

Kebijakan Open Refugee Kanada Terhadap Pengungsi Suriah Tahun 2015-2017

Dibawah Pemerintahan Justin Trudeau

Nadya Verina Puteri

NIM: 071411233014

Abstrak

Krisis pengungsi Suriah tahun 2015 merupakan krisis pengungsi terbesar sejak Perang Dunia II. Di Kanada juga terjadi momentum viralnya foto mayat anak berusia tiga tahun asal Suriah bernama Alan Kurdi. Bersamaan dengan sorotan dunia internasional terhadap isu ini, Kanada juga memasuki tahun politik, yaitu pemilihan perdana menteri di tahun 2015. Kejadian ini menyebabkan tiga implikasi. Pertama, munculnya kritikan dari dunia internasional maupun masyarakat Kanada terhadap kebijakan pengungsi era pemerintahan konservatif Stephen Harper. Kedua, kritik oleh Justin Trudeau dari partai Liberal yang memunculkan polarisasi perspektif politik di Kanada. Ketiga, perubahan kebijakan pengungsi di Kanada. Penelitian ini berfokus untuk menemukan motif dibalik kebijakan penerimaan pengungsi Suriah dalam jumlah yang besar di Kanada pada era Perdana Menteri Justin Trudeau, dibandingkan dengan era Stephen Harper. Penulis melakukan analisis terhadap faktor historis dan kondisi demografis Kanada dan perubahan kebijakan pengungsi, menggunakan Advocacy Coalition Framework (ACF) atau kerangka koalisi advokasi. Kerangka ini digunakan untuk menganalisis adanya pengaruh sebab-akibat dan nilai dalam penyebab kebijakan pengungsi.

Kata-Kata Kunci: *Kanada, krisis pengungsi, Suriah, Advocacy Coalition Framework, kebijakan pengungsi.*

The Syrian refugee crisis in 2015 was the biggest refugee crisis since World War II. In Canada, there was also a viral momentum, a photo of the body of a three-year-old Syrian child named Alan Kurdi. Along with the international spotlight on this issue, Canada also began a political year, namely the election of the prime minister in 2015. This incident caused three implications. First, criticism about the international world or Canadian society towards Stephen Harper's conservative era refugee policy. Secondly, criticism by Justin Trudeau of the Liberal party which led to the polarization of political perspectives in Canada. Third, changes in refugee policies in Canada. This study discusses the motives behind the receipt of a large number of Syrian refugees in Canada in the era of Prime Minister Justin Trudeau, compared to the era of Stephen Harper. The author analyzes the historical factors and Canadian demographic conditions and changes in refugee policies, using the Advocacy Coalition Framework (ACF) or advocacy coalition advocacy. This framework is used to analyze the causation effect and value in the refugee policy background.

Keywords: *Canada, refugee crisis, Syria, Advocacy Coalition Framework, safeguard policies.*

Pada tahun 2015 terdapat momentum viralnya foto Alan Kurdi, anak 3 tahun asal Suriah yang meninggal akibat tenggelam di pantai Turki. Foto tersebut menjadi sorotan dunia dan menggerakkan simpati dari dunia internasional. Setelah ditelusuri, diketahui bahwa kerabat Alan Kurdi yang tinggal di Vancouver, Kanada mengajukan klaim suaka, namun kemudian ditolak oleh pemerintahan konservatif Perdana Menteri Stephen Harper. Berita ini menjadi sorotan publik dan menuai banyak kritik tentang kurang tanggapnya pemerintahan Kanada terhadap isu krisis pengungsi. Tahun 2015 tidak hanya menjadi suatu momentum gencarnya kritik terhadap pemerintahan Harper, namun juga merupakan tahun politik di Kanada. Dapat dikatakan bahwa berita ini memunculkan sisi emosional dari tokoh-tokoh partai, dan bahkan mampu menggeser fokus kampanye partai untuk menawarkan kebijakan atau rencana terkait pengungsi.¹

Pada momentum krisis tersebut, pemerintahan konservatif di bawah pemerintahan Perdana Menteri Stephen Harper mengumumkan target untuk menerima 23.000 pengungsi dari Iraq, dan 11.300 dari Suriah. Hingga 2015, hanya sekitar 2.500 pengungsi Suriah yang telah tiba di

¹ Michelle Zilio, *Liberals' revised goal met as 25,000th Syrian refugee arrives in Canada*, 2017, <https://www.theglobeandmail.com/news/national/liberals-revised-goal-met-as-25000th-syrian-refugee-arrives-in-canada/article28944527/> (Diakses pada 1 Agustus 2018).

Kanada, sedangkan sudah terdapat 22.000 pengungsi Iraq yang diterima.² Dalam hal ini, ketua partai Liberal, Justin Trudeau mengkritik bahwa pemerintahan Kanada belum melakukan banyak hal seperti yang diharapkan oleh masyarakat Kanada mengenai isu pengungsi.³ Mengacu pada Jerman yang telah menerima ribuan pengungsi dalam beberapa minggu, Trudeau menekankan pada kemauan politik suatu negara untuk membantu, tidak hanya mengenai perhitungan kemampuan saja.

Di sisi lain, janji partai-partai utama di Kanada berkaitan dengan krisis pengungsi diantaranya adalah; pertama, partai Konservatif memiliki rencana untuk menerima 10.000 pengungsi dari Timur Tengah – tanpa ada ketentuan spesifik negara asal – dalam periode selama empat tahun. Harper masih melihat bahwa pendekatan keamanan melalui aksi militer melawan Islamic State (IS) adalah yang terpenting.⁴ Kedua, NDP berjanji untuk mendatangkan 10.000 pengungsi dari Suriah di akhir tahun 2015, dan 9.000 pengungsi setiap tahunnya selama empat tahun. Untuk implementasinya, NDP akan menunjuk koordinator pengungsi Suriah dan mengirimkan delegasi diplomat dan petugas imigrasi di kawasan Timur Tengah.⁵ Ketiga, Partai Liberal berjanji untuk melakukan langkah cepat dan mendatangkan 25.000 pengungsi Suriah ke Kanada melalui skema sponsor dari pemerintah maupun sukarelawan, yang saat itu diestimasikan akan menghabiskan dana 100 juta dollar.⁶

Momentum perubahan kebijakan pengungsi di Kanada adalah tahun 2015, yang merupakan tahun politik. Kanada melakukan pemilihan umum untuk mengganti Perdana Menteri. Justin Trudeau yang memiliki agenda ambisius tentang akomodasi pengungsi Suriah ini memenangkan pemilihan. Perolehan suaranya pun dapat dikatakan dramatis. Sebab Partai Liberal belum pernah mendapatkan jumlah suara sebanyak momentum pemilihan tahun 2015.⁷

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ishaan Tharorr, *Canada's Justin Trudeau leads a Liberal landslide in stunning election victory*, 2015, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/10/20/canadas-justin-trudeau-leads-a-liberal-landslide-in-stunning-election-victory/?noredirect=on&utm_term=.007df3a42799, (Diakses pada 24 Maret 2018).

Setelah dilantiknya Trudeau, pemerintah Kanada mencapai target masuknya pengungsi sebanyak 25.000 orang pada tahun 2016.⁸

Pada era kepemimpinan Perdana Menteri Justin Trudeau, berdasarkan pada data total pemohon suaka yang diproses Kanada melalui Canada Border Services Agency (CBSA) dan Refugees and Citizenship Canada (IRCC), dapat dilihat bahwa Kanada mulai secara aktif memproses pengungsi dalam jumlah besar pada 2016 hingga 2017. Meskipun tidak sesuai dengan tenggat waktu dan target jumlah pengungsi seperti yang dinyatakan dalam kampanye, pemerintahan Trudeau telah mengimplementasikan *open refugee policy* yang didukung oleh masyarakat Kanada. Salah satu pendapat publik Kanada yang dimuat pada The New York Times menyebutkan bahwa Kanada adalah negara imigran. Publik Kanada harus selalu ingat untuk menerima orang asing, karena dulunya masyarakat Kanada juga merupakan orang asing bagi penduduk asli yaitu orang-orang Aborigin.⁹

Total Pemohon Suaka yang diproses oleh CBSA & IRCC Kanada

Januari 2011 - Juni 2018

Perdana Menteri Stephen Harper				Perdana Menteri Justin Trudeau			
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
25,315	20,475	10,380	13,460	16,125	23,930	50,445	25,710

Laman Resmi Pemerintah Kanada (2018)

Penelitian ini memiliki tujuan untuk menemukan motif dibalik kebijakan penerimaan pengungsi Suriah dalam jumlah yang besar di Kanada pada era Perdana Menteri Justin Trudeau, dibandingkan dengan era Stephen Harper. Penelitian ini berfokus pada masa kampanye Justin Trudeau tahun 2015, hingga tahun 2017 ketika negara-negara besar mulai tertutup terhadap pengungsi, dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan pengungsi di era pemerinthan Stephen Harper tahun 2006 – 2015. Penulis menggunakan dua teori yang dapat menjelaskan perubahan kebijakan pengungsi di Kanada. Penulis menitikberatkan analisis pada

⁸ The Guardian, *Canada meets target to resettle 25,000 Syrian refugees*, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/01/canada-target-resettle-25000-syrian-refugees> [Diakses pada 24 Maret 2018]

⁹ Adrienne Clarkson, *Canada Knows How to Respond to a Refugee Crisis*, 2015, <https://nyti.ms/1RtCAMS> (Diakses pada 25 April 2018).

faktor yang mendorong terjadinya perubahan. Serta kajian teoritis dan konseptual mengenai kebijakan pengungsi sebagai fokus utama dari penelitian. Pertama, untuk menganalisis faktor penyebab perubahan kebijakan, penulis mengacu pada penelitian Matulovic yang menjabarkan tentang kombinasi perspektif ideasional.¹⁰ Kedua, dalam langkah menganalisis proses perubahan kebijakan, utamanya melalui perbandingan kebijakan pengungsi era Trudeau dan Harper, penulis mengacu pada kerangka berpikir Sabatier yang disebut dengan Advocacy Coalition Framework (ACF) atau kerangka koalisi advokasi.¹¹

Kondisi Demografis dan Imigrasi Kanada Perubahan Kebijakan Kanada

Kanada dapat dikatakan sebagai negara yang terbuka terhadap masuknya imigran ekonomi maupun pengungsi. Hal ini tidak dapat dipisahkan dari kondisi demografisnya yang didominasi dengan angkatan non-produktif, dan kebutuhan atas imigran ekonomi. Kondisi ini juga berpengaruh terhadap respon Kanada pada pengungsi, yang sebelumnya tidak dipisahkan dari definisi imigran itu sendiri. Untuk memahami suatu proses perubahan kebijakan, membutuhkan perspektif waktu setidaknya satu dekade atau lebih. Hal ini tentunya untuk mencari *field of experience* atau bidang pengalaman yang membentuk karakter dan perilaku suatu negara. Pada awalnya, sekitar tahun 1950an, gelombang pengungsi yang masuk ke Kanada disaring dan diizinkan masuk dengan mempertimbangkan kriteria untuk menjadi angkatan kerja. Seiring dengan perkembangan masalah pengungsi, serta peran Kanada dalam hubungan bilateral, multilateral, dan perjanjian internasional. Kanada kemudian merumuskan Kebijakan Pengungsi yang rinci, yang disahkan pada tahun 1970an.

Kondisi demografis Kanada mendorong negara tersebut mendatangkan banyak imigran, dan membentuk sikap yang cenderung toleran terhadap masuknya orang asing. Kanada memiliki masalah demografi yang mempengaruhi produktivitas ekonominya di masa yang akan datang. Diantaranya terdapat empat poin masalah terkait dengan demografi Kanada. Pertama, imigran telah masuk ke Kanada sejak tahun 1967, dan telah menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan perekonomian.¹² Dapat dikatakan bahwa perkembangan Kanada telah disokong oleh masuknya imigran. Dalam konteks ini, imigran yang dimaksud adalah suatu kelompok

¹⁰ Ibid.

¹¹ Paul A Sabatier, *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*, (Springer: 1988).

¹² Alison Ramsey, *The Real Reasons Canada Needs More Immigrants*, T.t., <http://www.readersdigest.ca/features/heart/why-canada-needs-more-immigrants-now/>, (Diakses pada 1 Maret 2017).

masyarakat dengan pendidikan yang lebih baik dari Kanada yang masuk dan menempati posisi atau profesi pada sektor penting.

Kondisi demografis dan kebutuhan Kanada untuk menerima imigran secara tidak langsung mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap masuknya orang asing. Meskipun begitu, jika ditelusuri, Kanada juga memiliki sejarah yang lekat dengan pemberian suaka. Kanada telah mengizinkan masuk pengungsi dari Hungaria pada tahun 1956 dan 1957, dari Czechoslovakia pada tahun 1968, Uganda pada tahun 1972, Tiongkok pada tahun 1973, serta Kosovo pada tahun 1990an.¹³ Izin tersebut diberikan berdasarkan pada Immigration Act Kanada, yang mana belum mendefinisikan pengungsi secara khusus, dibandingkan dengan imigran pada umumnya.

Dalam menerima pengungsi kala itu, Pemerintah Kanada jarang membedakan antara imigran yang memiliki motivasi ekonomi dan pengungsi menurut definisi konvensi PBB tahun 1951.¹⁴ Sejak tahun 1960-an, kebijakan pengungsi Kanada memiliki tujuan untuk mendorong reunifikasi keluarga, penyediaan pekerja untuk memenuhi persyaratan di pasar tenaga kerja, dan daya tarik bagi pengusaha dengan menyediakan pekerja yang berkompeten. Semua pendatang baru diasumsikan sebagai penduduk tetap yang mampu menyesuaikan diri dengan cepat ke lingkungan Kanada dan siap untuk berkontribusi pada pembangunan ekonomi dan kemakmuran negara. Demikian pula, ketika memilih orang untuk menetap di Kanada, pejabat luar negeri sering menerapkan kriteria yang sama untuk pengungsi dan migran ekonomi. Karakteristik seperti usia, pendidikan, kesehatan dan pekerjaan sangat penting bagi petugas yang mengevaluasi semua pelamar di kantor imigrasi luar negeri.

Baru pada tahun 1970an, isi kebijakan dan proses administratif yang mengatur penerimaan pengungsi ke Kanada dirumuskan dalam Undang-undang Imigrasi tahun 1976 dan peraturan yang berlaku yang telah berlaku sejak April 1978.¹⁵ Terdapat dua hal yang mempengaruhi rumusan kebijakan dan program pengungsi Kanada. Pertama, dipengaruhi oleh kebijakan luar negeri, tidak hanya karena kewajiban multilateral Kanada sebagai penandatangan Konvensi PBB tentang Status Pengungsi, tetapi juga oleh pertimbangan bilateral yang muncul ketika Kanada menangani atau membantu pengungsi yang berasal dari suatu negara. Kedua, faktor

¹³ Sean Fine, *Canada's response to refugee crises today a stark contrast to past efforts*. 2015, <https://www.theglobeandmail.com/news/national/canadas-response-to-refugee-crises-today-a-stark-contrast-to-past-efforts/article26223762/>, (Diakses pada 24 Maret 2018).

¹⁴ Gerald E Dirks, *A Policy within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada*. (Canadian Journal of Political Science: 1984).

¹⁵ Ibid

kondisi internal, yang mana kebijakan imigrasi harus berkembang sesuai dengan respon domestik, dan interaksi dengan warga dan pemerintah negara lain. Oleh karena itu, Kanada kemudian merumuskan kebijakan yang lebih detail dan mengacu pada kriteria pengungsi yang khusus, dan tidak tumpang tindih dengan kriteria imigran ekonomi.

Perbandingan Kebijakan Pengungsi Kanada Era Trudeau dan Harper

Kebijakan pengungsi Kanada, baik era Harper maupun Trudeau mengacu pada *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* yang disahkan pada tahun 2001, dan diimplementasikan mulai tahun 2002. Kebijakan ini menggantikan *Immigration Act* atau Undang-Undang Imigrasi 1976 sebagai undang-undang federal utama yang mengatur imigrasi ke Kanada.¹⁶ Undang-undang ini menciptakan tata cara kerja yang merinci tujuan dan pedoman yang telah ditetapkan pemerintah Kanada berkaitan dengan imigrasi ke Kanada. Termasuk diantaranya pengungsi. Dalam tataran pelaksanaan, IRPA memiliki kepanjangan tangan yakni *The Immigration and Refugee Protection Regulations (IRPR)*. IRPR inilah yang kemudian mengatur pelaksanaan imigrasi ke Kanada secara teknis.

Undang-undang ini kemudian dikelola oleh Imigrasi, *Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC)* dan *Canada Border Services Agency (CBSA)*.¹⁷ Dalam hal ini, Menteri Kewarganegaraan dan Imigrasi Kanada bertanggung jawab atas administrasi Undang-Undang (UU). Sedangkan Menteri Keselamatan Publik dan Kesiapsiagaan Darurat bertanggung jawab atas administrasi UU karena berkaitan dengan pemeriksaan di pelabuhan masuk, penegakan UU, termasuk penangkapan, penahanan, pemindahan, dan pembentukan kebijakan yang menghormati penegakan UU. Kementerian ini juga dapat menolak aplikasi imigran atau pengungsi dengan alasan keamanan, kejahatan terorganisir atau melanggar hak asasi manusia atau internasional.

Apabila dibandingkan, pendekatan kebijakan pengungsi era perdana menteri Harper dan Trudeau memiliki perspektif yang berbeda. Harper yang melakukan pendekatan keamanan, sedangkan Trudeau dengan pendekatan humanitarian. Kanada pada era kepemimpinan Perdana

16 Pemerintah Federal Kanada. Bill C-11 : *Immigration and Refugee Protection Act*. 2002. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/371/c11-e.htm#GENERALtxt>. (Diakses pada 1 Mei 2019).

17 Pemerintah Federal Kanada. *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*. T.t. https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html?_ga=2.154721784.1999166723.1511794548-2057276988.1508789311 (Diakses pada 1 Mei 2019).

Menteri Harper memiliki andil yang cukup besar dalam konflik Timur Tengah. Harper memiliki kebijakan untuk ikut serta dalam perang di Afghanistan, Libya, kemudian konflik Iraq dan Syria. Selain tergabung dalam aliansi yang dipimpin Amerika Serikat untuk melawan ISIS, Kementerian Pertahanan Kanada juga memiliki laman internet yang dikhususkan untuk Operation Impact – nama yang diberikan untuk kegiatan militer dalam melawan ISIS. Di laman ini, terdapat data statistik, video pendek, dan menampilkan perangkat keras militer dan efisiensi organisasi Kanada yang mahal. Semua kegiatan militer ini adalah bagian dari kontribusi Kanada untuk Pasukan Stabilisasi Timur Tengah. Prioritas pemerintah Harper ini menuai kritik, tidak hanya dari internal negara, namun juga dunia internasional. Mantan kepala dinas keamanan domestik Inggris Lady Eliza Manningham-Buller yang memandang bahwa keikutsertaan kebijakan luar negeri suatu negara dalam perang di Timur Tengah akan semakin meningkatkan radikalisme Islam di dalam negeri. Lady Eliza menekankan adanya hukum konsekuensi bahwa campurtangan negara pada kerusuhan di negara lain akan menimbulkan teror "dalam negeri"¹⁸.

Di sisi lain, pengamat politik Warren Bell melihat bahwa prioritas Kanada tidak memiliki tujuan akhir yang konkret, yang mana ISIS masih menduduki sebagian besar wilayah yang awalnya diserang. Sementara itu, ribuan kematian warga sipil telah terjadi. Pemboman udara juga telah digunakan secara luas, dan menyebabkan setidaknya 20.000 jiwa terbunuh, disebabkan oleh bom ISIS maupun dari pasukan yang melawan ISIS.¹⁹ Bell menggambarkan respon Harper dengan kalimat sarkasme “mengapa sibuk menyelamatkan pengungsi jika sudah sibuk menghentikan perang?” Tidak hanya turut andil dalam konflik di Timur Tengah, Kanada di bawah kepemimpinan Harper juga ketat dalam menerima pengungsi, utamanya dari Suriah. Melalui pernyataan tertulis, Menteri Imigrasi di era Harper, Chris Alexander mengatakan kepada petugas imigrasi untuk menghentikan proses masuknya pengungsi Suriah ke Kanada. Oposisi Harper menyatakan bahwa Harper dengan otoritasnya sebagai Perdana Menteri sendiri yang mencegah kedatangan keluarga Suriah di tengah krisis kemanusiaan terburuk sejak perang dunia kedua.²⁰

¹⁸ Michael Harris. *What Trudeau will — and won't — do to reverse Harper's legacy*. 2016. <https://ipolitics.ca/2016/01/07/what-trudeau-will-and-wont-do-to-reverse-harpers-legacy/>. (Diakses pada 1 Maret 2018).

¹⁹ Warren Bell. *Harper's Middle East policy meets the perfect storm: refugees, war and climate change*. 2015. <https://www.nationalobserver.com/2015/09/12/opinion/harper%E2%80%99s-middle-east-policy-meets-perfect-storm-refugees-war-and-climate-change> (Diakses pada 25 Maret 2018).

²⁰ The Guardian. *Canada PM's office ordered delay on Syrian refugee claims processing*. 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/08/canada-stephen-harper-processing-syrian-refugees> (Diakses pada 1 Maret 2018).

Dalam hal ini, penulis menemukan letak perbedaan cara pemerintahan Harper dan Trudeau dalam merespon krisis pengungsi Suriah. Pemerintahan konservatif yang dipimpin Harper cenderung menutup diri terhadap pengungsi Suriah dengan alasan keamanan, serta pendekatan militer. Dapat dilihat dari intervensi militer Kanada di konflik ISIS. Sedangkan Trudeau lebih mengedepankan fungsi humanis Kanada untuk menampung para penungsi. Melalui tiga jalur tersebut, bahkan masyarakat Kanada dapat berpartisipasi dalam program pengungsi Suriah dengan cara membantu pengungsi untuk mendapatkan kehidupan baru, makanan, pakaian, obat-obatan, dan tempat tinggal baru. Pengungsi akan mendapatkan dukungan dari pemerintah Kanada selama setidaknya satu tahun maupun sampai mereka dapat mendukung diri mereka sendiri. Bahkan dalam program ini, dalam empat sampai enam minggu pertama para pengungsi tiba di Kanada, mereka mendapatkan layanan seperti penyambutan di bandara maupun pelabuhan, bantuan untuk menemukan tempat tinggal sementara maupun permanen, bantuan untuk mendapatkan informasi mengenai Kanada seperti pelatihan bahasa Inggris dan Perancis serta mendapatkan pekerjaan, serta layanan lainnya seperti bantuan untuk mendapatkan kewarganegaraan Kanada.²¹ Program ini juga terkait dengan UU imigran dan pengungsi Kanada, yakni IRPA, yang mencakup penghormatan terhadap karakter multikultural Kanada, serta menjunjung tujuan untuk mempromosikan keadilan dan keamanan internasional, yang diperluas untuk mencakup promosi penghormatan terhadap hak asasi manusia.²²

Secara umum, kebijakan pengungsi serta tata kelola pengungsi di Kanada tidak mengalami banyak perubahan. Baik pemerintahan Harper maupun Trudeau mengacu pada Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) yang disahkan pada tahun 2001. Meskipun begitu, pemerintah memiliki wewenang untuk melakukan sistem seleksi terhadap pengungsi yang masuk ke Kanada. Seperti yang tercantum dalam Bill C-11: The Immigration And Refugee Protection Act, bahwa Menteri Kewarganegaraan dan Imigrasi, pejabat Departemen, dan Dewan Imigrasi dan Pengungsi memiliki wewenang untuk menentukan identitas pengungsi. Terdapat pertimbangan berupa keamanan bagi publik Kanada dan status pengungsi. Menteri dapat menyelidiki kemungkinan tidak diterimanya calon pengungsi dengan alasan keamanan

²¹ Cic.gc.ca. "How Canada's Refugee System Works" dalam *Immigration and Citizenship: Refugee*. 03 April 2017. <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/canada.asp>

²² Canada Law and Government Division. 2002. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/371/c11-e.htm#GENERALtxt>. (Diakses pada 1 Mei 2019).

atau melanggar hak asasi manusia atau internasional.²³ Peraturan inilah yang kemudian dapat membedakan respon pemerintahan Harper dan Trudeau dalam menerima pengungsi Suriah.

Perubahan Eksternal, Guncangan Sistem Politik dan Pergeseran Koalisi

Dalam kasus perubahan kebijakan pengungsi Kanada, terdapat perubahan eksternal yang dinamis, yang menjadi satu dari beberapa faktor signifikan. Perubahan eksternal yang dinamis ini mencakup perubahan dalam kondisi sosial-ekonomi dan teknologi, koalisi pemerintahan sistemik, dan pengaruh perubahan kebijakan dari subsistem lain. Perubahan dalam kategori ini terjadi dalam kurun waktu yang lebih cepat, serta memberikan tantangan dan kesempatan bagi aktor subsistem dalam membentuk dinamika dan perumusan kebijakan.²⁴ Penulis menggarisbawahi tesis Sabatier (1988), yang mengatakan bahwa perubahan dalam koalisi pemerintahan sistemik juga menjadi unsur dalam perubahan eksternal yang dinamis. Hal ini terjadi ketika suatu aktor subsistem yang memiliki perhatian pada isu yang sama kemudian menjadi koalisi untuk mengangkat isu yang diyakininya.

Sorotan dunia internasional terhadap krisis pengungsi Suriah, serta pandangan publik Kanada yang menginginkan pemerintahannya untuk mengakomodasi lebih banyak pengungsi telah memunculkan koalisi ide yang saling bertentangan. Aktor-aktor subsistem, yaitu partai-partai politik di Kanada semakin menyuarakan perhatiannya terhadap krisis pengungsi Suriah. Dalam hal ini, Justin Trudeau dari Partai Liberal menyuarakan pendapatnya tentang krisis pengungsi, serta mengajak partai-partai lain untuk ikut peduli pada isu ini. Isu krisis pengungsi Suriah ini kemudian menyebabkan pergeseran koalisi dalam pemerintahan Kanada. Perbedaan cara pandang tokoh politik Kanada terkait pengungsi Suriah, serta arah kebijakan yang diusulkan tiap aktor subsistem turut mempengaruhi konstelasi politik Kanada. Merujuk pada kerangka analisis ACF, kondisi ini merupakan guncangan dalam sistem politik, yaitu membahas mengenai cara-cara koalisi aktor subsistem bersaing untuk beradaptasi dan menafsirkan kejadian atau perubahan eksternal. Dalam hal ini, kejadian atau perubahan eksternal yang terjadi berupa isu krisis pengungsi Suriah, yang menyebabkan aktor-aktor subsistem meninjau kembali keyakinan inti dalam kebijakannya. Aksi Trudeau dalam menyuarakan bagaimana seharusnya kepedulian Kanada terhadap pengungsi Suriah kemudian memunculkan adanya

²³ Pemerintah Federal Kanada. *Bill C-11 : Immigration and Refugee Protection Act*. 2002. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/371/c11-e.htm#GENERALtxt> (Diakses pada 1 Mei 2019).

²⁴ Paul A Sabatier, *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*, (Springer: 1988).

kesadaran oleh banyak aktor bahwa kebijakan yang ada telah gagal secara monumental, dan memberi konsekuensi berupa terbentuknya koalisi yang berbeda. Terdapat wacana yang dimunculkan oleh tiga partai besar di Kanada. Wacana-wacana inilah yang kemudian dikontestasikan dalam pemilihan umum Kanada di tahun 2015.

Di sisi lain, kebijakan pengungsi Kanada tidak hanya dibentuk oleh tujuan pemerintah dan kewajiban internasional, namun juga oleh wacana media dan opini publik.²⁵ Produksi dan penyebaran informasi, pengetahuan, dan kebijakan adalah sebuah kegiatan politik. Situasi yang rumit seperti krisis pengungsi yang berlarut-larut dapat digunakan sebagai suatu topik perbincangan politik yang menarik. Secara umum topik ini dapat menghasilkan dua respon yang sangat berbeda, yaitu rasa simpati atau kecurigaan terhadap migran, yang mengarah pada kekhawatiran terjadinya kekerasan. Berdasarkan respon pemerintah maupun publiknya, masih harus dilihat apakah krisis pengungsi Suriah lebih dari sekadar isu politik, atau apakah itu bisa diintegrasikan dengan kebijakan negara yang lebih luas terhadap pengungsi. Dalam hal ini penulis merangkum analisis wacana media yang muncul ketika krisis pengungsi terjadi. Menurut Tyyska, ada tiga tema utama yang banyak muncul di media Kanada.²⁶ Pertama adalah wacana tentang nilai masyarakat Kanada, yaitu humanitarisme dan kemurahan hati. Kedua, pandangan bahwa pengungsi Suriah adalah kelompok lemah dan butuh pertolongan. Ketiga, representasi gender, yang mana melihat pengungsi pria Suriah sebagai ancaman keamanan.

Analisis terhadap perubahan kebijakan pengungsi Kanada yang penulis lakukan dapat dikatakan sebagai perpaduan antara analisis dalam hal jangka waktu dan proses inkremental dalam perubahannya. Penulis lebih berfokus untuk menemukan faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan, tidak hanya pada proses perubahan itu sendiri. Penulis menemukan terdapat faktor idealis dan rasionalis yang mempengaruhi perubahan kebijakan pengungsi Kanada. Faktor ideasional dilihat dari bagaimana aktor subsistem berfokus pada persepsi keyakinan, norma dan ideologi tertentu. Dalam hal ini, ide yang diyakini adalah Kanada

²⁵ Petra Molnar. *The Boy On The Beach: The Fragility Of Canada's Discourses On The Syrian Refugee 'Crisis'*. 2016.

https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/49812944/Boy_on_the_Beach_-_Contention_Molnar_10.23.16.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1540558265&Signature=okSoPukTAMZgwFFqOhK1EZIzMMU%3D&response-content-disposition=attachment%3B%20filename%3D2016_The_Boy_On_The_Beach_The_Fragility.pdf (Diakses pada 20 Oktober 2018).

²⁶ Tyyskä V., J. Blower, S. DeBoer, S. Kawai, & A. Walcott. *The Syrian Refugee Crisis in Canadian Media*. (RCIS Working Paper: 2017).

merupakan negara yang mau dan mampu mengakomodasi lebih banyak pengungsi untuk merespon krisis pengungsi Suriah. Ide ini muncul dari individu, publik internasional dan nasional, serta aktor subsistem yang mempengaruhi kebijakan, yakni partai politik.²⁷ Di sisi lain, faktor rasionalis yang berfokus pada kepentingan dan tujuan aktor, khususnya berkaitan dengan kepentingan material juga ditemukan dalam perubahan kebijakan pengungsi Kanada. Ini terjadi karena perubahan kebijakan pengungsi terjadi bertepatan dengan tahun politik di Kanada. Isu krisis pengungsi Suriah serta bagaimana aktor politik merespon juga mempengaruhi suara dukungan.

Penulis telah menjabarkan bagaimana isu krisis pengungsi Suriah, mulai dari terjadinya krisis, dan bagaimana dunia internasional merespon, telah memberi dampak terhadap konstelasi politik di Kanada. Dalam membahas perubahan kebijakan pengungsi dari era Stephen Harper ke era Justin Trudeau, penulis melihat bahwa terdapat siklus aksi reaksi yang tidak dapat dilepaskan keterkaitannya. Siklus tersebut dapat dijelaskan dalam lima poin utama. Pertama adalah faktor historis dan karakter demografis Kanada yang memang lekat dengan masuknya imigran dan pengungsi. Kedua, terdapat perubahan eksternal berupa krisis pengungsi Suriah yang menjadi sorotan dunia internasional, serta terjadinya kasus spesifik yang mampu menyita perhatian dan simpati publik, yaitu kasus Alan Kurdi. Hal ini menyebabkan dunia internasional tidak hanya menyoroti kasus krisis pengungsi saja, namun juga secara spesifik mengomentari bagaimana pemerintah Kanada merespon kasus ini.

Ketiga adalah guncangan sistem politik, seperti yang dijelaskan dalam kerangka ACF. Hal ini terjadi karena aktor subsistem menkonseptualisasikan opini publik internasional dan nasional, yang mana mengkritik respon dan kebijakan pengungsi yang ada di Kanada. Kasus ini menjadi semakin kompleks karena bertepatan dengan tahun politik, yaitu mendekati masa kampanye dan pemilihan umum di Kanada. Tidak dapat dipungkiri bahwa isu krisis pengungsi Suriah dan kasus Alan Kurdi menjadi isu yang memobilisasi suara. Sesuai dengan tesis Sabatier yang mengatakan bahwa opini publik bisa merubah arah kebijakan yang memang berlaku seperti keyakinan. Dari sini dapat dikatakan bahwa arah kebijakan pengungsi Kanada dipengaruhi oleh persepsi moralitas dan keluwesan dalam merespon suatu isu humanitarian. Terutama jika

²⁷ S Berman. *Ideational Theorizing in the Social Sciences since "Policy Paradigms, Social Learning, and the State"*. (Wiley Periodicals Inc: 2012)

dikaitkan dengan faktor historis Kanada di masa lampau yang beberapa kali mengakomodasi pengungsi dari kasus-kasus humanitarian.

Keempat, siklus ini dapat dibuktikan berdasarkan analisis opini publik yang diambil berdasarkan wacana media nasional Kanada. Terdapat tiga wacana utama yang muncul di media Kanada. Diantaranya adalah; pertama, wacana tentang nilai masyarakat Kanada, yaitu humanitarianisme dan kemurahan hati. Kedua, pandangan bahwa pengungsi Suriah adalah kelompok lemah dan butuh pertolongan. Ketiga, representasi gender, yang melihat pengungsi pria Suriah sebagai ancaman keamanan. Tiga wacana ini di beberapa sisi telah mempengaruhi arah kebijakan pengungsi Kanada. Dapat dilihat dari polarisasi koalisi partai politik Kanada sebagai aktor subsistem yang dianalisis.

Dalam proses perubahan kebijakan pengungsi Kanada, opini publik menjadi kekuatan yang mampu membentuk agenda kebijakan dan memutuskan tindakan-tindakan para pembuat kebijakan secara tidak langsung.²⁸ Di sisi lain, pemerintah memiliki hak sekaligus kewajiban untuk menanggapi opini publik, terutama pada waktu pemilihan. Ketika pemilu semakin dekat, terdapat tekanan yang lebih besar untuk menanggapi preferensi publik. Hal ini sesuai dengan pernyataan Petry & Mendelsohn yang melihat bahwa opini publik dan perumusan kebijakan semakin terkait ketika mendekati momentum pemilihan.²⁹ Dapat dilihat bahwa terdapat keterkaitan antara satu poin dan poin lainnya.

Kelima, dapat dikatakan bahwa perubahan eksternal, yaitu krisis pengungsi Suriah tidak cukup untuk menyebabkan guncangan dalam perpolitikan Kanada. Isu ini juga dieksploitasi dengan sukses oleh aktor subsistem, yakni partai Liberal dan ketuanya Justin Trudeau. Munculnya persepsi baru atas arah kebijakan pengungsi, dalam hal ini menantang kebijakan Harper saat itu. Momentum pemilihan umum memungkinkan koalisi lain untuk berhasil mendefinisikan kembali masalah kebijakan dan mencari solusi baru.³⁰

Kesimpulan

²⁸ Francois Petry & Matthew Mendelsohn. *Public Opinion and Policy Making in Canada 1994-2001*. (Canadian Journal of Political Science: 2004).

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

Pembahasan terkait kebijakan pengungsi dapat dikatakan selalu berkaitan dengan pembahasan moral, norma politis dan etis. Termasuk pembahasan tentang perubahan kebijakan pengungsi Kanada dalam merespon isu krisis pengungsi Suriah tahun 2015. Isu ini merupakan krisis pengungsi terbesar sejak Perang Dunia II. Bertepatan dengan sorotan dunia internasional terhadap isu ini, di Kanada juga terjadi momentum ditemukannya mayat anak berusia tiga tahun bernama Alan Kurdi. Foto tersebut menjadi viral di dunia maya, dan mengundang simpati publik Kanada. Pemerintah Kanada di era Stephen Harper justru cenderung lamban dalam mengadvokasi pengungsi Suriah. Hal ini tentu menjadi paradoks, karena Kanada memiliki sejarah panjang dan pengalaman dalam mengakomodasi imigran dan pengungsi. Didukung faktor demografi yang mendorong Kanada menerima lebih banyak orang untuk masuk ke negaranya.

Kondisi ini mendorong ketua partai Liberal, Justin Trudeau untuk menyuarakan kritikan terhadap kebijakan pengungsi Harper. Menariknya, tahun 2015 juga merupakan tahun politik di Kanada, yang mana pemerintah dan rakyat akan melaksanakan pemilihan perdana menteri untuk periode berikutnya. Berkat pembahasan terkait isu krisis pengungsi Suriah, serta janji kampanye untuk merubah kebijakan pengungsi menjadi lebih terbuka, Trudeau memenangkan pemilihan perdana menteri. Penelitian ini berfokus untuk menemukan motif dibalik kebijakan penerimaan pengungsi Suriah dalam jumlah yang besar di Kanada pada era Perdana Menteri Justin Trudeau, dibandingkan dengan era Stephen Harper. Untuk menjawab pertanyaan penelitian tersebut, penulis menggunakan Advocacy Coalition Framework (ACF) atau kerangka koalisi advokasi yang dapat digunakan untuk menganalisis adanya pengaruh sebab-akibat dan nilai dalam merubah kebijakan pengungsi.

Dari penelitian ini penulis menemukan bahwa terdapat pengaruh sebab-akibat dan nilai dalam merubah kebijakan. Perubahan kebijakan terjadi melalui interaksi antara perubahan eksternal yang luas, guncangan sistem politik, dan ide-ide dalam koalisi, yang dapat menyebabkan aktor subsistem mampu menggeser koalisi yang telah ada. Dalam hal ini, Trudeau sebagai aktor subsistem secara konsisten mengimplementasikan kebijakan terbuka terhadap pengungsi karena tingginya simpati dunia internasional terhadap isu krisis pengungsi Suriah. Hal ini juga merupakan respon terhadap sikap perdana menteri Harper yang tertutup dan menuai kritik, sehingga kebijakan pengungsi yang lebih terbuka dapat menarik dukungan publik. Dapat dikatakan bahwa tuntutan dunia internasional yang menyoroti Kanada sebagai negara imigran, pandangan publik Kanada yang juga menyuarakan kepedulian terhadap isu krisis pengungsi

Suriyah, serta polarisasi partai politik di Kanada telah menyebabkan guncangan sistem politik. Kondisi inilah yang kemudian menyebabkan terjadinya perubahan kebijakan pengungsi di Kanada.

Daftar Pustaka

- Bell, Warren. 2015. Harper's Middle East policy meets the perfect storm: refugees, war and climate change. [Online] Tersedia dalam <https://www.nationalobserver.com/2015/09/12/opinion/harper%E2%80%99s-middle-east-policy-meets-perfect-storm-refugees-war-and-climate-change> [Diakses pada 25 Maret 2018].
- Berman, S. 2012 Ideational Theorizing in the Social Sciences since “Policy Paradigms, Social Learning, and the State”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 2, April 2013 (pp. pp. 217–237). Wiley Periodicals, Inc.
- Canada Law and Government Division. 2002. Bill C-11: The Immigration And Refugee Protection Act [online] Tersedia dalam <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/371/c11-e.htm#GENERALtxt> [Diakses pada 1 Mei 2019].
- Cic.gc.ca. “How Canada’s Refugee System Works” dalam *Immigration and Citizenship: Refugee*. 03 April 2017. <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/canada.asp>.
- Clarkson, Adrienne. 2015. Canada Knows How to Respond to a Refugee Crisis. [online] Tersedia dalam <https://nyti.ms/1RtCAMS> [Diakses pada 25 April 2018].
- Dirks, Gerald E., 1984. A Policy within a Policy: The Identification and Admission of Refugees to Canada. *Canadian Journal of Political Science*.
- Fine, Sean. 2015. Canada's response to refugee crises today a stark contrast to past efforts. [online] Tersedia dalam <https://www.theglobeandmail.com/news/national/canadas-response-to-refugee-crises-today-a-stark-contrast-to-past-efforts/article26223762/> [Diakses pada 24 Maret 2018].
- Harris, Michael. 2016. What Trudeau will — and won't — do to reverse Harper's legacy. [online] Tersedia dalam <https://ipolitics.ca/2016/01/07/what-trudeau-will-and-wont-do-to-reverse-harpers-legacy/> [Diakses pada 1 Maret 2018].
- Molnar, Petra. 2016. The Boy On The Beach: The Fragility Of Canada's Discourses On The Syrian Refugee ‘Crisis’ [pdf] Tersedia dalam https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/49812944/Boy_on_the_Beach_Contention_Molnar_10.23.16.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&

Expires=1540558265&Signature=okSoPukTAMZgwFFqOhK1EZIzMMU%3D&response-contentdisposition=attachment%3B%20filename%3D2016_The_Boy_On_The_Beach_The_Fragility.pdf [Diakses pada 20 Oktober 2018].

Pemerintah Federal Kanada. 2002. *Bill C-11 : Immigration and Refugee Protection Act*. [online] Tersedia dalam <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/371/c11-e.htm#GENERALtxt> [Diakses pada 1 Mei 2019].

Pemerintah Federal Kanada. T.t. *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*.

[online] Tersedia dalam https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html?_ga=2.154721784.1999166723.1511794548-2057276988.1508789311 [Diakses pada 1 Mei 2019].

Petry, Francois & Matthew Mendelsohn. 2004. Public Opinion and Policy Making in Canada 1994-2001. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 37, No. 3.

Ramsey, Alison. T.t. The Real Reasons Canada Needs More Immigrants [Online] Tersedia dalam <http://www.readersdigest.ca/features/heart/why-canada-needs-more-immigrants-now/> [Diakses pada 1 Maret 2017].

Sabatier, Paul A., 1988. *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Springer.

Tharorr, Ishaan 2015. Canada's Justin Trudeau leads a Liberal landslide in stunning election victory. [online] Tersedia dalam https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/10/20/canadas-justin-trudeau-leads-a-liberal-landslide-in-stunning-election-victory/?noredirect=on&utm_term=.007df3a42799 [Diakses pada 24 Maret 2018].

The Guardian. 2015. Canada PM's office ordered delay on Syrian refugee claims processing. [online] Tersedia dalam <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/08/canada-stephen-harper-processing-syrian-refugees> [Diakses pada 1 Maret 2018].

The Guardian. 2016. Canada meets target to resettle 25,000 Syrian refugees [online] Tersedia dalam <https://www.theguardian.com/world/2016/mar/01/canada-target-resettle-25000-syrian-refugees> [Diakses pada 24 Maret 2018].

Tyyskä V., J. Blower, S. DeBoer, S. Kawai, & A. Walcott. 2017. “The Syrian Refugee Crisis in Canadian Media”, dalam *RCIS Working Paper No. 2017/3, April 2017*: Hal: 1-36.

Zilio, Michelle. 2017. Liberals’ revised goal met as 25,000th Syrian refugee arrives in Canada [online] Tersedia dalam <https://www.theglobeandmail.com/news/national/liberals-revised-goal-met-as-25000th-syrian-refugee-arrives-in-canada/article28944527/> [Diakses pada 1 Agustus 2018].