

BAB 2

LATAR BELAKANG KEBIJAKAN KANADA TERHADAP PENGUNSI DARI SURIAH

Kebijakan Kanada menampung lebih banyak pengungsi daripada negara-negara lain menunjukkan peran Kanada sebagai negara yang menjunjung nilai-nilai kemanusiaan. Kebijakan bantuan kemanusiaan Kanada ini juga sudah dilakukan sejak era Perang Dunia, yang menjadikan Kanada sebagai negara beridentitas humanis dan solider. Sebagai negara yang terbentuk dari penduduk imigran, warga negara Kanada bersifat majemuk dan membentuk budaya Kanada yang multikultural. Sejarah dan identitas Kanada tersebut sering dikaitkan sebagai sebab hubungan mengapa Kanada menerima pengungsi. Di samping itu, keuntungan dan kepentingan ekonomi juga sering menjadi gambaran sebab Kanada menerima pengungsi, yang berperan dalam menambah tenaga kerja dan menunjang berbagai aspek ekonomi.

Akan tetapi, fenomena-fenomena menentang pengungsi turut kian terjadi di Kanada. Praktek-praktek kebencian semakin meningkat terjadi di antara warga negara Kanada terhadap kaum minoritas dan pengungsi. Peningkatan penolakan pengungsi yang terjadi di negara-negara Barat yang sama-sama merupakan negara yang terbentuk dari imigran, menunjukkan peran pengungsi dalam menunjang kepentingan ekonomi mulai hilang. Kehadiran pengungsi justru menimbulkan banyak pertentangan dan menjadi konflik antar pemerintah dan masyarakat.

Bab ini akan menjelaskan bagaimana sejarah dan identitas Kanada sebagai negara humanis dan solider adalah tidak menentukan dan menjadi faktor Kanada menerima pengungsi. Bagian pertama akan menjelaskan dinamika perubahan sikap Kanada terhadap pengungsi. Bagian kedua akan membahas isu-isu imigran dengan politik pengungsi yang berkembang di negara-negara Barat yang ikut mempengaruhi warga negara Kanada. Dan bagian ketiga adalah membahas perbedaan dan perubahan arah kebijakan Kanada yang terjadi di era pemerintahan Trudeau. Argumen utama bab ini adalah identitas Kanada bukan menjadi faktor

yang mempengaruhi Kanada menerima pengungsi dari Suriah, melainkan tokoh atau pemimpin politik berpengaruh kuat dalam menentukan pandangan masyarakat termasuk dalam kebijakan terhadap pengungsi.

2.1 Sejarah penerimaan imigran Kanada

Dalam hubungan internasional, Kanada baik secara langsung maupun tidak langsung menjadikan identitas negaranya sebagai negara yang terbuka terhadap bantuan, solider, dan demokratis. Gambaran identitas ini juga sering dinobatkan karena langkah-langkah aktif Kanada pada imigran atau pengungsi. Yakni disertai dengan latar belakang sejarah Kanada yang menerima dan menyediakan tempat yang aman bagi mereka yang melarikan diri dari konflik, atau penganiayaan karena keyakinan, pendapat politik, atau identitas dan gender mereka (Beuze 2019). Kanada bahkan memosisikan dirinya sebagai negara pemimpin dalam perlindungan dan pemukiman pengungsi didukung oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) yang menunjukkan angka yang cukup signifikan dalam *Global Trends report* (Justin Trudeau, Prime Minister of Canada 2020).

Kanada telah menandatangani Perjanjian Pengungsi sejak tahun 1951, sepanjang sejarah, Kanada memang memiliki rekam jejak yang signifikan dalam menerima pengungsi. Pada tahun 1956, Kanada menyambut sekelompok besar pengungsi yaitu 37.000 orang Hongaria yang melarikan diri dari invasi Soviet di paruh kedua abad kedua puluh (Molnar 2016: 68), dan 11.000 orang Cekoslowakia setelah insiden *Prague Spring* pada tahun 1968 (Aiken 2001; Molnar 2016: 69), juga 7.000 orang Asia Selatan yang diusir dari Uganda pada tahun 1972, serta 7.000 orang pembangkang yang melarikan diri dari sistem kediktatoran Pinochet di Chili setelah tahun 1973 (Macklin 2015; Molnar 2016: 69). Kanada juga kemudian memukimkan kembali sekitar 60.000 orang Vietnam antara tahun 1978 dan 1980 (Macklin 2015; Fisk 2015; Molnar 2016: 69). Pencapaian dan upaya signifikan ini dengan demikian membuat beberapa orang Kanada dianugerahi Medali Nansen pada tahun 1986 oleh *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR),

dan menjadi satu-satunya negara-bangsa hingga saat ini yang menerima penghargaan (Canadian Council for Refugees 2009; Molnar 2016: 69).

Akan tetapi dengan berbagai pencapaian tersebut, di sisi lain terdapat beberapa kasus anti-pengungsi yang juga pernah terjadi dalam sejarah Kanada. Beberapa kebijakan Kanada pada imigran dan pengungsi bahkan menunjukkan secara langsung praktek rasisme dan etnosentrisme. Seperti pada tahun 1800-an, yakni pada saat terjadinya peningkatan imigran Tiongkok di Kanada. Pada saat itu para imigran dari Tiongkok di Kanada sering ditempatkan untuk bekerja dalam pekerjaan berbahaya atau berstatus rendah, salah satunya harus membantu pembangunan Jalur Kereta Pasifik Kanada. Setelah pembangunan tersebut selesai, banyaknya orang kulit putih Kanada yang memusuhi orang Tiongkok menyebabkan pemerintah mengeluarkan *Chinese Immigration Tax* atau yang biasa dikenal *Chinese Head Tax* yang mengenakan biaya pajak yang besar untuk imigran Tiongkok yang masuk ke Kanada, yang bahkan berlanjut pada peraturan pelarangan masuknya imigran Tiongkok (Canadian Museum for Human Rights).

Berbagai kasus diskriminasi imigran lainnya yang pernah terjadi adalah seperti kasus penahanan imigran Jepang selama Perang Dunia II (Aiken 2001; Molnar 2016: 69), kemudian Kanada juga pernah menolak kapal yang membawa pengungsi, yaitu menolak kelompok Sikh di Komagata Maru pada tahun 1914 (Khazimi 2012; Molnar 2016: 69) dan pengungsi Yahudi di St. Louis pada tahun 1939 (Macklin 2015; Molnar 2016: 69).

Lalu kasus lain yang belum lama ini terjadi adalah penolakan kapal MV Ocean Lady dan MV Sun Sea pada tahun 2009 dan 2010 yang berisi pengungsi kelompok Tamil dari Sri Lanka. Mereka datang dan berlabuh di perairan Kanada karena konflik dan perang yang terjadi di Sri Lanka. Pada saat itu, histeria penolakan terjadi terhadap berlabuhnya “kargo manusia yang tidak diinginkan” di pelabuhan laut Kanada, yang diungkapkan oleh para pengungsi Tamil Sri Lanka atas perlakuan yang dilakukan terhadap mereka (Fong 2010; Jiwani 2010; Molnar 2016: 69). Banyak media serta bahkan tokoh politik seperti Menteri Keamanan Publik mengangkat tema-tema dan memberi label teroris dan penyelundup manusia pada kasus ini (Canadian Council for Refugees 2015). Para pengungsi Tamil secara

publik dikaitkan sebagai ancaman oleh pemerintah Konservatif saat itu (Molnar 2016: 69). Konteks politik yang demikian sehingga menyebabkan banyak kesulitan yang terjadi pada pengungsi kelompok Tamil, seperti perlakuan penahanan, pemisahan anggota keluarga, dan penundaan proses klaim pengungsi yang panjang dan berlarut-larut, kondisi tersebut bahkan masih berkepanjangan hingga saat ini (McArthur 2020). Pada beberapa keluarga Tamil, termasuk wanita dan anak-anak, banyak yang ditahan selama bertahun-tahun, jauh dari akses dukungan komunitas, pengacara, dan layanan psiko-sosial. Mereka ditampilkan sebagai pengungsi yang bukan 'sah', meskipun banyak dari mereka telah menerima status pengungsi resmi melalui proses penentuan pengungsi Kanada sendiri (Fong 2010; Mann 2009; Molnar 2016: 69).

Dinamika sikap Kanada dengan isu imigran atau pengungsi kembali menguat dalam menanggapi konflik Suriah. Diawali dengan kasus Aylan Kurdi, seorang anak berumur 3 tahun yang jasad tubuhnya berlabuh di pantai Turki dalam perjalanan arus pengungsi menjadi perhatian dunia. Kakak laki-lakinya, Galip, dan ibunya juga meninggal saat mencoba mencapai Eropa (Murphy 2015). Kisah ini mengawali diskusi besar dan desakan pada pemerintahan di seluruh dunia dalam membahas dan menanggapi tragedi konflik dan pengungsi dari Suriah. Di bawah pemerintahan Perdana Menteri Stephen Harper, laporan menyatakan bahwa Kanada justru menjadi negara yang telah menolak permohonan suaka oleh anggota keluarga Aylan Kurdi tersebut. Yang kemudian dengan cepat menyebabkan tragedi tersebut menjadi masalah utama dalam kampanye pemilihan federal Kanada (Murphy 2015). Isu pengungsi sehingga mulai menjadi perhatian yang utama yang mempengaruhi dan menjadi tantangan dalam dinamika perpolitikan dalam bagaimana keberpihakan negara-negara terhadap masalah pengungsi, hal ini begitu juga terjadi di Kanada.

Pada masa pemerintahan Harper, Kanada diliputi berbagai situasi yang kontroversial dalam menangani masalah pengungsi dari Suriah. Di antaranya adalah perlambatan dan penghentian pemrosesan klaim pengungsi Suriah, pernyataan angka jumlah pengungsi yang salah atau diperdayakan oleh Harper, sampai kemudian mantan Perdana Menteri Kanada tersebut juga bahkan

membantah intervensinya dalam menangani klaim pengungsi dari Suriah. Di awal tahun 2015, kantor Perdana Menteri Kanada memerintahkan penghentian pemrosesan satu kelas klaim pengungsi Suriah dan meminta pengurus imigrasi untuk menyerahkan berkas pengungsi untuk pemeriksaan (BBC News 2015). Langkah tersebut yang berarti bahwa pengungsi dari Suriah yang sudah disetujui PBB harus menghadapi penundaan dalam memiliki klaim pengungsi. Kebijakan ini dengan demikian menjelaskan pemerintahan Kanada di bawah Harper menunjukkan secara khusus politik luar negeri Kanada yang lebih condong menentang pengungsi dari Suriah.

Krisis pengungsi Suriah dan kebijakan imigrasi Kanada menjadi pembahasan panas dalam sebagian besar kampanye pemilihan federal Kanada tahun 2015, dan menjadi ‘tongkat politik’ baik oleh Harper maupun para oposisinya (BBC News 2015). Harper dengan pemerintahan federal berjanji Kanada akan menyambut sebanyak 10.000 pengungsi yang melarikan diri dari ISIS dan perang saudara Suriah jika Konservatif terpilih kembali (Logan 2015). Harper menyatakan bahwa Kanada telah menampung sekitar 20.000 pengungsi Irak dan sekarang hampir 2.500 pengungsi Suriah, angka-angka tersebut memang benar namun cenderung “dipermainkan”. Angka 20.000 adalah merupakan jumlah total pengungsi Irak yang dimukimkan kembali di Kanada sejak tahun 2009, ketika pemerintah berkomitmen untuk membawa banyak pengungsi Irak ke Kanada sampai pada akhir tahun 2015. Setelah pemerintah menyatakan memenuhi komitmen itu pada Januari, mereka sebenarnya berkomitmen untuk memukimkan kembali 3.000 pengungsi Irak pada akhir tahun 2015. Dan angka 2.500 pengungsi Suriah itu sebenarnya adalah sekitar 2.302 yang dimukimkan kembali di Kanada sejak tahun 2013 – angka tersebut hanya sekitar 0,05 persen dari lebih dari 4 juta warga Suriah yang melarikan diri (Logan 2015). Dengan demikian angka yang disebutkan Harper seolah-olah dapat terdengar masif, namun angka tersebut dicapai dalam waktu yang lama dan sudah lampau.

Gambar 2.1 Angka Penerimaan Pengungsi di Masa Pemerintahan Harper

Summary of the Syrian Refugees Commitments and Achievements		
Commitment	Goal	Achievement
1,300 commitment	1,300	
Government Assisted Refugees	200	434
Privately Sponsored Refugees	1,100	866
		1,300
		As of March 2015
10,000 commitment	10,000	
Government Assisted Refugees		173
Privately Sponsored Refugees		800
Blended Visa Office Referrals		29
		1,002
		As of July 27, 2015
Total		2,302

*The initial 1,300 commitment was met on March 10, 2015

Sumber: Logan 2015.

Sebagian besar pengungsi Suriah yang diterima Kanada, sekitar 1.600 disponsori secara pribadi, yakni berarti kelompok swasta, bukan pemerintah, yang mengurus dokumen dan pendanaan untuk membawa mereka (Logan 2015). Yang kemudian angka-angka pencapaian tersebut sebenarnya tidak berasal dari pencapaian pemerintahan federal Kanada. “*They are playing with the numbers,*” yang dikatakan Loly Rico, salah satu direktur Pusat Pengungsi FCJ di Toronto (Logan 2015). Pada saat membahas peristiwa Alyan Kurdi, Harper mengatakan peristiwa tersebut memang menyayat hati, meskipun demikian ia juga menekankan bahwa kebijakan imigrasi bukan satu-satunya menjadi solusi krisis Suriah, tetapi langkah bekerjasama dalam militer internasional juga menjadi langkah solusi krisis tersebut atau krisis dalam melawan ISIS (Maclean’s 2015). Hal ini dengan demikian menjadi bentuk sekuritisasi yang lebih dipilih pemerintah Konservatif dalam menghadapi krisis Suriah. Pemerintahan Kanada di bawah Harper melihat situasi krisis pengungsi Suriah sebagai ancaman dari luar atau hasil dari kejahatan ISIS alih-alih melihatnya sebagai peristiwa darurat kemanusiaan.

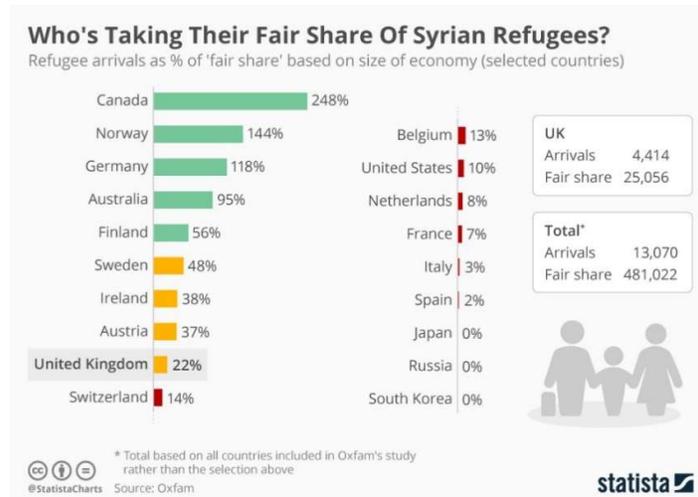
Sehingga nilai-nilai *humanitarian* yang sering direpresentasikan oleh Kanada tidak begitu berhasil dibawa pada masa pemerintahan Harper. Bahkan Harper juga menunjukkan penentangannya pada nilai atau identitas Kanada sebagai negara yang terbuka atau multilateralis. Bagaimana Harper terbukti memilih-milih pengungsi atau imigran dari Suriah dengan mengutamakan agama minoritas dari

pengungsi Suriah menggambarkan ketidakterbukaan tersebut. Kebijakan tersebut kemudian memunculkan perdebatan, karena mayoritas populasi pengungsi dari Suriah adalah beragama Islam, sehingga keputusan tersebut menunjukkan bias terhadap Islam dan juga melanggar prinsip-prinsip PBB yang mengatur pemukiman kembali pengungsi (Levitz 2016). Pada saat kebijakan tersebut mulai dilakukan menyebabkan terlambatnya proses pemukiman pengungsi dari Suriah di Kanada, akan tetapi Harper justru kemudian menentang intervensinya dalam proses penerimaan pengungsi dari Suriah (BBC News 2015). Kejadian-kejadian kontroversial pada isu pengungsi di masa pemerintahan Harper mendapat tanggapan yang kuat dan berbanding terbalik oleh Justin Trudeau dari pemerintahan liberal yang menjadi kandidat Perdana Menteri Kanada pada saat itu.

Isu pengungsi menjadi hal yang diandalkan Trudeau dalam menyuarakan kampanye pemilihan Perdana Menteri Kanada. Di tengah-tengah isu pengungsi yang kuat, Trudeau dengan banyak ikut mengomentari tindakan-tindakan yang diambil pemerintahan Harper terhadap pengungsi. Trudeau juga ikut menyatakan kritiknya dengan membahas pemerintahan Harper yang tidak bertanggungjawab terhadap pengungsi dari konflik Timur Tengah dan menjadi hal yang memalukan bagi Kanada (BBC News 2015). Pernyataan tersebut menjadi bukti awal bagaimana pandangan dan pendirian yang berbeda antara Harper dan Trudeau dalam menangani pengungsi dari Suriah. Pernyataan Trudeau kembali menekankan pandangannya bahwa pengungsi merupakan orang-orang yang melarikan diri dari konflik daripada sekadar kaum dari luar yang dapat menjadi ancaman.

Menepati janjinya untuk melakukan strategi baru dalam menanggapi krisis Irak dan Suriah, di bawah pemerintahan Trudeau Kanada berhasil memukimkan 25.000 pengungsi dari Suriah antara November 2015 dan 29 Februari 2016, dan berhasil dalam melanjutkan komitmen membantu pengungsi. Meskipun mayoritas bantuan diberikan kepada pengungsi dari Suriah, Kanada juga turut memukimkan pengungsi dari negara-negara lain yang terkena konflik, seperti pada tahun 2016 Kanada menerima sebesar 46,700 pengungsi yang terdiri dari negara Suriah sebanyak 33.266, Eritrea sebanyak 3.934, Irak sebanyak 1.650, Kongo sebanyak 1.644, dan Afghanistan sebanyak 1.354 (Puzic 2017).

Gambar 2.2 Persentase Pemberian Bantuan kepada Pengungsi Suriah berdasarkan Tingkat Ekonomi Negara



Sumber: McCarthy 2016.

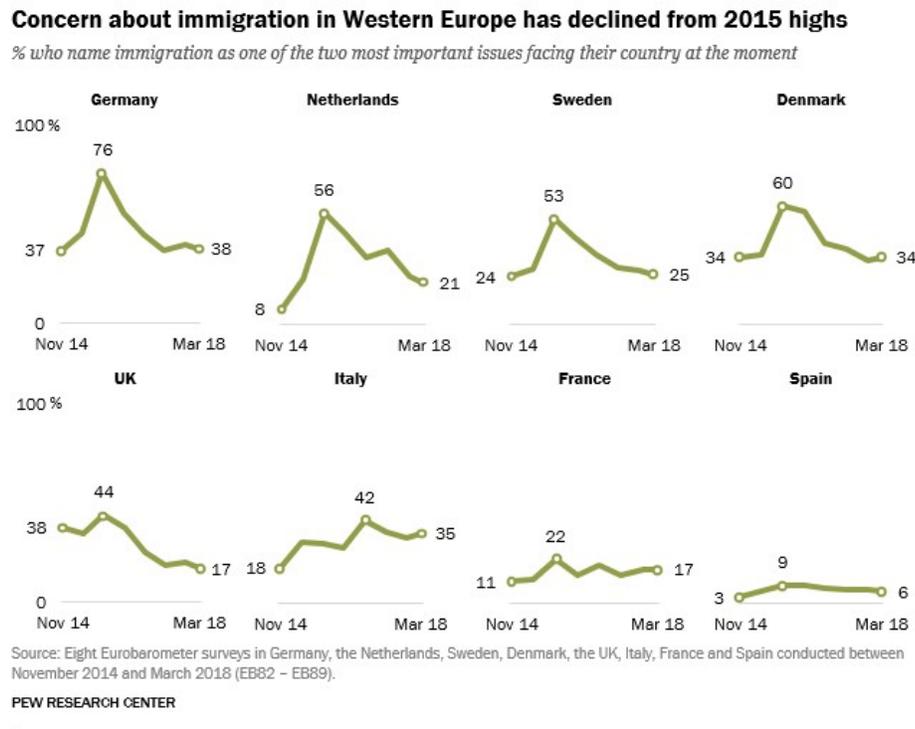
Langkah ini bukan hanya ‘mengembalikan kembali’ identitas Kanada dalam bantuan kemanusiaan, tetapi juga turut serta memunculkan nama Kanada di antara negara-negara lainnya yang tengah menurun dalam memukimkan pengungsi. Sejarah Kanada yang dinamis dalam kasus isu pengungsi membuktikan bahwa identitas negara Kanada yang terbuka tidak serta-merta mendorong Kanada dalam memberikan bantuan kepada pengungsi. Di samping itu, ideologi dapat menjadi kemungkinan pengaruh perilaku negara dalam menanggapi pengungsi. Akan tetapi persoalan kemanusiaan, bantuan, maupun juga pengungsi tidak kuat ditentukan oleh ideologi, tetapi lebih menyangkut kepercayaan sosial (*social trust*). Nilai-nilai politik dan ideologi hanya menjadi salah satu elemen pembentuk dari kepercayaan tersebut, kepercayaan sosial merupakan keterkaitan dari psikologi kompleks yang berpengaruh satu sama lain (Thomsen 2019). Hal ini dapat dibuktikan dari terdapat partai-partai atau kaum ideologi liberal/kanan yang ikut menentang pengungsi. Partai-partai kanan di Denmark dan Swedia yang bersejarah dalam membela nilai-nilai kemanusiaan dan bantuan kesejahteraan juga ikut melakukan pembatasan terhadap imigrasi (Gera dan Olsen 2019). Oleh karena itu, jika berbicara keberpengaruhan faktor ideologi dalam merespon pengungsi terbukti bersifat

negatif, nyatanya pengamatan dan penglihatan seseorang dipengaruhi oleh banyak faktor kompleks, seperti lingkungan, sosial dan budaya, atau yakni faktor-faktor yang menentukan nilai-nilai psikologis (Thomsen 2019). Maka aspek psikologi lebih kuat berkaitan dalam membahas isu pengungsi, yang kemudian penelitian ini menggunakan pengaruh indikator psikologis Trudeau yaitu pandangannya dalam melihat pengungsi mempengaruhi kebijakan yang dikeluarkan Kanada. Pembahasan selanjutnya akan membahas bagaimana pandangan Trudeau ini sendiri berbeda dan bertentangan dari warga negara Kanada maupun warga negara-negara Barat lainnya.

2.2 Isu imigran di negara-negara Barat

Kebijakan Kanada menerima pengungsi begitu menonjol didorong situasi negara-negara lain khususnya negara-negara Barat yang mulai menutup pintu pengungsi. Pada tahun 2015, meningkatnya konflik ISIS, perang Suriah, maupun krisis di Afghanistan, Timur Tengah dan sekitarnya menyebabkan meningkatnya angka pengungsi yang mendatangi negara-negara Barat terutama Eropa, yaitu lebih dari 2 juta orang meminta suaka pada Uni Eropa antara tahun 2015 dan 2016. (Timsit 2017). Namun bersamaan dengan itu mayoritas negara-negara Barat terutama Eropa bersatu menutup pintunya atas pengungsi, menyebabkan angka akan pengungsi turun drastis sampai saat ini. Perihal imigrasi berubah menjadi salah satu masalah dan perhatian utama yang dihadapi negara-negara Eropa, baik dari segi kebijakan, aturan, maupun sosial-budaya. Permasalahan imigrasi atau pengungsi menjadi salah satu isu kuat dalam perdebatan politik maupun pada masyarakat sosial, menyebabkan kebijakan merespon imigran dan pengungsi menjadi dilemma antara kepentingan dan risiko. Pengaturan dan operasi masuknya pengungsi menjadi isu yang sensitif juga lebih kompleks di negara-negara Barat yang menandatangani perjanjian pengungsi. Krisis pengungsi yang datang setelah krisis ekonomi di Eropa menyebabkan adanya fenomena “*compassion fatigue*” yang kemudian dimanfaatkan partai-partai beraliran nasionalis untuk menjayakan mereka (Evans 2020).

Gambar 2.3 Perhatian Akan Imigrasi yang Menurun Pada Negara-Negara Eropa Barat Setelah Krisis Pengungsi Tahun 2015



Sumber: Silver 2018.

Negara-negara Barat cenderung bertindak serupa pada suatu fenomena politik tertentu didukung oleh adanya kemiripan sejarah, identitas, maupun kesamaan sistem demokrasi liberal yang dianut Barat, mengikat negara-negara Barat dalam kerja sama, aliansi, dan kebijakan luar negeri. Seperti adanya forum diskusi dan kerja sama Uni Eropa mengikat negara-negara Eropa dalam peraturan perjanjian yang lebih khusus dan bertindak secara bersama-sama, serta tindakan satu negara dapat dengan kuat mempengaruhi negara-negara lainnya. Meningkatnya sentimen pengungsi dan imigran pada negara-negara Barat dapat disebabkan oleh banyak faktor yang saling mendukung, namun fenomena terorisme yang paling sering dikaitkan dengan bagaimana negara-negara Barat memandang imigran atau pengungsi Muslim.

Peristiwa 9/11 membuat fokus negara-negara meningkat pada keamanan nasional dan pencegahan terorisme sebagai tujuan negara, yang menyebabkan sumber daya dialihkan pada bidang yang memperkuat penegakan perbatasan negara (Hyndman; Molnar 2016: 69). Negara-negara Barat dengan giat melakukan diplomasi dan kerja sama militer dalam melawan terorisme, namun pandangan akan pencegahan terorisme juga menyebabkan perubahan tindakan terhadap pengungsi. Istilah dan makna teroris, pengungsi, dan imigran menjadi kabur dan saling tumpang tindih. Di saat negara menjadi sibuk membasmi terorisme, isu 'pengungsi' atau orang-orang yang melarikan diri karena konflik dan krisis menjadi dekat dengan 'migran' yaitu orang-orang yang tidak pantas untuk memanfaatkan kebajikan negara (Aiken; Molnar 2016: 69).

Peristiwa *Paris attack* pada tahun 2015 mendukung semakin kompleks dan sensitifnya isu imigran atau pengungsi untuk ditangani, karena pelaku terbukti merupakan pengungsi dari Suriah yang sudah teregistrasi masuk ke wilayah perbatasan Eropa (Hewitt 2015). Peristiwa tersebut bukan hanya menciptakan dimensi baru pada kebijakan pengungsi di Eropa, tetapi juga di negara-negara Barat lainnya. Negara-negara Eropa yang sebelumnya sudah tegas menentang pengungsi sehingga semakin teguh menyatakan kebijakannya, dan mempengaruhi negara-negara yang sebelumnya terbuka. Seperti Jerman dibawah Angela Merkel, yang sebelumnya menjadi negara Uni Eropa yang terbuka dan dengan pemukim pengungsi terbanyak, namun kemudian mengikuti untuk memperketat perbatasan arus pengungsi dengan berusaha meminta Turki untuk mengambil kembali pengungsi serta menunda perjanjian Schengen (wilayah Eropa yang bebas kontrol perbatasan), yang juga dilakukan negara-negara lainnya (Hewitt 2015). Fenomena krisis pengungsi menjadi target yang sangat mudah untuk sebagai tantangan dan ketegangan sosial yang dipresentasikan pada masa pemilihan (Karasepan 2017). Kampanye-kampanye tajam dikaitkan dengan terorisme dan imigran menyebabkan meningkatnya Islamophobia dan penentangan akan pengungsi pada masyarakat secara luas. Para politisi sehingga berperan besar dalam memberikan pemahaman negatif dan menjadikan pengungsi sebagai narasi untuk menentukan pemilihan umum terutama pada partai kanan. Tren narasi pengungsi juga bermain besar pada

isu-isu politik lainnya, seperti isu Brexit, isu imigran di Meksiko, dan kampanye elektoral pada sebagian besar negara Eropa (Karasepan 2017). Menyebabkan semakin meningkatnya sentimen imigran dan pengungsi di masyarakat, serta mencegah tren tersebut untuk mereda. Insiden Islamophobia terjadi di seluruh belahan benua Eropa, bahkan di tempat-tempat di mana komunitas Muslim hampir tidak ada, misalnya, di beberapa negara Eropa Tengah (Osiewicz 2017).

Permasalahan kebijakan pengungsi dan krisis yang terjadi di negara-negara Barat dengan demikian membuat nilai-nilai yang dianut negara-negara Barat menjadi tidak tetap dan hilang. Negara-negara demokrasi liberal Barat justru menyebarkan banyak ketakutan dan menaruh isu pengungsi dan terorisme pada satu tempat yang salah. Salah satu bentuk nilai-nilai negara Barat, seperti budaya politik *laïcité* yang dianut Perancis, yakni semua warga negara prinsipnya sama terlepas apa pun agama mereka dan mendukung rakyat Perancis untuk menghargai kebebasan dan kesetaraan, namun hal-hal seperti perselisihan tentang pakaian religius, penentangan terhadap simbol-simbol tertentu, menunjukkan semakin tidak tolerannya Perancis dan menentang kebebasan itu sendiri (Imrie-Kuzu 2015). Permasalahan ini juga menjalar pada partai-partai kiri atau liberal sekalipun. Alih-alih memberikan solusi dan membantu permasalahan pengungsi, kebanyakan partai kiri ikut menambah kompleksitas pada masalah ini dengan sibuk menyuarakan pihak lawan adalah rasis (Timsit 2017), yang tidak berujung pada penyelesaian masalah dan memperpanjang perdebatan serta perselisihan. Politik ketakutan dan politik pengungsi ini sehingga semakin mempersulit para pengungsi yang membutuhkan bantuan, serta menjadi tantangan dan kesulitan yang besar bagi *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) dalam menangani pengungsi.

Tidak terkecuali Kanada, politik pengungsi juga ikut mencapai dan mempengaruhi warga negara Kanada.

"Canada is not unique, Canada might have been more protected from some of the trends we see in Europe or in the United States, for example, but recent events show that Canadians also react the same way to this kind of growing politicization of immigration." (Mireille Paquet, profesor ilmu politik di Universitas Concordia – Johnston, CBC News 2019).

Profesor Paquet maupun para ahli lainnya menyatakan bahwa Kanada tidak kebal terhadap tren narasi pengungsi, ditunjukkan bagaimana hasil survei *Public Square Research* menyatakan mayoritas penduduk Kanada menentang yakni 57 persen mengatakan Kanada seharusnya tidak menerima lebih banyak pengungsi (Johnston 2019). Praktik-praktik rasisme dan Islamophobia juga terjadi di Kanada sebagai tanggapan dari kebijakan pengungsi Kanada. Seperti pada November 2015, seorang ibu Muslim di Toronto diserang secara acak saat menjemput anak-anaknya dari sekolah dasar Toronto dan ia disuruh kembali ke negaranya, sebuah masjid juga pernah dibakar di Peterborough dan masjid Cold Lake di Alberta yang dua kali dirusak, lalu sekelompok pengungsi Suriah juga pernah disemprot merica pada upacara penyambutan di Vancouver, dan pada tahun 2017 serangan terjadi pada Pusat Kebudayaan Islam Kota Québec, yang mengakibatkan kematian enam pria, menggarisbawahi bahwa Islamophobia di Kanada membutuhkan perhatian yang lebih mendesak (Molnar 2017). Peran politis dan media begitu berpengaruh di antara negara-negara Barat yang menghadapi pengungsi yang masuk. Penduduk Kanada dengan demikian tidak sama atau tidak setuju dengan kebijakan pemerintah, yang semakin menunjukkan kebijakan Kanada tidak didasari dari perhatian warga negaranya maupun nilai-nilai yang dipegang warga Kanada. Pada subbab selanjutnya akan dibahas bagaimana pemerintahan Kanada di bawah Trudeau memiliki perbedaan dengan era pemerintahan-pemerintahan Kanada sebelumnya, yang menjadi petunjuk bagaimana pemimpin merupakan pengaruh kebijakan luar negeri Kanada.

2.3 Perbandingan Pemerintahan Era Harper dan Trudeau

Dalam membahas kasus dengan menggunakan sudut pandang idiosinkratik, menjadi penting melihat perubahan-perubahan yang dihasilkan pada saat aktor pemimpin yang menjadi subyek analisis menduduki pemerintahan, yang membedakan aktor pemimpin tersebut dengan aktor pemimpin sebelumnya, yang kemudian akan membantu menjelaskan dampak atau pengaruh dari pemimpin pada arah kebijakan negara. Pemerintahan Kanada yang sebelumnya dipimpin oleh

Harper memiliki banyak perubahan setelah digantikan oleh Trudeau, terutama dalam hal kebijakan luar negeri yang dibawa oleh kedua pemimpin tersebut. Walaupun terkesan tidak ‘cukup’ karena masing-masing pemerintahan memiliki tantangan masalah pada periode masa yang berbeda, seperti pemerintahan Harper yang pernah berlangsung pada masa krisis ekonomi global, maupun masa jabatan masing-masing aktor yang berbeda, maka beberapa perbedaan yang akan dibahas adalah mengenai ciri khas dan kecenderungan masing-masing aktor pemimpin pada beberapa bidang yang sama selama menjalankan pemerintahan.

Pada masa pemerintahan Harper, kebijakan luar negeri Kanada sering dinilai tidak mencerminkan nilai-nilai tradisional Kanada yakni kebebasan, demokrasi, hak asasi manusia, dan khususnya sebagai negara internasionalis. Sebaliknya, pemerintahan Harper cenderung melihat dunia terbagi antara teman dan musuh, kebijakan luar negeri Kanada menjadi tajam memihak kepada negara-negara pertama dan menolak untuk ‘bergaul’ dengan negara-negara terbelakang (Centre for International Policy Studies). Sejak tahun 2006 di bawah pemerintahan Harper, kebijakan Kanada dalam jangka yang panjang lebih memihak kepada Israel dalam konflik Israel-Palestina. Kanada di bawah Harper menolak mosi PBB yang mengutuk "pendudukan" Israel atas wilayah yang diklaim Palestina (Montgomery 2019). Maka dari itu, semasa pemerintahan Harper hubungan Kanada dengan PBB memiliki kerenggangan, Harper bahkan pernah mengkritik PBB secara terbuka setelah selesai menjabat pemerintahan (Global News 2017). Kebijakan Kanada di bawah pemerintahan Harper juga lebih menekankan pada penggunaan kekuatan militer, Harper menyatakan keberhasilan Kanada dalam menjalankan misi militer di Afghanistan, dan menyebutnya sebagai “tonggak penting dalam perang melawan teror global” (Puzic 2014), hal ini sama seperti ungkapan Harper dalam menanggapi isu pengungsi yang dibahas pada subbab kedua. Pemerintahan Harper juga terkadang menghalangi (seperti menentang untuk memfasilitasi) proses negosiasi internasional utama, khususnya seputar perubahan iklim (Centre for International Policy Studies).

Dalam hubungan luar negeri, relasi Kanada dengan negara sahabatnya, Amerika Serikat juga ikut mengalami kerenggangan di masa pemerintahan Harper.

Pendekatan Harper bersama Pemerintahan Konservatif pada saat itu dinilai lebih mengutamakan ideologi atau “*hyper-partisan*” sehingga sulit untuk bekerja secara konstruktif dengan orang-orang yang tidak memiliki ideologi yang sama (Campion-Smith 2015). Hal ini dengan demikian menyebabkan ketidakdekatan Kanada dengan Amerika Serikat dikarenakan ideologi kedua pemimpin negara tersebut yang berbeda. Pemerintahan Kanada dibawah Harper sehingga lebih dekat dengan Israel dibawah Perdana Menteri Netanyahu, dan keduanya bertentangan dengan Pemerintahan Liberal Amerika Serikat yang dipimpin Obama pada saat itu. Pada tahun 2011 pada pertemuan G8 di Deauville, Perancis, Harper membatalkan pernyataan yang dipimpin Obama yang dimaksudkan untuk menghidupkan kembali proses perdamaian yang layu antara Israel dan Palestina (Macdonald 2015). Harper juga hampir sendirian di antara para pemimpin Barat, yang telah mendukung Netanyahu dalam menentang salah satu pencapaian terbesar Obama, yakni membendung program nuklir dan kekuatan negara Iran. Di samping itu, kasus pelobian pipa Keystone XL juga menambah kerenggangan antara keduanya. Di saat Obama mengungkapkan keraguan persetujuan proyek pipa Keystone XL karena alasan kerusakan lingkungan, Harper justru menyatakan tindakan tersebut adalah “*no brainer*” dan dirinya yang tidak akan menerima jawaban tidak (Macdonald 2015). Peristiwa-peristiwa tersebut menjadikan mitos pada hubungan baik yang terjalin antara Kanada dengan Amerika Serikat. Presiden Obama juga bahkan pernah mengirim wakil kepala protokol daripada dirinya sendiri untuk menemui Stephen Harper di pintu depan Gedung Putih, yang mewakili bagaimana pandangan Obama terhadap Harper. Di samping itu Perdana Menteri Harper tetap mengungkapkan ia memiliki relasi yang baik dengan Barrack Obama dan meyakini bahwa “Amerika juga tidak pernah mengatakan sebaliknya”, setiap gosip yang bertentangan, ia bersikeras, “hanyalah ciptaan” (Macdonald 2015). Dengan demikian pemerintahan Stephen Harper pada awalnya memang memprioritaskan hubungan Kanada dengan Amerika Serikat, namun ia lekas merusaknya setelah menjalankan pemerintahan (Chapnick dan Kukucha 2016:17).

Untuk berjaga-jaga agar mencegah hasil kesimpulan dari perbedaan arah kebijakan Kanada adalah disebabkan oleh Harper dan Trudeau yang berasal dari

ideologi partai yang berbeda, maka penelitian ini akan melihat beberapa kasus yang sama dan juga melakukan perbandingannya dengan Perdana Menteri Kanada yang berasal dari Partai Liberal sebelum Trudeau, yaitu Paul Martin. Pada masa pemerintahan Martin, kebijakan luar negeri Kanada memiliki beberapa kemiripan dengan masa pemerintahan Harper. Di antara tahun 2003-2005, Martin mendapat banyak kecaman karena gagal dalam melakukan komitmen global yang pasti (Chapnick dan Kukucha 2016:17), sehingga peran internasional Kanada dalam politik luar negeri tidak optimal. Daripada mempromosikan dan melestarikan kepentingan nasional Kanada di dunia internasional, pemerintahan Martin lebih fokus dalam mendapatkan keuntungan politik di dalam negeri (Chapnick dan Kukucha 2016:5). Pemerintahan Martin dan Harper juga serupa dalam kebijakan militer Kanada. Di bawah pemerintahan Martin, Kanada menjalin hubungan baik dengan Amerika Serikat yang fokus dalam keamanan militer, dan begitu juga enggan dalam menjalin negara-negara oposisi Amerika Serikat seperti Kuba (Mckenna 2003). Pemerintahan Martin lebih berupaya dalam melakukan pendekatan dengan unilateralis Amerika Serikat, Martin mendukung skema Amerika Serikat untuk pertahanan rudal balistik dan peningkatan integrasi ekonomi (Mckenna 2003). Selain itu ia juga mengusulkan pembentukan komite kabinet dan komite parlemen khusus untuk menangani hubungan Kanada dengan Amerika Serikat (Mckenna 2003). Posisi Kanada pada masa pemerintahan Martin juga menunjukkan tradisi Kanada mengikuti kebijakan Amerika Serikat di Timur Tengah, yakni ikut mendukung Israel yang kemudian semakin diperkuat oleh pemerintahan Harper (Montgomery 2019). Hal ini dengan demikian menunjukkan arah kebijakan luar negeri Kanada yang hampir serupa pada masa pemerintahan Harper dan Martin, yakni memfokuskan jalinan hubungan luar negeri Kanada dengan negara-negara besar daripada mengutamakan peran multilateralis dan internasionalis Kanada dalam hubungan internasional.

Di sisi lain, pemerintahan Kanada yang digantikan Trudeau membawa banyak perubahan, pada saat terpilih menjadi Perdana Menteri, pidato Trudeau yang mengatakan "*Canada is back*" menjadi sorotan dan memaknai perubahan dari era pemerintahan Harper yang berjalan selama hampir satu dekade, maupun

pemerintahan-pemerintahan yang sebelumnya. Pemerintahan Trudeau banyak membawa visi yang sejalan dengan nilai-nilai tradisional dan moral Kanada, khususnya pada Kanada sebagai negara multilateralis dan internasionalis. Perdana Menteri Trudeau maka sering dianggap mencerminkan seorang dari Kanada yang memimpin dengan pola idealis, yang berniat menangani tugas sulit dengan menangani konflik di luar negeri, tetapi juga sambil mengadvokasi masalah sosial yang progresif di luar negeri (Mank 2019:2). Pemerintahan Trudeau berhasil dalam menyelesaikan kesepakatan perdagangan dan aktif dalam tatanan dunia sebagai liberal internasionalis, juga sekaligus dalam pencapaian lingkup domestik, dengan mendorong perempuan dalam angkatan kerja hingga memberi insentif pada investasi bisnis (Mank 2019:2). Visi kebijakan luar negeri Trudeau pada tahun 2015 mencakup fokus yang kuat pada hak asasi manusia, kebijakan lingkungan dan iklim, keterlibatan kembali dengan PBB, kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, dan bantuan pembangunan yang terutama ditujukan untuk negara-negara termiskin (Tolksdorf dan Kuenning 2019).

Dalam kebijakan iklim dan lingkungan, Kanada di bawah pemerintahan Trudeau menandatangani *Paris Agreement*, juga beberapa kali menyuarakan pengutamaan kebijakan iklim dalam agenda G7 (Tolksdorf dan Kuenning 2019). Trudeau juga mengembalikan kepentingan dan kedekatan Kanada dengan PBB, Kanada kemudian bergabung dalam keanggotaan Dewan Keamanan PBB dan pasukan penjaga perdamaian. Dalam langkah kemanusiaan, Kanada memutuskan kebijakan lama tentang Israel (yang sebelumnya didukung oleh Martin dan Harper), serta mendukung mosi PBB yang mengutuk pendudukan Israel atas wilayah yang diklaim Palestina (Montgomery 2019), pencapaian kemanusiaan Kanada di masa Trudeau juga turut mencakup kebijakan Kanada dalam menerima banyak pengungsi dari Suriah.

Pemerintahan Trudeau juga membawa fokus baru dalam pemerintahan federal, yakni dalam kesetaraan gender. Trudeau membentuk kabinet federal pertama yang memiliki kesetimbangan gender, termasuk dalam perwakilan para diplomat Kanada. Selain itu pemerintahan Trudeau turut fokus dalam meningkatkan pengeluaran bantuan internasional untuk kesehatan perempuan dan

mempromosikan status portofolio perempuan menjadi departemen penuh untuk *Women and Gender Equality* (WAGE) (Aiello 2019). Perubahan-perubahan yang dibawa Trudeau sering terkait membuat sosok kepemimpinan Trudeau sebagai pemimpin yang transformasional.

Dalam hubungan Kanada dengan Amerika Serikat, Trudeau yang terpilih pada tahun 2015 di akhir masa kepemimpinan Obama, menjalin hubungan yang dekat dengannya. Hubungan antara kedua pemimpin tersebut bahkan digambarkan sebagai "*bromance*" (Gerson 2019). Namun hubungan hangat tersebut tidak bertahan lama pada saat Amerika Serikat dipimpin oleh Trump. Saat memegang kursi kepresidenan G7 pada tahun 2018, pemerintah Kanada mengajukan agenda progresif yang mencakup pemajuan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, kerja sama yang lebih erat dalam perubahan iklim, lautan, dan energi bersih, serta membangun dunia yang lebih aman dan damai, namun pertemuan tersebut dirusak oleh ketegangan Trump dengan anggota G7 lainnya (Tolksdorf dan Kuenning 2019). Kanada menghadapi tantangan dalam hubungan Amerika Serikat di bawah Trump, setelah menghadapi negosiasi perdagangan yang sulit, hubungan Kanada sedikit banyak meningkat dengan Amerika Serikat setelah menandatangani *the United States-Mexico-Canada Agreement* di tahun 2018 (Tolksdorf dan Kuenning 2019). Berbagai penolakan Amerika Serikat menjadi hambatan dalam kebijakan yang berusaha ditingkatkan oleh Kanada. Namun dengan demikian usaha-usaha pemerintahan Kanada tersebut pada masa Trudeau menunjukkan perubahan, perbedaan, dan ciri khas tersendiri yang memisahkan kepemimpinannya dengan masa pemerintahan sebelumnya. Di masa pemerintahan Trudeau, arah kebijakan luar negeri Kanada lebih mengutamakan nilai-nilai dan peran internasional Kanada sebagai negara multilateral serta menjunjung hak-hak asasi manusia, alih-alih mengutamakan kepentingan dan jalinan sekutu dengan negara-negara besar seperti di masa pemerintahan sebelumnya.

2.4 Kesimpulan

Kebijakan pengungsi yang menjadi permasalahan di negara-negara Barat menyimpulkan bagaimana kebijakan pengungsi adalah bukan dipengaruhi identitas

maupun kepentingan negara-negara, tetapi bagaimana aktor yang kuat yakni tokoh terutama pemimpin politik melihat isu pengungsi dan bagaimana mereka membingkai serta mempresentasikan isu tersebut. Hal ini ditunjukkan dengan meluasnya sentimen dan politik ketakutan pengungsi di negara Barat dan sekalipun di Kanada sebagai negara beridentitas terbuka. Kebijakan Kanada yang baru mulai terbuka terhadap pengungsi dari Suriah sejak Trudeau terpilih menunjukkan adanya pengaruh kepemimpinan Trudeau dalam kebijakan pengungsi Kanada. Isu pengungsi adalah menyangkut kepercayaan seseorang dengan yang lain, dengan demikian kebijakan akan menerima atau menolak pengungsi dipengaruhi kuat oleh kepercayaan seseorang, yang akan berkaitan dengan karakter seseorang, dalam hal ini adalah karakter pemimpin. Maka identitas Kanada yang terbuka bukan menjadi penyebab Kanada menerima pengungsi, tetapi adanya pengaruh dari bagaimana kepercayaan atau karakter Trudeau.