

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tahun 2016, dunia tengah menghadapi arus perpindahan manusia terbesar pascaperang Dunia II, di mana hampir 60 juta orang¹ menjadi pengungsi² di seluruh dunia.³ Pengungsi menjadi salah satu isu dalam dunia internasional karena jumlahnya terus mengalami peningkatan dan membutuhkan perhatian khusus dunia internasional. Kemunculan pengungsi disebabkan oleh keadaan yang memburuk dalam ranah politik, ekonomi, dan sosial suatu negara, sehingga memaksa masyarakatnya meninggalkan negara tersebut untuk mencari perlindungan.⁴ Keberadaan pengungsi memunculkan reaksi dari negara yang menjadi tujuan pengungsi. Setiap negara berbeda dalam menerapkan kebijakannya terhadap pengungsi. Tulisan ini mencoba menganalisis kebijakan yang diambil negara dalam menghadapi pengungsi serta mengapa kebijakan tersebut dipilih oleh negara yang bersangkutan.

Salah satu penyumbang arus pengungsi terbesar di dunia adalah pengungsi Suriah yang disebabkan oleh adanya konflik yang terjadi di Suriah. Konflik Suriah terjadi pada tahun 2011, selain merupakan dampak dari adanya fenomena

¹World Bank, "Turkey's Response to the Syrians Refugee Crisis and Road Ahead", (Washington DC: World Bank, 2015), hal. 2

²Menurut Konvensi 1951 definisi pengungsi adalah *(who) owing to (a) well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country.* Dalam Parliament of Australia, "the Problem with the 1951 Refugee Convention", http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp0001/01RP05 (diakses pada tanggal 24 Januari 2017).

³World Bank, *ibid.*

⁴Winner Nabilla JatyPutri, *Penerapan Prinsip Non-Discrimination bagi Pengungsi Rohingya di Indonesia*, (Skripsi: Universitas Airlangga, 2015), hal. 1.

*Arab Spring*⁵ di kawasan Timur Tengah, konflik juga diakibatkan oleh munculnya gerakan perlawanan yang dilakukan kepada pemerintah Suriah yang di pimpin oleh Bashar Al-Assad dengan kelompok koalisi pembebasan Suriah atau *Free Syrian Army* (FSA).⁶ Konflik yang terjadi di Suriah saat ini tidak bisa dideskripsikan sebagai konflik tunggal semata karena telah melibatkan berbagai macam aspek yang melebihi dari sekedar ketegangan antara kelompok pemberontak dan pemerintah, namun di dalamnya juga termasuk ketegangan antar etnis, keterlibatan negara-negara yang memiliki kepentingan di dalamnya seperti Amerika Serikat dan Rusia, kelompok jihad khususnya *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) dan kelompok teroris lainnya.⁷

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyatakan lebih dari 220.000 orang tewas dalam konflik yang terjadi di Suriah.⁸ Selain itu, berdasarkan laporan PBB pada Maret 2015, total perkiraan kerugian ekonomi sejak terjadinya konflik adalah sekitar 202,6 juta US dollar dengan 70% dari masyarakat Suriah hidup dalam kemiskinan; 30% dalam kemiskinan ekstrem. Sektor pendidikan, kesehatan, dan sistem kesejahteraan sosial di Suriah juga dalam keadaan lumpuh.⁹ Menurut *United Nations Children's Fund* (UNICEF), lebih dari 5,6 juta anak Suriah menghadapi situasi yang lebih menyedihkan di dalam negaranya sendiri.

⁵*Arab Spring* merupakan suatu ekspresi musim semi bagi demokratisasi di dunia Arab. Gelombang protes diawali dari Tunisia kemudian menjalar ke Mesir, Libya, Yaman, Bahrain, dan yang saat ini yang tengah bergejolak adalah Suriah. Dalam Danu Eko Agustinova, "Latar Belakang dan Masa Depan Libya Pasca Arab Spring", *Jurnal Pendidikan Sejarah*, Vol.10, No.2, hal.121.

⁶Ulviyye Aydin, "The Syrian Refugee Crisis: New Negotiation Chapter in European Union-Turkey Relations", *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences*, (Izmir University:Turkey, 2016), Vol.19, No.2, hal.103.

⁷*Ibid*,hal.105.

⁸United Nation Development Programme, *Syria: Alienation and Violence, Impact of Syria Crisis Report 2014*, (New York: United Nation Development Programme,2015),hal.9.

⁹United Nation Development Programme, *Ibid*

Anak-anak Suriah terancam kehilangan masa depan karena akses pendidikan yang terputus serta tempat tinggal mereka yang hancur.¹⁰

Gejolak peperangan dan rentannya serangan kekerasan dari pihak yang saling bertikai memunculkan fenomena mengungsinya warga Suriah ke negara-negara yang berada di sekitar Suriah di mana lebih dari sembilan juta warga Suriah mengungsi baik di dalam negeri maupun ke luar negeri karena ketidakamanan yang terjadi hingga tahun 2016.¹¹ Suriah pada akhirnya menjadi salah satu negara dengan pengungsi terbanyak di dunia. Lebih dari setengah atau sekitar 54% dari populasi pengungsi dunia berasal dari tiga negara yaitu Suriah 4,9 juta pengungsi, Afganistan 2,7 juta pengungsi dan Somalia 1,1 juta pengungsi¹², sementara 46% lainnya berasal dari negara-negara lainnya di dunia.

Keberadaan pengungsi senantiasa dilihat sebagai ancaman terhadap stabilitas ekonomi, politik, kedaulatan negara, dan bahkan identitas kebangsaan.¹³ Pada umumnya negara-negara yang menjadi tujuan para pengungsi memberikan respon dengan perubahan-perubahan kebijakan yang dengan sengaja meniadakan akses pengungsi ke berbagai fasilitas mendasar dan penghidupan yang layak dengan tujuan mengeluarkan kembali para pengungsi dari negara mereka. Perpindahan pengungsi tidak saja mendefinisikan kembali identitas sosial mereka,

¹⁰ Heppy Ratna, "UNICEF: 14 juta Anak Menderita Akibat Konflik di Suriah-irak", diakses melalui <http://www.antaranews.com/berita/484942/unicef-14-juta-anak-menderita-akibat-konflik-di-suriah-irak> diakses pada 25 Juni 2016

¹¹Adriyani Pujayanti," Isu Pencari Suaka dan Kebijakan Uni Eropa", Vol.VII, P3DI (Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi),2015,hal.5.

¹²United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends Forced Displacement in 2015*, (Genewa: UNHCR,2015),hal.3.

¹³Barry Buzan, Ole Weaver, & Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder: Lynne Rienner Publisher,1998),119-140 dalam Pierre Marthinus, *Aktivisme Pengungsi Irak di Amerika Serikat dalam Pendekatan Abject Cosmopolitanism pada Periode 2003-2006*,(Skripsi: Universitas Indonesia,2009) ,hal.1.

dari warga negara menjadi bukan warga negara, namun juga mendefinisikan kembali identitas ekonomi mereka yang seringkali menyebabkan menurunnya standar hidup para pengungsi dibandingkan dengan standar hidup mereka sebelumnya di negara asal mereka. ¹⁴



Respon negara-negara yang berada di sekitar kawasan yang menjadi tujuan warga Suriah beragam dalam menanggapi masuknya arus warga Suriah yang meninggalkan negara mereka untuk mencari perlindungan. Mayoritas negara-negara Eropa cenderung enggan menerima pengungsi, menahan laju pengungsi masuk ke negaranya, dan mengatasi penyebab masuknya pengungsi dengan menggunakan pilihan militer. Amerika Serikat, sebagai negara *superpower*, hanya merujuk pada sumbangan sebesar empat miliar dollar USD untuk bantuan pengungsi. Hal ini lebih terkait kekhawatiran akan masuknya militan dari ISIS atau *Al Qaeda* masuk ke negaranya dengan kedok mencari suaka jika Amerika Serikat menempuh pilihan untuk menampung pengungsi Suriah tersebut.

Sementara, sekutu Eropa di Arab yang tergabung dalam *Gulf Cooperation Council (GCC)*¹⁵ atau Dewan Kerja sama Teluk, yaitu Qatar, Uni Emirat Arab, Arab Saudi, Kuwait, Oman, dan Bahrain juga tidak menawarkan tempat untuk pengungsi meskipun negara-negara tersebut memiliki kemampuan

¹⁴Pierre Marthinus, *Aktivisme Pengungsi Irak di Amerika Serikat dalam Pendekatan Abject Cosmopolitanism pada Periode 2003-2006*, (Skripsi: Universitas Indonesia, 2009), hal.2.

¹⁵*Gulf Cooperation Council (GCC)* adalah aliansi politik dan ekonomi dari enam negara-Arab Timur Tengah yaitu Saudi Arabia, Kuwait, Uni Emirat Arab, Qatar, Bahrain, dan Oman. GCC didirikan di Riyadh, Saudi Arabia, pada bulan Mei 1981. Tujuan dari GCC adalah untuk mencapai persatuan di antara anggotanya berdasarkan tujuan bersama mereka dan identitas politik dan budaya yang sama, yang berakar pada keyakinan Islam. Dalam Kementerian Perdagangan Indonesia, "Sistem Klasifikasi GCC", diakses melalui http://inatrim.kemendag.go.id/id/product/detail/sistem-klasifikasi-gulf-cooperation-council-gcc_840/?market=ar. (Diakses pada 26 Januari 2016)

secara ekonomi untuk melakukan hal tersebut.¹⁶ Sebagian besar negara-negara dunia, enggan menerima pengungsi Suriah karena kekhawatiran akan menciptakan *pull factor* untuk menarik lebih banyak pengungsi untuk datang ke negaranya.¹⁷



Sumber: The Center for Public Integrity, Map: Syria and neighboring countries. Diakses melalui : <https://www.publicintegrity.org/2013/01/17/12041/map-syria-and-neighboring-country>

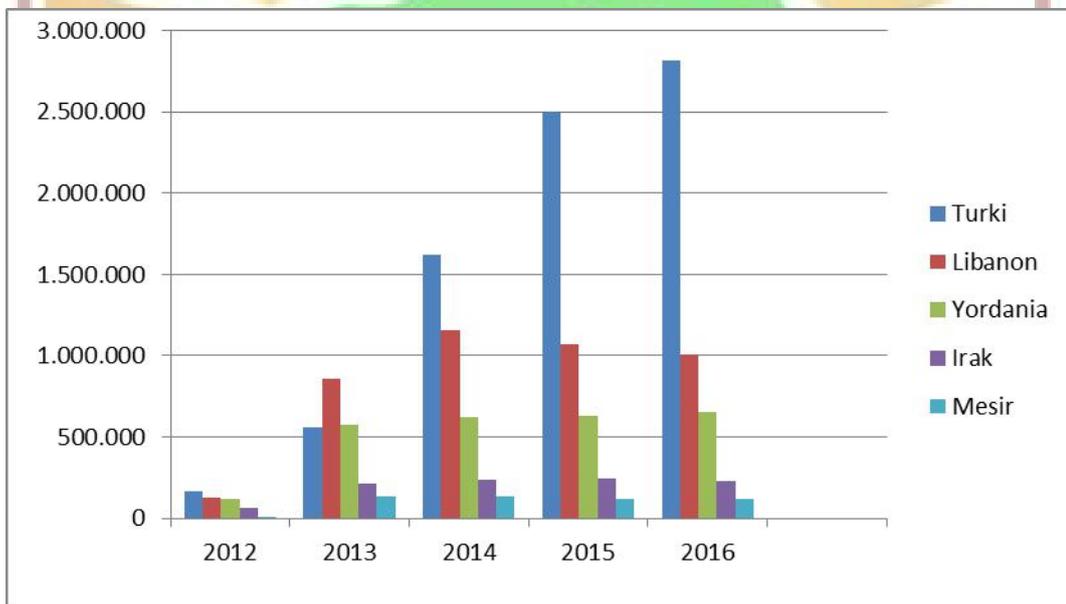
Peta di atas menunjukkan negara-negara yang berbatasan langsung dengan Suriah dan negara-negara yang menjadi tujuan pengungsi Suriah. Pasca terjadinya konflik, pengungsi Suriah menuju negara-negara yang berbatasan langsung dengan Suriah seperti Turki, Libanon, Yordania, Irak, dan Mesir. Negara tetangga Suriah, seperti Libanon dan Yordania, turut berpartisipasi dalam menampung pengungsi Suriah dari awal terjadi konflik di Suriah. Namun, karena adanya keterbatasan kapasitas baik secara geografis maupun ekonomi, kedua negara tersebut akhirnya memutuskan untuk menghentikan arus pengungsi yang

¹⁶Adriyani Pujayanti,*Ibid*,hal. 6.

¹⁷*Ibid*,hal.7.

masuk ke negara mereka. Begitupun dengan Mesir dan Irak yang pada awalnya juga berpartisipasi dalam menampung pengungsi Suriah, akhirnya memilih untuk menutup negara mereka terhadap pengungsi karena adanya pergolakan politik di dalam negara mereka dan hal tersebut berpotensi mengancam keamanan pengungsi Suriah di negara mereka.¹⁸

Grafik 1.1 Data Perbandingan Jumlah Pengungsi Suriah di Negara Tetangga Suriah (2012-2016)



Sumber: UNHCR, Syria Regional Refugee Response. Diakses melalui <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Berdasarkan data di atas, dapat disimpulkan bahwa Turki merupakan negara tetangga Suriah yang menerima pengungsi Suriah dengan jumlah terbanyak di antara negara tetangga lainnya. Hingga tahun 2016, Turki

¹⁸Nicole Ostrand, "The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United State", *Journal on Migration and Human Security*, Vol.3, No.3, 2015,hal.262-263.

menampung kurang lebih 2,7 juta pengungsi Suriah. Jumlah tersebut merupakan 15% dari total populasi Suriah sebelum terjadinya konflik.¹⁹

Turki sebagai salah satu negara yang berbatasan dengan Suriah menerapkan kebijakan berbeda dibandingkan dengan negara-negara kawasan maupun tetangga Suriah lainnya. Hal tersebut ditunjukkan dengan kesediaan Turki menerima pengungsi Suriah untuk masuk ke negaranya sejak gelombang pertama kedatangan pengungsi melalui *Open Door Policy*. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang disampaikan oleh Menteri Luar Negeri Turki, Ahmet Davutoglu:

*“Therefore, since beginning the conflict, we maintained an “open door” policy for Syrians fleeing from the violence in their country. Turkey strictly complies with the principle of non-rejection at the border and in accordance with international refugee law, provides Syrians with temporary protection without any discrimination”*²⁰

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa Turki menerima pengungsi Suriah dan menerapkan prinsip tidak adanya pemulangan secara paksa terhadap pengungsi Suriah dan komitmen untuk memberikan bantuan kemanusiaan terhadap pengungsi Suriah yang berada di Turki. Selain itu, Ahmet Davutoglu juga , menyatakan *“We, in Turkey, open our doors to every Syrian who runs for safety, regardless of his or her religion, sect or ethnicity. We embrace every*

¹⁹Ministry of Foreign Affairs Republic of Turkey, Speech by H.E Mevlut Cavusoglu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the Round Table Meeting on International Cooperation on Migration and Refugees at the sidelines of United Nations General Assembly, 19 September 2016, New York. Diakses melalui http://www.mfa.gov.tr/speech-by-h_e_-mevl%C3%Bct-%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu_-minister-of-foreign-affairs-of-turkey_-at-the-round-table-meeting-on-international-cooperation-on-migration-and-refugees-at-the-sidelines-of-united-nations-general-assembly_-19-september-2016_-new-york.en.mfa (diakses pada 25 Januari 2017)

²⁰Ministry of Foreign Affairs Republic of Turkey, Address by H.E. Ahmet Davutoglu, Minister of Foreign Affairs of Turkey, at the High Level Segment Meeting the 64th Excom Meeting of UNHCR, Geneva, 30 September 2013. Diakses melalui http://www.mfa.gov.tr/address-by-h_e_-ahmet-davutoglu_-minister-of-foreign-affairs-of-turkey_-at-the-high-level-segment-meeting-during-the-64th-excom.en.mfa. (diakses pada 25 Januari 2017).

Syrian”.²¹ Pernyataan tersebut mempertegas sikap terbuka Turki dalam menerima pengungsi Suriah.

Open Door Policy mulai diterapkan pada April 2011 sebagai respon terhadap kedatangan pengungsi Suriah yang ingin memasuki Turki. Kemudian, pada Oktober 2011, Turki memberikan kesempatan pengungsi Suriah *temporary protection status* guna menjamin tidak adanya paksaan untuk pulang ke negara asal, dan tidak membatasi durasi pengungsi untuk tinggal di Turki.²² Dalam penerapan *Open Door Policy*, Turki menjadi negara yang membuka pintu perbatasan terpanjang bagi pengungsi Suriah.²³ Pada saat gelombang pertama pengungsi Suriah pada April 2011, pemerintah Turki mengambil langkah dengan membentuk *Prime Minister’s Disaster and Emergency Management Presidency* (AFAD), sebagai badan utama yang bertanggungjawab terhadap pengungsi di mana sebelumnya Turki tidak memiliki badan khusus dalam menangani pengungsi.²⁴

Pemerintah Turki memfasilitasi pengungsi Suriah dengan kamp-kamp pengungsian yang berkualitas. Semua kamp pengungsian dilengkapi dengan pusat

²¹Ministry of Foreign Affairs Republic of Turkey, Speech Delivered by Mr.Ahmet Davutoglu, Minister of Foreign Policy Affairs of the Republic of Turkey at the UN Security Council,30 Augustus 2012, New York. Diakses melalui http://www.mfa.gov.tr/speech-delivered-by-mr_-ahmet-davuto%C4%9Flu_-minister-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-turkey-at-the-un-security-council_30-august-2012_-new-york.en.mfa (diakses pada 25 Januari 2017)

²²Souad Ahmadoun, “Turkey’s Policy Toward Syrian Refugees”, *SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik) Comments*, 2014,hal.1.

²³Ministry of Interior of Republic of Turkey, Directorate General of Migration Management, “Syrian National Benefeting from Temporay Protection in Turkey”, 09/07/2015 http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097 (diakses pada 13 Juni 2016)

²⁴Amnesty International, “Struggling to Survive Refugee from Syria in Turkey”, (London: Amnesty International), 2014, hal.6.

pengobatan, sekolah, fasilitas hiburan, dan pusat pelatihan kejuruan.²⁵ Bahkan menurut laporan *International Crisis Group*, kamp pengungsian yang disediakan pemerintah Turki terhadap pengungsi Suriah merupakan kamp pengungsian terbaik yang pernah ada.²⁶

Perindungan terhadap pengungsi Suriah diberikan pemerintah Turki melalui *Syrians under Temporary Protections* (SuTPs). Di bawah regulasi SuTPs, pengungsi Suriah mendapatkan fasilitas berupa akses kesehatan, layanan kesehatan gratis dan obat-obatan bagi pengungsi Suriah yang terdaftar di negara tersebut. Selain itu, 780.000 operasi telah dilakukan terhadap pengungsi Suriah, 20.2 juta layanan rawat jalan, dan 940.000 warga Suriah dirawat di rumah sakit Turki.²⁷

Pemerintah Turki juga memberikan fasilitas pendidikan bagi anak-anak Suriah. Bahkan, pendidikan selalu menjadi prioritas utama AFAD, terbukti dengan 80.000 anak Suriah telah diperkenalkan kembali ke sekolah-sekolah di pusat penampungan AFAD. Sekitar 510.000 anak secara keseluruhan diberi kesempatan untuk melanjutkan pendidikan mereka, di mana AFAD juga melakukan koordinasi dengan Kementerian Pendidikan Nasional Turki. Selain itu, pemerintah Turki juga memberikan pelatihan kejuruan bagi pengungsi Suriah di mana 150.000 pengungsi Suriah telah mendapatkan profesi melalui berbagai

²⁵Kemal Kerisci, "Syrian Refugees and Turkey's Challenges: Going Beyond Hospitality", (Washington DC: The Brookings Institution,2014), hal.15.

²⁶International Crisis Group,"Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey", (Brussels: International Crisis Group,2013),No.225 ,hal.8.

²⁷AFAD, "Turkey Response to Syria Crisis", 2016. Diakses melalui <https://www.afad.gov.tr/en/2601/Turkey-Response-to-Syria-Crisis> (Diakses pada 2 Januari 2017)

program sertifikat di pusat-pusat pengungsian AFAD, seperti bahasa asing, keterampilan komputer dan keterampilan menjahit.²⁸

Dukungan psikologi dan layanan rehabilitasi juga diprioritaskan bagi kelompok yang memiliki kebutuhan khusus, seperti anak-anak dan manusia lanjut usia (manula). Para pengungsi juga memiliki kartu elektronik yang dapat digunakan untuk kebutuhan sehari-hari seperti akses keamanan berupa listrik, air, layanan komunikasi, dan disediakan akses untuk membuka rekening di bank.²⁹

Open Door Policy Turki terhadap pengungsi Suriah ternyata menimbulkan gejolak dalam domestik negaranya. Kehadiran pengungsi Suriah yang terus meningkat dari awal terjadinya konflik dan sikap Turki yang memilih untuk menerima pengungsi Suriah, memunculkan beberapa dampak terhadap stabilitas Turki. Dampak tersebut berupa sosial, ekonomi, dan keamanan.

Dampak sosial diantaranya meningkatnya angka poligami, pelecehan terhadap wanita dan anak-anak, polarisasi sektarian, dan menumpuknya jumlah warga perkotaan.³⁰ Selain itu, dampak sosial lain yang ditimbulkan adalah pekerja anak di bawah umur yang disebabkan oleh ketidakmampuan ekonomi.³¹ Dampak sosial yang paling menonjol terhadap kehadiran pengungsi Suriah adalah munculnya kecemburuan sosial dari masyarakat Turki. Kecemburuan sosial yang

²⁸*Ibid*

²⁹ORSAM (*Ortodogu Stratejik Arastirmalar Merkezi/ Center of Middle Easter Strategic Studies*) Report , "Effects of the Syrian refugees on Turkey", 2015, No.95, hal.3.

³⁰ *Ibid*,,hal.16.

³¹ *Ibid*,hal.17.

muncul terhadap kehadiran pengungsi menonjol di beberapa wilayah seperti Killis, Hatay, Sanhurfa, dan Gaziantep.³²

Sejak tahun 2012, kecemburuan sosial masyarakat Turki dan pengungsi Suriah seringkali terjadi, terutama di kawasan Selatan dan Tenggara Turki di mana sebagian besar pengungsi Suriah menetap.³³ Di Provinsi Hatay, ketegangan dipicu oleh adanya perbedaan sekte antara warga lokal Turki, terutama Provinsi Hatay yang mayoritas warga beraliran Arab Alawite dan pengungsi Suriah yang mayoritasnya beraliran Sunni.³⁴ Perbedaan dukungan antara penganut Arab Alawite yang mendukung pemerintahan Suriah dan pemerintah Turki yang mendukung pihak oposisi juga menjadi salah satu pemicu terjadinya ketegangan karena dianggap memberikan kuasa kepada pengungsi Suriah yang beraliran Sunni. Salah satu contoh tindakan yang muncul akibat adanya ketegangan tersebut adalah penolakan dalam memberikan akses kesehatan terhadap pengungsi Suriah oleh dokter yang menganut aliran Arab Alawite.³⁵

Dampak secara ekonomi terhadap kehadiran pengungsi adalah adanya beban ekonomi yang ditimbulkan oleh kehadiran pengungsi Suriah. Biaya yang dikeluarkan Turki untuk menangani pengungsi berasal dari anggaran pendapatan negaranya.³⁶ Turki telah menghabiskan dana sebesar 7,6 miliar USD dari April 2011 sampai Oktober 2015 untuk menangani pengungsi Suriah. Biaya tersebut terdiri dari jaminan kesehatan, pengobatan, kebutuhan pokok seperti

³² *Ibid.*

³³ Souad Ahmadoun, *Ibid*, hal.3.

³⁴ Souad Ahmadoun, *Ibid*,.

³⁵ *Ibid*, hal.3

³⁶ Turkish Confederation of Employer Associations, "Perspectives, Expctations, and Suggestion of the Turkish Business Sector on Syrians in Turkey", (Ankara: TISK Hosdere Cad.Resat Nuri Sok, 2015), hal.39.

makanan, nutrisi, dan kebutuhan di penampungan lainnya.³⁷ Berdasarkan bantuan tersebut, pada tahun 2014, Turki menjadi negara ketiga paling dermawan di dunia dalam memberikan bantuan kemanusiaan. Hal ini kemudian meningkatkan sentimen anti pengungsi, yang terlihat dari meningkatnya angka pengangguran, meningkatnya biaya hidup masyarakat Turki serta munculnya tindak kriminalitas dan prostitusi.³⁸

Penerapan *Open Door Policy* juga memunculkan ancaman keamanan terhadap Turki, terutama di wilayah perbatasan antara Turki dan Suriah.³⁹ *Open Door Policy* juga mengakibatkan rawannya terjadi serangan oleh kelompok-kelompok teroris di daerah perbatasan Turki dan Suriah. Selain itu, kebijakan ini juga Turki mengakibatkan adanya tambahan kepadatan warga di Turki, namun pemerintah tidak melakukan pembaharuan terhadap kebijakannya dalam menangani pengungsi.

Sentimen yang bermunculan kemudian membentuk penolakan masyarakat Turki terhadap kehadiran pengungsi Suriah. Hal tersebut ditunjukkan melalui demonstrasi yang dilakukan di beberapa daerah yang kemudian berkembang menjadi kampanye melalui internet yang menyerukan slogan “*No to Syrian in Turkey*”.⁴⁰ Masyarakat Turki menganggap kehadiran pengungsi Suriah sebagai ancaman, khususnya ancaman keamanan. Ketakutan terbesar warga lokal terhadap kehadiran pengungsi Suriah adalah rentannya serangan teroris. Warga lokal percaya bahwa di antara pengungsi Suriah terdapat orang-orang yang ingin

³⁷ *Ibid*,hal.37.

³⁸ORSAM,*Ibid*,hal.17.

³⁹Kemal Kerisci,*Ibid*,hal.35.

⁴⁰Mujgan Halis, *Anti-Syrian Sentiment on the Rise in Turkey*. Dalam <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2013/11/turkey-anti-syria-sentiment-increase.html>. (diakses pada 25 Januari 2017)

menekan Turki dan menimbulkan provokasi dan kerugiaan terhadap adanya kelompok asosiasi yang dekat dengan Presiden Assad, ISIS, atau *The Kurdistan Worker's Party* (PKK) di antara para pengungsi Suriah.⁴¹ Ancaman tersebut terbentuk karena kecurigaan masuknya kelompok-kelompok teroris dengan memanfaatkan *Open Door Policy* yang diterapkan Turki.⁴²

Konflik yang berkepanjangan tanpa adanya indikasi akan berakhir dan jumlah pengungsi yang semakin meningkat menciptakan tantangan tersendiri bagi Turki. Tantangan muncul karena sangat jelas bahwa pengungsi tidak akan kembali ke negara asalnya dalam waktu yang cepat terkait dengan konflik yang masih berlangsung. Pemerintah Turki harus memikirkan bagaimana menawarkan pengungsi untuk tetap dan berintegrasi di Turki untuk menangani persoalan yang mendesak seperti pendidikan, pekerjaan, kesehatan, tempat tinggal, dan kebutuhan lainnya. Selanjutnya, jumlah pengungsi Suriah yang terus bertambah di Turki berdampak secara ekonomi, sosial, serta keamanan.⁴³

1.2 Rumusan Masalah

Turki sebagai negara penampung terbesar bagi pengungsi Suriah telah berhasil mengatasi berbagai persoalan pengungsi Suriah melalui penyediaan tempat tinggal sementara, makanan, akses kesehatan, dan lainnya. Berbeda dengan sebagian besar negara di kawasan yang menolak menerima pengungsi Suriah atau hanya menerima dalam kuantitas yang relatif sedikit dan jangka

⁴¹International Crisis Group, "Turkey's Refugee Crisis: The Politics of Permanence", (Brussels: International Crisis Group,2016), No.241, hal.14.

⁴²*Ibid*,hal.19-20.

⁴³Senay Ozden,"Syrian Refugees in Turkey", *Migration Policy Centre*, (Italy: European University Institute,2013),hal.6.

pendek, sebaliknya Turki menunjukkan komitmennya dalam menerima pengungsi Suriah melalui *Open Door Policy* yang diterapkan terhadap pengungsi Suriah.

Kebijakan Turki dalam menerima pengungsi Suriah menimbulkan pergolakan dalam domestik negaranya, yang secara tidak langsung mengancam stabilitas Turki. Secara ekonomi Turki menghabiskan dana yang besar untuk pengungsi Suriah. Secara sosial terjadi pembentukan opini publik yang menolak kehadiran pengungsi Suriah, dan secara keamanan, terutama di daerah perbatasan Turki dan Suriah menjadi rentan terhadap serangan terorisme. Namun demikian, Turki tetap melanjutkan komitmennya untuk menerima pengungsi Suriah. Hal ini kemudian menjadi menarik bagi peneliti untuk menganalisis alasan-alasan rasional Turki memilih untuk menerapkan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Rumusan masalah di atas menimbulkan pertanyaan penelitian yaitu, *mengapa Turki menerapkan Open Door Policy terhadap pengungsi Suriah?*

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan-alasan rasional Turki menerapkan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Untuk mengetahui proses rasionalisasi perumusan kebijakan luar negeri suatu negara dalam menghadapi isu tertentu sehingga didapatkan

alasan-alasan rasional yang menjadi pertimbangan suatu negara suatu kebijakan.

2. Menambah literatur kajian Hubungan Internasional yang terkait dengan permasalahan yang diteliti, khususnya tentang analisis pembuatan kebijakan luar negeri.

1.6 Studi Pustaka

Dalam menganalisis penelitian yang diangkat, peneliti mencoba untuk menghimpun informasi yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian sebelumnya maupun penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti menjadi tolak ukur dan landasan bagi peneliti untuk mengembangkan penelitian ini. Adapun beberapa kajian pustaka yang dijadikan rujukan, yaitu:

Pertama, peneliti menggunakan jurnal yang berjudul “Motivasi Jerman Menerima Pengungsi Asal Timur Tengah Tahun 2015” oleh Zairani Zainan.⁴⁴ Pada tahun 2015 Jerman menerima pengungsi dalam jumlah besar yang berasal dari Timur Tengah, terutama Suriah dan berdampak langsung pada Jerman. Di bawah kepemimpinan Angela Merkel selaku kanselir, pemerintah Jerman memutuskan untuk menerima pengungsi tanpa batas. Keputusan ini sangat bertentangan dengan kebijakan negara-negara Eropa lainnya yang memutuskan untuk menutup perbatasan mereka. Pemerintah Jerman mengalokasikan dana 670 Euro perbulan untuk membantu pemerintah negara bagian dan lokal menangani pengungsi. Kehadiran pengungsi menimbulkan beberapa tantangan bagi otoritas lokal di Jerman, terutama di bidang ekonomi. Tantangan tersebut diantaranya:

⁴⁴Zairani Zainan, “Motivasi Jerman Menerima Pengungsi Asal Timur Tengah Tahun 2015”, *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, Vol.3, No.2, 2016.

kurangnya perumahan bagi pengungsi sementara gelombang pengungsi terus mengalir, dan otoritas Jerman juga masih berjuang untuk memberi keamanan bagi para pengungsi.

Alasan Jerman menerima pengungsi karena Jerman mengalami masalah demografi dalam jangka panjang dan kebutuhan Jerman akan tenaga kerja yang produktif. Hal ini disebabkan oleh tingkat kelahiran di Jerman sangat rendah. Adanya kesenjangan antara tingkat kelahiran dan kematian, sehingga Jerman menjadi negara yang dipenuhi oleh populasi yang menua yang tidak produktif, sedangkan orang-orang tua tersebut harus diberi uang pensiun, kesehatan jangka panjang, dan lain-lain. Oleh karena itu, Jerman membutuhkan pengungsi untuk meremajakan populasi Jerman yang menua.

Selanjutnya, kehadiran pengungsi di Jerman adalah untuk membantu meningkatkan perekonomian Jerman. Pengungsi diperlukan untuk tenaga kerja, terutama tenaga kerja produktif yang nantinya akan menggantikan tenaga kerja non-produktif di Jerman. Selain itu, komunitas bisnis Jerman juga memandang masuknya pengungsi sebagai kesempatan untuk membantu perusahaan tumbuh dan memastikan kesejahteraan jangka panjang. Penelitian ini memberikan pengetahuan kepada penulis mengenai alasan-alasan rasional suatu negara yakni Jerman dalam menerima pengungsi yang terkait dengan kepentingan ekonomi negara tersebut.

Kedua, peneliti menggunakan penelitian oleh Ani Karika Sari yang berjudul “Upaya Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi dari Negara-negara

Mediterania Selatan di Kawasan Eropa”.⁴⁵ Uni Eropa menjadi tujuan utama pengungsi dari Mediterania Selatan karena beberapa hal seperti kedekatan geografis dan perekonomian yang baik. Dampak yang ditimbulkan oleh kedatangan pengungsi di negara-negara Uni Eropa hampir mencakup semua bidang seperti ekonomi, sosial, dan politik.

Adanya permasalahan yang ditimbulkan oleh dampak tersebut membuat Uni Eropa melakukan beberapa upaya dalam mengatasinya. Diantaranya mensterilkan sistem suaka melalui *Common European Asylum System* (CEAS), yang diaplikasikan dengan membentuk *European Asylum Support Office* (EASO) untuk menangani pengungsi secara layak, termasuk pengungsi anak-anak yang tidak memiliki pendamping. Namun dalam prakteknya upaya-upaya tersebut dianggap belum maksimal karena masalah antar negara anggota terkait pengungsi masih sering terjadi. Tidak meratanya jumlah pengungsi di setiap negara Uni Eropa juga menimbulkan ketegangan antar anggota. Penelitian ini juga dijadikan rujukan karena memberikan informasi bagaimana upaya organisasi internasional dalam menangani pengungsi, khususnya sebagai perbandingan dalam level analisis penelitian di mana peneliti meneliti dalam level negara sementara penelitian ini dalam level analisis organisasi internasional.

Studi pustaka ketiga, peneliti menggunakan tulisan dari Ardianti yang berjudul “Kebijakan Australia dalam Menangani Imigran Ilegal di bawah

⁴⁵Ani Kartika Sari, “Upaya Uni Eropa dalam Menangani Pengungsi dari Negara-negara Mediterania Selatan di Kawasan Eropa”, *eJurnal Hubungan Internasional Universitas Mulawarman*, Vol.3, No,3, 2015.

Kepemimpinan Perdana Menteri Tony Abott Tahun 2013”.⁴⁶ Sebelum masa pemerintahan Tony Abott, Australia telah menerapkan beberapa kebijakan terkait pencari suaka dan pengungsi. Beberapa diantaranya adalah kebijakan *Pasifik Solution*, *Operasi Relex*, pengolahan lepas pantai, dan pemberian visa proteksi sementara bagi pengungsi pada masa pemerintahan John Howard.

Pada masa pemerintahan Kevin Rudd, Australia sepenuhnya memberdayakan keberadaan pusat penahanan imigrasi di Pulau Christmas dan memberikan visa permanen. Kemudian pada masa pemerintahan Julia Gillard, Australia membuka pusat penahanan lepas pantai di Pulau Manus dan Nauru. Namun beberapa kebijakan tersebut belum mampu untuk menangani persoalan peningkatan kedatangan para pencari suaka di Australia. Penelitian ini menggunakan konsep sekuritisasi karena masalah imigran membutuhkan penyelesaian terkait kedaulatan negara dan juga masalah kemanusiaan.

Persoalan imigran ilegal telah dianggap sebagai ancaman keamanan di Australia yang bersifat nyata. Ancaman tersebut berupa kemungkinan terjadinya kejahatan tradisional seperti *people smuggling*, dan *human trafficking* maupun tindakan kriminal lainnya. Dalam upaya mencegah terjadinya hal tersebut, Perdana Menteri Tony Abbott menerapkan kebijakan yang pragmatis dengan menempatkan pengolahan lepas pantai di bawah kebijakan “*Operation Sovereign Borders (OSB)*” atau Operasi Kedaulatan Perbatasan. Kebijakan ini merupakan strategi pencegahan pencari suaka dalam menghadapi potensi masuknya para pencari suaka ke negaranya. Dengan adanya kebijakan ini orang-orang yang

⁴⁶Ardianti, “Kebijakan Australia dalam Menangani Imigran Ilegal dibawah Kepemimpinan Perdana Menteri Tony Abott tahun 2013”, *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Riau*, Vol.2, No.2, 2015.

melakukan perjalanan ke Australia secara ilegal dengan perahu akan dicegat dan di keluarkan dari perairan Australia atau dikirim ke negara lain untuk diproses di luar Australia. Penelitian ini membantu peneliti dalam memberi gambaran tentang tujuan kebijakan yang diterapkan suatu negara terhadap permasalahan imigran.

Keempat, peneliti menggunakan tulisan dari Sultana Yesmin yang berjudul *Policy Toward Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia, and Thailand*.⁴⁷ Perubahan kebijakan Bangladesh terhadap Rohingya disebabkan oleh ancaman keamanan yang bersumber kegiatan ilegal yang dilakukan oleh pengungsi Rohingya baik di dalam negeri maupun luar negeri. Beberapa laporan oleh sumber inteligen Bangladesh menyebutkan, beberapa pengungsi Rohingya terbukti memiliki ikatan dengan aliran Islam radikal seperti *Jamaatul Mujahideen Bangladesh (JMB)* dan *Harkat-ul-Jihad (HUJI)* dengan memberikan pelatihan tentang operasi militer dan bahan peledak. Rohingya juga terlibat dalam tindakan kriminal seperti pembunuhan, perdagangan gelap, perampokan, penyelundupan, dan kejahatan lainnya di wilayah *Cox Bazar*. Hal ini mengakibatkan ketegangan antara warga lokal dan Rohingya. Selain itu, Rohingya juga menggunakan paspor Bangladesh palsu pergi ke luar negeri untuk bekerja, terutama ke negara-negara Timur Tengah. Mereka sering terlibat dalam kegiatan ilegal di negara-negara tersebut sehingga mengancam citra pekerja Bangladesh di kancah internasional.

Malaysia, seperti halnya Bangladesh, juga melakukan perubahan kebijakan dari menerima pengungsi Rohingya hingga akhirnya melakukan

⁴⁷Sultana Yesmin, "Policy Toward Rohingya Refugees: A Comparative Analysis of Bangladesh, Malaysia, and Thailand", *Jornal of the Asiatic Society of Bangladesh*, Vol.6, No.61,2016,hal.71-100.

penolakan. Penolakan terhadap pengungsi di Malaysia didorong oleh tantangan ekonomi dan keterlibatan mereka dalam kegiatan kriminal, pengangguran, dan adanya ancaman di wilayah perbatasan. Tahun 1991 hingga 1992, Malaysia mengadopsi kebijakan penangkapan dan penahanan, yang memaksa Rohingya untuk kembali ke Thailand, sebagai tempat transit antara Myanmar dan Malaysia. Sementara di Thailand, tidak seperti Bangladesh dan Malaysia, pemerintah secara resmi menegaskan mengenakan deportasi terhadap Rohingya. Kebijakan ketiga negara tersebut terhadap Rohingya memiliki kemiripan, khususnya dalam strategi deportasi. Kebijakan tersebut dilakukan karena ketiga negara tersebut memprioritaskan kepentingan nasional daripada tuntutan kemanusiaan terhadap Rohingya. Ancaman keamanan juga menjadi alasan dari pilihan kebijakan ketiga negara tersebut. Penelitian ini memberikan kontribusi dalam memberikan perbandingan kebijakan negara terhadap pengungsi di mana kebijakan yang diterapkan memiliki landasan yang berbeda dalam pembentukannya.

Kelima, peneliti menggunakan tulisan dari Fudzcha Putri Jazilah yang berjudul *Nicholas Sarkozy's Interest in Immigration Policy Making in France*.⁴⁸ Tulisan ini membahas mengenai faktor yang melatarbelakangi Nicolas Sarkozy dalam membuat kebijakan terhadap imigran, di mana ia membuat kebijakan *France Immigration and Integration Law* yang bertujuan untuk memilih imigran yang hanya memiliki *high qualified* yang dapat masuk ke Perancis.

Tulisan ini menggunakan *rational choice theory*. Setelah menganalisa menggunakan teori tersebut, disimpulkan bahwa kebijakan tersebut dibentuk

⁴⁸Fudzcha Putri Jazilah , "Nicholas Sarkozy's Interest in Immigration Policy Making in France", *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional Universitas Jember*, 2012.

karena adanya kepentingan dari Nicolas Sarkozy untuk mempertahankan *image*-nya di mata warga Perancis, yang sebelumnya mengalami beberapa masalah sosial dengan imigran yang datang ke Perancis dan meminta pemerintah untuk tidak menerima imigran. Kebijakan ini dibentuk juga merupakan hasil representasi kepentingan partai politik yang mendukung Nicolas Sarkozy sehingga ia dapat mempertahankan eksistensinya dan duduk menjadi orang nomor satu di Perancis tahun 2007. Hal ini tidak lepas dari usahanya menjadikan imigran sebagai isu utama dalam kampanye yang dilakukannya serta kebijakan yang dibuat sewaktu menjabat sebagai Menteri Dalam Negeri Perancis. Penelitian ini melihat bagaimana peran individu yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan terhadap imigran. Penelitian ini memberikan kontribusi karena berhubungan dengan pembuatan kebijakan luar negeri serta menambah pemahaman tentang level analisis individu dalam pembuatan kebijakan.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan tindakan atau gagasan yang dirancang oleh pembuat kebijakan untuk memecahkan masalah atau mempromosikan suatu perubahan dalam lingkungan yaitu dalam kebijakan, sikap, atau tindakan negara lain.⁴⁹ Kebijakan luar negeri juga dapat diartikan sebagai seperangkat rencana dan komitmen yang menjadi pedoman bagi perilaku pemerintah dalam berhubungan dengan aktor-aktor di lingkungan eksternal sebuah negara. Rencana dan komitmen tersebut pada akhirnya diterjemahkan ke dalam langkah dan

⁴⁹K.J. Holsti, *Politik Internasional: Kerangka untuk Analisis, Edisi Terjemahan*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1987), hal.107.

tindakan yang nyata berupa mobilisasi sumber daya yang diperlukan untuk menghasilkan suatu efek dalam pencapaian tujuan.⁵⁰

Fungsi dari kebijakan luar negeri suatu negara adalah memenuhi kepentingan nasionalnya, dengan kata lain kepentingan nasional membantu dalam menentukan arah kebijakan luar negeri jangka panjang dan mampu memberikan perintah apa yang harus dilakukan dalam konteks jangka pendek.⁵¹ Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, disimpulkan bahwa kebijakan luar negeri merupakan tindakan suatu negara dalam merespon fenomena yang terjadi di lingkungan eksternalnya.

Dalam pandangan realis, kepentingan nasional yang ingin dicapai sebuah negara adalah *power*. Menurut Maershimer, *power* didasarkan pada kemampuan militer yang dikuasai negara. Meskipun demikian, menurut Maershimer negara-negara juga memiliki apa yang disebut dengan kekuatan laten yang meliputi potensi sosial ekonomi yang dapat dikembangkan menjadi kekuatan militer.⁵² *Power* bersifat relatif karena dilihat dalam perbandingan dengan kekuatan negara lain. Pengertian lebih kompleks adalah *power* sebagai *prestige*, yaitu kemampuan untuk mendapatkan apa yang di inginkan, bukan dengan senjata atau ancaman penggunaan senjata, tetapi melalui pengaruh dan otoritas.⁵³

Mekipun *power* kerap mengalami perubahan makna, *power* tetap menjadi ukuran bagi analisis realis. *Power* sering dipertukarkan dengan konsep pengaruh, kekuasaan, kekuatan senjata, perimbangan kekuasaan, kekuatan lunak atau *soft*

⁵⁰Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2008),hal.65.

⁵¹A. Vandana, *Theory of International Politics*, (New Delhi: Vikas Publishing House,1996),hal.133.

⁵²J.J Mearshimer, *Structural Realism* dalam Abubakar Eby Hara, *Pengantar Politik Luar Negeri: dari Realisme sampai Konstruktivisme*, (Bandung: Penerbit Nuansa,2011),hal.38

⁵³*Ibid*

power dan lainnya. *Power* juga sering disamakan dengan uang dalam ekonomi yang perlu dicari, ditambah, dan digunakan.⁵⁴ Jadi, *power* diterjemahkan dalam berbagai bentuk baik kekuatan ekonomi, militer, *prestige* dan lainnya. Peningkatan *power* selalu menjadi tujuan dalam setiap kebijakan luar negeri suatu negara.

Analisis kebijakan luar negeri dapat digunakan untuk memahami proses perumusan kebijakan dan alasan-alasan rasional kebijakan yang akan dipilih suatu negara.⁵⁵ Pada mulanya, kebijakan luar negeri tradisional mengarah kepada bagaimana membangun dan memperkuat *power* serta keamanan negara.⁵⁶ Dalam perkembangannya, terjadi pergeseran dalam tujuan yang ingin dicapai terhadap kebijakan luar negeri suatu negara, di mana hal tersebut tidak hanya terkait dengan masalah keamanan namun juga masalah ekonomi dan lainnya.

Open Door Policy merupakan kebijakan luar negeri yang diterapkan Turki terkait pengungsi Suriah. Sebuah kebijakan luar negeri dikeluarkan Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasional. Untuk mengetahui alasan-alasan rasional tersebut, peneliti menggunakan *rational model decision making*. Konsep merupakan turunan dari konsep kebijakan luar negeri yang berangkat dari pandang realis. Oleh karena itu, penjabaran mengenai kebijakan luar negeri dalam pandangan realis menjadi rujukan dalam mengarahkan analisis dalam penelitian ini.

⁵⁴Abubakar Eby Hara, *Pengantar Politik Luar Negeri: dari Realisme sampai Konstruktivisme*, (Bandung: Penerbit Nuansa,2011), hal.38.

⁵⁵Marijke Breuning, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*,(New York: Palgrave Macmillan,2007),hal.5.

⁵⁶Marijke Breuning,*Ibid*

Dalam pandangan realis, negara merupakan aktor rasional dalam pengambilan sebuah kebijakan luar negeri, di mana kebijakan tersebut sangat berkaitan erat dengan kepentingan nasional negara yang bersangkutan.⁵⁷ Asumsi bahwa kebijakan luar negeri merupakan tindakan *value-maximizing* menjadikan negara sebagai aktor rasional. Menurut Robert Dahl dan Charles Linblom, aktor rasional didefinisikan sebagai “suatu tindakan disebut rasional apabila tindakan tersebut secara tepat diarahkan untuk memaksimalkan pencapaian tujuan, berdasarkan pertimbangan tentang tujuan tersebut dengan kenyataan tindakan tersebut dilakukan”.⁵⁸ Setiap negara menggunakan kebijakan luar negeri sebagai instrumen untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

1.7.2 Rational Model of Decision Making

Rational Model of Decision Making dipahami sebagai tindakan yang dipilih oleh negara guna memaksimalkan tujuan yang ingin dicapai sebuah negara. Model pembuatan kebijakan ini juga menekankan pentingnya peranan negara dalam mengetahui dan mengidentifikasi masalah yang dihadapi secara jelas kemudian memaparkan beberapa pilihan kebijakan dengan menganalisis keuntungan dan kerugian yang dihasilkan dari beberapa pilihan kebijakan yang akan diambil. Hal ini juga dijelaskan oleh Graham T. Allison, bahwa dalam proses pembuatan kebijakan, pembuat keputusan dihadapkan dengan berbagai pilihan kebijakan di mana masing-masing pilihan kebijakan tersebut memiliki

⁵⁷ Viotti, Paul R. dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, (Boston: 1999), hal 5.

⁵⁸ Robert Dahl dan Charles Lindblom, *Politics, Economic, and Welfare*, hal.38. dalam Mochtar Mas'od, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta: LP3ES, 1994), hal.274.

potensi keuntungan dan kerugian tertentu dalam memenuhi tujuan yang ingin dicapai.⁵⁹

Dalam *Rational Model of Decision Making*, negara merupakan aktor tunggal dalam pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan merupakan respon dari permasalahan penting yang tengah dihadapi negara. Negara akan mengambil tindakan atas ancaman maupun kesempatan yang terjadi pada lingkungan eksternalnya. Terdapat tiga kriteria dalam menentukan suatu keputusan bisa dianggap sebagai keputusan rasional, yaitu:⁶⁰

- a. Tindakan yang diambil oleh aktor merupakan tindakan yang didasarkan pada tujuan bukan berdasarkan pada kebiasaan atau harapan. Pembuat keputusan harus mengidentifikasi tujuan dan memiliki keinginan untuk mencapai tujuan tersebut.
- b. Pembuat kebijakan harus dapat menunjukkan pilihan yang konsisten sebagai bukti dari kemampuannya untuk memilih dari pilihan-pilihan yang ada. Pilihan tersebut didasarkan pada perhitungan keuntungan yang lebih besar.
- c. Kemampuan untuk memaksimal pilihan yang dipilih sehingga dapat mengidentifikasi masalah dan keuntungan yang mungkin di dapat.

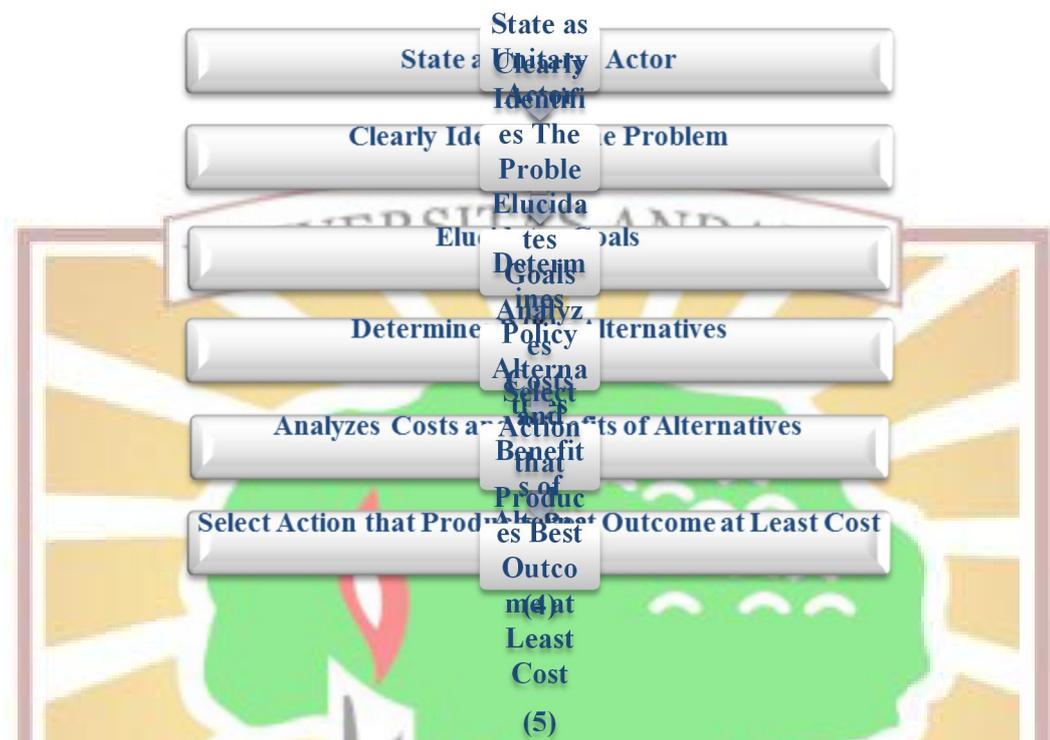
Pengambilan kebijakan dalam model rasional digambarkan oleh Karen A.

Mingst sebagai berikut:

⁵⁹Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston: Little, Brown, and Company, 1971), hal.33.

⁶⁰Ben Tora dan Thomas Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy* (New York : Manchester University Press, 2004), hal.105.

Gambar 1.2 The Rational Model of Decision Making



Sumber: Karen A. Mingst, *Essential of International Relations; Second Edition*, (New York: W.W Norton Company, 2003), hal.120.

Dalam pandangan realis, negara dianggap sebagai *unitary actor*, yaitu entitas yang bersifat tunggal dan rasional. Dianggap rasional karena mampu mengkalkulasikan bagaimana cara mencapai kepentingan dengan maksimal. Dalam bertindak, negara bersifat rasional, mulai dari mengambil kebijakan, melindungi, dan mempertahankan kepentingan nasionalnya. Model kebijakan ini melihat tindakan negara sebagai *unitary actor* bertujuan untuk peningkatan *national power* atau kekuasaan nasional.⁶¹ Dalam mencapai tujuan tersebut negara juga mempertimbangkan cara pencapaian kepentingan berdasarkan kapasitas yang dimilikinya. Empat tahapan dalam *Rational Model of Decision Making* :

⁶¹Aleksius Jemadu, *Ibid*, hal.67-68.

1. *Clearly Identifies The Problem*, pada tahapan ini pembuat keputusan mengidentifikasi permasalahan atau isu yang tengah dihadapi. Hal tersebut dilakukan dengan mengumpulkan informasi secara menyeluruh. Permasalahan yang mendapat perhatian adalah masalah-masalah yang bersifat mendasar dan mempunyai dampak secara luas bahkan menyeluruh.

2. *Elucidates Goals*, yaitu tahapan menentukan tujuan yang ingin dicapai dari permasalahan atau isu yang tengah dihadapi. Tujuan yang dimaksud di sini berkaitan dengan kepentingan nasional negara tersebut. Sehingga arah dari kebijakan yang dihasilkan merupakan upaya untuk mencapai tujuan tersebut.

3. *Determines Policy Alternatives*, dalam tahapan ini pembuat kebijakan akan memilih beberapa alternatif dalam mengambil kebijakan. Ketika negara dihadapkan pada isu tertentu di lingkungan eksternalnya, negara memiliki alternatif-alternatif kebijakan yang akan dipilih. Setiap alternatif kebijakan tersebut dirancang terkait cara negara mencapai kepentingannya. Kepentingan nasional menjadi rujukan dalam pemilihan alternatif kebijakan tersebut.

4. *Analyzes Costs and Benefits of Alternatives*, yaitu pembuat keputusan berupaya untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan pengorbanan ketika menganalisis semua alternatif kebijakan yang ada. Negara memutuskan kebijakan luar negerinya berdasarkan apa yang menjadi kepentingannya nasionalnya. Oleh karena itu, setiap pilihan yang diambil telah diperhitungkan secara rasional, dengan menghitung dan menganalisis setiap alternatif-alternatif yang ada serta menentukan kebijakan yang dianggap paling menguntungkan. Berdasarkan

konsep ini, faktor ekonomi dan politik mempengaruhi proses pengambilan kebijakan suatu negara.⁶² Jadi, dalam menganalisis setiap alternatif akan dipengaruhi oleh pertimbangan ekonomi dan politik terhadap negara tersebut.

5. *Select Action that Procedures Best Outcome at least Cost*, tahapan ini merupakan hasil akhir dari perhitungan dari keempat tahap sebelumnya. Pilihan yang diambil merupakan hasil dari semua alternatif yang sudah dikalkulasikan dan dinilai akan menghasilkan keuntungan maksimal.

Berdasarkan pemaparan model pengambilan kebijakan di atas, peneliti mencoba untuk mengidentifikasi mengapa Turki memilih untuk menerapkan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah. Melalui model pengambilan kebijakan tersebut, peneliti merumuskan kerangka berfikir dalam menjawab pertanyaan dari penelitian ini, yaitu dimulai dengan mengidentifikasi masalah. Permasalahan yang akan diidentifikasi terkait konsep tersebut adalah pengungsi Suriah, di mana dengan banyaknya jumlah pengungsi Suriah yang berada di Turki, menciptakan tantangan tertentu bagi Turki, baik secara ekonomi maupun dinamika sosial dan keamanan dalam negaranya. Selanjutnya, setelah mengidentifikasi masalah dan dampaknya terhadap Turki, peneliti kemudian menjelaskan kepentingan nasional Turki baik secara ekonomi maupun politik.

Setelah mengidentifikasi kepentingan nasional Turki dan mengaitkannya dengan permasalahan pengungsi, peneliti kemudian membandingkan alternatif kebijakan yang akan diambil Turki. Terkait permasalahan pengungsi Suriah, alternatif kebijakan yang tersedia menurut gambaran peneliti adalah menerima

⁶²Ben Tora dan Thomas Christiansen, *Rethinking European Union Foreign Policy*, (New York: Manchester University Press,2004),hal.105.

pengungsi Suriah atau menolak masuknya pengungsi Suriah ke negaranya, mengingat setelah proses pengumpulan data terkait pengungsi Suriah, beberapa negara yang menjadi tujuan pengungsi Suriah menerapkan kebijakan untuk tidak menerima pengungsi Suriah. Hal ini memungkinkan Turki untuk menerapkan kebijakan yang sama dengan negara-negara tersebut, karena tengah menghadapi persoalan yang sama.

Alternatif kebijakan yang tersedia akan dianalisis keuntungan dan kerugian yang akan didapatkan dari tiap pilihan tersebut. Kebijakan yang akhirnya dipilih, yaitu pada tahapan terakhir, merupakan pilihan dari alternatif yang tersedia di mana setelah dianalisis yang menjadi unsur dominan dalam pilihan tersebut adalah keuntungan yang diperoleh. Kebijakan yang dikeluarkan menjadi pilihan yang rasional apabila keuntungan yang didapatkan lebih besar jika dibandingkan dengan pengorbanan yang dikeluarkan dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Metodologi dalam arti yang luas merujuk kepada proses, prinsip, serta prosedur yang digunakan untuk mendekati masalah dan mencari jawaban dari permasalahan tersebut.⁶³ Metodologi juga didefinisikan sebagai prosedur yang dilakukan seorang peneliti dalam mendeskripsikan, menjelaskan, dan meramalkan

⁶³Arief Furchan, *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1992), hal.17.

atau memprediksi sebuah fenomena, atau dengan kata lain prosedur bagaimana pengetahuan tentang fenomena tersebut diperoleh.⁶⁴

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan kualitatif yang menggunakan data-data yang dikumpulkan dari berbagai macam sarana. Menurut Strauss dan Corbin, penelitian kualitatif adalah jenis penelitian di mana hasil dari penelitian tersebut tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran).⁶⁵ Penelitian kualitatif berusaha membangun realitas dan memahami realitas tersebut, sehingga penelitian ini sangat memperhatikan proses, peristiwa, dan otentisitas.⁶⁶

Jenis penelitian yang digunakan adalah eksplanatif analisis, di mana analisis dilakukan dengan mengkaji fenomena yang dibahas menjadi lebih rinci dengan mendeskripsikan ucapan, tulisan, atau perilaku dari suatu individu, kelompok, organisasi maupun negara.⁶⁷

1.8.2 Batasan Penelitian

Peneliti membatasi penelitian ini mulai dari tahun 2011, yaitu tahun pertama masuknya gelombang pengungsi Suriah ke Turki, hingga tahun 2016, di mana arus masuknya pengungsi masih terus berlangsung.

⁶⁴Mochtar Mas'oeed, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, (Jakarta:LP3ES,1994),hal.2-3.

⁶⁵Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*, (London: Sage Publications,2003),hal.3.

⁶⁶Gumilar Rusliw A Somantri,"Memahami Metode Kualitatif", *Jurnal Social Humanoiora*,Vol. 9,No.2,2005,hal.58.

⁶⁷Gumilar Rusliw A Somantri ,*Ibid*.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis adalah objek kajian yang hendak dijelaskan, dideskripsikan, dan dianalisis. Unit eksplanasi merupakan unit yang dapat mempengaruhi perilaku unit analisa. Tingkat analisis dalam studi Hubungan Internasional membantu di tingkat mana analisa dalam penelitian ini akan ditekankan.⁶⁸ Unit analisis dari penelitian ini adalah Turki, sedangkan unit eksplanasi adalah pengungsi Suriah. Tingkat analisis dalam penelitian ini adalah negara.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini mengumpulkan data berupa studi kepustakaan dengan mengolah informasi yang diperoleh dari berbagai sumber. Data yang diperoleh dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan melalui *website* resmi oleh pemerintah Turki. Sedangkan data sekunder diperoleh melalui buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, surat kabar, *website*, maupun laporan penelitian.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Analisa data merupakan suatu proses penyusunan data oleh peneliti untuk membuat sebuah penjelasan atau objek secara logis dan sistematis. Peneliti menggunakan analisis data kualitatif yang merupakan identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok data, yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.⁶⁹ Data yang telah diperoleh dari berbagai sumber kemudian dijabarkan ke dalam unit-unit dan kemudian disusun ke dalam pola dan dipilih bagian yang paling penting dan bagian yang dapat membantu untuk

⁶⁸*ibid*,35.

⁶⁹Catherine Marshall dan Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research*, (California: Sage Publication Inc,1999),hal.150.

menjawab permasalahan yang ada. Tahapan analisa data ini dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu (1) proses reduksi data, (2) proses penyajian data, (3) proses penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Teknik analisa dalam penelitian ini berangkat dari konflik Suriah yang menyebabkan terjadinya arus pengungsi. Peneliti kemudian menghimpun data berupa respon negara-negara yang menjadi tujuan pengungsi Suriah, khususnya negara yang berada di sekitar kawasan Suriah. Peneliti kemudian memaparkan mengapa memilih Turki sebagai negara yang kebijakannya akan dianalisis berdasarkan data-data mengenai respon berupa tindakan Turki dan apa yang membuat Turki berbeda dalam perlakuan terhadap pengungsi Suriah. Konsep yang digunakan nantinya akan memandu peneliti untuk menemukan jawaban mengapa Turki memilih *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah.

1.9 Sistematika Penelitian

Bab I : Pendahuluan.

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian. Secara keseluruhan, dalam bab ini peneliti memberikan pemaparan mengenai penelitian yang akan dilakukan.

Bab II : Pengungsi Suriah

Bab ini berisi tentang gambaran pengungsi Suriah, mulai dari kemunculan hingga bagaimana dinamika pengungsi Suriah.

Bab III : *Open Door Policy* Turki terhadap Pengungsi Suriah

Bab ini berisi mengenai gambaran Turki secara umum, kebijakan luar negeri Turki, kebijakan Turki terhadap pengungsi, dan penerapan *Open Door Policy* Turki terhadap pengungsi Suriah.

Bab IV : Analisis Alasan Rasional Turki Menerapkan *Open Door Policy* terhadap Pengungsi Suriah

Bab ini berisi analisis perumusan kebijakan luar negeri Turki hingga akhirnya memutuskan kebijakan *Open Door Policy* terhadap pengungsi Suriah dengan menggunakan konsep yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya.

Bab V : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait hasil penelitian yang telah dilakukan.



