



Article Informations  
Corresponding Email:  
nikenpuspit8@gmail.com

Received: 29/05/2026; Accepted:  
05/06/2026; Published: 30/06/2026

## **PENGARUH KEBIJAKAN *TITLE 42* DEPORTASI MASSAL TERHADAP PENGUNGSI HAITI DI AMERIKA SERIKAT PADA TAHUN 2020-2022**

**Niken Puspitasari**

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu  
Politik, Universitas Jenderal Achmad Yani

### **Abstrak**

Pandemi COVID-19 memengaruhi kebijakan pengungsi di Amerika Serikat melalui penerapan *Title 42* sejak 2020, yang menjadi dasar deportasi massal dengan alasan kesehatan. Kebijakan ini menuai kontroversi karena berdampak serius pada pengungsi Haiti yang menghadapi krisis di negaranya. Penelitian bertujuan menganalisis pengaruh *Title 42* terhadap pengungsi Haiti pada 2020–2022 dengan metode kualitatif deskriptif studi kepustakaan, menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edwards III. Hasil penelitian menunjukkan *Title 42* meningkatkan deportasi massal dengan alasan pencegahan virus, namun menimbulkan pelanggaran HAM, ketidakadilan, dan ketidakselarasan dengan prinsip perlindungan internasional. Kesimpulannya, kebijakan lebih berorientasi pada kepentingan domestik AS dibanding tanggung jawab kemanusiaan, sehingga menimbulkan dilema antara kesehatan masyarakat dan hak pengungsi.

**Kata Kunci:** Title 42, Pengungsi Haiti, Deportasi Massal, Amerika Serikat

### **Abstract**

*The COVID-19 pandemic has influenced refugee policy in the United States through the implementation of Title 42 since 2020, which has become the basis for mass deportations on health grounds. This policy has been controversial because of its serious impact on Haitian refugees facing a crisis in their country. This study aims to analyze the impact of Title 42 on Haitian refugees from 2020 to 2022 using a descriptive qualitative literature review method, applying George C. Edwards III's policy implementation theory. The results show that Title 42 has increased mass deportations on the grounds of virus prevention, but has led to human rights violations, injustice, and inconsistency with international protection principles. In conclusion, the policy*

*is more oriented towards US domestic interests than humanitarian responsibilities, creating a dilemma between public health and refugee rights.*

**Keywords:** Title 42, Haitian Refugees, Mass Deportation, United States

## **1. PENDAHULUAN**

Pengungsi merupakan individu atau kelompok yang terpaksa meninggalkan negara asalnya akibat ancaman serius terhadap keselamatan, kebebasan, maupun hak asasi mereka. Ancaman tersebut biasanya bersumber dari perang, kekerasan, pelanggaran HAM, bencana alam, hingga kondisi politik yang buruk. Dalam Konvensi Refugees 1951, pengungsi didefinisikan sebagai seseorang yang karena rasa takut yang beralasan atas penganiayaan berbasis ras, agama, kebangsaan, kelompok sosial tertentu, atau pandangan politik, tidak dapat atau enggan memperoleh perlindungan dari negaranya. Definisi ini ditegaskan kembali oleh UNHCR sebagai dasar hukum perlindungan pengungsi secara internasional.

Menurut Loescher (2001), pengungsi bukan hanya korban konflik, tetapi juga simbol dari ketegangan politik, sosial, dan ekonomi global yang belum terselesaikan, sehingga keberadaan mereka menantang batas kedaulatan negara dan membutuhkan solusi lintas batas. Zetter (2007) menambahkan bahwa istilah “pengungsi” memiliki beban politik dan sosial yang kompleks, terkait identitas, pengakuan hukum, serta kebijakan negara. Oleh karena itu, konsep pengungsi tidak hanya dimaknai secara legal, tetapi juga dalam konteks kemanusiaan dan dinamika global yang terus berkembang.

Amerika Serikat sebagai negara adidaya memiliki pengaruh besar di bidang ekonomi, politik, dan keamanan internasional. Sistem demokrasi liberalnya menekankan kebebasan, supremasi hukum, serta hak asasi manusia. Kekuatan ekonomi AS didorong oleh sektor industri, teknologi, jasa, serta sumber daya alam, yang pada gilirannya dipengaruhi oleh kebijakan domestik dan luar negeri, termasuk imigrasi dan keamanan nasional. Secara politik, AS menjamin kebebasan sipil, partisipasi politik, serta mekanisme checks and balance. Namun, kebijakan luar negerinya kerap pragmatis dan berlandaskan kepentingan nasional, terutama terkait

isu keamanan dan imigrasi, di mana AS mengambil langkah keras bila dirasa mengancam stabilitas negara.

Amerika pada awalnya tidak menandatangani Konvensi 1951 tentang Pengungsi karena menolak batasan geografis dan temporal yang hanya mencakup pengungsi Eropa sebelum tahun tersebut. Namun, melalui ratifikasi Protokol 1967, AS menghapuskan batasan tersebut dan secara resmi terikat pada prinsip-prinsip Konvensi 1951. Langkah ini kemudian diintegrasikan ke dalam hukum domestik melalui *Refugee Act* 1980. Perubahan ini juga selaras dengan perkembangan perlindungan pengungsi global, seperti Konvensi OAU 1969 di Afrika dan Deklarasi Cartagena 1984 di Amerika Latin, yang memperluas cakupan definisi pengungsi terhadap korban konflik internal, agresi asing, maupun kekerasan umum.

Perkembangan terbaru menunjukkan perlindungan pengungsi kini mencakup migrasi akibat perubahan iklim, bencana alam, hingga kekerasan geng bersenjata, khususnya di kawasan Amerika Tengah. Hal ini menimbulkan perdebatan mengenai relevansi Konvensi 1951 dalam menghadapi bentuk-bentuk perpindahan paksa kontemporer. Meskipun begitu, AS tetap berkomitmen pada prinsip perlindungan pengungsi internasional, meski implementasinya dipengaruhi faktor politik domestik serta tantangan global yang berkembang.

Haiti menjadi contoh nyata negara yang warganya banyak mencari perlindungan ke luar negeri, termasuk ke AS. Sebagai negara di Karibia, Haiti menghadapi kemiskinan ekstrem, ketidakstabilan politik, pengangguran, serta kerentanan tinggi terhadap bencana alam akibat perubahan iklim. World Bank (2021) mencatat lebih dari enam juta penduduk Haiti hidup di ambang kemiskinan, dengan lebih dari 2,5 juta di antaranya berada dalam kondisi kemiskinan ekstrem. Situasi semakin memburuk setelah pembunuhan Presiden Jovenel Moise pada 2021 yang memicu krisis politik dan meluasnya kekerasan geng bersenjata.

Migrasi warga Haiti semakin meningkat pasca gempa bumi dahsyat 2010, ketika banyak dari mereka berpindah ke Brasil dan Chili untuk bekerja di sektor konstruksi dan pertanian. Jarak geografis Haiti ke AS yang relatif dekat, sekitar 1.100 km dari Port-au-Prince ke Miami, turut mendorong arus

migrasi. Hubungan diplomatik AS-Haiti sendiri memiliki sejarah panjang, mulai dari pengakuan kemerdekaan Haiti pada 1862, pendudukan militer AS pada 1915–1934, hingga bantuan besar pascagempa 2010. Namun, hubungan kedua negara kerap menegang karena instabilitas politik dan gelombang imigrasi yang berulang.

Kebijakan deportasi massal terhadap pengungsi Haiti semakin menonjol selama pandemi COVID-19 melalui penerapan Title 42. Kebijakan ini merujuk pada Pasal 265 *Public Health Service Act* 1944, yang memberi kewenangan melarang masuk individu berisiko menyebarkan penyakit menular. Pertama kali diterapkan oleh Presiden Donald Trump pada Maret 2020, Title 42 memungkinkan pengusiran cepat terhadap pengungsi tanpa proses hukum untuk mengajukan suaka. Kebijakan ini dilanjutkan oleh Presiden Joe Biden karena tekanan politik dan lonjakan jumlah pengungsi. Sejak diberlakukan, lebih dari 2,5 juta pengusiran terjadi hingga 2023, termasuk ribuan warga Haiti. Penerapan Title 42 memunculkan kritik luas karena dianggap bertentangan dengan prinsip *non-refoulement*, serta tidak memberikan prosedur hukum yang adil. Pada puncaknya September 2021, lebih dari 15.000 pengungsi Haiti berkumpul di bawah jembatan Del Rio, Texas. Pemerintah AS menanggapi dengan deportasi massal melalui lebih dari 11 penerbangan harian ke Port-au-Prince dan Cap-Haitien.

Data dari *Pew Research Center* dan *Human Rights Watch* menunjukkan bahwa sejak Maret 2020 hingga pertengahan 2022, lebih dari 26.000 warga Haiti telah dideportasi di bawah kebijakan Title 42. Sebagian besar tanpa akses bantuan hukum maupun informasi terkait hak mengajukan suaka. Kritik dari organisasi HAM, lembaga internasional, hingga PBB menilai deportasi paksa ini melanggar prinsip *non-refoulement*. Bahkan, Daniel Foote, utusan khusus AS untuk Haiti, mengundurkan diri sebagai bentuk protes, menyebut deportasi massal ini tidak manusiawi dan kontraproduktif terhadap stabilitas kawasan.

## **2. PEMBAHASAN**

Hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Haiti telah terjalin sejak tahun 1862, ketika Amerika Serikat secara resmi mengakui Haiti dan

mengirimkan duta besarnya. Sejak saat itu, hubungan kedua negara mengalami dinamika yang melibatkan intervensi politik, ekonomi, maupun keamanan. Amerika Serikat beberapa kali mengirimkan pasukan militernya ke Haiti, seperti pada 1915–1934 untuk menjaga stabilitas politik setelah pembunuhan presiden Haiti, serta pada 1994–1997 dengan mandat PBB guna memulihkan sistem demokrasi pasca kudeta. Bantuan besar juga mengalir pascagempa 2010, di mana Amerika memberikan dana, bantuan militer, dan pembangunan infrastruktur. Hubungan erat ini menunjukkan adanya ketergantungan Haiti pada Amerika, di mana Amerika sering hadir setiap kali Haiti menghadapi krisis multidimensi.

Dalam perjalanannya, hubungan bilateral ini mengarah pada kerja sama jangka panjang, terutama dalam bidang ekonomi dan keamanan. Di sektor ekonomi, Amerika menjadi mitra dagang terbesar Haiti melalui program HOPE (2006) dan HELP (2010), yang membuka akses ekspor tekstil Haiti ke Amerika Serikat dengan bebas bea hingga 2025. Kerja sama ini memberikan peluang besar bagi perekonomian Haiti serta membuka lapangan kerja. Di bidang pertahanan, Amerika mendukung Haitian National Police (HNP) melalui pelatihan International Military Education and Training (IMET) serta pendanaan besar untuk keamanan, termasuk dana 48 juta dolar AS pada 2022 guna memperkuat kapasitas hukum dan melawan kelompok kriminal. Meski membantu stabilitas, kerja sama ini menimbulkan ketergantungan Haiti pada dukungan eksternal, sehingga sulit membangun sistem keamanan yang mandiri.

Di sisi lain, Amerika juga memiliki berbagai program yang secara khusus ditujukan bagi pengungsi Haiti. Program Haitian Family Reunification Parole (HFRP) 2014 mempercepat reunifikasi keluarga, sementara Humanitarian Parole Program (CHNV) 2022 memberi jalur masuk legal bagi 30.000 migran per bulan dari Haiti, Kuba, Nikaragua, dan Venezuela. Program Unaccompanied Refugee Minors (URM) juga melindungi anak-anak pengungsi tanpa pendamping. Namun, bersamaan dengan itu, pemerintah Amerika memberlakukan kebijakan Title 42 sejak Maret 2020 dengan dalih kesehatan masyarakat untuk menekan penyebaran COVID-19. Kebijakan ini memungkinkan deportasi massal tanpa proses hukum,

termasuk bagi pengungsi Haiti yang sebenarnya memenuhi syarat perlindungan internasional.

Pelaksanaan Title 42 berdampak besar pada warga Haiti yang bermigrasi pada masa pandemi. Gelombang pengungsi meningkat akibat krisis politik, pembunuhan Presiden Jovenel Moise (2021), kekerasan geng bersenjata, bencana alam, dan kemerosotan ekonomi. Pada September 2021, lebih dari 15.000 pengungsi Haiti mendirikan kamp darurat di Del Rio, Texas, yang kemudian ditanggapi pemerintah AS dengan operasi deportasi massal melalui penerbangan harian tanpa akses pada prosedur suaka. Proses ini memperlihatkan pergeseran kebijakan imigrasi AS ke arah penolakan cepat (*summary expulsion*) tanpa pengadilan, bertentangan dengan prinsip non-refoulement dalam hukum internasional. Praktik ini juga menunjukkan asimetri diplomasi, di mana Haiti tidak dilibatkan dalam konsultasi atau mitigasi, mencerminkan dominasi AS sebagaimana dijelaskan dalam teori *dependency*.

Meskipun demikian, Amerika tetap menyalurkan bantuan besar melalui USAID pada periode 2021–2023, dengan total ratusan juta dolar untuk kebutuhan darurat, pangan, kesehatan, dan infrastruktur, termasuk penanganan kolera serta distribusi air bersih. Kontradiksi pun terlihat di satu sisi, Amerika memberikan dukungan kemanusiaan untuk mengurangi tekanan migrasi; namun di sisi lain, kebijakan Title 42 justru menutup pintu bagi pencari suaka Haiti. Dengan demikian, hubungan diplomatik Amerika–Haiti memperlihatkan pola ganda: bantuan kemanusiaan dan kerja sama ekonomi-politik yang erat, tetapi dibarengi kebijakan eksklusif yang menegaskan dominasi Amerika dalam menentukan arah hubungan, terutama di tengah krisis Haiti 2020–2022.

Secara keseluruhan, dinamika hubungan diplomatik dan kebijakan Amerika terhadap Haiti memperlihatkan adanya ketidakseimbangan antara kepentingan politik domestik Amerika Serikat dengan komitmen internasionalnya dalam perlindungan pengungsi. Meskipun Amerika telah meratifikasi Protokol 1967 dan terikat pada prinsip *non-refoulement*, implementasi kebijakan seperti Title 42 menunjukkan bahwa kepentingan kesehatan masyarakat dan keamanan domestik sering ditempatkan di atas

kewajiban kemanusiaan internasional. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa kebijakan luar negeri Amerika, termasuk dalam kasus Haiti, bersifat pragmatis, selektif, dan lebih mengutamakan stabilitas internal dibandingkan konsistensi terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia global.

## **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TITLE 42 AMERIKA SERIKAT TERHADAP PENGUNGSI HAITI PADA TAHUN 2020-2022**

Implementasi kebijakan Title 42 Amerika Serikat terhadap pengungsi Haiti pada 2020–2022 menunjukkan kelemahan di hampir seluruh aspek yang dirumuskan George C. Edwards III. Dari segi komunikasi, kebijakan disampaikan secara ambigu, inkonsisten, dan gagal menjelaskan tujuan sebenarnya, sehingga lebih tampak sebagai instrumen pengendalian migrasi ketimbang perlindungan kesehatan. Dari sisi sumber daya, keterbatasan fasilitas, tenaga, pendanaan, serta tingginya biaya logistik menimbulkan kondisi *resource strain* yang mengurangi efektivitas pelaksanaan. Sikap pelaksana di lapangan kerap represif, diskriminatif, dan tidak profesional, sementara di tingkat pembuat kebijakan muncul ambivalensi antara retorika perlindungan HAM dengan praktik deportasi massal. Struktur birokrasi yang terfragmentasi memperparah koordinasi antar lembaga sehingga pelaksanaan lebih menonjol sebagai operasi keamanan perbatasan.

### **1. Komunikasi dalam mengimplementasikan Title 42**

Dalam proses implementasi kebijakan public, komunikasi merupakan peranan yang penting sebagai penghubung antara pembuat kebijakan dan pelaksana di lapangan, dan juga masyarakat yang menjadi tujuannya. George C. Edward III *menjelaskan bahwa komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kepada komunikan yang dimana dalam konteks kebijakan public yaitu berarti menyampaikan maksud, tujuan, serta langkah-langkah pelaksanaan kebijakan dari pembuat keputusan kepada pihak pelaksana dan kelompok sasaran. Tanpa komunikasi yang efektif, kebijakan yang secara konseptual baik sekalipun dapat mengalami kegagalan di tahap implementasi karena maksud yang disampaikan tidak sampai dengan jelas seperti yang diinginkan, atau bahkan tidak dapat diterima dengan baik.*

Edward III menguraikan lagi dalam teori implementasi kebijakan komunikasi dikatakan menjadi salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu transmisi, kejelasan dan konsistensi. Transmisi sendiri mengacu pada penyampaian informasi kebijakan secara tepat dan juga menyeluruh kepada seluruh pihak yang terlibat, mulai dari pembuat hingga pelaksana kebijakan. Kejelasan menekankan bahwa pesan kebijakan harus disampaikan dengan Bahasa yang mudah dipahami, bebas dari istilah teknis yang berpotensi menimbulkan salah pengertian, sehingga maksud dan tujuan kebijakan dapat dipahami secara seragam, dan Konsistensi yang dimana informasi dan instruksi yang diberikan tidak berubah-ubah tanpa koordinasi yang memadai, guna menghindari kebingungan dalam pelaksanaannya.

Dalam pelaksanaan di konteks Kebijakan Title 42 pada tahun 2020-2022 ketiga dimensi tersebut sangat relevan, karena dalam penyampaian informasi yang cepat dan tepat kepada Lembaga penegak hukum imigrasi Amerika Serikat, dan organisasi internasional yang menangani pengungsi. Karena jika tanpa komunikasi dan juga penyampaian yang baik terhadap kebijakan Title 42 ini akan berisiko menghadapi perbedaan pemahaman, pelanggaran prosedur, hingga terjadinya konflik antar Lembaga, khususnya dalam penanganan pengungsi Haiti yang jumlahnya meningkat selama terjadinya COVID-19.

## **2. Sumber daya dalam mendukung mengimplementasikan Title 42**

Dalam teori implementasi kebijakan menurut George C. Edward III, sumber daya merupakan salah satu variabel kunci yang menentukan keberhasilan atau kegagalan dalam suatu kebijakan. Tanpa dukungan sumber daya yang memadai, komunikasi dan kejelasan instruksi kebijakan tidak akan hanya dapat diterapkan secara efektif di lapangan. Sumber daya juga tidak hanya terpaku pada aspek finansial, melainkan juga cakupan fisik untuk memfasilitasi penahanan, tenaga kerja yang menjalankan kebijakan seperti (petugas perbatasan, pengungsi, hingga staf deportasi), logistic untuk operasional yang menopang pelaksanaan kebijakan secara berkelanjutan.

Dengan kata lain, sumber daya membentuk infrastruktur implementasi, dana juga menentukan kapasitas operasional, tenaga menentukan kualitas pelaksanaan, sementara fasilitas fisik menjadi ruang untuk mewujudkan kebijakan.

Dalam konteks kebijakan Title 42 deportasi massal terkadang terjadi keterbatasan pada suatu aspek, misalnya kapasitas untuk memfasilitasi penahanan yang penuh tentu akan berdampak secara langsung pada efektivitas tenaga petugas dalam memproses pengungsi yang pada gilirannya juga meningkat pada beban logistic dan juga biaya untuk mendeportasi. Sebaliknya, jika anggaran yang memadai tanpa didukung personal dan sarana fisik yang cukup hanya akan menghasilkan kebijakan di atas tanpa kekuatan implementasi, maka dari itu dengan membahas analisis sumber daya dalam kebijakan Title 42 harus melihat secara menyeluruh dengan bagaimana keterbatasan dan juga tekanan pada adanya fasilitas, tenaga, serta adanya pendanaan yang memengaruhi kualitas implementasi suatu kebijakan dalam diimplementasikan secara langsung di lapangan.

a) Fasilitas dalam penahanan:

Selama penerapan *Title 42* ini dalam waktu 21 maret 2020-11 Mei 2023, ada beberapa sector dalam perbatasan menghadapi kelebihankapasitas yang cukup erat. Sehingga pada standar penahanan jangka pendek yang dilakukan petugas imigrasi Amerika Serikat CBP(TEDS) terkadang kerap sulit untuk dipenuhi. Pemeriksaan IOG di Del Rio mendapati pada saat terjadinya gelombang kedatangan pengungsi besar termasuk warga Haiti pada September 2021, kapasitas operasional mencapai 491%: yaitu memfasilitasi dirancang untuk 465 orang justru menahan 2.282 orang, dan 11.496 orang yang diproses untuk pengusiran mewujudkan *Title 42* hanya dalam waktu dua pekan.

Laporan OIG lainnya menjelaskan bahwa perbatasan Kesehatan selama pandemic mengurangi kapasitas sel menjadi sekitar sepertiga dari jumlah normalnya, akan tetapi lonjakan arus membuat praktik lapangan untuk menggunakan kapasitas pra-COVID 19 yang mendorong penahanan

berkepanjangan yang melalui anjuran TEDS ( $\leq 72$  jam). Bahkan setelah puncak terjadinya COVID-19 infeksi tak terjadwal masih menemukan kelebihan hunian dan durasi penahanan yang melebihi ambang TEDS sejumlah fasilitas, menandakan adanya tekanan struktural pada sarana CBP.

### **3. Sikap Pelaksana *Title 42* terhadap pengungsi Haiti**

Dalam kerangka teori implementasi George C. Edwards III, salah satu variabel penting dalam menilai keberhasilan suatu kebijakan adalah disposisi pelaksana, yaitu sikap dan preferensi dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi. Sikap ini memengaruhi apakah kebijakan dijalankan sesuai tujuan atau justru menyimpang. Pada konteks kebijakan *Title 42* di Amerika Serikat, disposisi pelaksana menjadi faktor krusial, terutama karena implementasinya menyangkut interaksi langsung antara petugas perbatasan dengan pengungsi Haiti serta keputusan strategis dari para pembuat kebijakan di tingkat federal. Oleh karena itu, memahami sikap petugas lapangan maupun pejabat tinggi pemerintah membantu menjelaskan bagaimana kebijakan *Title 42* diterapkan serta dampaknya terhadap kelompok pengungsi Haiti.

#### **a) Sikap petugas saat pengimplementasikan *Title 42***

Peristiwa yang terjadi di Del Rio, Texas pada September 2021 menjadi contoh nyata bagaimana sikap para petugas lapangan yang dapat memengaruhi arah implementasi dari kebijakan *Title 42* tersebut. Investigasi resmi U.S. *Customs and Border Protection* (CBP) menyatakan bahwa sebagian agen yang berpatroli menggunakan hewan kuda yang bisa dikatakan cukup tidak efisien, dan melakukan menufer berbahaya yang hamper membahayakan anak-anak, dan juga mengucapkan Bahasa yang cukup ofensif saat menggiring pengungsi Haiti untuk Kembali ke arah sungai. Selain itu, Adapun Tindakan menggunakan kekerasan meskipun tidak ada bukti pastinya yang menemukan bukti bahwa petugas mencabuk pengungsi dengan tali kekang sebagaimana dituduhkan awalnya oleh media yang pada saat itu membuat narasi berita, dan perilaku tersebut juga menuai banyak

protes dan disebutkan bahwa perilaku tersebut tetap digolongkan tidak profesional dan berlawanan dengan standar etika penegakan hukum. Organisasi hak asasi manusia menilai bahwa Tindakan tersebut tidak semata-mata dilakukan sendiri melainkan mencerminkan pola diskriminatif dan anti-Black dalam perlakuan terhadap pengungsi Haiti yang berada di perbatasan Amerika Serikat.

Pada masa pandemi COVID-19, petugas *Customs and Border Protection* (CBP) menghadapi tantangan serius dalam menjalankan tugas perbatasan terutama saat menangani pengungsi seperti warga Haiti di bawah kebijakan *Title 42*. Dalam respon terhadap risiko penularan virus, CBP menerapkan beberapa langkah mitigasi kesehatan untuk melindungi baik petugas maupun pengungsi. Petugas diwajibkan mengenakan perlengkapan pelindung seperti masker dan sarung tangan, serta dilakukan pembersihan menyeluruh terhadap kendaraan dan fasilitas penahanan setiap harinya. Langkah awal terkait penggunaan APD bersifat rekomendasi “*available if wanted*”. CBP juga mendirikan *Emergency Operations Center* (EOC) sejak Maret 2020 sebagai pusat koordinasi untuk menyusun panduan, analisis risiko, dan memberikan dukungan langsung kepada unit lapangan. Selama itu, petugas termasuk *Emergency Medical Technicians* (EMT) dari CBP berperan aktif dalam menyusun protokol risiko paparan, memantau staf yang terpapar, dan memberikan konseling atau rekomendasi isolasi serta konsultasi pada setiap kasus.

Di beberapa wilayah seperti Rio Grande Valley dan Del Rio yang menjadi hotspot kontak langsung antara petugas dan pengungsi penerapan SOP kesehatan menjadi sangat penting. Meskipun demikian, tidak ditemukan catatan secara eksplisit terkait penerapan *social distancing* atau pos kesehatan khusus bagi petugas di pos perbatasan. Namun, CBP *Air and Marine Operations* meningkatkan penerbangan patroli hingga 15% untuk mengurangi kerumunan personel di satu lokasi, yang secara tidak langsung memperkuat praktik jaga jarak antar kru.

b) Sikap para pembuat kebijakan *Title 42*

Berbeda dengan petugas lapangan, disposisi pejabat tinggi di *Department of Homeland Security* (DHS) dan CBP lebih bercampur antara respons korektif dan preferensi pengetatan kontrol perbatasan. Setelah insiden Del Rio, DHS memerintahkan investigasi internal dan pada tahun 2023 memperbarui kebijakan penggunaan kekuatan untuk meningkatkan akuntabilitas serta kewajiban pelaporan. Langkah ini menunjukkan adanya komitmen formal pada reformasi dan pemenuhan standar hak asasi manusia. Namun, secara bersamaan, pemerintah tetap mempertahankan kebijakan ekspulsi massal di bawah *Title 42* hingga Mei 2023, meskipun badan-badan PBB dan *Inter-American Commission on Human Rights* mengecam praktik tersebut sebagai diskriminatif dan berbahaya bagi keselamatan pengungsi Haiti. Keretakan disposisi di level pembuat kebijakan terlihat jelas ketika Utusan Khusus Amerika Serikat untuk Haiti, Daniel Foote, mengundurkan diri pada September 2021. Dalam surat pengunduran dirinya, Foote menilai deportasi warga Haiti sebagai kebijakan yang tidak manusiawi dan kontraproduktif, mencerminkan adanya perbedaan sikap antara pejabat lapangan dan sebagian elit birokrasi. Hal ini diperkuat oleh data resmi CBP yang mencatat lebih dari 25.000 warga Haiti telah dipulangkan melalui mekanisme *Title 42* antara September 2021 hingga Mei 2022, sebelum akhirnya kebijakan tersebut dihentikan pada 11 Mei 2023.

Dalam kerangka Edwards III, sikap para pembuat kebijakan bersifat ambivalen di satu sisi terdapat upaya korektif melalui investigasi, regulasi baru, dan retorika perlindungan HAM namun di sisi lain terdapat pilihan strategis untuk tetap menggunakan *Title 42* sebagai instrumen kontrol perbatasan yang mengorbankan hak atas suaka. Ambivalensi ini menciptakan ketidaksinkronan disposisi antara level pimpinan dan pelaksana, yang pada akhirnya mengurangi konsistensi dan efektivitas implementasi kebijakan. Secara empiris, bukti menunjukkan bahwa sikap pelaksana di lapangan sering kali tidak profesional, koersif, bahkan diskriminatif, sebagaimana terlihat dalam kasus Del Rio 2021.

#### **4. Teori implementasi George C. Edward**

struktur birokrasi merupakan bagian yang terakhir yang dimana mencakup juga pola hubungan antar lembaga negara, serta prosedur dalam menjalankan kebijakan yang harus menjadi landasan pelaksanaan kebijakan. Edward menyebutkan bahwa semakin kompleks dan terfragmentasi struktur birokrasi, maka akan semakin besar pula risiko hambatan koordinasi dan terjadinya penyimpangan dari tujuan kebijakan. Efektivitas dalam pengimplementasian sangat dipengaruhi oleh bagaimana otoritas diatur dan bagaimana antar Lembaga yang melaksanakan kebijakan *Title 42* itu sendiri.

Struktur birokrasi memperlihatkan bagaimana pola koordinasi lintas Lembaga yang sangat rumit didalam pengimplementasian kebijakan *Title 42*. *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) yang dinaungi di bawah *Department of Health and Human Service* (HHS) mempunyai peran yang besar karena merekalah yang menetapkan dasar hukum Kesehatan masyarakat dan untuk menutup akses pengungsi, migran, pencari suaka selama pandemic COVID-19 berlangsung. Pelaksanaan teknis berada di bawah kendali *Department of Homeland Security* (DHS), khususnya melalui *U.S. Customs and Border Protection* (CBP) dan *Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Demikian terdapat pembagian fungsinya masing-masing yaitu CDC menentukan legitimasi kebijakan dari aspek Kesehatan, sementara DHS melaksanakan kebijakan tersebut di lapangan melalui operasi perbatasan yang dimana mengirimkan petugas secara langsung.

Terkadang koordinasi yang kurang baik menyebabkan ketidakseimbangan, yang dimana laporan *Government Accountability Office* (GAO) mencatat bahwa komunikasi yang dilakukan oleh CDC dan DHS tidak terdokumentasi dengan baik, sehingga petugas lapangan tidak memiliki pedoman yang konsisten mengenai prosedur penanganan pengungsi di masa pandemic. Akibatnya, implementasi di lapangan lebih menonjol sebagai operasi keamanan perbatasan daripada sebagai instrumen Kesehatan public. Misalnya, CBP justru memperkuat operasi pengusiran cepat (*expulsions*) dengan melibatkan *Air and Marine* (AMO) untuk meningkatkan

petroli udara hingga naik anggaran sebesar 15% yang menunjukkan orientasi pada control pengungsi dengan dalih mitigasi Kesehatan.

Selain koordinasi dalam kebijakan Title 42 ini juga dipengaruhi oleh pemerintah negara bagian lain, tidak terfokus pada ibu kota Amerika Serikat, Washington, D.C. yaitu dipengaruhi pemerintah bagian Texas yang dimana menekan pemerintah federal untuk memperkatat kebijakan perbatasan dengan dalih keamanan untuk domestic yang kemudian mendorong DHS mengambil langkah represif. Dengan koordinasi Lembaga kemanusiaan, baik internasional seperti UNHCR dan IOM, maupun local sangat minim. IOG bahkan menemukan bahwa pengawasan fasilitas detensi tidak konsisten, sehingga kondisi pengungsi termasuk warga Haiti tidak memenuhi standar hak asasi manusia dan Kesehatan public. Struktur birokrasi ini juga tercermin dari adanya Tarik-menarik antar otoritas, CDC misalnya, sempat menyarankan penghentian penggunaan kebijakan Title 42 ini pada tahun 2021.

### **3. KESIMPULAN**

Kebijakan Title 42 yang diberlakukan selama pandemi COVID-19 dengan alasan kesehatan publik pada praktiknya lebih berfungsi sebagai instrumen pengendalian pengungsi. Analisis teori implementasi George C. Edwards III menunjukkan kelemahan pada aspek komunikasi yang ambigu, alokasi sumber daya yang berfokus pada keamanan perbatasan, sikap pelaksana yang represif, serta struktur birokrasi yang mempercepat deportasi tanpa prosedur hukum. Dampaknya, human security pengungsi Haiti terlanggar baik dari aspek freedom from fear maupun freedom from want. Meskipun kebijakan ini memiliki konsekuensi yang diinginkan berupa pembatasan migrasi dan penyebaran COVID-19, konsekuensi tidak diinginkan lebih dominan, yakni pelanggaran HAM, diskriminasi rasial, memburuknya kondisi sosial-ekonomi, dan pelanggaran prinsip non-refoulement. Secara keseluruhan, Title 42 lebih mengutamakan kepentingan domestik Amerika Serikat dibandingkan tanggung jawab kemanusiaan internasional, sehingga menimbulkan dilema antara perlindungan kesehatan publik dengan penghormatan hak pengungsi.

## REFERENSI

American Immigration Council, *A Guide to Title 42 Expulsions at the Border* (Washington D.C.: AIC, 2022)

Amnesty International. *USA: 'They Did Not Treat Us Like People': Race and Migration-Related Torture and Ill-Treatment of Haitians Seeking Safety in the USA*. Sept. 2022

BBC News. (2021). "US to deport thousands of Haitian migrant from Texas" <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58607806>

Center for Disease Control and Prevention. (2020). Order Suspending Introduction of Person From a Country Where a Communicable Disease Exists: [https://www.cdc.gov/porthhealth/?CDC\\_AAref\\_Val=https://www.cdc.gov/quarantine/pdf/42-usc-265-legal-authority.pdf](https://www.cdc.gov/porthhealth/?CDC_AAref_Val=https://www.cdc.gov/quarantine/pdf/42-usc-265-legal-authority.pdf)

Dhsouza, Vignesh, "Haitian Migrants Risk Their Lives at Sea to Reach the U.S.," TIME, 2022. <https://time.com/6189923/haitian-migrants-coast-guard-rescue>

Edwards III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980.

Hathaway, J. C. (2021). *The rights of refugees under international law* (2nd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108863537>

Hathaway, James C., *The Right of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005

Human Right First. (2022). "Illegal and Inhumane": Biden Administration's Use of Title 42 to Expel and Block Asylum Seekers. <https://humanrightsfirst.org/>

Journal of Humanitarian Affairs, "Title 42: Public Health or Immigration Policy?" JHA, 2021. <https://jha.scholasticahq.com/article/134121>

Loescher, G. (2001). *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford University Press.

Major, D. (2023, Februari 16). Haiti Become a failed State, Says Former Governor General Michaelle Jean. Retrieved Mei 26, 2025, from CBC: <https://www.cbc.ca/news/politics/haiti-faile-state-michaelle-jean-1.6749717>

Nations, U. (2023, Oktober 02). Security Council Authorizes Historic Support Mission in Haiti. Redrieved Mei 25, 2025, from United Nations : <https://press.un.org/en/2023/sc15432.doc.htm>

Nations, U. (n.d.) *How is the UN Supporting Haiti's Struggle to Overcome Violence and Instability*. Redrieved Mei 27, 2025, from United Nations : [https://news.un.org/en/story/2024/03/1147871#:~:text=The%20World%20Food%20Programme%20\(WFP,several%20high-level%20UN%20meetings](https://news.un.org/en/story/2024/03/1147871#:~:text=The%20World%20Food%20Programme%20(WFP,several%20high-level%20UN%20meetings)

Pew Research Center, *"Key Facts About Title 42, the Pandemic Policy That Has Reshaped Immigration Enforcement at the U.S.-Mexico Border,"* April 27, 2022

U.S. Customs and Border Protection. (2023). *Nation Enforcement Encounters: Title 42 Expulsions and Title 8 Apprehensions*. <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/cbp-enforcement-statistics/title-8-and-title-42-statistics>

U.S. Embassy in Haiti, *"Policy and History"*, U.S Department of State, internet, <https://ht.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/>.

U.S. Embassy in Haiti, *"Policy and History"*, U.S Department of State, internet, <https://ht.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/>.

UNHCR. (1951). *Convention Relating to the Status of Refugees*. United Nations High Commissioner for Refugees.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). (2024). On the Road to Resilience: Indonesia's Disaster Risk Management Journey. <https://www.gfdrr.org/en/feature-story/road-resilience-indonesias-disaster-risk-management-journey-1>.

World Bank. (2019). *Preparing Indonesia for Future Natural Hazards..* <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/11/27/preparing-indonesia-for-future-natural-hazards>.  
Pluang(2025), World Bank. <https://pluang.com/blog/glossary/world-bank-adalah>

Indonesia Disaster Resilience Initiative Project (2023), Latar Belakang IDRIP  
<https://www.idrip-ina.org/pages/about>

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia (2025), RPJMN 2025-2029:  
Fondasi Awal Wujudkan Visi Indonesia Emas 2045.  
[https://www.setneg.go.id/baca/index/rpjm\\_n\\_2025\\_2029\\_fondasi\\_awal\\_wujudkan\\_visi\\_indonesia\\_emas\\_2045](https://www.setneg.go.id/baca/index/rpjm_n_2025_2029_fondasi_awal_wujudkan_visi_indonesia_emas_2045)

Indonesia Disaster Resilience Initiative Project (2023), Tujuan IDRIP  
<https://www.idrip-ina.org/pages/goal>

Indonesia Disaster Resilience Initiative Project (2023), BNPB Berusaha Tingkatkan  
Ketangguhan Masyarakat Hadapi Bencana. [https://www.idrip-ina.org/pages/news\\_detail/13](https://www.idrip-ina.org/pages/news_detail/13)

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPDB), RAKOR KEBERLANJUTAN  
PROGRAM IDRIP GUNA MENINGKATKAN KETANGGUHAN MASYARAKAT.  
<https://bpbd.baliprov.go.id/v/37/berita/article/3633/rakor-keberlanjutan-program-idrip-guna-meningkatkan-ketangguhan-masyarakat>

Indonesia Disaster Resilience Initiative Project(2023), Pengendalian Pelaksanaan  
Program IDRIP melalui ISM-7 [https://www.idrip-ina.org/pages/news\\_detail/92](https://www.idrip-ina.org/pages/news_detail/92)