

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Turki saat ini merupakan satu-satunya negara yang menampung pengungsi dari Suriah terbanyak. Pada tahun 2020, tercatat ada lebih dari 3.6 juta pengungsi Suriah yang berada di Turki, dan sekitar 300 ribu dari beberapa negara lain. Jumlah pengungsi di Turki bahkan merupakan jumlah terbanyak dari negara lain di seluruh dunia. Sedang beberapa pengungsi Suriah lainnya tersebar ke Lebanon, Yordania, dan sekitarnya. Ada beberapa pengungsi yang setelah memasuki Turki, kemudian memiliki niat untuk mengadu nasib di Eropa. Namun, tidak semua negara di Eropa siap untuk menerima kedatangan pengungsi. Mereka dikhawatirkan akan menimbulkan permasalahan sosial atau bahkan bisa mengancam keamanan negara.

Penerimaan secara terbuka oleh Turki ini yang memang merupakan kebijakan yang cukup dermawan mengingat jumlah pengungsi yang diterima Turki adalah jumlah terbesar di dunia. Tidak ada negara yang menampung pengungsi dengan jumlah yang sama apalagi melebihi Turki. Banyak negara yang tidak sanggup karena harus melakukan dan mengorbankan banyak hal untuk pengungsi. Ini suatu hal yang wajar karena suatu negara berhak mengutamakan kesejahteraan rakyatnya terlebih dahulu.

Kedatangan pengungsi Suriah bermula pada konflik Suriah yang masih belum kunjung usai hingga menyebabkan terus bertambahnya jumlah pengungsi yang berdatangan dari Suriah ke negara-negara di sekitarnya. Konflik ini berawal dari *Arab Spring* yang terjadi pada tahun 2011 yang menggulingkan presiden Tunisia dan Mesir. Situasi yang memanas itu digunakan sebagai peluang bagi para aktivis yang pro-demokrat di Suriah. Kemudian konflik awal yang terjadi di Suriah tercetus lewat

sebuah demonstrasi damai di Suriah pada bulan Maret 2011 setelah adanya 15 orang anak yang ditangkap dan disiksa karena menulis *graffiti* yang mensupport terhadap konflik *Arab Spring*. Mereka menuntut keadilan dari rezim Al-Assad yang sedang berkuasa. Salah satu diantara anak-anak itu meninggal karena disiksa secara kejam. Pemerintah Suriah yang dipimpin oleh Bashar Al-Assad membunuh ratusan demonstran dan tidak sedikit yang ditangkap dan dipenjarakan.¹

Dan ada juga faktor penting lain yang menjadi penyebab terjadinya *arab spring* di Suriah, yaitu adanya upaya dari Bashar Al-Assad untuk swastanisasi dan reformasi terhadap industri minyak Suriah sehingga hal tersebut bisa membuat lonjakan angka pengangguran dan kemiskinan di Suriah. Dengan begitu banyaknya kekayaan negara yang mengalir ke keluarga Al-Assad dan orang-orang terdekatnya dan juga faktor kemiskinan, pengangguran dan nepotisme yang sangat merugikan mayoritas rakyat Suriah ini jelas menjadi pemicu untuk mengobarkan revolusi.² Tindakan represif aparat mengakibatkan aksi protes bertambah luas hingga ke kota lain di Suriah.

Saat memasuki tahun 2012, kondisi di Suriah makin memanas. Dalam buku *Prahara Suriah: Membongkar Persekongkolan Multinasional* (2013) karangan Dina Y Sulaiman, Bashar Al-Assad memberi instruksi kepada polisi dan militer untuk menghalalkan segala cara guna menghalau aksi protes yang dilakukan masyarakat. Dan seiring waktu berjalan konflik semakin parah karena diwarnai dengan perang saudara yang terjadi antara masyarakat pro-pemerintah dan golongan

¹ Aljazeera, “*Syria’s war explained from the beginning*”.
<https://www.aljazeera.com/news/2018/4/14/syrias-war-explained-from-the-beginning>, diakses pada 7 April 2021.

² Cena, Aprilian, “*Awal Mula Peristiwa Arab Spring di Suriah*”.
<https://jakartagreater.com/awal-mula-peristiwa-arab-spring-di-suriah>, diakses pada 8 Mei 2021.

revolusioner. Serta kemudian di tahun 2014 muncul kelompok oposisi ISIS dan *Jabhat al-Nushra* yang melakukan teror kepada masyarakat dan pemerintahan Suriah.³

Konflik yang berkelanjutan ini menyebabkan masyarakat sipil menjadi korban dan mau tak mau demi menghindari itu harus pindah dari lokasi konflik. Beberapa masyarakat masih memutuskan untuk tetap tinggal di dalam negeri namun tanpa perlindungan, beberapa lainnya mengungsi ke negara terdekat dari Suriah. Para imigran yang terpaksa keluar dari Suriah demi mencari keamanan, kenyamanan dan keselamatan mendatangi wilayah sekitar Suriah. Kebanyakan masih berada di wilayah Timur Tengah karena tidak adanya akses untuk menjauh dari Suriah terutama karena mereka terpaksa dan tidak mungkin membawa begitu banyak persiapan.

Merespon konflik ini, Turki mengambil kebijakan *Open Door Policy* dengan maksud membuka pintu seluas-luasnya untuk para pengungsi Suriah. Pada tahun pertama konflik berlangsung saat kebijakan ini masih belum diambil, pengungsi Suriah datang dengan mendapatkan perlindungan sementara dan dianggap sebagai tamu. Kemudian setelah kebijakan *Open Door Policy* diambil pada tahun 2013, Turki menerima sekitar 1,2 juta jiwa pengungsi Suriah. Hingga pada 2020, jumlah pengungsi Suriah yang berada di Turki ada lebih dari 3 juta jiwa.

Penerimaan pengungsi memang terkesan mudah jika hanya dilihat sekilas. Namun harus ada banyak pertimbangan sebelum akhirnya memutuskan untuk menerima kedatangan para pengungsi ke dalam negara. Ada beberapa hak yang harus diberikan Turki atau sebuah negara yang memutuskan siap untuk menerima pengungsi, antara lain; keamanan, suaka, tempat tinggal sementara,

³ Prabowo, Gama. “*Sejarah Terjadinya Konflik di Suriah*”. <https://www.kompas.com/skola/read/2020/12/02/143230769/sejarah-terjadinya-konflik-di-suriah?page=all>, diakses pada 8 Mei 2021.

makanan dan minuman bersih, air dan sejumlah keperluan pokok lainnya.

Namun tidak sepenuhnya rakyat Turki menerima kedatangan pengungsi Suriah. Sempat ada survey yang menunjukkan bahwa ada rasa takut terhadap para pendatang non-warga Turki ini lalu juga muncul tagar *No Syrian in Turkey* yang diikuti unjuk rasa oleh beberapa masyarakat Turki yang semakin menjelaskan bahwa ada respon negatif dari dalam negeri.⁴ Ini merupakan salah satu hal yang ditakutkan akan terjadi jika suatu negara menerima kedatangan pengungsi. Mungkin juga ini menjadi alasan kenapa banyak negara yang menolak kedatangan pengungsi ke negara mereka. Akan muncul ketimpangan sosial dikarenakan pengungsi Suriah akan ikut diurus sebagai mana rakyat Turki. Kekhawatiran yang wajar dan juga menjadi aspek yang harus dipertimbangkan oleh seorang pemimpin atau sebuah negara sebelum mengambil suatu keputusan.

Dengan hak-hak pengungsi yang sudah diatur oleh UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), rakyat nantinya mau tidak mau menerima jika harus berbagi tempat, berbagi makanan, berbagi kenyamanan dengan para pengungsi. Luas teritori Turki yang cukup luas tetap cukup lenggang setelah dibangunnya kamp pengungsi di sejumlah tempat. Namun, harus ada perhatian juga pertimbangan ke sektor lain yang akan terkena dampak seperti keamanan nasional atau sektor ekonomi.

B. Rumusan Masalah

Dengan tujuan untuk menelaah topik, penulis merumuskan rumusan masalah, **Apa faktor yang mendorong Turki, di bawah kepemimpinan Erdogan melakukan kebijakan *Open Door Policy*?**

⁴ BBC. "*Turkey protest in Istanbul over Syrian refugees*".

<https://www.bbc.com/news/world-europe-28926956>, diakses pada 10 Januari 2022

C. Kerangka Teoritis

Untuk menjawab pertanyaan dalam rumusan masalah dan menganalisa kasus ini, penulis akan menggunakan **Model Aktor Rasional**.

Politik luar negeri merupakan gambaran atau bentuk realitas dari apa yang terjadi di dalam negeri dan juga dipengaruhi situasi di kancah internasional. Pernyataan ini diperkuat oleh James N. Rosenau yang memaparkan bahwa kajian tentang kebijakan luar negeri suatu negara akan dihadapkan dengan kondisi atau situasi yang cukup kompleks karena berkaitan dengan kebutuhan eksternal yakni apa yang menjadi kepentingan nasional negara tersebut dan kehidupan internal yang harus dipertahankan, Sehingga kedua aspek tersebut akan sangat mempengaruhi keputusan pengambilan kebijakan luar negeri.

Proses pengambilan kebijakan menurut Graham T. Allison dalam karyanya yang berjudul *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, secara teori kebijakan sangat dipengaruhi dengan adanya faktor politik internal atau domestik dan faktor eksternal atau internasional. Allison memaparkan setidaknya terdapat 3 model yang bisa mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Tiga model yang dimaksudkan oleh Allison yaitu model aktor rasional, model proses organisasi dan model politik-birokratik.

Untuk menjelaskan faktor di balik kebijakan *Open Door Policy* yang Turki ambil, penulis akan menggunakan model yang pertama yaitu model aktor rasional. Dalam paham rasionalism, tindakan yang diambil sebuah negara dapat dianalisa dengan asumsi bahwa negara pengambil kebijakan sudah mempertimbangkan semua pilihan yang ada dan mengambil kebijakan atau bertindak secara rasional guna memaksimalkan keuntungan yang bisa didapat.

Model Aktor Rasional atau *The Rational Actor Model* menekankan bahwa proses pengambilan kebijakan

akan melewati tahapan penentuan goals, alternatif/pilihan lain, konsekuensi dan pilihan keputusan. Model ini juga menyatakan bahwa keputusan yang nanti diambil merupakan suatu pilihan rasional yang didasari pertimbangan rasional dan penghitungan terkait untung rugi, yang bisa diyakini akan menghasilkan keputusan yang matang dan tepat.

Kebijakan luar negeri menurut Allison merupakan bentuk penerapan dari tindakan rasional yang dilakukan para aktor internasional. Yang berarti pengambilan keputusan politik luar negeri dalam paham rasionalism digambarkan sebagai suatu proses intelektual yang dilakukan oleh suatu aktor, adapun pemerintah negara merupakan aktor dengan perilaku bernalar dan terkoordinasi. Teori model aktor rasional ini bertumpu pada tahapan penentuan tujuan, alternatif, pilihan, konsekuensi, dan pilihan akhir dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam penjabarannya, Turki memiliki *political interest* yang menjadikannya faktor terkuat pengambilan keputusan. Turki sedang berada dalam tahapan negosiasi keanggotaan Uni Eropa. Dengan menjadi anggota Uni Eropa, ada banyak manfaat dan keuntungan yang bisa diraih, beberapa diantaranya mata uang yang tidak rentan fluktuasi nilai tukar, bisnis dengan konsep perdagangan bebas, hingga kemudahan untuk warga Turki mendapat akses pendidikan di negara anggota Uni Eropa lainnya.

Namun, dalam prosesnya Turki mendapati hambatan. Turki sudah menjalankan berbagai opsi yang menjadi syarat untuk menjadi anggota Uni Eropa, hal yang menjadi hambatan paling besar adalah *track record* Turki yang buruk di sektor HAM. *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah menjadi pilihan terbaru Turki guna mendapatkan *interest* yang diinginkan. Kewaspadaan pemerintah Turki terhadap permasalahan keamanan dan juga ekonomi yang diduga kuat berdampak karena *arab spring* yang terjadi di Suriah ini bukanlah merupakan satu-satunya alasan Turki menerima kehadiran para pengungsi.

Turki mengambil opsi yang cukup resiko demi mendapatkan keuntungan yang diinginkan. Aspek yang mungkin bermasalahan seiring dengan kedatangan pengungsi Suriah adalah Keamanan, Stabilitas Ekonomi dan Luas Teritori. Di sektor keamanan, pengungsi Suriah adalah warga dari negara yang sedang terjadi konflik, antara Rezim Al-Assad dan warga Suriah yang kontra terhadapnya. Keberadaan ISIS di dalam konflik Suriah juga menambah kekhawatiran jika saja diantara para pengungsi Suriah yang datang ada anggota teroris yang ikut menyamar. Stabilitas ekonomi akan terpengaruh karena negara penerima mempunyai kewajiban memberikan pelayanan baik berupa makan minum, fasilitas kesehatan, pendidikan, infrastruktur untuk para pengungsi tentu akan memakan dana yang tidak sedikit. Infrastruktur dan segala fasilitas yang dibangun khusus untuk pengungsi termasuk kamp pengungsian akan mengorbankan banyak tempat di teritori Turki.

Kesejahteraan warga lokal Turki pun jelas akan menjadi taruhan. Pihak kontra kebijakan *Open Door Policy* jelas akan mengungkit terkait hal-hal yang dikorbankan pemerintah untuk penerimaan pengungsi Suriah. Dan jika di masa mendatang akan ada dampak buruk yang terjadi terkait keamanan, ekonomi atau masalah lainnya, Turki akan mengalami kerugian yang sangat besar sedang pengembalian, penolakan, atau pendeportasian pengungsi adalah hal yang dilarang dalam Konvensi 1951 yang melindungi hak para pengungsi. Dalam pandangan Rasionalism, Turki dianggap sudah memikirkan hal ini matang-matang dan mempertimbangkan kemungkinan apa yang akan terjadi setelah pengambilan kebijakan *open door policy* atas pengungsi Suriah ini.

D. Hipotesa

Hal yang menjadi asumsi dasar untuk menjelaskan adanya faktor dalam pengambilan kebijakan *open door*

policy oleh Turki terhadap pengungsi Suriah adalah keinginan Turki untuk menjadi negara anggota Uni Eropa. Turki di bawah kepemimpinan Recep Tayyip Erdogan ingin menjadikan *open door policy* sebagai bukti bahwa Turki layak menjadi bagian dari Uni Eropa. Sebagaimana hingga saat ini status permohonan keanggotaan Turki yang masih urung terwujud dikarenakan Uni Eropa menolak sebab citra Turki yang buruk terkait HAM. Sehingga pengambilan kebijakan *open door policy* yang disertai kesepakatan UE-Turki terkait migran dinilai akan lebih menguntungkan Turki meski penerimaan pengungsi tentu akan menimbulkan permasalahan baru dan kerugian untuk Turki.

E. Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan analisis dan metode kualitatif dengan mengumpulkan data dan informasi dari sumber yang dapat dipercaya seperti buku dan jurnal. Penulis percaya bahwa metode ini adalah cara yang efektif untuk mendukung penulis dalam menulis argumentasi.

1.) Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan analisis data dan metode penelitian kualitatif yang mengamati seperti apa alasan yang dimiliki Turki dengan mengambil kebijakan *open door policy*.

2.) Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan metode studi pustaka dari buku-buku, jurnal, dan artikel yang terkait dengan topik. Data berbasis internet akan memiliki peran penting dalam penelitian ini untuk mengumpulkan data dan menjaga pembaruan dengan informasi.

F. Lingkup Penelitian

Penelitian ini akan menjelaskan tentang seperti apa dasar alasan yang menjadi faktor dalam melakukan *open door policy* terhadap pengungsi Suriah yang merupakan kebijakan luar negeri Turki tahun 2011-2020.

G. Sistematika Penulisan

Dalam rangka untuk melanjutkan penelitian ini, penulis membagi skripsi dalam bab yaitu:

Bab I, Bab ini berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, kerangka teoritis, pertanyaan penelitian, hipotesa, metode penelitian, lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II, menerangkan tentang kronologi masuknya pengungsi Suriah ke Turki, yang bermula ketika *Arab Spring*, penjelasan kebijakan *open door policy*. Dalam bab ini juga akan dipaparkan mengenai Konvensi Geneva pada tahun 1951 yang membahas tentang status pengungsi serta perjanjian Turki dengan Uni Eropa dalam menangani gelombang pengungsi Suriah.

Bab III, akan menjelaskan alasan yang mempengaruhi Turki dalam pengambilan kebijakan *open door policy* terhadap pengungsi Suriah, dengan mengaitkan Turki dan Uni Eropa yang memiliki kesepakatan untuk penanganan pengungsi Suriah.

Bab IV, berisikan kesimpulan mengenai keanggotaan Uni Eropa yang menjadi faktor yang mempengaruhi Turki di bawah kepemimpinan Erdogan mengambil kebijakan *open door policy* terhadap pengungsi Suriah.