

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Isu pencari suaka merupakan bagian penting dari dinamika migrasi internasional di mana hak untuk mencari perlindungan dari ancaman penganiayaan diakui secara universal dalam hukum hak asasi manusia internasional, prinsip ini tercermin dalam Pasal 14 *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Lebih lanjut, Konvensi Pengungsi 1951 menegaskan prinsip *non-refoulement* dalam Pasal 33, yang melarang negara untuk mengembalikan pengungsi atau pencari suaka ke wilayah di mana hidup atau kebebasan mereka terancam. Prinsip ini bersifat mengikat dan menjadi standar utama dalam menilai kebijakan migrasi negara terhadap pencari suaka ((UNHCR), 1951) (Riyanto, 2010). Namun, dalam praktik kebijakan migrasi negara-negara tujuan, termasuk Amerika Serikat, hak ini sering mengalami pembatasan melalui kebijakan domestik yang sempit. Kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* atau *Remain in Mexico* adalah salah satu kebijakan yang mewajibkan pencari suaka menunggu proses hukumnya di wilayah Meksiko, bukan di wilayah AS, sehingga mengubah pengalaman pencari suaka dari sekadar prosedur administratif menjadi risiko di wilayah rawan kekerasan dan bahaya kemanusiaan (Nashidik, 2025). Dalam konteks ini, Meksiko lebih dipandang sebagai negara transit bagi migran dari Amerika Tengah, dan bukan sebagai negara tujuan akhir. Hal ini mendasari model kerja sama keamanan perbatasan berbasis *shared management*, di mana Meksiko bertugas mengendalikan migrasi selatan menuju AS melalui program seperti *Plan Frontera Sur*, sementara AS memberikan dukungan teknologi dan keamanan melalui inisiatif seperti *Smart Borders* (Cornelius, 2018).

Sebelum diberlakukannya MPP pada Januari 2019, sistem imigrasi Amerika Serikat masih memungkinkan pencari suaka untuk tinggal sementara di wilayah AS selama proses hukum berlangsung. Berdasarkan *Immigration and Nationality Act* (INA) 1952, setiap individu yang berada di wilayah AS,

baik secara legal maupun ilegal (dengan persyaratan yang ketat), memiliki hak untuk mengajukan permohonan suaka apabila dapat menunjukkan ancaman penganiayaan di negara asalnya. Pencari suaka yang lolos pemeriksaan awal *credible fear* umumnya dibebaskan dengan pengawasan melalui mekanisme *catch and release* (Pierce & Selee, Immigration under Trump: A Review of Policy Shifts in the Year Since the Election, 2017).

Namun, sejak 2016 hingga 2018, pemerintah AS mulai menerapkan praktik *metering*, yaitu pembatasan jumlah pencari suaka yang dapat mengajukan permohonan setiap hari di pelabuhan masuk resmi. Praktik ini mendorong ribuan pencari suaka menunggu di wilayah perbatasan Meksiko dalam kondisi tidak menentu dan minim perlindungan hukum. Kebijakan *metering* tersebut secara bertahap memindahkan beban sistem suaka Amerika Serikat ke Meksiko dan menjadi dasar dilembagakannya MPP sebagai kebijakan yang memindahkan proses penanganan pencari suaka ke wilayah Meksiko sehingga menimbulkan berbagai tantangan perlindungan HAM di wilayah perbatasan. (Pierce, Bolter, & Selee, U.S. Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts., 2018).

Perubahan kebijakan suaka Amerika Serikat pada masa pemerintahan Donald Trump tidak terlepas dari dinamika politik domestik. Keterlambatan proses pengadilan imigrasi dan berbagai kendala administratif dipolitisasi oleh pemerintah dengan membingkai sistem suaka sebagai terlalu permisif dan rentan disalahgunakan. Narasi tersebut kemudian menjadi dasar bagi penerapan kebijakan migrasi yang lebih restriktif, termasuk *Migrant Protection Protocols (MPP)*, yang kemudian menimbulkan perdebatan mengenai dampaknya terhadap perlindungan hak asasi manusia pencari suaka. (Pierce & Selee, Immigration under Trump: A Review of Policy Shifts in the Year Since the Election, 2017).

Selama pemerintahan Donald Trump, migrasi dipandang sebagai isu keamanan nasional yang berkaitan dengan kedaulatan negara dan efektivitas sistem imigrasi Amerika Serikat. Dalam kerangka tersebut, pemerintah

memperkuat berbagai kebijakan pengendalian perbatasan, termasuk *Migrant Protection Protocols (MPP)*, untuk mengurangi arus migran dan memperketat proses suaka. Pemerintah berpendapat bahwa meningkatnya kedatangan pencari suaka dapat membebani sistem imigrasi dan pengelolaan perbatasan, sehingga kebijakan yang diterapkan lebih berorientasi pada pengendalian migrasi daripada perluasan perlindungan bagi pencari suaka. Pandangan ini menjadi dasar penerapan MPP yang mewajibkan pencari suaka menunggu proses hukum mereka di wilayah Meksiko (DHS.gov, Migrant Protection Protocols, 2019)

Secara resmi, *Migrant Protection Protocols (MPP)* bagian dari kebijakan imigrasi pemerintahan Trump diumumkan pada Desember 2018 dan mulai diterapkan pada Januari 2019 sebagai respons terhadap meningkatnya jumlah pencari suaka yang masuk melalui perbatasan selatan Amerika Serikat, terutama dari negara-negara Amerika Tengah seperti Honduras, El Salvador, dan Guatemala. Kebijakan ini mewajibkan pencari suaka untuk tetap berada di Meksiko sambil menunggu proses hukum mereka di pengadilan imigrasi Amerika Serikat. Alasan utama diberlakukannya MPP terhadap Meksiko adalah karena negara ini menjadi titik transit utama bagi para migran menuju Amerika Serikat, serta karena lokasinya yang berbatasan langsung dengan Amerika Serikat memungkinkan implementasi kebijakan ini secara logistik dan administratif. Selain itu, otoritas Amerika Serikat menggunakan dasar hukum dalam *Immigration and Nationality Act (INA)* Pasal 235(b)(2)(C), yang memungkinkan pengembalian pencari suaka ke negara tetangga untuk menunggu proses pengadilan mereka di AS. Pemerintah AS menggunakan ketentuan ini untuk menempatkan ribuan pencari suaka di kota-kota perbatasan Meksiko seperti Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros, dan Nuevo Laredo (Security, 2019). Namun secara sepihak pada 2019, menandai pergeseran signifikan dari pola kerja sama yang relatif diplomatis menuju kebijakan unilateral Amerika Serikat. Meksiko tidak pernah menyetujui MPP melalui perjanjian bilateral formal, melainkan hanya mengizinkan pelaksanaannya atas dasar “alasan kemanusiaan”. Posisi ini mencerminkan keberatan tidak langsung terhadap kebijakan sepihak AS sekaligus

menegaskan karakter ketergantungan asimetris dalam relasi kedua negara (Soto, 2020) (Gambardella, 2021).

Selama implementasi MPP pada tahun 2019–2021, kurang lebih 71.000 pencari suaka dipaksa menunggu di wilayah perbatasan Meksiko, terutama di kota-kota seperti Tijuana, Ciudad Juárez, Matamoros, dan Nuevo Laredo. Para pencari suaka ini sebagian besar tinggal di shelter darurat atau kamp informal dengan akses terbatas terhadap air bersih, sanitasi, layanan kesehatan, dan perlindungan keamanan. Kondisi tersebut meningkatkan kerentanan mereka terhadap kekerasan, diskriminasi, dan eksploitasi (Blitzer, 2019) (Watch H. R., “Like I’m Drowning” Children and Families Sent to Harm by the US ‘Remain in Mexico’ Program, 2021) (Aguilera, Shelters From Reynosa to Tijuana Are at Capacity and Scrambling for Resources as the U.S. Continues to Expel Migrants, 2021). Mayoritas pencari suaka yang terdampak MPP berasal dari Honduras (sekitar 75 %), Guatemala (13 %), dan El Salvador (9 %), sementara sisanya berasal dari negara-negara seperti Nicaragua (sekitar 3 %) dan minoritas dari wilayah lain, sesuai data pengumpulan oleh UNHCR bekerja sama dengan pihak migrasi Meksiko, data tersebut menunjukkan bahwa lebih dari tiga perempat populasi migran transit di Meksiko yang melarikan diri dari kekerasan dan ketidakamanan di negara asal mereka (Manly, 2019).

Berbagai laporan dari Amnesty International, Médecins Sans Frontières, dan Human Rights First mencatat tingginya insiden penculikan, pemerasan, pelecehan seksual, dan kekerasan fisik terhadap migran di bawah kebijakan MPP. Kondisi ini memunculkan kekhawatiran mengenai potensi pelanggaran prinsip *non-refoulement*, karena Meksiko tidak memiliki kapasitas memadai untuk menjamin keselamatan mereka (CNDH, 2021). Berbagai bentuk kekerasan dan kerentanan yang dialami pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko tidak dapat dipahami sebagai insiden terpisah, melainkan sebagai konsekuensi struktural dari kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)*. Dengan mendorong pencari suaka menunggu di wilayah yang tidak aman tanpa jaminan perlindungan hukum dan keamanan, MPP

dinilai berkontribusi terhadap meningkatnya risiko pelanggaran hak asasi manusia, termasuk hak atas keamanan pribadi dan perlindungan dari perlakuan tidak manusiawi (Watch H. R., “Like I’m Drowning” Children and Families Sent to Harm by the US ‘Remain in Mexico’ Program, 2021).

Dalam konteks ini, kebijakan MPP telah menimbulkan kritik dari berbagai kalangan karena berkontribusi terhadap kondisi di mana pencari suaka tidak hanya menghadapi risiko hak asasi dasar seperti keamanan dan perlindungan hukum, tetapi juga menghadapi tekanan tinggal di wilayah yang tidak aman tanpa akses bantuan hukum dan perlindungan yang memadai. Di banyak kasus, mereka menunggu berbulan-bulan di kota-kota perbatasan Meksiko tanpa status hukum yang jelas dan rentan terhadap kondisi kekerasan serta eksploitasi sosial, yang menunjukkan adanya potensi pelanggaran prinsip *non-refoulement* dalam praktik kebijakan tersebut (Alcalá, 2020).

Selama penerapan *Migrant Protection Protocols (MPP)*, para pencari suaka yang dikembalikan ke Meksiko menghadapi berbagai ancaman keamanan. Tindakan kekerasan terutama dilakukan oleh kelompok kriminal terorganisir, seperti kartel narkoba dan geng kriminal, yang melakukan penculikan, pemerasan, kekerasan seksual, hingga pembunuhan. Selain itu, oknum kepolisian dan petugas imigrasi Meksiko juga dilaporkan terlibat dalam praktik pemerasan dan penyalahgunaan wewenang terhadap para migran, sehingga memperburuk kondisi kemanusiaan yang dihadapi pencari suaka selama pelaksanaan kebijakan MPP (Watch H. R., “We Can’t Help You Here” US Returns of Asylum Seekers to Mexico, 2019) (Watch H. R., Mexico: Abuses Against Asylum Seekers at US Border, 2021).

Meskipun MPP tidak secara eksplisit mengembalikan pencari suaka ke negara asal mereka, kebijakan ini berpotensi menimbulkan praktik *indirect refoulement*, yaitu situasi di mana pencari suaka ditempatkan dalam kondisi yang mengancam sehingga mereka terpaksa kembali ke negara asal atau menghadapi risiko serius di negara transit. Berbagai laporan menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas perlindungan di Meksiko menyebabkan

perlindungan terhadap pencari suaka belum berjalan secara optimal, sehingga memunculkan perdebatan mengenai kesesuaiannya dengan prinsip *non-refoulement* sebagai norma *jus cogens* dalam hukum internasional (Syahrin M. A., *The Principle of Non Refoulement as Jus Cogens: History, Application, and Exception in International Refugee Law*, 2021) (CNDH, 2021). Kebijakan migrasi tidak semata-mata dibentuk oleh pertimbangan keamanan dan kepentingan nasional, tetapi juga oleh norma dan kewajiban internasional yang melekat pada negara. Prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia, termasuk *non-refoulement*, seharusnya membentuk kerangka normatif dalam perumusan dan implementasi kebijakan migrasi suatu negara. Namun, dalam praktiknya, terdapat kesenjangan antara komitmen normatif tersebut dan implementasi kebijakan di lapangan, khususnya ketika negara berada dalam relasi kekuasaan yang tidak seimbang. Kondisi inilah yang terlihat dalam penerapan kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* di wilayah perbatasan Amerika Serikat–Meksiko.

Dalam hubungan bilateral, Amerika Serikat dan Meksiko telah menjalin kerja sama migrasi yang ditandai oleh dinamika ketergantungan struktural. Meksiko berperan sebagai mitra utama AS dalam mengendalikan arus migrasi dari Amerika Tengah, khususnya melalui kebijakan *Plan Frontera Sur* yang didukung oleh bantuan teknis dan keuangan dari AS. Pola kerja sama ini mencerminkan relasi ketergantungan asimetris, di mana Amerika Serikat memiliki posisi yang lebih dominan dalam kerja sama migrasi bilateral, sementara Meksiko menyesuaikan kebijakan migrasinya dengan dinamika hubungan kedua negara, termasuk mempertimbangkan stabilitas politik dan ekonomi bilateral (Seelke, *Mexico's Migration Control Efforts*, 2024). Relasi asimetris tersebut diperkuat oleh interdependensi ekonomi yang mendalam melalui perjanjian perdagangan seperti *North American Free Trade Agreement (NAFTA)* yang ditandatangani pada 1994, yang membatasi ruang kebijakan Meksiko dalam hubungan bilateral. Pada masa pemerintahan Donald Trump, ketergantungan ekonomi tersebut menjadi faktor yang memperkuat posisi tawar Amerika Serikat dalam negosiasi kebijakan migrasi apabila Meksiko tidak memperketat pengendalian migrasi.

Tekanan tersebut menunjukkan adanya pengaruh politik dan ekonomi Amerika Serikat dalam pembentukan kebijakan migrasi Meksiko. (Seelke, Mexico: Background and U.S. Relations, 2023).

Penerimaan Meksiko terhadap kebijakan MPP berlangsung dalam konteks hubungan bilateral yang memiliki ketimpangan posisi tawar, melainkan dalam konteks tekanan ekonomi dan politik yang kuat dari Amerika Serikat, yang membatasi kemampuan negara tersebut untuk secara optimal memenuhi kewajiban hak asasi manusia internasionalnya. Ancaman pemberlakuan tarif impor hingga 25% terhadap produk Meksiko pada Juni 2019, di tengah ketergantungan lebih dari 80% ekspor Meksiko pada pasar Amerika Serikat, menempatkan pemerintah Meksiko dalam posisi tawar yang sangat lemah (Brice, 2019). Kesepakatan *Joint Declaration* 7 Juni 2019 menunjukkan bahwa Meksiko menyetujui pelaksanaan MPP atas dasar “alasan kemanusiaan”, bukan sebagai bentuk persetujuan substantif terhadap kebijakan tersebut (Soto, 2020) (State, 2019). Dalam konteks interdependensi ekonomi yang asimetris ini, Meksiko menghadapi tekanan untuk memperluas perannya dalam penanganan pencari suaka dan pengelolaan pencari suaka tanpa kapasitas institusional yang memadai, sehingga berkontribusi terhadap kesenjangan antara komitmen normatif HAM dan implementasi perlindungan di lapangan (Masferrer & Chávez, 2023) (UNHCR, Mexico Operational Update – December 2020., 2020). Pemerintah Meksiko berada dalam dilema antara tekanan eksternal Amerika Serikat dan komitmen normatif terhadap perlindungan hak asasi manusia. Di satu sisi, Meksiko memperketat pengendalian migrasi melalui pengerahan Garda Nasional sebagai bagian dari kerja sama bilateral. Di sisi lain, pemerintah tetap berupaya menyediakan perlindungan terbatas melalui kerja sama dengan UNHCR dan IOM, pemberian izin tinggal sementara, serta dukungan terhadap shelter dan layanan dasar. Namun, berbagai laporan menunjukkan adanya kesenjangan signifikan antara komitmen normatif dan realitas perlindungan di lapangan (Alba, 2024). (Watch H. R., “Like I’m Drowning” Children and Families Sent to Harm by the US ‘Remain in Mexico’ Program, 2021)

Meskipun tidak terlibat langsung dalam perumusan MPP, UNHCR memainkan peran normatif dan teknis melalui advokasi perlindungan, pemantauan kondisi lapangan, dan dukungan operasional bagi pencari suaka. Namun, keterlibatan aktor internasional ini belum mampu mengimbangi dampak struktural MPP terhadap keamanan dan pemenuhan HAM pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko (UNHCR, UN Refugee Chief in Mexico hears stories of hope and despair from Central American refugees, calls for more support for refugee response, 2019) (IOM, UN agencies begin registering people affected by the MPP program in Matamoros, 2021). Selain itu, posisi Meksiko sebagai negara yang secara praktis menampung pencari suaka dalam kerangka MPP memperlihatkan dilema antara komitmen internasional terhadap perlindungan hak asasi manusia dan realitas politik serta ekonomi dalam hubungan bilateral dengan Amerika Serikat. Ketergantungan struktural antara kedua negara, termasuk dalam hubungan ekonomi dan tekanan kebijakan, berkontribusi terhadap konteks ketergantungan asimetris (*asymmetric interdependence*) yang membatasi kemampuan Meksiko untuk secara bebas menjalankan kewajiban internasionalnya terhadap pencari suaka. Fenomena ini menimbulkan tantangan signifikan dalam pemenuhan standar HAM internasional di wilayah perbatasan, yang perlu dianalisis secara mendalam dalam penelitian ini (Nashidik, 2025).

Dengan demikian, meskipun telah terdapat sejumlah studi yang membahas kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* dan dampaknya terhadap pencari suaka, masih terdapat keterbatasan penelitian yang secara khusus mengkaji pelanggaran hak asasi manusia di wilayah perbatasan Meksiko dengan mengaitkannya pada prinsip *non-refoulement* dan relasi *asymmetric interdependence* antara Amerika Serikat dan Meksiko. Penelitian ini menjadi penting, karena menelaah dampak kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* Amerika Serikat terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia di Meksiko. Penelitian ini juga memberikan kontribusi ilmiah dalam menganalisis bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi kemampuan Meksiko dalam memenuhi kewajiban internasionalnya, khususnya prinsip

non-refoulement. Kemudian, bagaimana suatu negara berada dalam tekanan eksternal yang dimana negaranya menghadapi dilema antara kerjasama bilateral atau komitmennya terhadap kemanusiaan. Dengan demikian, penulis mengambil topik ini menjadi suatu penelitian yang berjudul “**Dampak Kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* Amerika Serikat Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Wilayah Perbatasan Meksiko**”.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Mengacu pada dasar dan bukti pembeda dari masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, sehingga peneliti mendefinisikan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* Amerika Serikat berdampak terhadap pelanggaran hak-hak dasar pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko?
2. Bagaimana kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* Amerika Serikat memengaruhi kemampuan Meksiko dalam memenuhi kewajiban internasionalnya untuk melindungi hak asasi manusia pencari suaka, khususnya prinsip *non-refoulement*?
3. Apa saja tantangan perlindungan Hak Asasi Manusia yang dihadapi oleh Meksiko dalam penerapan kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* dalam konteks *Asymmetric Interdependence* dengan Amerika Serikat?

1.3 Ruang Lingkup dan Pembatasan Masalah

Penelitian ini berfokus pada dampak kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* Amerika Serikat terhadap pelanggaran hak-hak dasar pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko. Analisis diarahkan pada pemenuhan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia pencari suaka, khususnya terkait prinsip *non-refoulement*, serta bagaimana kebijakan MPP memengaruhi kemampuan

Meksiko dalam menjalankan kewajiban internasionalnya. Penelitian ini tidak membahas kebijakan migrasi Amerika Serikat secara umum, melainkan secara khusus kebijakan MPP dan implikasinya terhadap kondisi pencari suaka di Meksiko. Penelitian ini dibatasi pada wilayah perbatasan Amerika Serikat–Meksiko selama periode 2019–2021, yaitu masa penerapan kebijakan MPP. Dari sisi aktor, penelitian memfokuskan analisis pada Amerika Serikat sebagai perumus kebijakan MPP dan Meksiko sebagai negara terdampak dalam konteks relasi ketergantungan asimetris dengan Amerika Serikat. Pembatasan ini bertujuan agar analisis tetap terarah dan sesuai dengan pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

1.4 Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dampak kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* Amerika Serikat terhadap pelanggaran hak-hak dasar pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko, khususnya yang berkaitan dengan hak atas suaka, hak atas perlindungan dari kekerasan, serta hak atas keamanan dan martabat manusia.
2. Menjelaskan pengaruh kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* Amerika Serikat terhadap kemampuan Meksiko dalam memenuhi kewajiban internasionalnya untuk melindungi hak asasi manusia pencari suaka, dengan penekanan pada penerapan prinsip *non-refoulement* dalam konteks penerimaan dan penempatan pencari suaka di wilayah perbatasan.
3. Mengidentifikasi dan menganalisis berbagai tantangan perlindungan Hak Asasi Manusia yang dihadapi oleh Meksiko dalam penerapan kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)*, khususnya dalam konteks hubungan asymmetric interdependence antara Meksiko dan

Amerika Serikat yang memengaruhi ruang kebijakan dan kapasitas perlindungan negara tersebut.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian Hubungan Internasional, khususnya dalam studi Hak Asasi Manusia dan migrasi internasional. Melalui analisis dampak kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* Amerika Serikat terhadap pelanggaran hak-hak dasar pencari suaka, penelitian ini memperkaya pemahaman mengenai bagaimana norma-norma Hak Asasi Manusia internasional dipraktikkan dan dinegosiasikan dalam kebijakan migrasi negara, sejalan dengan pendekatan konstruktivisme yang menekankan peran norma dan makna dalam perilaku negara.

Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi teoretis dengan mengaitkan konsep *asymmetric interdependence* dalam menjelaskan keterbatasan kemampuan negara dalam memenuhi kewajiban internasionalnya. Dengan menjadikan respons Meksiko terhadap kebijakan MPP sebagai studi kasus, penelitian ini menunjukkan bagaimana relasi ketergantungan yang tidak seimbang antarnegara dapat memengaruhi pemenuhan prinsip *non-refoulement* dan perlindungan Hak Asasi Manusia pencari suaka. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memperkaya diskursus teoretis mengenai hubungan antara relasi kekuasaan, norma internasional, dan perlindungan HAM dalam konteks kebijakan migrasi internasional.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkaitan dengan isu migrasi dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya di Meksiko. Hasil dari penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah Meksiko dalam menyusun kebijakan atau langkah-langkah yang lebih baik untuk melindungi para migran yang terdampak oleh kebijakan *Migrant Protection Protocol (MPP)* dari Amerika Serikat. Selain itu, penelitian ini juga bisa membantu organisasi atau lembaga yang bergerak di bidang kemanusiaan dan hak asasi manusia untuk memahami situasi yang terjadi di perbatasan Meksiko-Amerika Serikat, sehingga mereka dapat merancang program atau bantuan yang lebih tepat sasaran.

Bagi mahasiswa atau siapa pun yang tertarik dengan studi hubungan internasional, penelitian ini bisa menjadi contoh bagaimana suatu negara merespons kebijakan luar negeri negara lain yang berdampak langsung ke dalam negerinya dan penelitian ini sebagai syarat pemenuhan akademik penugasan pada tugas akhir (TA) berbentuk skripsi dalam program Ilmu Hubungan Internasional pada Universitas Pasundan.

1.5 Kerangka Konseptual

1.5.1 Konstruktivisme

Pada awal perkembangan konstruktivisme, teori neorealisme mendominasi kajian hubungan internasional dengan menekankan bahwa perilaku negara terutama ditentukan oleh struktur sistem internasional yang anarkis. Dalam pandangan neorealis, sebagaimana dikemukakan oleh Kenneth Waltz, negara dipandang sebagai aktor rasional yang berdaulat dan terdorong untuk mengutamakan kepentingan kekuasaan serta keamanan demi bertahan dalam sistem

internasional tanpa otoritas pusat (Waltz, 1979). Pendekatan ini cenderung menolak penjelasan yang menekankan peran norma, identitas, atau gagasan bersama dalam membentuk perilaku negara.

Sebagai respons terhadap keterbatasan tersebut, konstruktivisme muncul dengan menekankan bahwa struktur politik internasional tidak hanya dibentuk oleh faktor material, tetapi juga oleh gagasan, norma, dan makna yang dibangun secara sosial. Alexander Wendt menegaskan bahwa struktur hubungan internasional ditentukan oleh gagasan bersama, serta bahwa identitas dan kepentingan negara dikonstruksikan melalui interaksi sosial, bukan semata-mata oleh kepentingan material atau kekuatan militer (Wendt, *Social Theory Of International Politics*, 1999) (Wendt, *Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics*, 1992). Dengan demikian, identitas negara memengaruhi cara negara memahami perannya dalam sistem internasional dan membentuk pola perilakunya terhadap negara lain.

Dalam perspektif konstruktivisme, kebijakan negara dipengaruhi oleh norma internasional, identitas, dan ekspektasi sosial yang berkembang dalam interaksi antarnegara. Dalam konteks kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)*, ketergantungan Meksiko terhadap Amerika Serikat tidak hanya didorong oleh tekanan ekonomi dan politik, tetapi juga oleh konstruksi identitas Meksiko sebagai mitra regional yang kooperatif. Identitas ini mendorong Meksiko untuk menyesuaikan diri dengan ekspektasi Amerika Serikat, meskipun penyesuaian tersebut sering kali bertentangan dengan komitmen normatifnya terhadap perlindungan hak asasi manusia, termasuk prinsip *non-refoulement*.

Sementara itu, Amerika Serikat memproyeksikan identitasnya sebagai negara berdaulat yang memiliki otoritas penuh atas kontrol perbatasan dan sistem migrasi, sehingga merasa memiliki legitimasi untuk menempatkan pencari suaka di wilayah Meksiko selama proses

hukum berlangsung. Relasi ini menciptakan konflik identitas bagi Meksiko, yang berada dalam posisi dilematis antara mempertahankan citra sebagai negara yang menjunjung nilai kemanusiaan dan menghadapi tekanan politik-ekonomi dari mitra dominan. Melalui lensa konstruktivisme, dinamika kebijakan MPP menunjukkan bahwa respons kedua negara terhadap isu migrasi dibentuk oleh konstruksi sosial atas identitas, norma, dan tekanan internasional, yang bersifat dinamis dan terus dikonstruksikan melalui interaksi dalam konteks regional dan global (Hopf, 1998) (Adler, 1997).

1.5.2 Konsep *Asymmetric Interdependence*

Asymmetric Interdependence atau *ketergantungan asimetris* adalah bagian penting dari teori Interdependensi Kompleks yang diperkenalkan oleh Robert O. Keohane dan Joseph S. Nye dalam buku *Power and Interdependence* (1977). Konsep ini menjelaskan bahwa dalam hubungan antarnegara yang saling bergantung, tingkat ketergantungan kedua negara tidak selalu seimbang. Salah satu negara bisa saja lebih bergantung pada hubungan tersebut, sehingga lebih rentan terhadap tekanan dan pengaruh dari negara lainnya. Ketika terjadi ketergantungan yang tidak seimbang, negara yang memiliki ketergantungan lebih kecil (negara dominan) memiliki leverage (daya tekan) yang lebih besar. Sebaliknya, negara yang lebih bergantung memiliki pilihan kebijakan yang terbatas dan sering kali harus mengalah terhadap tekanan eksternal, meskipun bertentangan dengan kepentingan nasional atau nilai-nilai internal seperti hak asasi manusia (Nye, 1997).

Dalam konteks penelitian ini, konsep *asymmetric interdependence* digunakan untuk menjelaskan posisi Meksiko dalam hubungan dengan Amerika Serikat terkait penerapan kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)*. Meksiko berada pada posisi

yang lebih bergantung, khususnya dalam aspek ekonomi dan perdagangan, karena sebagian besar ekspor Meksiko bergantung pada pasar Amerika Serikat. Kondisi ketergantungan ini dimanfaatkan oleh Amerika Serikat dengan memberikan tekanan politik dan ekonomi, seperti ancaman pemberlakuan tarif impor pada tahun 2019 apabila Meksiko tidak bersedia menerima kembali pencari suaka melalui kebijakan MPP. Situasi tersebut menunjukkan bahwa penerimaan Meksiko terhadap MPP bukan merupakan hasil dari kesepakatan yang setara, melainkan keputusan yang diambil di bawah tekanan dari negara yang memiliki posisi lebih dominan. Akibatnya, ruang kebijakan Meksiko menjadi terbatas dan pemerintah Meksiko tidak sepenuhnya mampu menjalankan komitmen normatifnya, khususnya dalam melindungi hak asasi manusia pencari suaka dan menerapkan prinsip *non-refoulement* secara optimal.

1.5.3 Prinsip *Non-Refoulement*

Prinsip *non-refoulement* adalah salah satu standar dasar atau asas fundamental dalam hukum pengungsi internasional yang melarang negara-negara mengembalikan seseorang (baik orang yang mengungsi maupun pencari suaka) ke negara asal atau negara ketiga, tempat orang tersebut berada dalam bahaya penyiksaan, perlakuan kasar, atau penganiayaan. Aturan ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 33 ayat (1) Konvensi tentang Status Pengungsi tahun 1951, yang menyatakan bahwa tidak seorang pun boleh dikembalikan ke wilayah tempat dimana hidupnya terancam karena ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan kelompok sosial tertentu, atau pandangan politiknya ((UNHCR), 1951). Aturan ini tidak hanya diakui dalam tradisi internasional, tetapi telah menjadi bagian dari hukum praktik internasional, yang berarti berlaku resmi di semua negara, bahkan jika mereka belum meratifikasi Konvensi 1951 (Syahrin M. A., The

Principle of Non-Refoulement as Jus Cogens: History, Application, and Exception in International Refugee Law, 2021). Bahkan, dalam berbagai hukum internasional lainnya, prinsip *non-refoulement* dipandang sebagai norma jus cogens, yaitu norma hukum internasional yang tidak dapat dikesampingkan dan memiliki kedudukan tertinggi dalam hirarki norma (Syahrin M. A., The Principle of Non-Refoulement as Jus Cogens: History, Application, and Exception in International Refugee Law, 2021).

Meski demikian, prinsip ini bukanlah bersifat absolut. Pasal 33 ayat (2) dari Konvensi Pengungsi membuka kemungkinan pengecualian jika terdapat alasan kuat bahwa individu tersebut membahayakan keamanan negara atau telah melakukan kejahatan berat ((UNHCR), 1951). Hal ini banyak menjadi perdebatan, terutama dalam konteks negara-negara transit atau negara-negara berkembang yang menghadapi tekanan geopolitik dan keterbatasan kapasitas dalam sistem imigrasinya (Syahrin, et al., 2024). Studi oleh Syahrin (2021) menunjukkan bahwa meskipun *non-refoulement* bersifat mengikat, penerapannya sangat dipengaruhi oleh interpretasi negara dan dinamika politik domestik maupun internasional (Syahrin M. A., The Principle of Non Refoulement as Jus Cogens: History, Application, and Exception in International Refugee Law, 2021). Penelitian lain oleh Riyanto (2010) juga menegaskan bahwa prinsip ini merupakan tulang punggung dari sistem perlindungan pengungsi internasional, dan pelanggaran terhadapnya dapat dikategorikan sebagai pelanggaran HAM serius (Riyanto, 2010).

Namun, pelanggaran terhadap prinsip *non-refoulement* tidak hanya terjadi melalui pengembalian secara langsung ke negara asal, tetapi juga dapat terjadi dalam bentuk *indirect refoulement*, yaitu ketika suatu negara menempatkan pencari suaka pada kondisi atau wilayah yang tidak aman sehingga mereka menghadapi risiko serius atau terpaksa kembali ke negara asalnya. Dalam konteks kebijakan

Migrant Protection Protocols (MPP), meskipun Amerika Serikat tidak secara langsung mengembalikan pencari suaka ke negara asal, kewajiban bagi mereka untuk menunggu proses hukum di wilayah perbatasan Meksiko yang rawan kekerasan, minim perlindungan hukum, dan kapasitas keamanan yang terbatas menunjukkan adanya potensi indirect refoulement (CNDH, 2021). Berbagai laporan organisasi hak asasi manusia juga mencatat bahwa kondisi tersebut meningkatkan kerentanan pencari suaka terhadap penculikan, kekerasan, dan eksploitasi, sehingga bertentangan dengan tujuan utama prinsip *non-refoulement*, yaitu menjamin perlindungan efektif terhadap keselamatan dan martabat manusia (Watch H. R., “Like I’m Drowning” Children and Families Sent to Harm by the US ‘Remain in Mexico’ Program, 2021).

Dalam penelitian ini, prinsip *non-refoulement* menjadi landasan normatif utama untuk menilai dampak kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* terhadap perlindungan hak asasi manusia pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko. Prinsip *non-refoulement* melarang negara untuk mengembalikan atau menempatkan pencari suaka pada wilayah di mana mereka menghadapi ancaman terhadap keselamatan, kebebasan, atau hidupnya. Meskipun kebijakan MPP tidak secara langsung mengembalikan pencari suaka ke negara asal, kewajiban bagi mereka untuk menunggu proses hukum di wilayah perbatasan Meksiko yang tidak aman menciptakan kondisi yang berpotensi melanggar esensi prinsip tersebut. Dalam praktiknya, pencari suaka yang ditempatkan di Meksiko menghadapi risiko kekerasan, penculikan, dan minimnya perlindungan hukum, sehingga kebijakan MPP dapat dikategorikan sebagai bentuk *indirect refoulement*. Dengan demikian, pembahasan prinsip *non-refoulement* dalam penelitian ini digunakan untuk menunjukkan adanya kesenjangan antara komitmen hukum internasional yang seharusnya dilindungi oleh negara dan realitas

kebijakan MPP yang justru menempatkan pencari suaka dalam situasi rentan dan berbahaya.

1.6 Asumsi Penelitian

Penelitian ini berasumsi bahwa kebijakan *Migrant Protection Protocols (MPP)* Amerika Serikat berdampak pada meningkatnya pelanggaran hak asasi manusia pencari suaka di wilayah perbatasan Meksiko, sekaligus melemahkan kemampuan Meksiko dalam memenuhi kewajiban internasionalnya. Dampak tersebut terlihat dari meningkatnya kerentanan terhadap kekerasan, keterbatasan akses perlindungan, serta hambatan dalam proses suaka. Kondisi ini tidak hanya terjadi karena faktor teknis kebijakan, tetapi juga karena adanya cara pandang yang menganggap pencari suaka sebagai ancaman, sehingga kebijakan yang diambil lebih berfokus pada kontrol dibanding perlindungan. Selain itu, kebijakan MPP berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap prinsip *non-refoulement*, khususnya dalam bentuk *indirect refoulement*, yaitu ketika pencari suaka ditempatkan di wilayah yang tidak aman sehingga mereka menghadapi ancaman serius atau terpaksa kembali ke negara asalnya. Hal ini menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas Meksiko dalam memberikan perlindungan berkontribusi pada tidak terpenuhinya kewajiban internasional tersebut. Di tambah, adanya keterlibatan beberapa aktor non negara yaitu kelompok kriminal terorganisir, seperti kartel narkoba dan geng kriminal, keterlibatan oknum kepolisian Meksiko dalam praktik pemerasan (*express kidnapping*) serta oknum petugas imigrasi Meksiko (INM) yang mengancam mendeportasi atau menyerahkan migran kepada kelompok kriminal apabila tidak membayar uang suap. Di sisi lain, tantangan yang dihadapi Meksiko juga dipengaruhi oleh relasi *asymmetric interdependence* dengan Amerika Serikat, di mana posisi ketergantungan membuat ruang kebijakan menjadi terbatas. Akibatnya, pelanggaran HAM dalam konteks MPP dapat dipahami sebagai hasil dari kombinasi antara konstruksi kebijakan, keterbatasan kapasitas negara, dan tekanan dalam hubungan yang tidak seimbang antara kedua negara.

1.7 Kerangka Analisis

