

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar belakang

Krisis Suriah yang terjadi pada tahun 2011 mengakibatkan banyaknya penduduk Suriah bermigrasi sebagai pengungsi ke negara-negara di Eropa dan Amerika. Pada saat respon negara-negara Eropa dan Amerika Serikat menutup pintu perbatasan arus pengungsi yang ada (Calamur 2019), di sisi lain Kanada pada tahun 2015 memutuskan untuk menerima dan membuka pintu lebar bagi pengungsi dari Suriah. Berdasarkan laporan statistik UNHCR, pada tahun 2018 Kanada terhitung menjadi negara yang menampung lebih banyak pengungsi daripada negara-negara lain (Radford dan Connor 2019). Kanada menampung sebanyak 28.000 pengungsi sementara itu Amerika Serikat menampung sebanyak 23.000, turun dari 33.000 sebelumnya, termasuk Australia dan Inggris yang juga mengalami penurunan di tahun 2018 (Radford dan Connor 2019). Kanada bahkan menerima lebih banyak pengungsi daripada Amerika Serikat padahal Amerika Serikat terkenal sebagai negara pemukim pengungsi terbanyak sebelumnya (BBC News 2019a). Tidak hanya itu Kanada juga terhitung banyak dalam memberikan kewarganegaraan kepada pengungsi yang datang yaitu sebanyak 18.000 pada tahun 2018 (CBC News 2019).

Berdasarkan penelitian-penelitian yang sudah ada menjelaskan bahwa kebijakan Kanada tersebut didorong oleh faktor kepentingan ekonomi, meskipun pada awalnya didasari atas asas kemanusiaan, kini pengungsi/imigran dapat mendukung kondisi ekonomi maupun sosial di Kanada, dengan menunjang populasi negara dan tenaga kerja yang berkontribusi pada kondisi ekonomi, seperti dalam tulisan yang berjudul *Why Does Canada Accept Refugees?* yang ditulis oleh Assal (2015). Namun analisis tersebut tidak dapat menjawab mengapa negara-negara Barat lain mulai menutup pintu pengungsi. Adapun menurut Carlier (2016) dengan penelitian yang berjudul *Explaining Differences in the Canadian and American Response to the Syrian Refugee Crisis*, berpendapat bahwa politik

multikultural serta sedikitnya terjadi aksi teroris di Kanada mempengaruhi Kanada memiliki respon yang berbeda dibanding Amerika Serikat. Multikulturalisme memiliki dampak pada bagaimana negara memandang imigran dan pengungsi, begitu juga dengan kejadian aksi teroris yang pernah terjadi di dalam negara itu sendiri. Akan tetapi penelitian tersebut gagal menjelaskan kondisi Australia yang ikut membatasi pintu pengungsi, padahal negara tersebut sama-sama terkenal akan multikulturalisme dan kejadian teroris yang pernah terjadi di Australia juga belum terhitung banyak berdasarkan Global Terrorism Index 2019, yaitu terdapat dalam daftar negara ke-68 dari 163 negara (Institute for Economics and Peace 2019). Di samping itu, tulisan-tulisan lain, seperti *What is a political brand?: Justin Trudeau and the theory of political branding* oleh Marland (2013) dan *Maple Leaf Zeitgeist? Assessing Canadian Prime Minister Justin Trudeau's Policy Changes* oleh Hadfield (2017), kebanyakan berbicara tentang citra yang dibangun Trudeau dalam politiknya dan bagaimana media ikut serta mendukung dan membangun citra. Namun tulisan tersebut juga memiliki kelemahan dimana kebijakan menerima pengungsi ini justru mengurangi citra Trudeau dari dalam negeri dengan meningkatnya pelintas batas ilegal sejak tahun 2017 (Ormiston 2019), maupun dapat mengurangi citra dari luar negeri yaitu dengan melemahnya aliansi karena perbedaan sudut pandang.

Berbeda dengan riset-riset terdahulu, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kebijakan Kanada menerima pengungsi dari Suriah yang dipengaruhi oleh kepribadian pemimpin Justin Trudeau dengan konsep idiosinkratik. Berbicara mengenai masalah kebijakan pengungsi, yakni bagaimana menerima orang lain yang berbeda latar belakang, agama, dan budaya untuk hidup berdampingan karenanya adalah berkaitan dengan masalah kepercayaan sosial alih-alih masalah identitas atau kepentingan yang dilihat secara struktural sebagai negara. Kepercayaan sosial dibangun oleh nilai-nilai psikologis yang bersifat individual dan kompleks karena dipengaruhi oleh banyak faktor. Nyatanya hasil survei *Public Square Research* menyatakan mayoritas penduduk Kanada yakni sebanyak 57% menentang menerima lebih banyak pengungsi (Johnston 2019), yang membuktikan bahwa identitas dan kepentingan negara secara struktural tidak semata-merta

menentukan pandangan dan respon warga Kanada terhadap pengungsi. Dengan melihat keterlibatan Justin Trudeau yang lebih banyak dalam politik luar negeri dan pengungsi, serta sosok pribadinya yang umum dikenal dan disorot dalam ruang publik, maka peneliti memakai konsep idiosinkratik yang dapat membantu menambah sudut pandang dan menjelaskan kebijakan luar negeri Kanada. Adanya letak kesamaan pembawaan kepribadian Trudeau dengan kebijakan luar negeri Kanada juga mendukung peneliti menganggap konsep idiosinkratik yang akan lebih memuaskan untuk menjelaskan keterkaitan politik luar negeri Kanada. Dengan demikian penelitian ini juga bertujuan memperkuat teori (konsep idiosinkratik) serta memberikan kontribusi riset untuk kemajuan ilmu Hubungan Internasional khususnya dalam analisis politik luar negeri (*foreign policy analysis*).

## **1.2 Rumusan Masalah**

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan “Mengapa Kanada menerima pengungsi dari Suriah?”

Mengangkat dari perumusan masalah tersebut, penelitian ini berupaya menjelaskan kasus tersebut dengan pertanyaan yang lebih spesifik, yaitu:

1. Bagaimana karakter pemimpin Kanada Perdana Menteri Justin Trudeau?
2. Bagaimana karakter Perdana Menteri Justin Trudeau mempengaruhi kebijakan luar negeri Kanada atas pengungsi dari Suriah?

## **1.3 Kerangka teori**

Penelitian ini memakai analisis tingkat individu yaitu dengan menggunakan konsep idiosinkratik dalam menganalisis kebijakan luar negeri. Idiosinkratik merupakan karakter atau kepribadian dan biasa disebut sebagai gaya kepemimpinan tersendiri yang dimiliki oleh seorang pemimpin. Konsep idiosinkratik sendiri berasal dari ilmu psikologi, dimana kepribadian seseorang pada tindak lakunya mempengaruhi kehidupan sehari-harinya, yang kemudian diyakini kepribadian seseorang dapat mempengaruhi kebijakan atau politik suatu negara. Sampai saat ini sudah banyak penelitian yang menggunakan pendekatan idiosinkratik, yang membantu menjelaskan permasalahan politik luar negeri dalam studi hubungan

internasional. Dalam keadaan tertentu, karakter pribadi seseorang, yaitu tokoh internasional niscaya mempunyai peran penting dalam bagaimana kebijakan politik yang dihasilkan (Greenstein 1967; Winter 2003; Dyson 2006:290).

Karakter seseorang sendiri didasarkan pada kesadaran diri maupun perasaan secara tidak sadar, yang dikembangkan dari pengalaman pribadi diri tersebut (Wayne 2011:293). Karakter, merupakan fondasi dasar struktur kepribadian seseorang dalam berkembang dan beroperasi (Renshon 1998; Wayne 2011:293). Dengan demikian karakter seseorang akan paling mungkin kelihatan muncul saat ia mengambil suatu keputusan. Dalam bertingkah laku, seseorang juga akan bertindak berdasarkan keputusan yang ia ambil. Dengan demikian karakter seorang pemimpin dalam suatu negara masing-masing akan mempengaruhi dan muncul pada tindakan apa yang ia ambil atau lakukan. Menurut Margaret Hermann, kepribadian pemimpin dapat dilihat berdasarkan gaya pengambilan keputusan maupun gaya interpersonalnya terlepas dimana ia sedang berada. Cara bagaimana keputusan diambil serta cara berinteraksi dengan yang lain pada seorang pemimpin politik akan terbawa juga pada perilaku politik mereka (Hermann 1980:11).

Oleh karena itu, kepribadian atau karakter seorang pemimpin menjadi penting ketika mereka terlibat dalam politik luar negeri. Jika pemimpin tidak tertarik dan kurang keterlibatan dalam politik luar negeri, maka dapat disimpulkan bahwa pemimpin tersebut cenderung otoriter. Pada saat seorang pemimpin bersifat otoriter, pemimpin tersebut biasanya akan mendelegasikan sebagian besar wewenang atau tugasnya kepada bawahannya, sehingga akan jauh lebih sulit untuk mengidentifikasi karakter mereka (Hudson dan Day 2014:41). Seperti contohnya pada kasus Perdana Menteri Spanyol Francisco Franco pada Perang Dunia ke-II, apabila bawahan pemimpin yang didelegasikan tugasnya tidak memenuhi keinginannya, ia dapat sesegera mencopot atau mengganti bawahannya yang dapat ia lebih percaya memenuhi perintahnya. Dengan demikian dalam menganalisis memakai pendekatan idiosinkratik ini penting seberapa ketertarikan atau keterlibatan pemimpin tersebut dalam politik luar negerinya untuk memudahkan identifikasi karakter serta menganalisisnya. Akan tetapi, seorang pemimpin jika dihadapkan pada suatu krisis atau masalah yang sangat besar dan menjadi ancaman

utama bagi negaranya, pemimpin dapat memilih untuk menjaga kondisi kecenderungan psikologisnya agar tidak tersangkut dan menyebabkan kesalahan yang tidak perlu. Namun disisi lain kepribadian seorang pemimpin juga justru dapat muncul ke permukaan ketika bagaimana situasi krisis itu terjadi (Hudson dan Day 2014:41). Kondisi lain yang dapat mempengaruhi kecenderungan pemimpin melibatkan kepribadiannya adalah pada saat situasi sedang tidak pasti atau ambigu (Hudson dan Day 2014:41). Pada saat situasi yang tidak pasti atau disertai banyaknya informasi simpang siur yang tersebar bersifat kontradiktif, para bawahan atau penasehat biasanya akan memberikan keputusan kepada pemimpinnya untuk menanggapi dan memberikan keputusan pada masalah tersebut. Dengan demikian pemimpin tersebut akan menggunakan penilaiannya dengan menggunakan dasar pengambilan keputusan kebijakan luar negeri yang dimiliki.

Penelitian ini akan menggunakan kerangka konseptual dari Margaret Hermann. Menurut Margaret Hermann, terdapat enam karakteristik kepribadian pemimpin yang diteliti dan ditemukan berhubungan dengan perilaku kebijakan luar negeri dalam beberapa penelitian. Di antaranya yaitu, nasionalisme, keyakinan diri dalam mengontrol keadaan, kebutuhan akan kekuasaan, kebutuhan akan afiliasi (hubungan), konseptual kompleksitas, dan ketidakpercayaan terhadap yang lain. Karakteristik-karakteristik tersebut mewakili atau dapat dilihat melalui empat jenis karakteristik pribadi pada individu, yaitu keyakinan, motif, gaya pengambilan keputusan, dan gaya interpersonal (Hermann 1980:8). Menurut Hermann, empat karakteristik individu tersebut merupakan poin yang disarankan oleh para jurnalis dan cendekiawan yang diyakini betul memberi dampak pada konten dan juga cara membuat keputusan politik dari seorang pemimpin.

Keyakinan/*belief* merupakan asumsi dasar yang dimiliki pemimpin politik tentang dunia (Hermann 1980:8). Bagaimana ia melihat sebuah peristiwa, konflik yang sedang terjadi, hubungan antar-manusia, apa tujuan terpenting dalam suatu bangsa, ditentukan berdasarkan keyakinan pemimpin politik itu sendiri. Hal ini kemudian mempengaruhi interpretasi seorang pemimpin politik tentang lingkungannya yang akhirnya menjadi bagian atau mempengaruhi strategi-strategi

yang hendak dikerjakan oleh seorang pemimpin. Maka keyakinan seorang pemimpin dapat dilihat dari bagaimana kemampuannya mengatur atau mengontrol sesuatu. Karakter keyakinan seseorang akan menentukan karakter pribadi nasionalisme, dan keyakinan diri dalam mengontrol keadaan pada pemimpin.

Motif merupakan alasan atau sebab yang mendorong atau menggerakkan perilaku individu. Motif akan mempengaruhi interpretasi para pemimpin politik tentang lingkungan mereka dan strategi yang mereka gunakan (Barber 1965; Hermann, 1977, 1978; 1980:12). Motif pada akhirnya akan menunjukkan apakah seorang pemimpin memiliki kebutuhan akan kekuasaan atau kebutuhan akan afiliasi. Kedua motif ini juga akan terlihat pada pemimpin pada saat pemerintahannya dalam keadaan mendesak.

Gaya pengambilan keputusan atau *decision style* merupakan bagaimana metode atau cara yang lebih disukai seorang pemimpin untuk membuat keputusan (Hermann 1980:9). Termasuk halnya cara tertentu yang dimiliki atau dipilih oleh pemimpin untuk mengerjakan tugas dalam pembuatan kebijakan. Dari cara yang dipilih tersebut, dapat terlihat apakah keputusan diambil berdasarkan keterbukaan informasi, perhitungan tingkat risiko, serta seberapa kompleks penataan dan pemrosesan informasi, dan kemampuan pemimpin untuk mentoleransi ambiguitas. Maka gaya pengambilan keputusan ini akan memperlihatkan bagaimana kompleksitas konseptual yang dimiliki seorang pemimpin yang menjadi penentu kebijakan.

Yang terakhir yaitu gaya interpersonal, merupakan bagaimana gaya atau ciri khas pembuat kebijakan atau pemimpin berurusan dengan pembuat kebijakan lainnya (Hermann 1980:9). Menurut Hermann, berdasarkan tulisan yang pernah ada terdapat dua tipe gaya interpersonal, yaitu *paranoia* (kecurigaan yang berlebihan) dan *Machiavellianism* (tidak bermoral, perilaku manipulatif). Dua tipe tersebut sering muncul atau terlihat pada saat kondisi perang (Tucker 1965; Hermann 1980:9). Kecurigaan dan ketidakpercayaan tersebutlah yang menjadi gaya interpersonal dan menjadi karakter ketidakpercayaan pemimpin terhadap yang lain.

Dalam menganalisis karakter kepribadian pemimpin dapat dilakukan dengan mengumpulkan output verbal yang bersifat publik dari pemimpin politik,

yang kemudian dapat dianalisis menggunakan metode analisis konten yang terkait dengan konsep psikologis mereka, sehingga dapat mengungkapkan informasi penting tentang pandangan dunia mereka dan gaya keputusan mereka (Dyson 2006:290). Menurut Margaret Hermann sendiri, ia menganalisis karakter kepribadian pemimpin politik dengan cara mengukur enam indikator karakteristik yang sudah dibahas sebelumnya dengan konsep *coding*. Yaitu dengan menghitung berapa banyak kata yang berhubungan dengan karakteristik tertentu dari pernyataan yang dibuat atau diucapkan si pemimpin. Pernyataan yang diucapkan oleh seorang pemimpin seperti pada saat wawancara atau konferensi pers, diyakini dapat mewakili karakteristik dari kepribadian pemimpin itu sendiri. Hasil wawancara pers dengan para kepala pemerintahan atau pemimpin dapat mengandung materi publik paling spontan yang tersedia tentang para pemimpin politik itu sendiri (Hermann 1980:14). Karena bersifat spontan, maka dapat meminimalkan efek penulisan dan komunikasi terencana, yang menyebabkan pemimpin lebih mengandalkan pada kemampuan yang ia miliki, yang akan menunjukkan kepribadiannya. Dibandingkan dengan material yang bersifat terencana, material tersebut kemungkinan dapat telah di-*setting* atau dirancang terlebih dahulu untuk membentuk suatu pesan ataupun *image* tertentu, dan tidak menjamin bahwa hanya satu-satunya pemimpin yang terlibat dalam pembuatan material tersebut.

Kelebihan dari menggunakan konsep idiosinkratik ini sendiri adalah menggunakan individu sebagai dasar analisisnya, yaitu merupakan level paling mikro dalam hubungan internasional. Maka pada kondisi atau situasi internasional tertentu yang sedang tidak pasti dan sulit untuk dipahami, karakter kepribadian ini dapat membantu memahami politik luar negeri yang sedang terjadi (Hudson dan Day 2014:21). Studi hubungan internasional sendiri termasuk ilmu sosial, sehingga dengan memakai konsep ini kita dapat melihat kejadian internasional dari sisi mikro, hingga demikian mempengaruhi tingkat makro. Yaitu hal sederhana atau umum yang berasal dari ilmu sosial kehidupan sehari-hari dapat diaplikasikan atau berpengaruh hingga kepada lingkup politik luar negeri.

#### **1.4 Hipotesis**

Hipotesis penelitian ini adalah: kebijakan luar negeri Kanada menerima imigran dari Suriah dipengaruhi oleh karakter kepribadian Justin Trudeau. Trudeau mempunyai karakter kepercayaan yang tinggi pada kontrol atas peristiwa, kompleksitas konseptual yang rendah, dan ketidakpercayaan yang rendah kepada yang lain. Karakter tersebut dapat membuat kemungkinan yaitu pemimpin akan memilih atau mengontrol kebijakan yang ia sukai, teguh pada pendiriannya, dan menolak persepsi yang berbeda serta sedikitnya dalam diskusi dan memilah informasi, dan juga cenderung sedikit dalam memiliki kecurigaan terhadap yang lain. Pandangan dan keyakinan Trudeau tersebut akan menciptakan persepsi tentang kejadian serta menjadi panduan untuk pengambilan keputusan, yaitu dalam hal ini menerima pengungsi dari Suriah.

#### **1.5 Metodologi**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif.

Teknik pengumpulan data: dengan mengumpulkan data-data sekunder melalui artikel, koran, maupun berita secara *online* yang berisi pernyataan-pernyataan Justin Trudeau yang berhubungan dengan kasus penerimaan pengungsi dari Suriah.

Teknik analisis data: penelitian ini menggunakan teknik analisis konten. Analisis konten merupakan metode penelitian yang memakai materi yang menyampaikan pesan atau komunikasi sebagai subjek analisisnya, baik bentuk komunikasi lisan maupun visual, kemudian dipelajari untuk menjelaskannya sesuai dengan serangkaian pertanyaan penelitian (Croucher dan Cronn-Mills 2015; Pashakhanlou 2017:449). Dalam penelitian ini yaitu dengan memberi makna atau tafsir kepada pilihan diksi kata yang dipakai Justin Trudeau dalam pernyataannya yang sekiranya memiliki pengaruh dalam menerima pengungsi dari Suriah dan sesuai dengan konsep analisis karakter menurut Margaret Hermann.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Penelitian ini terdiri dari 5 bab atau bagian. Bab 1 merupakan pendahuluan atau desain penelitian ini. Bab 2 merupakan deskripsi latar belakang sejarah dan identitas Kanada yang terbuka terhadap bantuan dan pengungsi. Bab ini akan menjelaskan bagaimana sejarah dan identitas Kanada tersebut tidak mempengaruhi penerimaan warga negara Kanada terhadap pengungsi dari Suriah. Bab ini juga akan membahas bagaimana politik ketakutan terhadap pengungsi berkembang di negara-negara Barat yang turut mempengaruhi Kanada.

Bab 3 merupakan analisis kepribadian Trudeau. Yaitu dengan melakukan analisis konten atas pernyataan-pernyataan Trudeau. Bab ini akan diawali dengan menjelaskan indikator kepribadian khas Trudeau diekspektasi dari riwayatnya. Selanjutnya bab ini akan berisi penafsiran atau interpretasi dari pernyataan-pernyataan Trudeau, yang akan membuktikan karakter Trudeau sesuai dengan indikator kepribadian yang diekspektasikan, yaitu kepercayaan yang tinggi pada kontrol atas peristiwa, kompleksitas konseptual yang rendah, dan ketidakpercayaan yang rendah kepada yang lain.

Bab 4 merupakan penjelasan implikasi kepribadian Trudeau terhadap politik dan kebijakan Kanada atas pengungsi dari Suriah. Bab ini akan menjelaskan bagaimana kepribadian Trudeau mempengaruhi pilihan keputusan yang diambil Kanada yang terbuka dan menerima pengungsi dari Suriah. Bab ini akan menjelaskan implikasinya pada proses pengambilan keputusan, serta pembentukan dan pelaksanaan kebijakan pengungsi di Kanada.

Bab 5 merupakan penegasan kembali inti dari penelitian, atau kesimpulan, dan saran penelitian. Bab ini juga akan mengutarakan kesesuaian hasil penelitian selaras atau tidak dengan hipotesis atau argumen awal yang dikemukakan di bab 1. Bab ini juga akan menguraikan kekurangan dari penelitian ini serta saran-saran untuk penelitian yang akan datang.