Keduanya mengambil contoh apabila terjadi upaya sekuritisasi terhadap infeksi suatu penyakit, maka penilaian terhadap keberhasilan dari upaya sekuritisasi dapat dilihat menggunakan statistik berapa besar jumlah penderita yang terjangkit sebelum infeksi penyakit ini perlu dilakukan sekuritisasi dengan statistik jumlah penderita ketika infeksi penyakit ini telah disekuritisasi. Jika angka statistik menunjukkan bahwa setelah dilakukan upaya sekuritisasi infeksi penyakit, jumlah penderita menunjukkan angka penurunan jika dibandingkan dengan jumlah penderita sebelum sekuritisasi dilakukan maka upaya sekuritisasi ini dapat dikategorikan sebagai upaya yang berhasil.

Namun dalam kasus sekuritisasi terhadap permasalahan migrasi ilegal, jika pengukuran efektifitas dari upaya sekuritisasi dilihat menggunakan besaran jumlah imigran ilegal yang dapat ditahan pada kurun waktu tertentu, menurut hemat penulis hal ini bukanlah gambaran yang komprehensif dalam mengukur keberhasilan upaya sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat. Penciptaan DHS sebagai perwujudan institusionalisasi migrasi ilegal menghadapi tantangan yang besar manakala telah berkembang pula permasalahan terorisme pada saat yang sama.

Penanganan migrasi ilegal selain dengan penguatan dan pengawasan wilayah perbatasan juga dibarengi oleh penerbitan kebijakan yang mengatur tentang imigrasi seperti IRCA (*Immigration Reform and Control*) sebagai contoh yang disahkan pada tahun 1986. IRCA sebagai upaya kontrol gelombang migrasi ke wilayah Amerika Serikat memiliki beberapa instrumen yang antara lain³⁷:

³⁶ Mely Caballero and Ralf Emmers. Ibid hal. 7.

³⁷ Alberto Davila, Jose A Pagan and Montserrat Viladrich Grau, "Immigration Reform: the INS and the Distribution of Interior and Border Enforcement Resources" *Public Choice* Vol. 99 No.3/4 (1999), pp. 327-345

- Pemberian sanksi kepada perusahaan yang mempekerjakan imigran yang tidak memiliki dokumen.
- Alokasi penambahan petugas pelaksana perbatasan (*Border Enforcement*)
- Program amnesti terhadap imigran tak berdokumen yang datang ke Amerika Serikat sebelum tahun 1982.

Upaya untuk menciptakan peraturan keimigrasian sebenarnya telah lama dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat namun sulit rasanya untuk dapat menghentikan arus deras masuknya fenomena migrasi illegal. Hal ini bukan berarti pemerintah kemudian tidak melakukan apapun untuk menghentikan fenomena ini dalam rangka menjaga kestabilan serta keamanan. Menurut Dennis Broeders dan Godfried Engbersen, terdapat tiga strategi untuk dapat menghentikan arus migrasi illegal, antara lain³⁸:

- Digitalisasi wilayah Perbatasan
- Penangkapan dan Pengusiran
- Menghalangi akses pasar tenaga kerja (buruh)

Upaya digitalisasi wilayah perbatasan oleh pemerintahan Amerika Serikat pada prakteknya telah dilakukan. Dengan menggunakan perangkat elektronik yang mampu mendeteksi suhu tubuh bahkan telah ditempatkan. Penangkapan serta pemulangan kembali para imigran illegal kewilayah asalnya pun telah dilakukan oleh institusi yang berwenang. Pembatasan terhadap akses buruh murah yang datang dari negara tetangga seperti Meksiko pun telah dilakukan melalui serangkaian penerbitan peraturan imigrasi yang mengatur sekaligus memberikan sanksi tegas terhadap perusahaan yang mempekerjakan para tenaga illegal yang tidak sesuai dengan prosedur yang berlaku.

³⁸ Dennis Broeders and Godfried Engbersen, "The Fight Against Illegal Migration: Identification Policies and Immigrants Counterstrategies", *American Behavioral Scientist* 2005: 50; 1592.

Efektifitas dalam menerbitkan peraturan dan perundang-undangan menjadi persoalan yang agak rumit mengingat dengan memberikan efek jera seperti pemberian sanksi kurungan dan denda belum juga mencegah masuknya para imigran ilegal yang memiliki motivasi ekonomi sebagai contoh. Tersedianya lapangan kerja yang tidak membutuhkan keahlian khusus menyebabkan para imigran ilegal senantiasa datang untuk mencari pekerjaan-pekerjaan tersebut. Disisi lainnya, para pengguna tenaga imigran ilegal ini juga mendapatkan keuntungan karena dapat memanfaatkan tenaga para imigran ilegal dengan membayar gaji yang lebih murah jika dibandingkan apabila menggunakan jasa tenaga lokal. Kebutuhan akan jasa tenaga imigran ilegal juga menjadi persalahan bagi penegak hukum untuk dapat memaksimalkan upaya meminimalisir masuknya tenaga ilegal ini kedalam wilayah Amerika Serikat.

Dalam tubuh DHS sendiri, permasalahan imigrasi kemudian dikelola oleh dua badan yang bernama U.S. Customs and Border Protection (CBP) dan U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE). Masing-masing badan ini memiliki kewenangan dalam mengelola permasalahan keimigrasian. Untuk CBP sendiri, memiliki tugas dan tanggungjawab untuk melakukan inspeksi terhadap semua manusia, kendaraan (angkutan) serta menghalangi atau menangkap para imigran ilegal yang mencoba masuk kewilayah Amerika Serikat dalam lingkup pelabuhan masuk (*port of entry*) sedangkan ICE berwenang untuk melakukan penegakan hukum keimigrasian dalam wilayah (*interior*) Amerika Serikat.³⁹ Selain pembagian tugas ini, pemerintah juga sengaja menerbitkan peraturan keimigrasian baru yakni Immigration and Nationality Act (INA) sebagai landasan hukum dalam penegakan peraturan sekaligus sebagai instrumen dan pedoman terhadap penindakan yang menjadi wewenang kedua badan yang termasuk dalam DHS diatas. Kewenangan yang dimaksud adalah melakukan penahanan, pengurangan, pemulangan kembali bagi

³⁹ Annual Report on *Immigration Enforcement Actions* 2008, Department of Homeland Security, hal. 1

tiap-tiap orang yang melakukan pelanggaran terhadap Immigration and Nationality Act. (INA)

Pelanggaran terhadap Immigration and Nationality Act ini antara lain mencakup pada⁴⁰:

- Pelanggaran ini termasuk kehilangan status hukum karena ketidakmampuan untuk memenuhi ijin tinggal yang telah ditentukan melalui beberapa syarat dan kondisi bagi para pendatang.
- Terkait dalam tindakan criminal seperti kejahatan kekerasan, pemalsuan dokumen, terkait dalam aktivitas terorisme dan penyelundupan obat bius.

Pelanggaran terhadap kehilangan status hukum karena gagal dalam memenuhi syarat-syarat dan kondisi yang diharuskan untuk dapat dipenuhi bagi orang-orang yang masuk atau mencoba mendapatkan status warga negara. Pelanggaran lainnya adalah apabila memiliki keterhubungan dengan tindakan criminal, pemalsuan dokumen dan terkait dalam aktivitas terorisme dan penyelundupan obat bius. Pengalaman terhadap pemalsuan dokumen yang dilakukan oleh para pembajak pesawat yang digunakan untuk menabrak gedung WTC dan Pentagon menjadikan pemerintah semakin pengetatkan pengawasan terhadap identitas orang-orang yang datang baik melalui cara-cara legal ataupun kepada para pendatang yang illegal kemudian memalsukan dokumen demi kepentingan tertentu menjadi tujuan dari pemerintah meminimalisir kejahatan pemalsuan yang akhirnya akan menimbulkan kosekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan seperti penggunaan identitas palsu untuk bisa memasuki gedung-gedung pemerintahan atau sekedar hidup dengan menggunakan identitas palsu.

Kekhawatiran terhadap merebaknya *fraud document* hingga akhirnya digunakan demi tindakan-tindakan yang menyalahi hukum membuat pemerintah Amerika Serikat akhirnya menerbitkan *Real ID Act* yakni pengintegrasian identitas

⁴⁰ Ibid. hal.1

individu dengan Surat Ijin Mengemudi yang berisikan semacam *chip* yang dapat dipantau keberadaan si pemilik ketika digunakan layaknya kartu atm demi mempermudah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap tiap individu.

Pada prinsipnya, penerbitan instrumen ini adalah upaya mempermudah pelaksanaan tugas yang diemban oleh DHS, pemerintah Amerika Serikat pun mencoba untuk memberikan alokasi dana yang cukup agar dapat menunjang kinerja departemen ini semakin baik dan mampu menjaga keamanan wilayah tanah air Amerika Serikat. Alokasi dana ini juga mencapai angka yang sangat signifikan jika dibandingkan dengan departemen-departemen lain yang ada dalam kabinet pemerintahan Bush jr, tabel dibawah ini adalah menyuguhkan jumlah dan besaran anggaran yang diserap oleh DHS dari tahun 2003 sampai dengan tahun 2008.

Tabel. 3.1 Jumlah Anggaran DHS 2003-2008

Tahun	Jumlah Anggaran*
2003	31,182,000
2004	35,604,092
2005	38,510,517
2006	40,420,007
2007	42,804,409
2008	46,399,702

Sumber: Department of Homeland Security, Annual Budgets

Ket: * = hitungan berdasarkan miliar dollar AS

Melalui tabel diatas, dapat kita lihat bagaimana tiap tahunnya anggaran yang digunakan oleh DHS menunjukkan peningkatan. Dengan jumlah sumberdaya manusia yang mencapai hampir 200.000 personil dengan didukung oleh penggunaan teknologi yang canggih dalam melakukan rutinitasnya serta cakupan luas wilayah Amerika Serikat menyebabkan proses pengamanan wilayah tanah air yang menjadi tanggungjawab departemen ini kian genting dan membutuhkan dukungan financial yang tidak sedikit.

Beragam upaya dilakukan oleh pemerintah Bush demi upaya menjaga keamanan wilayah kedaulatannya. Hal ini penting untuk dapat menjawab keresahan akibat serangan teroris yang mencerminkan bahwa Amerika Serikat amat rentan terhadap bahaya keamanan yang sifatnya non konvensional. Upaya melibatkan instrumen militer dalam proses pengamanan wilayah perbatasan pun dilakukan. Pelibatan instrumen militer pada masa perang dingin dalam setiap operasi non militer agaknya jarang bahkan sulit untuk ditemui. Namun operasi non militer menjadi salah satu pilihan kebijakan keamanan yang ditempuh oleh pemerintah dalam merespon perubahan lingkungan keamanan.

Militerisasi wilayah perbatasan dengan mengerahkan personel militer pun dilakukan salah satunya adalah dengan membuat gugus komando wilayah utara NORTHCOM'S (U.S. Northern Command) dengan misi khusus menjaga pertahanan tanah air.⁴¹ Penugasan militer untuk kebutuhan pengamanan yang bersifat domestic prakteknya tidak hanya dilakukan berkaitan dengan pengamanan terhadap bahaya terorisme namun juga menjadi sebuah rutinitas baru dalam konteks pelibatan instrumen militer dalam proses pengamanan. Sebagai contoh, pelibatan militer dalam pengamanan olimpiade musim dingin yang dilakukan di Salt Lake City serta pengamanan wilayah perbatasan.

3. 3. Kesimpulan

⁴¹ Kathleen Tierney, "Recent Developments in U.S. Homeland Security Policies and Their Implication for the Management of Extreme Events", Working Paper presented at the First International Conference on Urban Disaster Reduction, Kobe, Japan, January 18-20, 2005

Ancaman yang datang kepada Amerika Serikat menurut *threat model* yang dikembangkan oleh Lani Krass intensitasnya sangat tergantung pada tiga hal yang memainkan peranan penting yakni *vulnerabilities x intention x capabilities = Threat*

Peningkatan dari ketiga hal diatas juga akan mengakibatkan meningkatkan ancaman yang akan datang terhadap keamanan Amerika Serikat. *Threat model* ini memang sengaja dikembangkan oleh Lani Krass untuk melihat ancaman yang dihadapi Amerika Serikat terhadap permasalahan terorisme. Namun pada penelitian kali ini, penulis justru menggunakan model ini untuk melihat ancaman keamanan ini dalam konteks yang umum. Ancaman keamanan yang disebabkan oleh migrasi illegal sebagai topik pokok dari penelitian ini dapat menimbulkan beberapa hal yang kemudian dirangkum oleh Anna Kicinger antara lain:

- Stabilitas Sosial, akan terganggu jika perpindahan imigran dibarengi oleh meningkatnya xenophobia (kebencian terhadap orang asing) dan berkurangnya keinginan untuk terintegrasi. Perbedaan ciri-ciri fisik antara kaum pendatang dan imigran, perbedaan bahasa serta anggapan bahwa para imigran hanya akan mengambil porsi pekerjaan yang semakin sempit menyebabkan timbul kebencian terhadap kaum pendatang.
- Identitas Kultural, meningkatnya kelompok “kanan” sebagai reaksi terhadap tingginya intensitas imigran (kami sebagai komunitas “asli” melawan “kalian” sebagai pendatang). Kebencian terhadap masyarakat imigran (pendatang) menimbulkan reaksi dari kaum ultra kanan yang menganggap telah terjadi
- Keamanan Sosiophilosofis, masyarakat tidak akan secara sukarela untuk membayar nilai pajak yang tinggi jika pada saat yang sama masyarakat lainnya tidak melakukan hal serupa serta tidak memiliki kesamaan “nilai” yang sama pula.
- Keamanan Internal, hal ini diilustrasikan oleh Kicinger dengan mengatakan bahwa tingkat kriminalitas umumnya meningkat lebih dominan dilakukan

oleh para imigran. (misalkan: jaringan kejahatan internasional seperti *drugs* dan senjata)

- Migrasi juga berimplikasi pada keamanan Demografis

Atas dasar inilah kemudian Amerika Serikat memandang perlunya upaya sekuritisasi terhadap permasalahan migrasi ilegal yang dikhawatirkan akan semakin menimbulkan permasalahan keamanan bagi Amerika Serikat. Upaya sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintahan Bush jr adalah dengan mengkreasi sebuah departemen baru yang mampu menangani permasalahan keamanan tanah air (*homeland security*) ini. Upaya sekuritisasi ini dilakukan karena permasalahan migrasi ilegal bagi pemerintah bush telah menjadi ancaman nyata (*existential threat*) dan membutuhkan penanganan yang sifatnya *extraordinary*.

Perubahan dalam lingkungan keamanan yang dihadapi oleh pemerintah Amerika Serikat dimana aktor-aktor non negara mulai memainkan peranan yang cukup signifikan yang salah satunya ditandai oleh serangan 9/11 menyebabkan pemerintah Amerika Serikat juga patut untuk memodifikasi kebijakannya yang selama ini lebih melihat ancaman datang dari agresi militer suatu negara. Terorisme, penyelundupan obat bius, migrasi ilegal menjadi momok bagi proses pengamanan wilayah kedaulatan Amerika Serikat paska 9/11. Jika pada masa perang dingin Amerika Serikat menikmati keadaan aman dari serangan militer karena kemampuan militernya sebagai media penggetar hingga menyebabkan tidak adanya rival yang secara gegabah menyerang wilayah kedaulatan Amerika Serikat karena kemampuan Amerika Serikat untuk menangkal sekaligus menyerang balik dengan kekuatan militer yang sulit dibayangkan kehancurannya karena kapabilitas yang mereka miliki. Selepas perang dingin, superioritas militer tidak lagi mampu mencegah serangan ke dalam wilayah Amerika Serikat karena serangan kini termodifikasi dan bukan lagi dalam bentuk militer namun dalam bentuk teror yang

tidak mudah diidentifikasi lebih awal, serangan juga bisa dalam bentuk arus migrasi ilegal dan penyelundupan obat bius.

Proses sekuritisasi menurut Ralf Emmers memiliki dua tingkatan, yang pertama adalah bagaimana menggambarkan suatu isu atau beberapa isu, orang atau entitas sebagai sebuah ancaman nyata (*existensial threat*) bagi orang atau entitas yang merasa terancam (*referent objects*) atas keberadaan isu, orang atau entitas tadi. Inisiasi untuk melakukan langkah sekuritisasi dapat dilakukan oleh pemerintah, ataupun aktor non pemerintah. Tingkat yang kedua adalah memiliki posisi krusial dalam upaya sekuritisasi adalah kemampuan untuk dapat mengartikulasikan dan meyakinkan kepada masyarakat (*audience*) bahwa ancaman yang datang benar-benar nyata terhadap kelangsungan *referent object* untuk itu tindakan yang sifatnya *extraordinary* menjadi sesuatu yang dapat diterima oleh masyarakat secara luas.

Pada akhirnya sekuritisasi menurut Michael Sheehan adalah upaya mengkonstruksi kesamaan pemahaman terhadap apa yang dapat dikonsiderasikan sebagai isu keamanan (dalam tesis ini penulis menganggap isu migrasi ilegal) dan apa yang seharusnya dilihat sebagai sebuah ancaman.