

BAB II

Upaya Amerika Serikat dalam Mengatasi Masalah Pengungsi melalui *Executive Order No. 13769*

Bab ini berfokus pada upaya Amerika Serikat pada masa pemerintahan Donald Trump dalam mengatasi permasalahan pengungsi dengan mengeluarkan *Executive Order No. 13769*. Perintah ini berfungsi dalam menghentikan *United States Refugee Admissions Program* (USRAP) selama 120 hari dan secara eksplisit didasarkan pada klaim bahwa sistem penyaringan pengungsi yang ada terlalu lemah dan rentan disusupi oleh pihak-pihak radikal. Melalui justifikasi pencegahan ancaman infiltrasi teroris asing, regulasi ini dirilis dengan cepat untuk merombak sistem keimigrasian secara keseluruhan.

Untuk mengurai fenomena tersebut, pembahasan dalam bab ini dibagi ke dalam tiga fokus utama. Sub-bab 2.1 akan membedah latar belakang dan anatomi *Executive Order No. 13769*, serta dampaknya yang merusak terhadap mekanisme *United States Refugee Admissions Program* (USRAP). Selanjutnya, sub-bab 2.2 berfokus pada target spesifik dari kebijakan tersebut, yakni krisis pengungsi Suriah, dan bagaimana status kemanusiaan mereka diubah secara paksa menjadi isu ancaman domestik. Kemudian, sub-bab 2.3 akan mengeksplorasi mekanisme pembentukan persepsi publik, menyoroti bagaimana rasa takut yang didorong oleh pemerintah diamplifikasi oleh aktor politik dan media massa untuk mengonstruksi pengungsi sebagai "liyan" (*the other*).

2.1 Executive Order no. 13769 sebagai Instrumen Kebijakan Keamanan

Amerika Serikat

Executive Order no. 13769 yang terbit pada tanggal 27 Januari 2017, secara resmi berjudul “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States,*” menandai perubahan besar dari sejarah kebijakan luar negeri dan keamanan nasional Amerika Serikat (Aulia dkk., 2022; Moore, 2017; Taufik & Pratiwi, 2021). Kebijakan ini tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan bukti aksi nyata dari retorika kampanye “*America First*” yang secara agresif digaungkan oleh Donald Trump (Hutabarat dkk., 2024; Taufik & Pratiwi, 2021). Secara ideologis Trump memperkenalkan sebuah pandangan baru yang mengedepankan keamanan ekonomi dan perbatasan di atas komitmen internasional Amerika Serikat yang dijuluki negara penerima suaka dan promotor hak asasi manusia dalam skala global (Karim & Wicaksa, 2024; Taufik & Pratiwi, 2021). Perubahan ini menjadi penolakan terhadap konsep interdependensi kompleks yang sebelumnya menjadi landasan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, yang mengaitkan stabilitas dalam negeri dengan kesejahteraan global (Keohane & Nye, 2012; Taufik & Pratiwi, 2021). Terbalik dari itu, *Executive Order* ini didorong oleh hasil konstruksi persepsi ancaman yang meyakini sistem imigrasi yang sudah dibuat memiliki celah struktural fatal yang bisa dieksploitasi oleh pihak terorisme transnasional (Nuridah dkk., 2024; Susilowati dkk., 2024).

Dalam narasi keamanan yang dibangun oleh pemerintahan Trump, berargumen bahwa prosedur dalam penyaringan imigran yang sudah ada (*vetting process*) yang sebelumnya diatur secara sistematis di *The Refugee Act of 1980* tidak

lagi memenuhi kriteria keamanan yang diperlukan dalam mendeteksi ancaman asimetris yang berkembang di era modern (Anker & Posner, 1981). Menurut Trump, diperlukan perubahan drastis menjadi pemeriksaan ekstrem (*extreme vetting*) untuk mencegah infiltrasi ideologi radikal ke dalam wilayah domestik Amerika Serikat. Narasi ini dikonstruksi dengan serangkaian tindak tutur (*speech acts*) yang konsisten dalam membingkai pengungsi sebagai pembawa risiko tanpa adanya data empiris (Aulia dkk., 2022; Nuridah dkk., 2024). Keputusan dalam mengeluarkan kebijakan ini dominan dipengaruhi oleh faktor karakteristik Donald Trump yang lebih cenderung konfrontatif, transaksional, serta mengabaikan kesepakatan internasional (Hutabarat dkk., 2024).

Secara substansi, *Executive Order No. 13769* melahirkan berupa pembatasan yang belum pernah dilakukan sebelumnya dalam sejarah imigrasi Amerika Serikat, yang mengubah cara diplomasi negara Amerika Serikat (Pierce & Selee, 2017). Mencatat teknis ini memberlakukan penangguhan total atas Program Penerimaan Pengungsi Amerika Serikat (USRAP) selama 120 hari. Penangguhan ini ditujukan untuk memberikan waktu untuk otoritas keamanan dalam melakukan tinjauan ulang menyeluruh terhadap prosedur *vetting* yang dianggap lemah. (Aulia dkk., 2022) menjelaskan dari perspektif sekuritisasi bahwa durasi penangguhan ini digunakan untuk menyusun protokol pemeriksaan yang baru, yang secara tersirat mendisiplinkan birokrasi imigrasi untuk lebih dominan pada penolakan daripada penerimaan.

Dampak secara struktural terlihat dari penetapan reduksi drastis kuota penerimaan pengungsi tahunan (*refugge cap*). Dari angka 110.000 orang pada

ujung era pemerintahan Obama, kouta ini dipotong secara drastis menjadi hanya 50.000 orang untuk tahun 2017 (Pierce & Selee, 2017; Roosevelt III, 2017). Analisis dari Taufik dan Sundari (2021) menunjukkan pemangkasan kouta ini menjadi manifestasi dari doktrin *America First*. Keputusan ini menandakan mundurnya Amerika Serikat sebagai aktor pemimpin dalam kemanusiaan (Khaeruddin, 2023; Shafa, 2021). Angka 50.000 menjadi simbol perubahan arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat dari internasionalisme liberal menuju nasionalisme proteksionis (Rachman, 2019; Taufik & Pratiwi, 2021).

Langkah yang menarik perhatian dari diplomatik global adalah penerapan larangan masuk (*travel ban*) selama 90 hari bagi warga negara dari tujuh negara berwarga mayoritas Muslim yang dikelompokkan oleh pemerintah Amerika Serikat “*Countries of Concern*” atau negara yang perlu diperhatikan terkait terorisme, yaitu Irak, Libya, Somalia, Sudan, Suriah, dan Yaman (Khaeruddin, 2023; Rachman, 2019; Susilowati dkk., 2024). Di antara negara-negara tersebut, Suriah mendapatkan perlakuan paling keras dan spesifik dengan adanya penghentian masuknya pengungsi asal negara tersebut secara *indefinite* atau tanpa batas waktu, yang menegaskan sentimen anti-pengungsi dalam kebijakan ini (Shafa, 2021; Yansah & Mulia, 2023). Alasan yang dikeluarkan secara resmi bahwa kedatangan pengungsi Suriah dianggap merugikan kepentingan nasional Amerika Serikat, sebuah alasan yang seakan-akan menjadi pembenaran kepada presiden untuk menahan masuknya orang asing (Pierce & Selee, 2017; Rachman, 2019). Kebijakan ini secara efektif melumpuhkan infrastruktur penempatan kembali pengungsi yang

sudah dibangun selama puluhan tahun dan melahirkan ketidakpastian untuk ribuan orang yang dalam proses mencari suaka (Aulia dkk., 2022).

Fokus khusus terhadap pengungsi Suriah dalam *Executive Order No. 13769* mencerminkan eskalasi tertinggi dari sekuritisasi identitas yang dilakukan oleh administrasi Trump. Dengan menetapkan status penangguhan dengan “tanpa batas waktu” (*indefinite*), pemerintah secara simbolik menghapus Suriah dari peta kemanusiaan Amerika Serikat, tindakan yang mendehumanisasi jutaan orang yang terjebak dalam konflik domestik yang brutal. Narasi yang dibangun sering kali menyangdingkan pengungsi Suriah dengan metafora “kuda troya”, di mana faktor penderitaan manusia diabaikan dan berfokus pada label risiko terorisme yang tidak berbasis pada bukti individual (Aulia dkk., 2022; Berti, 2015). Hal ini menciptakan paradoks di mana kelompok yang paling membutuhkan perlindungan internasional justru menjadi kelompok yang paling dihindari oleh negara yang secara historis dikenal sebagai negara imigran.

Secara operasional, diskriminasi spesifik terhadap warga Suriah ini mematikan jalur penempatan kembali yang sudah berjalan bertahun-tahun. Ribuan pengungsi Suriah yang sudah melewati tahap-tahap akhir pemeriksaan ketat di bawah standar USRAP lama, secara mendadak kehilangan kepastian hukum dan harapan dalam mencapai masa depan yang aman (Aulia dkk., 2022; Shafa, 2021). Keputusan ini tidak hanya berdampak pada individu saja, namun juga mengirimkan pesan kepada komunitas internasional bahwa Amerika Serikat tidak menganggap krisis kemanusiaan di Suriah sebanding dengan kecemasan keamanan nasional (Berti, 2015; Shafa, 2021). Dampaknya, terjadi akumulasi pengungsi berlebihan di

negara-negara transit seperti Turki dan Yordania yang semakin terbebani secara ekonomi dan sosial.

Lebih jauh lagi, penargetan terhadap warga Suriah memperkuat stigma global bahwa identitas pengungsi Suriah identik dengan ketidakstabilan dan ancaman asimetris. Dalam perspektif sekuritisasi, tindakan ini merupakan keberhasilan aktor sekuritisasi dalam meyakinkan audiens domestik bahwa Suriah adalah sumber utama ancaman eksistensial bagi cara hidup Amerika (Aulia et al., 2022; Yansah & Mulia, 2023). Konstruksi identitas Suriah sebagai “liyan” yang paling berbahaya ini menjadi landasan dalam lahirnya sentimen xenophobia yang lebih luas di tengah masyarakat Amerika Serikat (Yansah & Mulia, 2023).

Dampak kebijakan ini tidak hanya dirasakan oleh calon imigran baru yang tertahan di perbatasan, namun juga menciptakan ketakutan dan ketidakpastian hukum untuk masyarakat imigran yang sudah menetap di Amerika Serikat (Karim & Wicaksa, 2024; Padmi & Yulianti, 2021). Kebijakan ini memicu fenomena xenofobia yang sudah ada muncul kembali, substansi kebijakan ini menimbulkan problematika diskriminasi hak asasi manusia yang serius, karena target utama pembatasan adalah kelompok agama tertentu di bawah alasan legitimasi keamanan nasional (Ovilia dkk., 2022). Hal ini menciptakan ketakutan atas munculnya preseden berbahaya yang dimana pertimbangan keamanan nasional dikonstruksi dan digunakan untuk menjustifikasi diskriminasi berbasis asal negara dan agama, yang secara terang-terangan menantang norma-norma hukum internasional dan prinsip non-diskriminasi yang dijunjung tinggi komunitas global. Dalam analisis

Khaeruddin, 2023 mengenai hubungan bilateral mengatakan bahwa kebijakan ini melumpuhkan infrastruktur dalam penempatan kembali pencari suaka.

Executive Order No. 13769 perlu dipahami dari pandangan keamanan Amerika Serikat pasca kejadian 11 September 2001 atau biasa disebut insiden 9/11. Pasca serangan tersebut, orientasi imigrasi di Amerika Serikat bergeser dari yang awalnya isu tenaga kerja dan demografi menjadi isu garis depan pertahanan nasional (*Homeland Security*). Perubahan pandangan kepada imigran menjadi potensi risiko keamanan ini ditandai dengan pembentukan *Department of Homeland Security* (DHS) pada tahun 2002 (Rachman, 2019; Yansah & Mulia, 2023). Kebijakan ini menjadi bukti dari renggangnya nilai-nilai kebebasan masyarakat sipil dan tuntutan keamanan nasional (Yansah & Mulia, 2023). *Executive Order No.13769* mempertegas sekuritisasi ini dengan mengaitkan identitas keagamaan dalam kasus ini Islam dengan label terorisme (Rachman, 2019).

Data empiris dari intelijen menunjukkan bahwa pelaku kejadian 9/11 atau serangan teror lainnya di Amerika Serikat bukan dilakukan dari negara-negara yang masuk dalam daftar larangan *Executive Order No.13769*, Kebijakan ini tetap didasarkan menggunakan logika mitigasi. Logika ini menjadi justifikasi atas tindakan terhadap suatu kelompok berdasarkan kemungkinan risiko, bukan berdasarkan bukti kesalahan individu. Dalam perspektif hukum internasional, kebijakan ini termasuk dari varian kebijakan *zero tolerance* yang lahir seringkali berbenturan dengan kewajiban negara atas pencari suaka (Amalia dkk., 2023). Kebijakan ini bukan hanya hasil keinginan dari presiden, melainkan hasil dari

eskalasi puncak dari kebijakan keamanan Amerika Serikat yang sudah berkembang selama dua dekade terakhir. Di bawah konstruksi ini, prinsip kehati-hatian berlebih (*precautionary principle*) mendominasi tata kelola perbatasan, mengalahkan prinsip praduga tak bersalah serta kewajiban kemanusiaan universal yang ada di hukum pengungsi internasional (Aulia dkk., 2022; Rachman, 2019).

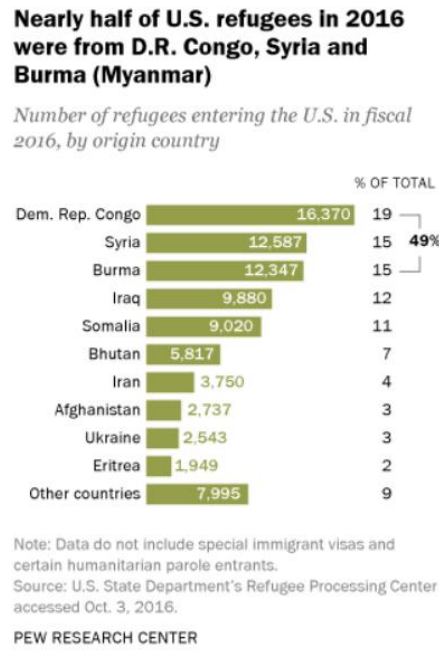
2.2 Pengungsi Suriah dalam Konteks Migrasi Global dan Keamanan Nasional

Krisis pengungsi Suriah tidak dapat dipahami hanya sebagai konsekuensi sampingan dari ketidakstabilan regional saja, melainkan hasil dari pergeseran paradigma global. Konflik ini bermula dari gelombang protes damai *Arab Spring* yang terjadi di Maret 2011 di Kota Deraa yang menuntut untuk adanya reformasi pemerintahan Bashar Al-Assad, dengan cepat berubah menjadi perang saudara yang berkepanjangan (Heisbourg, 2015; Nugraha, 2015). Awalnya, gerakan ini didorong dari aspirasi warga yang meminta perbaikan kesejahteraan dan kebebasan politik, tetapi respons represif dari rezim memicu eskalasi kekerasan (Davos, 2014). Dinamika perang Suriah menjadi rumit karena keterlibatan ragam aktor, baik negara atau non-negara, yang menjadikan Suriah sebagai meda tempur dari perang proksi (*proxy war*) dalam tujuan memperebutkan hegemoni di Timur Tengah (Mudore & Safitri, 2019). Keterlibatan faktor eksternal seperti Amerika Serikat, Iran, Rusia dan Turki dan lahirnya kelompok militan baru memperpanjang durasi konflik dan meningkatkan intensitas kekerasan, yang membuat Suriah sebagai negara “mustahil huni” bagi jutaan warga sipil (Nugraha, 2015).

Skala krisis ini menjadi besar dan mencetak rekor baru dalam sejarah negara Suriah. Konflik ini tidak hanya disebabkan oleh faktor sektarian saja, namun juga didukung oleh kepentingan politik dan ekonomi yang bertabrakan hingga menelan korban jiwa ratusan ribu warga sipil dan menghancurkan infrastruktur negara (Fahham & Kartaatmaja, 2014). Dampaknya, terjadi migrasi massal melintasi perbatasan internasional demi menyelamatkan nyawa. Pengungsi Suriah menyebar ke negara-negara tetangga seperti Turki, Lebanon, dan Yordania, hingga Eropa dan Amerika Utara (Bosen, 2024). Dalam politik global, pengungsi dari Suriah tidak hanya angka di statistik belaka namun dilekatkan dengan berbagai label politik yang kompleks, hingga posisi mereka tidak jelas, mulai dari narasi sebagai “korban” yang membutuhkan pertolongan hingga narasi sebagai “ancaman” yang harus dimitigasi dengan kekuatan militer (Fahham & Kartaatmaja, 2014).

Data dari *Pew Research Center* pada tahun 2016 memberikan visualisasi statistik yang mempertegas besarnya arus pengungsi Suriah yang masuk ke Amerika Serikat tepat sebelum terjadinya perubahan drastis di bawah pemerintahan Donald Trump.

Gambar 2. 1: Jumlah Pengungsi yang masuk ke Amerika Serikat pada tahun 2015 berdasarkan negara asal.



*Sumber: Pew Research Center / U.S Department's Refugee Processing Center
(2016)*

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa pengungsi asal Suriah merupakan kelompok terbesar kedua yang diterima oleh Amerika Serikat dengan total 12.587 jiwa atau menyumbang 15% dari keseluruhan komposisi pengungsi. Data ini memperkuat argumen bahwa Amerika Serikat, di bawah administrasi sebelumnya, merupakan salah satu destinasi utama pemukiman kembali bagi pengungsi Suriah. Hal ini juga menunjukkan kontras yang tajam terhadap kebijakan *Executive Order No. 13769* yang kemudian memberlakukan penangguhan tanpa batas waktu bagi kelompok ini.

Dalam memahami kompleksitas posisi pengungsi Suriah dalam politik internasional, penting dalam menarik garis yang jelas antara status “pengungsi” (*refugee*), “pencari suaka” (*asylum seeker*), dan “imigran” (*immigrant*) (Amalia dkk., 2023). Dalam penelitiannya menjelaskan bahwa secara yuridis, pengungsi didefinisikan sebagai individu yang berada di luar negara asalnya dengan alasan ketakutan yang jelas (*well founded fear*) akan adanya penganiayaan akibat ras, agama, kebangsaan, keanggotaan dalam suatu kelompok, atau opini politik, sehingga tidak dapat kembali ke negara asalnya. Status ini memberikan mereka hak istimewa atas perlindungan internasional yang diatur dalam Konvensi 1951 dan Protokol 1967. Dan sebaliknya, pencari suaka merupakan mereka yang mengklaim status pengungsi namun klaimnya belum diverifikasi oleh otoritas negara penerima, sedangkan imigran adalah mereka yang dengan senang hati berpindah melintasi batas negara untuk memperbaiki ekonomi atau penyatuan keluarga. Namun, dalam praktik politik di negara-negara Barat, khususnya di Amerika Serikat dengan Presiden Donald Trump, seringkali batasan-batasan yuridis ini dihilangkan demi tujuan politik. Pengungsi Suriah dilabeli secara negatif dalam retorika publik sebagai “imigran ilegal”. Pelabelan yang salah ini menjadi strategi diskursif untuk mendelegitimasi hak moral dan hukum mereka atas perlindungan. Pengaburan status ini langsung berimplikasi pada pelanggaran hak asasi manusia, di mana individu yang seharusnya mendapat perlindungan justru dikriminalisasi selangkah setelah mereka menjejakkan kaki di perbatasan (Ovilia dkk., 2022).

Pengungsi dari Suriah ditempatkan pada posisi yang paradoksal di diskursus keamanan barat. Di satu sisi mereka dibuat mejadi representasi nyata dari isu

kemanusiaan (*humanitarian issue*), namun di lain sisi mereka dikonstruksi secara sistematis sebagai isu keamanan tingkat tinggi (*high-level security issue*) (Aulia dkk., 2022; Yansah & Mulia, 2023). Di isu kemanusiaan, mereka dinarasikan pada penderitaan anak-anak, trauma perang, dan kehancuran infrastruktur sipil yang menuntut respons empati dan memerlukan solidaritas dari komunitas global (Fahham & Kartaatmaja, 2014). Namun, narasi ini kalah dominan dengan narasi kemanan yang membingkai pengungsi sebagai ancaman teror melalui konstruksi politik (Taufik & Pratiwi, 2021). Krisis ini sebut sebagai “bencana kemanusiaan terburuk sejak berakhirnya perang dingin” karena memakan korban jutaan orang yang membutuhkan bantuan untuk bertahan hidup (Berti, 2015). Menurut penelitian dari Berti skala penderitaan di Suriah berjumlah lebih dari 200.000 korban jiwa dan 12 juta orang yang membutuhkan bantuan.

Dengan terjadinya pergeseran isu muncul proses “dehumanisasi” kepada pengungsi, di mana identitas mereka diubah yang awalnya sebagai manusia yang menderita menjadi identitas kolektif sebagai risiko. Dalam upaya kontra-terorisme global, pengungsi Suriah sering kali disamakan secara tidak adil dengan ekstremisme radikal dan jaringan terorisme global hanya karena mereka berasal dari negara yang sedang berkonflik (Susilowati dkk., 2024). Konstruksi ini didukung dengan retorika dari petinggi politik dengan menyiratkan teroris dapat dengan mudah menyusup melalui celah-celah program pemukiman kembali (Aulia dkk., 2022). Retorika yang dibangun berhasil mengubah status ontologis pengungsi secara drastis dari “orang yang terancam” (*people at risk*) menjadi “orang yang mengancam” (*people as tisk*) (Aulia dkk., 2022). Perubahan status ini memberikan

justifikasi untuk negara yang ingin melakukan tindakan eksklusif dan pembatasan hak yang seharusnya sudah menjadi hak wajib.

Penggambaran negatif ini secara sengaja mengabaikan krisis suriah yang mempunyai fakta bahwa mereka memiliki implikasi keamanan manusia. Ketidakmampuan pengungsi untuk kembali ke negara asalnya dalam jangka pendek atau menengah disebabkan hancurnya tatanan sosial di Suriah sehingga memaksa mereka untuk mencari solusi di negara-negara lainnya (Berti, 2015). Kegagalan komunitas internasional dalam menangani akar konflik membuat perpindahan ini menjadi hal yang harus mereka lakukan, bukan dari pilihan sukarela. Respon terhadap krisis ini mengalami pergeseran dari pendekatan liberal-institusionalis yang mengedepankan kerja sama internasional dan hak asasi menjadi realisme defensif yang kaku (Shafa, 2021). Di bawah logika realisme, pembatasan kuota penerimaan pengungsi Suriah tidak hanya diukur berdasarkan kapasitas logistik atau kewajiban moral, namun pada kalkulasi keamanan nasional yang secara murni menempatkan pengungsi sebagai variabel risiko yang dapat mengancam stabilitas domestik.

Walaupun, terdapat fakta dari adanya konstruksi dari elit, tetap gagal dalam meredakan ketakutan yang sudah dibuat. Persepsi publik di dunia barat tetap terjebak dalam ambivalensi dan terbentuknya polarisasi yang mendalam. Yigit & Tatch (2017) dalam penelitiannya yang membedah sisi psikologis masyarakat di negara penerima dan menemukan adanya "konflik internal". Analisis mereka mengungkapkan adanya makna migrasi yang saling bertentangan; di satu sisi muncul rasa belas kasihan yang didorong oleh paparan visual terhadap penderitaan

anak-anak Suriah, di sisi lain muncul ketakutan yang dipicu oleh retorika keamanan nasional.

Ketakutan ini tidak didasarkan pada pengalaman langsung, melainkan didorong oleh kurangnya pemahaman masyarakat mengenai ketatnya proses penyaringan (*vetting process*) (Yigit & Tatch, 2017). Adanya misinformasi sistematis yang menyamakan pengungsi dengan teroris menciptakan iklim kecurigaan yang permanen (Yansah & Mulia, 2023).

2.3 Persepsi Publik, Diskursus Politik, dan Representasi Pengungsi

Persepsi yang terbangun di masyarakat bukan sekadar akumulasi opini individu, melainkan hasil dari konstruksi sosial yang dipengaruhi aliran informasi, narasi elit, dan kebijakan yang diadopsi oleh pemerintah. Dalam studi hubungan internasional, persepsi mempunyai peran krusial karena aktor negara tidak hanya bertindak berdasarkan realitas objektif, melainkan berdasarkan interpretasi individu mereka sendiri terhadap realitas tersebut (Keohane & Nye, 2012). Hal ini menciptakan ruang di mana diskursus politik dapat secara aktif melahirkan citra tertentu kepada suatu kelompok.

Persepsi publik dominan dipengaruhi oleh tindak tutur (*speech acts*) dari elit politik, di mana pemimpin negara seperti Donald Trump mempunyai otoritas untuk membangun citra pengungsi sebagai ancaman melalui retorika yang konsisten dan provokatif (Aulia dkk., 2022). Proses yang melibatkan pemindahan isu kemanusiaan biasa ke dalam ranah keamanan darurat biasa dikenal sebagai sekuritisasi, proses ini secara aktif mendefinisikan siapa yang “kawan” dan siapa

yang “lawan” (Aulia dkk., 2022). Elit politik semakin punya kekuatan ketika adanya ketimpangan informasi antara pemerintah dan masyarakat, di mana pemerintah menggunakan narasi keamanan untuk menjustifikasi pengurangan kouta pengungsi dengan dalih perlindungan kedaulatan (Moore, 2017; Shafa, 2021).

Pergeseran ontologis ini mengubah pandangan masyarakat terhadap pengungsi secara radikal, hal ini berdampak dengan pengungsi tidak lagi dilihat dari kaca mata empati, melainkan menggunakan kalkulasi risiko militeristik (Berti, 2015). Kepribadian pemimpin yang memiliki gaya konfrontatif, populis, dan transaksional memungkinkan narasi ancaman dikemas secara efektif untuk memobilisasi basis pendukung domestik yang merasa terancam secara ekonomi ataupun budaya (Hutabarat dkk., 2024). Elit politik memanfaatkan kerentanan psikologis publik pasca-konflik global untuk menanamkan ide bahwa keterbukaan adalah kelemahan, dan pengungsian adalah infiltrasi yang terencanakan. Kebijakan negara seperti *Executive Order no. 13769* berfungsi lebih dari sekadar instrumen hukum administratif. Kebijakan ini bertindak sebagai alat dalam mengkonstruksi persepsi publik. Dengan menargetkan negara-negara bermayoritas Muslim secara spesifik, kebijakan ini memproduksi narasi bahwa ancaman terorisme secara eksklusif melekat pada identitas agama, etnis, dan asal geografis tertentu (Yansah & Mulia, 2023). Kebijakan Travel ban menjadi manifestasi nyata dari visi “*Make America Great Again*” yang berhasil melahirkan ketakutan terhadap “penyusup asing” untuk mengonsolidasi identitas nasional yang eksklusif melalui doktrin *America First* (Rachman, 2019; Taufik & Pratiwi, 2021).

Implikasi dari hal ini menciptakan kesan kuat bahwa yang dilakukan pemerintah seperti membatasi hak pengungsi merupakan sebuah tindakan patriotik dan heroik dengan tujuan melindungi keselamatan warga negara dari musuh yang tak terlihat (Rachman, 2019; Taufik & Pratiwi, 2021). Perubahan teknis dalam prosedur pemeriksaan bertujuan untuk memberikan sinyal kuat kepada publik bahwa prosedur yang sudah ada sebelumnya tidak aman dan longgar (Aulia dkk., 2022). Sinyal kerentanan ini berhasil memproduksi kecemasan publik yang sistematis, di mana masyarakat mulai untuk mempertanyakan keamanan wilayah mereka sendiri dan memandang adanya tetangga baru membawa risiko. Ketakutan ini berakar pada kurangnya pemahaman masyarakat mengenai fakta teknis kebijakan dan proses verifikasi yang kaku, yang didukung dengan narasi-narasi dramatis dari otoritas publik demi mengisi ketidaktahuan tersebut (Yigit & Tatch, 2017). Dalam konteks ini, kebijakan negara bertindak dengan peran narasumber utama yang memvalidasi ketakutan yang ada di masyarakat (Hutabarat dkk., 2024).

Media massa memainkan peran sebagai penggema dalam menyebarkan dan memperkuat narasi keamanan yang diproduksi oleh pemerintah. Dalam proses sekuritisasi, media bergerak sebagai saluran utama *speech act* elit politik untuk menjangkau masyarakat luas (Aulia dkk., 2022). Penggunaan metafora yang diulang di media, seperti istilah “invasi”, “banjir pengungsi”, “gelombang yang menenggelamkan”, atau penggunaan “kuda troya”, ikut serta dalam mengaburkan dimensi kemanusiaan dan tragedi personal dari krisis tersebut (Fahham & Kartaatmaja, 2014). Di era polarisasi informasi dan algoritma media sosial, media sering kali memperkuat narasi ketakutan dengan memberikan ruang yang tidak

proporsional pada potensi risiko keamanan kecil dibandingkan dengan data empiris mengenai kontribusi positif pengungsi terhadap sosial, budaya, dan ekonomi lokal (Kallick dkk., 2016). Saat media secara konsisten mempertunjukkan visualisasi pengungsi dengan isu terorisme, ekstremisme, atau kekacaun, hal tersebut membentuk asosiasi negatif permanen dalam pikiran kolektif publik (Aulia dkk., 2022). Hal ini mengakibatkan terjadinya fenomena di mana rasa takut yang diproduksi secara artifisial melumpuhkan rasa belas kasihan yang merupakan respon kemanusiaan alami terhadap penderitaan sesama manusia (Yigit & Tatch, 2017).

Akibat dari paparan narasi keamanan di media secara repetitif membuat publik kehilangan kemampuan dalam bersimpati pada tragedi personal pengungsi (Yigit & Tatch, 2017). Kelelahan ini tidak hanya sekadar ketidakpedulian pasif, melainkan sebuah mekanisme defensif secara psikologis di mana individu menarik diri dari keterlibatan emosional karena merasa kewalahan. Di era informasi yang terpolarisasi, media massa cenderung memberikan porsi yang berlebihan pada narasi risiko, sementara secara sistematis menghiraukan data empiris mengenai kontribusi ekonomi dan keberhasilan integrasi pengungsi Suriah yang sudah menetap lama sebagai komunitas produktif (Kallick dkk., 2016). Ketika fakta imigran Suriah mempunyai tingkat kewirausahaan yang tinggi dan berkontribusi secara signifikan kepada pajak sering kali tertutup dengan berita utama mengenai “potensi infiltrasi teroris” (Kallick dkk., 2016). Media massa bertindak sebagai filter ideologis yang hanya menampilkan informasi yang sejalan dengan keamanan

nasional, sehingga menciptakan titik buta terhadap realitas positif imigrasi (Aulidkk., 2022).

Isu imigrasi secara paksa digeser dari domain kebijakan luar negeri yang bersifat rasional, diplomatik, dan kemanusiaan, bergeser ke dalam pusaran domain politik domestik yang emosional, reaktif dan berjangka pendek (Taufik & Pratiwi, 2021). Pergeseran ini menjadi cara restrukturisasi naratif, di mana kepentingan nasional didefinisikan secara sempit melalui pandangan nativisme yang agresif (Khaeruddin, 2023). Dalam domain politik domestik, data empiris mengenai rendahnya risiko terorisme dari pengungsi dikubur demi memenangkan sentimen pemilih yang merasa terancam (Yigit & Tatch, 2017).

Pergeseran ini menciptakan iklim politik di mana argumen faktual sering kali kalah dengan retorika ketakutan. Hal ini memperdalam polarisasi sosial, di mana dukungan terhadap hak-hak pengungsi tidak lagi dilihat dari nilai-nilai kemanusiaan universal, namun dinilai sebagai bentuk pengkhianatan terhadap keamanan negara (Rachman, 2019). Narasi “*America First*” membuat dikotomi tajam yang memaksa publik untuk memilih loyal kepada keadulatan bangsa atau empati pada pengungsi yang dianggap asing (Taufik & Pratiwi, 2021). Perpecahan ini melemahkan kohesi sosial yang mendalam dan menciptakan ketegangan horizontal yang persisten antara kelompok masyarakat yang masih menjunjung tinggi moralitas humanitarian dengan kelompok yang sudah terpengaruh oleh narasi sekuritisasi dan sentimen Islamofobia (Yigit & Tatch, 2017).

Puncak dari pembentukan persepsi ini adalah penempatan pengungsi Suriah secara sistematis sebagai “*the other*” atau “liyan” dalam diskursus keamanan

nasional Amerika Serikat. Konsep Liyan bukan hanya perbedaan kewarganegaraan, melainkan sebuah konstruksi identitas sosiopolitik yang sengaja dibuat untuk mendefinisikan sebuah kelompok sebagai pihak yang secara fundamental asing, berbahaya, dan tidak kompatibel dengan identitas dan nilai-nilai luhur masyarakat penerima (Yansah & Mulia, 2023). Melalui proses “*othering*” ini, elit politik dapat melakukan dehumanisasi terhadap pengungsi sedemikian rupa hingga identitas individu mereka sebagai manusia yang mempunyai hak dan kebutuhan akan perlindungan dihapuskan sepenuhnya dari diskursus publik (Yansah & Mulia, 2023). Identitas kemanusiaan digantikan dengan label kolektif yang dingin dan militeristik (Berti, 2015).

Proses penempatan sebagai “liyan” mempunyai implikasi hukum yang mendalam. Dengan mendehumanisasi subjek, elit politik menciptakan yang biasa disebut sebagai eksklusi moral, dimana prinsip-prinsip moral universal yang biasanya diterapkan kepada sesama manusia tidak lagi berlaku pada kelompok tersebut. Hal ini menjelaskan kenapa kebijakan yang diskriminatif seperti *Executive Order No. 13769* diterima oleh sebagian kelompok publik, tindakan tersebut tidak lagi dipandang sebagai pelanggaran hak asasi manusia, melainkan sebagai langkah nasional yang sah terhadap ancaman asing (Aulia dkk., 2022). Mekanisme ini secara efektif menciptakan batasan yang vigor, memisahkan ruang sosial antara “kita” (*The American Self*) yang dianggap beradab, dan berhak untuk dilindungi dengan “mereka” (*The Syrian Other*) yang dianggap pantas dicurigai, diawasi secara ketat, dan ditutup aksesnya (Yansah & Mulia, 2023). Batasan identitas yang dibuat pada akhirnya melegitimasi penangguhan standar kemanusiaan internasional

demi kepentingan nasional yang dibingkai secara sempit melalui lensa sekuritisasi (Nuridah dkk., 2024).

Sentimen negatif ini berhimpit dengan sentimen Islamofobia. Hal ini mendorong batas identitas yang tajam dan tak terdamaikan antara “kita” dengan “mereka” yang dianggap membawa bibit ekstremisme, kekerasan, dan nilai-nilai yang merusak (Yansah & Mulia, 2023). Penggunaan narasi keagamaan dalam politik praktis membuat ancaman keamanan yang abstrak terasa cenderung personal bagi masyarakat penerima. Melalui lensa sekuritisasi yang tajam, pengungsi dipandang sebagai objek keamanan yang harus diawasi sekera ketat melalui brokrasi yang represif, dikelola melalui pengawasan intelijen atau ditolak secara penuh demi kelangsungan hidup bangsa (Shafa, 2021).

2.4 Kesimpulan

Seluruh pembahasan dalam bab II memberikan gambaran komprehensif mengenai bagaimana krisis pengungsi Suriah bertransformasi dari sebuah tragedi kemanusiaan menjadi instrumen politik keamanan di Amerika Serikat. Pergeseran paradigma ini tidak terjadi secara kebetulan, melainkan hasil dari interaksi dengan konflik regional di Suriah dan perubahan peta politik domestik di Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Donald Trump yang mengadopsi doktrin *America First*. Kebijakan *Executive Order No. 13769* muncul sebagai kebijakan krusial dan diskursif merestrukturisasi status pengungsi Suriah dalam tatanan nasional dan internasional. Melalui instrumen ini, pengungsi tidak lagi didefinisikan berdasarkan

kebutuhan mereka akan perlindungan, tapi berdasarkan tingkat risiko yang mereka bawa ke negara penerima.

Berdasarkan tinjauan yang sudah dipaparkan, dapat ditarik tiga benang merah utama. Pertama, pengaburan batas hukum antara pengungsi, pencari suaka, dan imigran ilegal dalam retorika politik telah berhasil medelegitimasi hak-hak dasar yang dijamin oleh hukum internasional. Kedua, peran elit politik dan media massa dalam memproduksi narasi keamanan dan metafora “kuda troya” telah menciptakan persepsi publik yang didukung ketakutan asimetris yang melampaui fakta empiris. Ketiga, Proses “*othering*” yang berhimpit dengan sentimen Islamofobia telah menciptakan batasan moral yang vigor, yang berimplikasi pada legitimasi kebijakan eksklusi sebagai tindakan patriotik yang sah. Kesimpulan ini menegaskan fakta bahwa kebijakan imigrasi di era Trump bukan hanya masalah administratif belaka, melainkan sebuah operasi persepsi yang sangat luas dan mendalam. Persepsi inilah yang menjadi variabel determinan yang menjadi jembatan antara kebijakan dengan realitas sosial di masyarakat. Pada bab III, analisis akan difokuskan pada kerangka teori sekuritisasi untuk membedah secara teknis bagaimana dampak kebijakan *Executive Order No. 13769* bekerja.

