

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Turki merupakan sebuah negara besar yang berada di kawasan Eurasia, dengan memiliki jumlah penduduk 77.7 juta jiwa, dengan 80 persen penduduk berasal dari etnis Turki dan 15 persen berasal dari etnis Kurdi (Konsulat Jenderal Republik Indonesia Istanbul Turki, 2018). Sejak tahun 2000 sampai 2012, Ekonomi Turki mengalami pertumbuhan secara pesat. Dalam kurun waktu kurang dari satu dekade pertumbuhan ekonomi Turki tumbuh hampir tiga kali lipat dan pada tahun 2012 angka *Gross Domestic Product* (GDP) Turki mencapai 10,500 dolar. Angka kemiskinan Turki mengalami penurunan secara drastis. Akses kesehatan dan pendidikan juga mengalami perubahan menjadi lebih baik. Pariwisata merupakan salah satu penyumbang devisa terbesar bagi Turki. Pendapatan dari sektor pariwisata pada tahun 2001 mencapai 20,3 juta dolar dan pada tahun 2010 mencapai 44,6 juta dolar. Turki berhasil menjadi salah satu destinasi tujuan wisatawan dunia.

Turki adalah salah satu negara yang menandatangani Konvensi Jenewa 1951. Regulasi internasional memiliki aturan dalam perlakuan dan penanganan terhadap pengungsi yang telah diatur dalam konvensi 1951 dan protokol tahun 1967 mengenai status pengungsi. Pengaturan dalam konvensi berisi klarifikasi tentang karakterisasi, hak-hak istimewa dan kewajiban pengungsi serta komitmen negara peserta konvensi terhadap pengungsi. Turki memiliki ketentuan sehubungan dengan pengungsi dari luar Eropa, bahwa Turki akan mengakui pengungsi dari luar Eropa dengan mengizinkan mereka situasi dengan "pencari suaka sementara" (Wiryawan, 2021).

Konflik yang Meletus pada tahun 2011 di Suriah merupakan konflik internal antara pemerintah Bashar Al-Assad dan kelompok oposisi. Konflik ini merupakan imbas dari peristiwa *Arab Spring*. Konflik yang tak kunjung usai di Suriah menyebabkan terus bertambahnya jumlah pengungsi. Para pengungsi tersebut mencari perlindungan ke negara

yang lebih aman. Beberapa negara yang menjadi tujuan untuk para pengungsi yaitu Turki, Bosnia, Atena, Yunani, Serbia, Macedonia, Austria, Jerman dan Kroasia. Diantara negara-negara tersebut Turki menjadi negara tujuan utama bagi pengungsi Suriah, karena letak Turki yang paling dekat dengan Suriah daripada negara-negara yang sudah disebutkan. Pada April 2011, terdapat 250 pengungsi Suriah yang masuk ke Turki. Juni 2011, pengungsi Suriah di Turki bertambah menjadi 7000 pengungsi. Jumlah tersebut terus bertambah hingga pada Desember 2011, tercatat 8000 pengungsi yang terdaftar berada di Turki (A'Yuni, 2019). Di tahun yang sama Turki telah berkomitmen membantu para pengungsi Suriah dengan menerapkan kebijakan Pintu Terbuka. Dibuktikan dengan pernyataan Menteri Luar Negeri Turki, Ahmet Davutoglu pada saat beliau berpidato dihadapan Dewan Keamanan PBB di New York tahun 2012 (Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, 2012).

Pada tahun 2014, Turki pada masa kepemimpinan Erdogan dan dibawah partai AKP tetap menerapkan kembali kebijakan *Open Door Policy* (kebijakan pintu terbuka). Melalui kebijakan ini, Turki mengambil sikap untuk tidak menolak atau mengusir pengungsi karena lari dari peperangan. Pemerintah Turki memberikan mereka kesempatan untuk berbaur dengan masyarakat dan bekerja di Turki tanpa ada deskriminasi (Hati, 2016). Dalam penelitian ini, penulis akan menganalisa dampak kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki untuk pengungsi Suriah terhadap ekonomi dan politik Turki. Penulis tertarik untuk menganalisa kebijakan pintu terbuka Turki karena negara ini sangat loyal dalam menerima pengungsi dan memenuhi kebutuhan para pengungsi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan diatas, maka penulis menarik rumusan masalah.

“Bagaimana dampak dari kebijakan pintu terbuka (Open Door Policy) Turki untuk pengungsi Suriah terhadap politik dan ekonomi Turki?”

## **C. Kerangka Konseptual**

### **1. Kebijakan Luar Negeri**

Kebijakan luar negeri merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan negara dalam menghadapi negara lain atau unit politik

internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional. Kebijakan luar negeri merupakan sikap dan aktivitas suatu negara dalam upayanya mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya yang bertujuan untuk mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara (James N. Rosenau, 1976).

Kebijakan luar negeri dibuat untuk memecahkan masalah sehari-hari yang muncul di dalam atau di luar negara. Untuk memenuhi kepentingan nasionalnya itu, negara-negara maupun aktor dari negara tersebut melakukan berbagai macam kerjasama diantaranya adalah kerjasama bilateral, trilateral, regional dan multilateral. Kebijakan luar negeri dibuat atas nama negara akan tetapi pemerintahlah yang benar-benar merumuskan dan melaksanakannya. Pemerintah tersebut merupakan perpaduan dari berbagai organisasi dan individu yang memiliki kepentingan yang tidak sama. Kebijakan luar negeri memiliki beberapa unsur dan dampak yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi diantaranya yaitu pada ekonomi (Fitri, 2016).

Konsep mengenai kebijakan luar negeri sangat terkait erat dengan kebijakan yang telah diambil oleh Turki, karena Turki telah mengeluarkan keputusan untuk menerima pengungsi yang berasal dari luar negaranya. Keputusan tersebut sudah melalui pertimbangan yang matang oleh pemerintah Turki sehingga terdapat faktor-faktor yang melatarbelakangi kebijakan. Kebijakan luar negeri yang diterapkan oleh Turki yaitu kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki. Melalui kebijakan ini, pemerintah Turki memberi kesempatan kepada para pengungsi untuk tinggal dan menetap di Turki tanpa ada deskriminasi.

Ketika pemerintah menerapkan kebijakan luar negeri, akan ada dampak yang muncul dari penerapan kebijakan tersebut. Dalam kasus ini ada berbagai dampak yang dihadapi oleh Turki, diantaranya pada bidang ekonomi, Turki mengalami penurunan pada pertumbuhan ekonominya. Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan kenaikan *output* per kapita. Pertumbuhan ekonomi merupakan proses kenaikan *output* per kapita dalam jangka panjang. Dalam pertumbuhan ekonomi ini bergantung pada *output* per kapita, dimana ada dua hal yang harus diperhatikan yaitu *output* total dan jumlah penduduknya (Boediono, 1999). Adam Smith berpendapat bahwa pertumbuhan

ekonomi adalah suatu perubahan tingkat ekonomi yang dialami oleh suatu negara yang bergantung pada perkembangan jumlah penduduk. Dengan adanya penambahan penduduk maka *output* dari suatu negara akan ikut bertambah.

Penurunan pada ekonomi Turki disebabkan karena melonjaknya jumlah pengungsi yang datang dan tinggal di Turki. Karena adanya lonjakan jumlah pengungsi yang tinggal di Turki, maka *output* dari Turki juga akan mengalami kenaikan. Di tahun 2011 Turki telah menghabiskan dana sebesar \$15 juta untuk membangun kamp pengungsian. Tahun 2012, Kementerian Keuangan Turki menyatakan bila pemerintah telah menghabiskan dana sebesar 533 juta Lira atau \$200 juta (Ozden, 2013).

## 2. Pengungsi

Konsep pengungsi menurut Malcom Proudfoot yaitu suatu kelompok orang-orang yang terpaksa pindah dari tempat asalnya ke tempat yang lain akibat adanya penganiayaan, deportasi secara paksa, pengusiran orang-orang, dan perlawanan politik yang berkuasa. Perpindahan penduduk sipil secara besar-besaran akibat adanya tekanan dan ancaman (Romsan, 2003). Ada dua faktor yang menyebabkan seseorang menjadi pengungsi yaitu pengungsi yang disebabkan oleh peristiwa alam atau bisa disebut dengan *natural disaster* dan pengungsi yang disebabkan oleh perbuatan manusia, bisa disebut dengan *human made disaster*. Setiap pengungsi yang berada di negara penerima, memiliki hak-hak yang diatur dalam hukum internasional. Hak-hak yang dimiliki oleh pengungsi tersebut tercatat dalam Konvensi Wina tentang Pengungsi tahun 1951, hak-hak tersebut meliputi:

1. Seluruh pengungsi harus dijamin dengan lembar identitas dan dokumen perjalanan yang akan memperbolehkan mereka untuk melakukan perjalanan ke luar negara penerima.
2. Pengungsi harus diperlakukan sama seperti warga negara penerima yang meliputi hak untuk melakukan ibadah dan mendapatkan pendidikan agama, memiliki akses ke pengadilan dan mendapatkan bantuan hukum, mendapatkan pendidikan dasar, bantuan publik, mendapatkan perlindungan dan keamanan sosial, mendapatkan perlindungan terhadap

kepemilikan barang, perlindungan terhadap hak cipta, dan perlakuan yang sama dalam hal pajak (Putri, 2015).

Terdapat tiga jenis pengungsi yang berkemungkinan tinggal atau menetap di negara yang dituju yaitu pengungsi yang ditolak, pengungsi yang diterima tetapi tidak mendapatkan kewarganegaraan dan pengungsi yang diterima serta diberikan kewarganegaraan (UNHCR, Konvensi dan Protokol, 1966). Pengungsi Suriah yang datang ke Turki sebagian merupakan pengungsi yang diterima namun tidak mendapatkan kewarganegaraan, dan sebagian lagi merupakan pengungsi yang diterima serta diberi kewarganegaraan. Pengungsi Suriah yang datang ke Turki adalah pengungsi yang meninggalkan negaranya untuk mencari perlindungan di negara lain yang dianggap aman dari ancaman. Para pengungsi tersebut mencari perlindungan ke negara yang lebih aman. Turki merupakan negara yang menampung pengungsi terbesar di dunia. Jumlah pengungsi Suriah di Turki pada tahun 2018 hampir mencapai 3,6 juta orang (UNHCR, 2018). Pengungsi yang diterima namun tidak mendapatkan status kewarganegaraan Turki tetap mendapatkan hak-hak nya. Pemerintah Turki mengesahkan hukum tentang suaka pertama dan fokus kepada hak-hak pengungsi yaitu *Law on Foreign and International Protections* (LFIP) atau UU orang asing dan Perlindungan Internasional. LFIP ini mengatur mengenai perlindungan terhadap orang asing, asylum ataupun pengungsi ((3RP) Regional Refugee and Resilience Plan 2015 - 2016 in response to the Syria Crisis, 2016). LFIP memberikan legitimasi hukum tentang bagaimana para pengungsi memperoleh haknya secara benar dalam mengakses berbagai layanan publik (seperti asuransi kesehatan, pendidikan, dan mencari pekerjaan di Turki). Semua hak akses yang diberikan oleh Turki dianggap sebagai subsidi.

Teori *citizenship migration* mengandung dua konsep, yaitu imigrasi dan kewarganegaraan. Secara harfiah, migrasi adalah perpindahan individu atau kelompok dari suatu daerah ke daerah lain, yang dapat bersifat permanen atau sementara. Selain itu, menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) migrasi adalah perpindahan tempat tinggal dari satu unit administrasi ke unit administrasi lainnya.

Menurut T.H Marshall, kewarganegaraan adalah anggota penuh dari suatu komunitas berdasarkan tiga elemen: hak sipil, politik, dan sosial.

Hak sipil mengacu pada kebebasan pribadi, kebebasan berbicara, dan hak atas keadilan. Hak politik, yaitu hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan atau agenda politik. Hak sosial mengacu pada hak atas kesejahteraan pada ekonomi dan keamanan. Penetapan kewarganegaraan dibagi menjadi tiga unsur yaitu keturunan, tempat lahir dan kewarganegaraan atau naturalisasi. Unsur keturunan dari menunjukkan bahwa kewarganegaraan orang tua merupakan faktor yang menentukan kewarganegaraan anak. Unsur tempat lahir menunjukkan bahwa kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh tempat lahir seseorang. Unsur yang terakhir yaitu kewarganegaraan, berarti warga negara asing dapat mengajukan permohonan untuk menjadi warga negara suatu negara tertentu. Teori *citizenship migration* ini menjelaskan bagaimana kewarganegaraan melibatkan proses penciptaan generatif dunia baru, identitas dan model kepemilikan. Dalam teori ini, imigran menuntut hak dan pengakuan dari negara tempat mereka tinggal. Teori ini menekankan bahwa negara memberikan hak atau perlindungan imigran (Nyers, 2015).

Dalam teori *citizenship migration*, pengungsi Suriah merupakan kewarganegaraan atas unsur kewarganegaraan dimana pengungsi Suriah merupakan warga negara asing yang menginginkan hak untuk tinggal dan menetap di Turki. Turki memberikan status kewarganegaraan kepada 30.000 warga Suriah pada tahun 2018. Jumlah tersebut masih seperkecil dari total pengungsi yang berada di Turki. Turki memberikan status kewarganegaraan tersebut tidak dengan cuma-cuma, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh warga Suriah, diantaranya yaitu warga Suriah yang tidak pernah terlibat dan terikat dengan kegiatan terorisme, mampu memberikan sumbangsih untuk Turki, dan menciptakan jembatan antara Turki dan Suriah. Perbedaan hak yang didapatkan antara pengungsi yang mendapatkan kewarganegaraan dengan pengungsi yang tidak mendapatkannya diantaranya yaitu hak mengikuti pemilihan umum. Hak tersebut hanya bisa didapatkan oleh warga negara yang memiliki status kewarganegaraan.

Teori *The Securitization of Migration* atau Sekuritisasi Migrasi adalah hipotesis yang memperjelas gambaran perkembangan individu melintasi batas-batas suatu negara dan juga merupakan suatu tatanan permintaan yang mendasari setiap perkembangan yang dilakukan. Teori ini diisolasi menjadi dua kategori, yaitu Kategori Institusional (*Institutional Category*) dan Kategori Praktik Keamanan (*Security Practice Category*). *Institutional Category* menjelaskan bahwa konstitusi merupakan seperangkat indikator yang menawarkan sekuritisasi migrasi secara berpasangan yang dilakukan dengan cara menghubungkan antara satu hal dengan hal lainnya yang memiliki kesamaan pada institusi pemerintah. Kategori Institusional dikelompokkan menjadi tiga hal, antara lain: (1). *Legal Indicator*, dalam penanda ini hukum berperan penting dalam sekuritisasi pergerakan. Setiap negara harus memiliki pedoman hukumnya sendiri yang mencakup tujuan, prosedur migrasi seorang imigran, serta upaya untuk mengelola bahaya yang mungkin ditimbulkan oleh orang asing (pengungsi) yang memasuki negara mereka. (2). *Policy Statement Indicator*, merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah suatu negara merupakan pendekatan yang dilakukan oleh otoritas publik suatu negara terkait dengan interaksi relokasi yang biasanya akan menimbulkan masalah pada keamanan bagi negara tersebut, sehingga dapat menjadi suatu ancaman seperti migrasi ilegal serta terorisme transnasional. (3). *Saliency Indicator*, indikator ini sangat berkaitan dengan hubungan antara migrasi dan keamanan serta seberapa erat hubungan antara kedua hal tersebut, misalnya ketika masalah yang berhubungan dengan migrasi menjadi kebutuhan atau prioritas dalam kebijakan (Bourbeau, 2011).

Kemudian dalam *Security Practice Category* menjelaskan mengenai teknik atau tindakan yang dilakukan terkait dengan keamanan pada migrasi. Implementasi kebijakan keamanan migrasi tidak hanya bergantung pada undang-undang dan kebijakan saja, namun praktik keamanan juga sangat penting dalam proses migrasi suatu negara. *Security Practice Category* terbagi menjadi dua indikator utama: (1). *Interdiction Indicator* atau indikator pencegahan, bertujuan untuk menghentikan, mengalihkan dan mencegah arus migrasi yang ada dalam rangka menjaga keamanan nasional. (2). *Detention Indicator* atau indikator penahanan, indikator ini

diterapkan ketika imigran melakukan ancaman atau perbuatan tercela, mereka akan mendapatkan proses hukum untuk memberikan efek jera terhadap para pelaku kejahatan (Bourbeau, 2011). Teori ini berusaha untuk memasukkan suatu sistem migrasi ke dalam suatu kerangka keamanan atau dengan kata lain bagaimana migrasi dapat menjadi bagian dari keamanan. Teori tersebut juga menjelaskan bahwa jika keamanan migrasi suatu negara apabila dikendalikan dengan baik dan benar maka dapat mengurangi kemungkinan terjadinya ancaman serta pelanggaran yang mungkin saja datang dari para imigran.

Dapat dilihat lebih lanjut, terkait dampak dari pemerintah Turki mengambil kebijakan pintu terbuka (*open door policy*) untuk pengungsi Suriah dianalisis menggunakan teori sekuritisasi migrasi dengan menggunakan dua kategori yaitu *Institutional* dan *security practice*. Dalam *Institutional Category*, kebijakan tersebut menimbulkan permasalahan keamanan bagi Turki. Terdapat beberapa masalah yang muncul dari datangnya gelombang pengungsi yang begitu besar ke Turki, diantaranya yaitu kemelut politik Turki terus bermunculan dari pihak-pihak yang menentang hadirnya pengungsi di Turki, seperti partai-partai oposisi seperti *People's Republican Party (CHP)* dan *National Movement Party (MHP)*, mereka sangat menentang hadirnya pengungsi Suriah di Turki dan kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*). Selain itu, juga terjadi penolakan dari masyarakat Turki, ditunjukkan melalui demonstrasi diberbagai kota di Turki. Demonstrasi terjadi karena warga Turki beranggapan bahwa pengungsi Suriah sebagai ancaman. Selanjutnya yaitu *Security Practice Category*, dalam kategori ini berhubungan dengan tindakan apa yang diambil oleh pemerintah Turki jika terjadi permasalahan terkait dengan keamanan. Contoh tindakan yang dilakukan oleh pemerintah berupa pemberian hukuman dan denda sesuai dengan undang-undang Turki yang berlaku.

Turki menghadapi gesekan sosial dan politik yang berdampak pada meningkatnya resiko konflik di dalam negeri, konflik sektarian, perbedaan sosial budaya, taraf pendidikan dan tingkat kesehatan pengungsi Suriah yang masuk ke wilayah Turki, beban finansial yang ditanggung oleh Turki dan bertambahnya jumlah kepadatan penduduk di Turki.

#### **D. Hipotesa**

Kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki terhadap pengungsi Suriah berdampak signifikan terhadap kepentingan nasional Turki, terutama dalam bidang politik dan ekonomi.

##### 1. Di bidang politik

Turki dibawah pemerintahan partai AKP yang dipimpin oleh Erdogan harus menghadapi berbagai kritikan baik dari oposisi (MHP dan CHP) maupun rakyat Turki sendiri akibat kebijakan "*Open Door Policy*". Kritikan dari rakyat Turki ditunjukkan melalui demonstrasi penolakan rakyat Turki terhadap pengungsi Suriah yang berada di Turki, demonstrasi ini dilakukan di jalan dan kantor pemerintahan di beberapa daerah di Turki.

##### 2. Di bidang ekonomi

Di bidang ekonomi, terdapat dua dampak dari kebijakan pintu terbuka Turki yaitu Turki mengeluarkan biaya yang sangat besar untuk memenuhi kebutuhan pengungsi. Turki juga mengalami penurunan pada pertumbuhan ekonomi dan pariwisatanya.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dari dampak apa yang ditimbulkan dari kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki untuk pengungsi Suriah terhadap politik dan ekonomi Turki. Selain itu, bertujuan supaya pembaca mengetahui implementasi dari kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki dan alasan yang melatar belakangi Turki menerapkan kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*).

#### **F. Metode Penelitian**

Penulis dalam melakukan penelitian menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif berusaha untuk memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaktif perilaku manusia dalam situasi tertentu (Gunawan, 2013). Metode kualitatif melibatkan pendekatan interpretif dan naturalistic, hal ini berarti bahwa penelitian kualitatif berusaha untuk memahami atau menafsirkan fenomena yang muncul. Dalam teknik pengumpulan data, penulis menggunakan sumber sekunder untuk menjawab pertanyaan penelitian. Sumber sekunder merupakan sumber data yang berasal dari orang lain yang tidak berpartisipasi secara langsung dalam peristiwa yang menjadi objek penelitian. Sumber ini

diperoleh dari buku, jurnal, artikel ilmiah, dokumen, laporan penelitian, surat kabar dan data-data yang dapat diakses melalui media elektronik yang terkait dengan penelitian penulis. Penulis tidak menggunakan sumber primer, karena sulitnya bertemu dengan pihak atau narasumber yang terkait.

## **G. Jangkauan Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis memberikan batasan jangkauan dalam penelitian. Ini sebagai pengingat bagi penulis dalam melakukan penelitian supaya tetap disiplin. Hal ini juga dapat mempermudah penulis dalam melakukan penelitian. Penulis membatasi jangkauan penelitian hanya berfokus pada dampak yang ditimbulkan dari pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki untuk pengungsi Suriah pada tahun 2011-2016. Penulis memilih fokus pada dampak politik dan ekonomi, karena kedua dampak tersebut masih saling berkaitan. Selain itu, banyaknya jumlah pengungsi yang datang ke Turki akan berdampak pada politik dan ekonomi Turki. Penulis memilih batasan tahun dari 2011-2016, dikarenakan pada tahun 2011 merupakan awal dari kebijakan pintu terbuka diterapkan kembali di Turki. Lalu pada tahun 2016 Turki terkena arus gelombang pengungsi Suriah dan menyebabkan krisis diberbagai sektor di Turki.

## **H. Sistematika Penulisan**

### **BAB I**

Berisikan mengenai pendahuluan yang menjadi pintu masuk dalam melakukan penelitian, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka konseptual, hipotesa, tujuan penelitian, metode penelitian, jangkauan penelitian dan sistematika penulisan.

### **BAB II**

Membahas mengenai kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah sebelum adanya *Open Door Policy* (1922-1989), kondisi politik dan ekonomi Turki pintu terbuka (*open door policy*) Turki (2000-2012), kebijakan pintu terbuka (*open door policy*) Turki untuk pengungsi Suriah (2011-2016), alasan yang melatarbelakangi Turki menerapkan kebijakan pintu terbuka (*open door policy*) untuk pengungsi Suriah (2011-2016), dan kondisi

pengungsi Suriah setelah diterapkannya pintu terbuka (*open door policy*) Turki (2011-2016).

#### **BAB IV**

Memaparkan dampak politik dan ekonomi yang dihadapi Turki dari diterapkannya kebijakan pintu terbuka (*Open Door Policy*) Turki untuk pengungsi Suriah.

#### **BAB V**

Berisikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis.