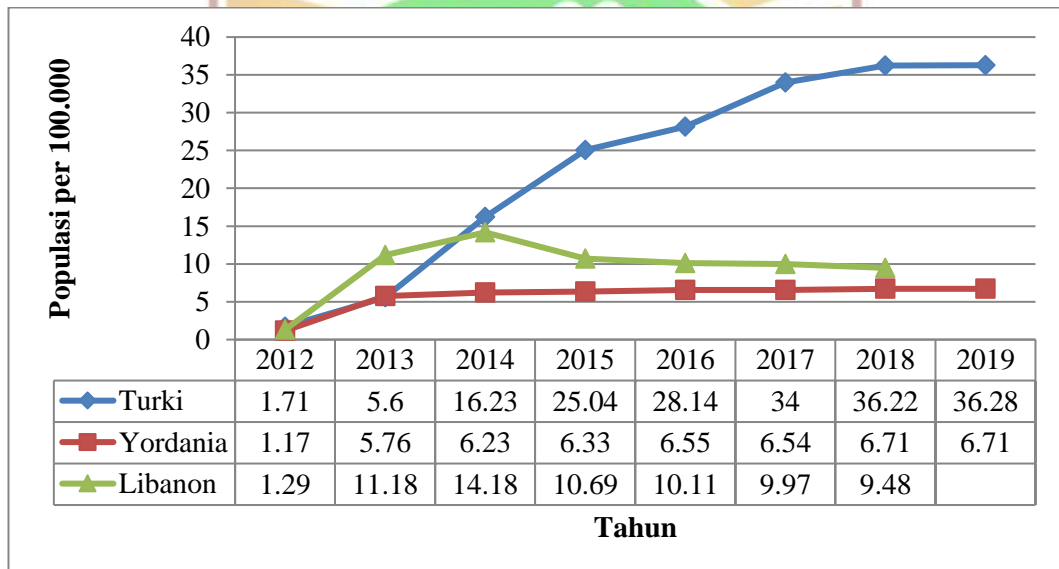


BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada tahun 2011 hingga saat ini, terjadi perang sipil antara pemerintah Suriah dan kelompok oposisi.¹ Konflik ini menyebabkan krisis yang berkepanjangan sehingga hampir setengah masyarakatnya harus meninggalkan Suriah dan mengungsi ke negara sekitar seperti Turki, Yordania dan Libanon. Setiap tahunnya jumlah pengungsi yang ingin mengungsi ke tiga negara ini terus bertambah.



Grafik 1.1 Populasi pengungsi Suriah di Turki, Yordania dan Libanon tahun 2012-2019

Sumber : *UNHCR*,2018.

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa Turki merupakan negara penerima pengungsi terbesar dari tahun 2014 hingga tahun 2019. Pada tahun 2014 terdapat setidaknya 2,1 % populasi pengungsi Suriah di Turki atau sebanyak 1.645.000

¹Ahmet Hamdi Alpaslan, "The issue of Syrian refugees in Turkey", *The British Journal of Psychiatry* (2016):1

pengungsi.² Pada tahun 2015, Turki telah menampung 2 juta pengungsi yang jumlahnya meningkat secara signifikan dibandingkan dengan pengungsi Suriah di Libanon dan Yordania.³ Sikap Turki dalam menerima pengungsi Suriah dipertegas dengan pernyataan yang disampaikan oleh Ahmet Davutolu selaku Menteri Luar Negeri pada saat itu, 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 Syrian*”.⁴

Pemerintah Turki berdasarkan keputusan Kementerian Dalam Negeri pada Oktober 2011 memutuskan untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada pengungsi Suriah yang terdaftar.⁵ Beberapa tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Turki terhadap pengungsi Suriah antara lain disediakan kamp pengungsian, pengungsi Suriah yang sakit dikirim ke rumah sakit, beberapa masyarakat Turki menerima dengan terbuka pengungsi Suriah bekerja di Turki. Hal ini dibuktikan dengan terdapat sekitar 200.000 pengungsi Suriah telah bekerja di Turki dan menurut Departemen kesehatan terdapat 35.000 warga Suriah telah melakukan persalinan di Turki.⁶

Tindakan Turki dalam menerima pengungsi tersebut bertolak belakang dengan sejarah penerimaan *foreigners* atau Imigran di Turki,. Walaupun dari sebelum Turki modern terbentuk yaitu pada saat kekaisaran Ottoman, Turki

²Oytun Orhan, “Effects Of The Syrian Refugees On Turkey”, Center Of Middle East Strategic Studies (Orsam) Report No: 195 (2015):7

³Ahmet İcduygu, “Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead, Washington”, DC: Migration Policy Institute (2015):2

⁴Ministry of Foreign Affairs Republic of Turkey, Speech Delivered by Mr.Ahmet Davutoglu, Minister of Foreign Policy Affairs of the Republic Turkey at the UN Security Council, 30 Agustus 2011, 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 6 Januari 2019)

⁵ Oytun Orhan :7

⁶ Oytun Orhan :7

memiliki sejarah yang panjang dalam hal penerimaan pengungsi dari berbagai latar belakang.⁷ Namun pada saat berdirinya Republik Turki pada tahun 1922, terjadi pembatasan dalam penerimaan pengungsi dan pemberian status pengungsi. Turki cenderung tertutup bagi kelompok masyarakat tertentu yang ingin pindah atau mengungsi ke Turki. Hal ini dapat dilihat pada tiga periode pada tabel di bawah :

Tabel 1.1 Kebijakan Imigrasi dan Emigrasi di Turki

Periode	Tipe dominan Migrasi internasional	Ideologi negara yang dominan terkait Migrasi
1923-1950/60	Emigrasi non-muslim Imigrasi muslim dan / atau bangsa Turk	Nasionalisme/statisme
1960-1980/90	Emigrasi tenaga kerja (Muslim dan/atau Bangsa Turk)	Developmentalisme / Liberalisme
1990-2010	Imigrasi orang asing (non-muslim dan / atau bukan bangsa Turk)	Neo-liberal institusionalisme

Sumber : *Ahmet İçduygu*, 2014.

Pada setiap periode, Turki mengeluarkan tiga kerangka hukum yang menjadi dasar kebijakan mengenai pengungsi dan suaka (imigran), yaitu: Periode pertama terdapat dua peraturan, yakni: *The Law on Activities and Professions 1932* yang terdapat dalam aturan yang berlaku bagi warga negara Turki dan *Settlement Law 1934*. Undang-undang 1932 memuat aturan bahwa orang asing atau *foreigners* tidak memenuhi syarat untuk semua jenis pekerjaan di Turki.⁸ Undang-undang pemukiman Turki 1934 dibuat untuk menetapkan kriteria dan mendefinisikan pengertian kewarganegaraan Turki dan menentukan parameter suaka di Turki. Undang-undang ini menjelaskan bahwa pencari suaka yang datang ke Turki dapat diproses status pengungsinya apabila masih memiliki kesamaan

⁷ Ahmet Akgunduz, "Labour Migration From Turkey To Western Europe in 1960- 1974: A Multidisciplinary Analysis", *Ashgate: Research In Migration And Ethnic Relation Series* (2008): 5

⁸ Zikri Mert Demircan, "The Europeanization Of Turkish Asylum Policy an Intensive Case Study on The European Union Accession Process Effect on The Evolution Of Turkish Asylum Policy", (PhD diss., Lund University, 2016) : 8

ras.⁹ Berkaitan dengan Undang-undang tersebut Bangsa Balkan, Albania, Bosnia dan Tartar dapat langsung menjadi warga negara Turki.¹⁰

Kemudian pada periode kedua tahun 1960-1980/90, penerimaan pengungsi dipengaruhi oleh Konvensi Jenewa 1951 tentang *Refugee by reservation*.¹¹ Pada periode ini Turki menerapkan perlindungan kepada pengungsi yang berasal dari Eropa karena peristiwa yang terjadi di sana, namun Turki menerapkan pembatasan hak permohonan suaka yang disebut juga *geographical limitation* terhadap pencari suaka yang berasal dari non-Eropa untuk mendapatkan perlindungan sementara.¹² Satu-satunya jalan bagi mereka untuk dapat bermukim dengan jangka waktu lebih lama adalah pemukiman kembali di negara ketiga melalui *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*.

Pada periode ketiga, Turki menerima gelombang kedatangan pencari suaka yang cukup besar dikarenakan konflik yang terjadi di Iraq, Bosnia, Afghanistan dan Rwanda. Hal ini membuat Turki lebih memperketat proses penanganan pengungsi mereka dengan membentuk regulasi mengenai suaka pada tahun 1994 (*Law on Refugee and Asylum Regulation 1994*) yang menjadi dasar *temporary protection* di Turki yang menjadi penentu status pengungsi berdasarkan prosedur otoritas Kementerian Dalam Negeri dan selanjutnya diserahkan kepada UNHCR untuk pemukiman kembali di negara ketiga.¹³ Akibat dari peraturan ini pada tahun

⁹ Seçil Paçacı Elitok, "Turkish Migration Policy Over The Last Decade: A Gradual Shift Towards Better Management and Good Governance", *Turkish Policy Quarterly*, Vol.12 No.1 (2013):171

¹⁰Cellia Marnet, "Irregular Migration and Asylum in Turkey: Turkish Asylum and Migration Policy":8

¹¹Ahmet İçduygu," Turkey's Migration Transition and its Implications for the Euro-Turkish Transnational Space", Working Paper 07 (2014):6

¹²Cavidan Soykan, "The New Draft Law On Foreigners And International Protection In Turkey". *Oxford Monitor Of Forced Migration*, Vol. 2, No. 2, (2012) : 38

¹³Amnesty Internasional, "Turkey: Refoulement of non-European refugees - a protection crisis", *AI Index: EUR 44/31/97* (1997): 1

1996, sebanyak 72 pencari suaka asal Irak yang datang ke Turki dan tidak memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Turki dipaksa kembali ke Irak dan sebanyak 66 pencari suaka Iran juga dikembalikan ke negara mereka.¹⁴

Kontras dengan beberapa peraturan di atas, pada tahun 2013 Turki mengeluarkan kebijakan baru yaitu *The Law on Foreigners and International Protection* (LFIP) pada tanggal 4 April 2013.¹⁵ LFIP merupakan kebijakan luar negeri Turki dalam mengatur prinsip dan prosedur terkait permasalahan perizinan Imigran untuk hidup dan keluar dari Turki. Kebijakan ini juga menjadi dasar bagi orang-orang asing yang ingin mencari perlindungan atau suaka.¹⁶ Peraturan ini diselaraskan dengan standar perlindungan pengungsi Uni Eropa yang memastikan hak-hak dan perlindungan para pengungsi maupun migran yang datang ke Turki.¹⁷

Lingkup kebijakan ini dituangkan dalam dua perihal yakni aktivitas dan kegiatan yang berhubungan dengan orang asing atau imigran baik bagi mereka yang ingin memperpanjang izin perlindungan dan tinggal di Turki maupun bagi siapapun yang baru akan memasuki Turki.¹⁸ Lingkup kedua mencakup pada implementasi yang terbebas dari perjanjian internasional lain, atau dengan kata lain implementasi yang independen. Kebijakan ini secara spesifik diimplementasikan kepada masyarakat/keluarga yang mengajukan permohonan perlindungan internasional, Anak-anak yang berada dibawah usia 18 tahun, masyarakat yang disponsori oleh warga negara Turki yang datang ke Turki karena

¹⁴ Amnesty Internasional : 5

¹⁵ Meral Açıkgöz and Hakkı Onur Ariner, "Turkey's New Law On Foreigners And International Protection: An Introduction", Turkish Migration Studies Group (Turkmis), University Of Oxford, 2014 : 1

¹⁶ Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration Management, "Law on Foreigners and International Protection", Publish No.6 (2014):16

¹⁷ Progress Report : 90

¹⁸ Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration Management : 16

dasar untuk reunifikasi keluarga.¹⁹ Diluar dari hal itu, kebijakan ini juga mengatur perizinan tinggal bagi pegawai *official* Uni Eropa, konsulat dan Duta Besar beserta perijinan passport.

Terkait dengan ruang lingkup penerimaan golongan yang membutuhkan perlindungan internasional, kebijakan ini secara spesifik berkomitmen untuk tidak mengembalikan golongan tersebut ke negara asalnya apabila terdapat indikasi kepulauan orang tersebut akan membuat mereka tersiksa diperlakukan dengan tidak manusiawi atau diancam karena perbedaan ras, agama maupun opini politik.²⁰ Dalam merancang LFIP, Turki berkonsultasi dengan beberapa organisasi Internasional seperti *International Organization for Migration* (IOM), UNHCR dan *European Commission* (EC).²¹ Peraturan ini diselaraskan dengan standar Uni Eropa yang memastikan hak-hak dan perlindungan para pengungsi maupun migran yang datang ke Turki.²² LFIP mengatur ulang mengenai undang-undang migrasi yang sebelumnya sangat ketat terhadap beberapa golongan pengungsi kepada aturan yang lebih menekankan pada standar internasional hak asasi manusia, bagi semua pengungsi yang sejalan dengan kepentingan nasional Turki.²³

Setelah tahun 2013, terdapat banyak pengungsi yang berusaha masuk ke Turki, sehingga hal ini mendorong pemerintah Turki untuk menyediakan kebutuhan mereka seperti, tempat tinggal, makanan, kesehatan dan fasilitas publik

¹⁹ Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration Management : 17

²⁰ Republic of Turkey Ministry of Interior Directorate General of Migration Management: 17

²¹ Progress Report, "Communication from The Commission To The European Parliament and The Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012", diakses melalui http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/tr_rapport_2011_en.pdf (diakses pada 6 Januari 2019) : 89

²² Progress Report: 90

²³ Meral Açıköz Dan Hakkı Onur Ariner: 1

lainnya. Beberapa tindakan yang diberikan pemerintah Turki ini bukan tidak menelan biaya, Turki telah menghabiskan 7,6 Miliar USD untuk pengungsi Suriah tercatat pengeluaran ini antara April 2011 dan November 2014.²⁴ Menurut sebuah data resmi menyebutkan bahwa Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dan negara-negara Eropa mengirimkan bantuan sebesar 246 juta USD, namun bantuan tersebut tidak dapat menutupi biaya yang sudah dikeluarkan oleh Turki.²⁵

Selain biaya yang cukup besar yang sudah dikeluarkan, Turki juga menghadapi dampak yang diakibatkan oleh sikap Turki dalam menerima pengungsi Suriah. Terdapat beberapa dampak yaitu, Pertama, dampak dari segi sosial dan keamanan yaitu perbedaan budaya, bahasa dan gaya hidup antara masyarakat lokal Turki dengan pengungsi Suriah sehingga menyebabkan sulit terjadinya integrasi sosial²⁶ dan kasus pemboman yang sering terjadi dari tahun 2015 hingga 2016, peristiwa bom bunuh diri terjadi di kota-kota besar Turki seperti Istanbul dan Ankara, beberapa kasus pemboman ini diklaim oleh *Kurdistan Workers Party* (PKK), namun beberapa peristiwa pemboman, belum dapat dipastikan siapa dalang dibalik aksi ini, namun kondisi Turki yang terbuka terhadap masuknya pengungsi Suriah ini menyebabkan beberapa wilayah sensitif akan tindakan kriminalitas dibanding hari-hari sebelumnya.²⁷

Aturan penerimaan Imigran terutama pengungsi yang berubah pada tahun 2013 merupakan permasalahan utama dalam penelitian ini, karena hal ini bertolak belakang dengan sejarah kebijakan Turki sebelumnya dan kerugian yang dialami

²⁴Oytun Orhan : 7

²⁵Oytun Orhan : 7

²⁶Oytun Orhan :7-9

²⁷Kristy Major,"Ankara explosion: Timeline of bomb Attacks in Turkey Between 2015 and 2016",Independent (2016) diakses melalui <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/a-timeline-of-bomb-attacks-in-turkey-between-2015-2016-a6879841.html> (diakses pada 12 Juli 2019)

oleh Turki. Sehingga perlu diteliti faktor-faktor yang mempengaruhi Turki untuk mengeluarkan kebijakan *Law on Foreigners and International Protection* tahun 2013.

1.2 Rumusan Masalah

Tindakan Turki untuk menerima pengungsi dalam jumlah besar sangat bertolak belakang dari beberapa periode yang sudah dijabarkan di latar belakang, bahwa pada periode 1923 hingga 1960 Turki hanya menerima pencari suaka yang memiliki garis keturunan bangsa Turki dan selanjutnya Turki memiliki aturan yang ketat bagi pengungsi yang ingin tinggal di Turki. Namun setelah beberapa periode yaitu tahun 1923 hingga tahun 2011, Turki menerima para pencari suaka terkhusus dari Suriah dengan atau tanpa latar belakang keturunan bangsa Turki dengan mengeluarkan *Law on foreigners and international protection (LFIP)* tahun 2013.

Kebijakan Turki tersebut memberikan dampak negatif secara domestik Turki yaitu, pada segi ekonomi Turki mengeluarkan biaya yang cukup besar untuk memberikan fasilitas yang baik bagi para pengungsi, dari segi keamanan, terdapat penolakan dari beberapa kelompok masyarakat di Turki terhadap pengungsi Suriah dan terorisme. Namun demikian, Turki tetap mengeluarkan LFIP. Hal ini menjadi menarik untuk dianalisis oleh peneliti. Peneliti akan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi Turki dalam mengeluarkan kebijakan LIFP.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Rumusan masalah di atas menimbulkan pertanyaan penelitian yaitu, “*Mengapa Turki menerapkan kebijakan Law on Foreigners and International Protection terhadap imigran tahun 2013 ?*”

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perubahan kebijakan Turki terhadap imigran

1.5 Manfaat Penelitian

1. Melalui penelitian ini peneliti berharap dapat menjelaskan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Turki terkait permasalahan imigran yaitu dari faktor internasional dan faktor domestik.
2. Peneliti juga berharap dapat menjelaskan kebijakan luar negeri Turki terhadap Imigran dan dinamikanya
3. Penelitian ini secara praktis akan menambah referensi kepustakaan ilmu hubungan internasional terkait perubahan kebijakan Turki terhadap imigran

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. Terdapat beberapa kajian pustaka yang dijadikan rujukan, yaitu:

Pertama, peneliti menggunakan jurnal yang berjudul “Kebijakan Turki dalam Menampung Korban Perang Saudara Suriah Tahun 2011-2013” oleh Amalia Zatalini Kusuma Putri. Akibat adanya penggunaan senjata kimia dalam konflik antara pemerintah Suriah dan kelompok oposisi yaitu *Free Syrian Army* (FSA) menyebabkan kondisi di Suriah menjadi tidak stabil. Sehingga sejak tahun 2011, warga Suriah harus mengungsi ke negara tetangganya seperti Turki.

Diketahui bahwa Turki memberikan kemudahan terhadap FSA untuk masuk dan tinggal di Turki.²⁸

Sejak kedatangan pengungsi Suriah, Turki diketahui merubah kebijakan suakanya sebelum menjadi peserta konvensi 1951 dan Protokol 1967, Turki mengadopsi kebijakan Pembatasan geografis. kebijakan ini membuat Turki hanya boleh menerima pengungsi berasal dari Eropa saja. Sedangkan pengungsi non-Eropa yang ingin masuk ke Turki harus melalui proses penentuan status hukum oleh Turki yang bekerja sama dengan UNHCR. Namun setelah diberlakukannya kebijakan *Temporary protection regime* untuk pengungsi, Turki mengambil alih tugas UNHCR sehingga pengawasan terhadap pengungsi yang masuk menjadi sedikit.²⁹

Motivasi Turki menerima pengungsi Suriah dan menampung FSA adalah karena Turki menginginkan pergantian rezim di Suriah. Pasalnya konflik Suriah merupakan ancaman yang nyata bagi stabilitas keamanan Turki. Konflik Suriah menyebabkan Turki menerima dampak dari serangan lintas batas negara, memunculkan kembali konflik antara Turki dengan *The Kurdistan Workers Party* (PKK), dan menyebabkan Turki berpotensi menghadapi konflik sektarian di dalam negeri. Selanjutnya keinginan Turki untuk menjadi *emerging power* di Timur-Tengah yang berhubungan dengan kemampuan Turki dalam menyelesaikan konflik di wilayah regional. Dalam hal ini, kebijakan Turki yang ditujukan bagi Suriah belum ada yang membuahkan hasil dan sebaliknya menyebabkan penurunan citra Turki di kawasan regional. Terakhir dikarenakan

²⁸Amalia Zatalini Kusuma Putri, "Kebijakan Turki dalam Menampung Korban Perang Saudara Suriah Tahun 2011-2013", *Journal of International Relations*, Vol.1, No.1, (2015) : 1-15

²⁹ Amalia Zatalini Kusuma Putri : 1-15

proses akses Turki ke Uni Eropa yang terkait dengan faktor keamanan. Hal ini diawali dengan penolakan Assad untuk melakukan reformasi yang menyebabkan krisis Suriah menjadi berkepanjangan sehingga demokrasi gagal ditanamkan di Suriah dan menyebabkan instabilitas keamanan yang dapat berdampak pada akses Turki ke Uni Eropa. Berdasarkan penelitian ini peneliti hanya mendapatkan informasi mengenai aspek kepentingan Turki dalam menerima pengungsi asal Suriah yang terkait dengan kepentingan keamanan negara tersebut.³⁰

Kedua, peneliti menggunakan jurnal yang berjudul “Upaya pemerintah Turki dalam Menanggulangi Pengungsi dari Suriah tahun 2014-2016” yang ditulis oleh Maisyita Syafitri. Besarnya arus pengungsi yang masuk ke Turki membuat Turki harus mengeluarkan biaya yang besar dalam memberikan fasilitas berupa pemukiman yang layak dan layanan publik yang memadai bagi pengungsi. Untuk menghadapi pengungsi Suriah, Turki juga mengadopsi kebijakan *Open Door Policy* yang memberikan kesempatan bagi pengungsi untuk tinggal, membaur dan bekerja di negara tersebut tanpa adanya penolakan.³¹

Upaya dalam negeri Turki untuk menanggulangi pengungsi Suriah adalah mengeluarkan biaya yang sangat besar untuk memenuhi kebutuhan pengungsi dan membangun tempat tinggal bagi pengungsi. Pemerintah Turki membangun 25 barak pengungsian di beberapa provinsi Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa, Kilis, Mardin, Kahramanmaraş, Osmaniye, Adiyaman, Adana dan Malatya provinsi untuk menampung 269.000 pengungsi. Tidak hanya upaya dari dalam negeri, Turki juga bekerjasama dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yaitu dengan

³⁰ Amalia Zatalini Kusuma Putri : 1-15

³¹Maisyita Syafitri, Upaya Pemerintah Turki dalam Menanggulangi Pengungsi dari Suriah Tahun 2014-2016, *JOM FISIP* Vol. 4 No. 2 ,2017, Hal.1-12

UNHCR, *United Nation International Children Emergency Fund* (UNICEF) dan *United Nation Development Programme* (UNDP).³²

Peran UNHCR adalah untuk membangun kamp-kamp pengungsian, menyediakan dan mendistribusikan kebutuhan pokok dan sekunder pengungsi Suriah dan berupaya menyediakan akses pendidikan bagi anak-anak pengungsi Duriah. Selanjutnya Turki bekerja sama dengan UNICEF untuk meningkatkan kapasitas sistem pendidikan untuk anak-anak Suriah. Terakhir yaitu kerjasama pemerintah dengan UNDP dalam penanganan pengungsi terutama dalam ketahanan dan sumber mata pencaharian. Penelitian ini menjadi rujukan bagi peneliti untuk memberikan informasi bagaimana upaya Turki dalam menanggulangi pengungsi dari luar negeri yang bekerjasama dengan PBB.³³

Ketiga, peneliti menggunakan tulisan yang berjudul "*The Syrian Refugee Crisis : The EU-Turkey "Deal" and Temporary Protection*" oleh Suzan Ilcan. Artikel ini membahas permasalahan krisis pengungsi asal Suriah dan kebijakan bersama Turki dan Uni Eropa mengenai perlindungan sementara. Kebijakan ini di tanda tangani pada 16 maret 2016 dengan outline kebijakan berada di permasalahan jalur migrasi pengungsi ke Eropa mengenai Turki. Lebih jauh lagi dalam kebijakan ini Turki setuju untuk menyeleksi migran yang ingin melewati Turki menuju eropa dimana migran yang tidak memenuhi standar akan dilarang untuk melewati Turki menuju Eropa, namun memfasilitasi migran yang memenuhi syarat untuk melanjutkan perjalanan menuju Eropa. Dalam penjelasan artikel, penulis menemukan bahwa kebijakan ini merupakan bentuk usaha yang dilakukan oleh Uni Eropa dalam memenuhi obligasi amnesti Internasional dan

³²Maisyita Syafitri : 1-12

³³Maisyita Syafitri : 1-12

melimpahkannya kepada Turki yang mana dinilai tidak cocok dalam mengatur permasalahan pengungsi.³⁴

Dalam artikel ini peneliti juga menemukan bahwa Kebijakan perlindungan sementara menimbulkan gesekan sosial antara orang Suriah di Turki. Pasalnya kebijakan ini tidak mengklasifikasi hak-hak yang diterima oleh pengungsi dan membuat lebih dari 451 ribu dari 746 ribu anak-anak Suriah di Turki tidak memiliki akses terhadap pendidikan.³⁵

Studi pustaka keempat merupakan tulisan dengan judul *Politics and the Syrian Refugee Crisis : Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan* yang ditulis oleh Alexander Betts, Ali Ali, and Fulya Memişoğlu. Tulisan ini berusaha untuk menganalisis respon dari tiga negara yakni Turki, Yordania dan Lebanon dalam permasalahan krisis pengungsi yang berasal dari Suriah. Lebih jauh lagi penelitian ini lebih spesifik untuk menjawab badan apa yang paling berperan dalam mempengaruhi kebijakan negara untuk menerima pengungsi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan level analisis sistem dan kerangka teori yang dikenal dengan nama teori lokal variasi dalam teori ini penulis menganalisis badan apa yang mempengaruhi kebijakan ketiga negara dari level internasional hingga level lokal.³⁶

Berdasarkan temuan dari penelitian, penulis mendapati bahwa realitas internasional dan nasional merupakan hal utama yang mendasari keputusan ketiga negara dalam merespon gelombang pengungsi yang berasal dari Suriah.

Berdasarkan temuan penelitian, respon Turki terhadap gelombang pengungsi

³⁴Suzan Ilcan, "The Syrian Refugee Crisis: The EU-Turkey "deal" and Temporary Protection", Sage : Global Social Policy, Vol. 16, No. 3 (2016): 315-320

³⁵Suzan Ilcan : 315-320

³⁶Alexander Betts, Ali Ali dkk, *Politics and the Syrian Refugee Crisis : Exploring Responses in Turkey, Lebanon, and Jordan*, Refugee Studies Center, University of Oxford (2016) : 1-28

dipengaruhi oleh keputusan pemerintah pusat, walaupun begitu penelitian ini juga menemukan bahwa pemimpin-pemimpin daerah juga memiliki peran besar dalam membentuk integrasi sosial ekonomi untuk menerima pengungsi. Dalam hal ini respon pemerintah Turki dalam menerima pengungsi merupakan hasil dari desakan yang diberikan masyarakat. Desakan masyarakat merupakan dampak yang timbul dari kampanye-kampanye partai politik, kelompok bisnis, tokoh masyarakat yang mensosialisasikan pengungsi sebagai aset ekonomi yang potensial.³⁷

Kelima, peneliti merujuk pada penelitian yang berjudul “*Refugees, xenophobia, and domestic conflict: evidence from a survey experiment in Turkey*” yang ditulis oleh Getmansky, Anna and Sinmazdemir, Tolga and Zeitsoff, Thomas. Tulisan ini berusaha untuk melihat bagaimana desas-desus mengenai pengungsi mempengaruhi persepsi masyarakat Turki dalam menerima pengungsi yang berasal dari Suriah. Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan sampel data sekitar 1257 responden dengan rincian sampel adalah 58 % masyarakat Turki non Kurdis dan 42 % masyarakat Kurdis.³⁸

Berdasarkan temuan penelitian, peneliti menemukan bahwa stereotipe atau desas desus mengenai perlakuan orang suriah terhadap wanita dan anak-anak mempengaruhi sikap masyarakat non-kurdis turki dalam bersikap positif terhadap pengungsi Suriah. Temuan ini membantah persepsi umum yang mengatakan bahwa banyaknya pengungsi yang berasal dari kalangan wanita dan anak2 akan meningkatkan simpati masyarakat. Berdasarkan penelitian lebih lanjut respon

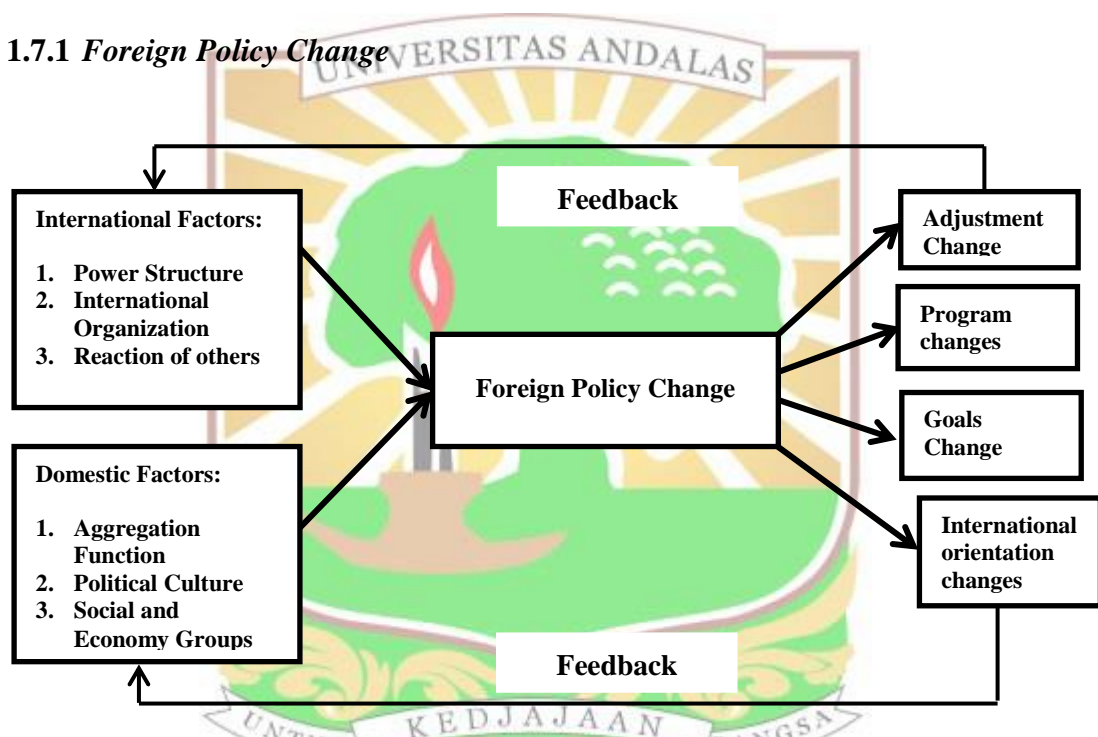
³⁷Alexander Betts, Ali Ali dkk : 1-28

³⁸Anna Getmansky, Tolga Sinmazdemir dkk, *Refugees, xenophobia, and domestic conflict: evidence from a survey experiment in Turkey*, *Journal of Peace Research*, 55 (2018) : 491-507

negatif masyarakat non-kurdis dalam menerima pengungsi disebabkan oleh semakin banyaknya anak-anak suriah yang meminta-minta di jalanan Turki serta maraknya pria lokal yang menikahi wanita pengungsi suriah sebagai istri ketiga dan keempat. Kesimpulan dari temuan di atas adalah benar kalau desas desus negatif memiliki pengaruh terhadap sikap masyarakat Turki dalam menerima pengungsi yang berasal dari suriah.³⁹

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Foreign Policy Change



Gambar 1.2 Dinamika Kausal Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Sumber : *Jakob Gustavsson, Spyros Blavoukos dan Dimitris Bourantonis*, 1998 dan 2009

Kebijakan luar negeri disuatu negara tidak selalu berjalan konsisten, negara terkadang melakukan beberapa perubahan pada kebijakan luar negerinya. Perubahan ini dilakukan negara sebagai upaya untuk mencapai kepentingan luar negerinya. Adapun dalam menganalisis faktor-faktor penyebab perubahan kebijakan luar negeri suatu negara, penulis menggunakan model alternatif milik

³⁹Anna Getmansky, Tolga Sınmazdemir dkk : 491-507

Jakob dalam tulisannya yang berjudul “*How Should we Study Foreign Policy Change*”. Jakob menjelaskan bahwa terdapat dua faktor yang mempengaruhi keputusan negara untuk mengubah kebijakan luar negerinya yaitu:⁴⁰

1.7.3.1 *International factor*

Faktor Internasional merujuk pada faktor eksternal yang mempengaruhi negara dalam pengambilan kebijakan. Faktor-faktor ini biasanya disebabkan dependensi suatu negara terhadap negara lain. Faktor eksternal yang mempengaruhi kebijakan yang diambil sebuah negara dapat dilihat dari politik internasional dan ekonomi politik internasional negara tersebut. Terdapat 4 faktor internasional atau eksternal yang dapat mempengaruhi perubahan kebijakan, yaitu:

1. *Power structure*

Power structure adalah menurut Andrej Pustovitovskij dan Jan Fredreik Kremer dalam Sistem Internasional terdapat struktur kekuatan yang memiliki kemampuan baik dalam bidang *hard power* maupun *soft power* untuk mempengaruhi negara-negara yang ada di sekitarnya dalam hal ini *hard power* yang menyangkut pada militer dan ekonomi. *Soft power* merupakan hal-hal yang berbeda dari keduanya.⁴¹ *Soft power* atau kemampuan untuk membentuk preferensi orang lain ini cenderung dikaitkan dengan aset-aset yang tak terlihat, seperti kepribadian yang menarik, budaya, nilai dan institusi politik, dan

⁴⁰ James N Rosenau, “Comparing Foreign Policies: Why, What, How. In: James N. Rosenau (ed.). *Comparing Foreign Policies, Theories, Findings, and Methods*”. New York: John Wiley & Sons : 3-24

⁴¹ Andrej Pustovitovskij dan Jan Fredreik Kremer, “Structural Power And International Relations Analysis”, Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum (2011):5

kebijakan-kebijakan yang terlihat didasarkan pada hukum yang benar dan memiliki otoritas moral

Dalam mekanisme *power structure*, melihat negara sebagai aktor utama, dalam hal ini *power structure* melihat sistem internasional sebagai sistem yang anarki dimana mereka percaya bahwa hanya negara yang dapat menjamin keberlangsungan hidupnya.⁴² Berdasarkan penjelasan diatas, ketika *power structure* yang ada dalam sistem internasional berada dalam kondisi tertentu. Maka negara akan memilih kebijakan yang memberikan hasil yang menguntungkan secara maksimal kepada negara dan berusaha untuk mengurangi kerugian. Dalam *power structure*, berasumsi bahwa yang menjadi perhatian utama mereka adalah *survive*.⁴³ Konsepsi *survive* dalam hal ini terbagi 3 bentuk yaitu politik, ekonomi dan ideologi, yang mana bentuk-bentuk ini masih dibagi lagi menjadi 2 dimensi.⁴⁴ Penjelasan mengenai hal ini dibagi menjadi 2 dimensi yakni eksternal dan internal. Dimensi eksternal merupakan kepentingan negara untuk tetap stabil dan kredibel dalam Sistem Internasional. Sementara itu dimensi internal merupakan keinginan negara untuk mempertahankan stabilitas dan kredibilitas nasional mereka dari hal-hal yang berada di luar negeri.

Tabel 1.2 Dimensi kepentingan dalam upaya survive negara dan pemerintahan

Eksternal	Internal
<u>Kepentingan Material Politik</u> Mempertahankan posisi kekuasaan negara dan mencegah kerentanan negara terhadap negara lain.	<u>Kepentingan Material Politik</u> Tetap memegang jabatan (pemilihan ulang) dan mempertahankan posisi pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat

⁴² Gerry van der Kamp-Alons, "The State between Internal and External Pressure: Exploring the Impact of Power Structures at Different Levels of Analysis on State Preference Formation with Regard to Foreign Policy" ECPR Joint Sessions Granada : Paper Gerry van der Kamp-Alons (2005):6

⁴³ Gerry van der Kamp-Alons :6

⁴⁴ Gerry van der Kamp-Alons :7

<u>Kepentingan Immaterial Politik atau Kepentingan Reputasi</u> Mempertahankan kredibilitas negara dan reputasinya	<u>Kepentingan Immaterial Politik</u> Mempertahankan kredibilitas dan reputasi pemerintah
<u>Kepentingan Ekonomi</u> Berusaha keras untuk proteksionisme di sektor-sektor yang tidak kompetitif dan liberalisasi di sektor kompetitif dan mempertahankan sistem perdagangan internasional yang aktif	<u>Kepentingan Ekonomi</u> Memaksimalkan indikator ekonomi nasional : anggaran negara, BNP, lapangan kerja dan lain lain.
<u>Kepentingan Ideologi</u> Dengan merubah kebijakan luar negeri, negara berharap dapat eksis di sistem internasional	<u>Kepentingan Ideologi</u> Mempertahankan prinsip dan paradigma kebijakan (instrumen dan kebijakan)
Ditujukan untuk mempertahankan posisi kekuasaan relatif negara dalam sistem internasional	Ditujukan untuk mempertahankan posisi pemerintah dan ideologinya

Sumber : *Gerry van der Kamp-Alons*, 2005

Dalam kebijakan luar negerinya demi *survive* terhadap hal diatas maka pilihan kebijakan negara harus selaras dengan struktur kekuatan dalam sistem internasional. Berdasarkan penjabaran di atas, hasil kebijakan negara akan berimplikasi terhadap salah satu dari tiga bentuk kebijakan yang diambil negara, yaitu netral, positif dan negatif. Bentuk kebijakan yang netral yaitu tidak akan mengambil tindakan secara signifikan dimana negara memandang bahwa *power structure* tidak akan memberikan keuntungan apapun kepada negara.⁴⁵ Selanjutnya, bentuk kebijakan positif yaitu negara melihat peluang dan manfaat dari kebijakan yang mereka ambil atau negara merubah suatu kebijakan dikarenakan kebijakan tersebut akan menguntungkan bagi mereka. Bentuk kebijakan terakhir yaitu kebijakan negatif, dimana negara terpaksa untuk mengambil alternatif kebijakan atau merubah kebijakan karena mereka akan mendapat kerugian.

Power Structure merupakan bagaimana negara bertahan pada sistem yang anarki, sehingga negara harus *survive*, untuk *survive* negara mempunyai tiga

⁴⁵ Gerry van der Kamp-Alons :8

pilihan preferensi kebijakan luar negeri yaitu positif, ketika negara mendapatkan keuntungan berdasarkan kepentingan yang ingin dicapai negara, pilihan negatif, yaitu ketika negara merasa perubahan kebijakan ini akan merugikan, dan pilihan netral, yaitu ketika perubahan kebijakan tidak dapat memberikan keuntungan kepada negara.

2. Organisasi Internasional

Menurut Spyros Blavoukos dan Dimitris Bourantonis terdapat dua asumsi organisasi internasional dapat berpengaruh terhadap perubahan kebijakan luar negeri. Pertama, keduanya berargumentasi bahwa dalam sistem internasional, interaksi yang dilakukan antar negara akan mendorong negara untuk berkeinginan menjadi anggota sebuah organisasi internasional. Keputusan negara untuk bergabung dalam Organisasi Internasional didasari oleh dua aspek, pertama adalah aspek positif Jakob mendefinisikan aspek ini dengan wortel, wortel merupakan insentif secara ekonomi maupun politik yang ditawarkan oleh organisasi apabila mereka bergabung di dalamnya. Aspek kedua adalah efek negatif. Atau *stick* yang merupakan representasi yang didapatkan negara apabila bertindak di luar prinsip dan norma yang dianut oleh organisasi atau rezim internasional.⁴⁶ Kedua, partisipasi dalam organisasi internasional dapat mendorong perubahan kebijakan luar negeri melalui proses sosialisasi. Dengan asumsi organisasi internasional memiliki basis normatif dan budaya yang khas, keanggotaan di dalamnya mensyaratkan kepatuhan terhadap norma dan nilai-nilai tersebut, setidaknya terdapat upaya internalisasi negara. Tingkat kelembagaan yang melekat dalam organisasi internasional (kesinambungan dan komitmen

⁴⁶ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis :7

keanggotaan) serta kedalaman dan ruang lingkup interaksi merupakan parameter penting yang menentukan efek dari proses sosialisasi tersebut dan dapat mengarah pada pengalihan kebijakan luar negeri.⁴⁷

Negara berinteraksi dalam sistem internasional akan mempertimbangkan perubahan kebijakan luar negeri ketika adanya *carrot* dan *stick*, selanjutnya keberadaan negara dalam organisasi internasional ini juga disebabkan adanya proses sosialisasi yang bersifat normatif, ada proses dimana organisasi internasional mempengaruhi negara untuk mengikuti norma-norma yang ada.

3. *Reaction of others*

Menurut Holsti dalam buku Politik Internasional, memberikan definisi studi Politik Internasional sebagai: Studi mengenai pola tindakan negara terhadap lingkungan eksternal sebagai reaksi atas respon negara lain, selain mencakup unsur kekuasaan (*power*), kepentingan, dan tindakan, politik internasional juga mencakup perhatian terhadap sistem internasional dan perilaku para pembuat keputusan dalam situasi konflik.⁴⁸ Politik internasional tersebut menggambarkan hubungan dua arah (reaksi dan respon) bukan aksi. Sebuah tindakan (*action*) dapat timbul dari kebutuhan untuk membangun, memelihara, dan untuk mengatur kepuasan dalam interaksi yang terjadi dalam negara, dan untuk mengerahkan kontrol atas interaksi yang tidak diinginkan atau tidak dapat dihindari.⁴⁹ Sebuah negara mampu melakukan tindakan yang terencana (*planful*), dalam arti bahwa tindakan tersebut merupakan suatu usaha untuk mencapai tujuan tertentu, dan

⁴⁷ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis :7

⁴⁸ K.J.Holsti,"Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis", Terjemahan M.Tahir Azhary,edisi keempat jilid 1, Jakarta,Erlangga (1983):

⁴⁹ Richard C.Snyder,H.W.Bruck dkk,"The Decision-Making Approach to the Study of International Poitics", The Estate of Richard C. Snyder, Valerie M. Hudson, Derek H. Chollet and James M. Goldgeier (2002):55

untuk mencegah atau meminimalkan pencapaian tujuan yang tidak kompatibel atau mengancam negara lain.

Reaksi adalah sebuah upaya yang dilakukan negara dalam menanggapi tindakan negara lain, di mana reaksi yang dilakukan dapat merupakan sebuah aksi yang tidak menentang tujuan nasionalnya.⁵⁰ Sedangkan bagi Holsti, reaksi merupakan sebuah kesiapan suatu negara menerima rangsangan, di mana reaksi mengacu pada 5 klasifikasi yaitu, *to accomodate* (mengakomodasi), *to ignore* (mengacuhkan pesan-pesan yang datang dari pihak lawan), *to proscrasinate* (menangguhkan suatu masalah), *to bargain* (melakukan negosiasi serta berusaha mengubah aksi atau tujuan negara lain), dan *to resist* (menentang aksi).⁵¹

Politik internasional mengkaji pola-pola ini yang berlaku dalam hubungan internasional, perilaku negara-negara serta para pembuat keputusan dalam situasi damai dan situasi konflik, serta melihat tingkah laku atau tindakan masing-masing negara dalam pola aksi-reaksi. KJ Holsti menjelaskan bahwa kebijakan juga mengandung komponen tindakan, yakni hal yang dilakukan pemerintah kepada pihak lain untuk menghasilkan orientasi, memenuhi peran atau mencapai dan mempertahankan tujuan tertentu, sehingga dalam politik internasional tindakan tersebut sering digunakan sebagai isyarat.⁵²

Dalam interaksi antar negara terdapat hubungan pengaruh dan respons. Pengaruh dapat langsung ditujukan pada sasaran tetapi dapat juga merupakan efek dari suatu tindakan tertentu.⁵³ Apapun alasannya, negara yang menjadi sasaran

⁵⁰ Richard C.Synder,H.W.Bruck dkk :56

⁵¹ Jordy Ghesa Putra, ” Respon Uni Eropa Terhadap Aksi Mass Purge di Turki Tahun 2016” eJournal Ilmu Hubungan Internasional, vol.6, no.4 (2018):

⁵² K.J.Holsti :158

⁵³ Jordy Ghesa Putra :192

pengaruh yang langsung maupun tidak langsung, harus menentukan sikap melalui respons, manifestasi dalam hubungan dengan negara lain untuk mempengaruhi atau memaksa pemerintah negara lainnya agar menerima keinginan politiknya. Kemudian, dalam interaksi antar negara, interaksi dilakukan didasarkan pada kepentingan nasional masing-masing negara, baik kepentingan yang *inputnya* berasal dari dalam atau pun dari luar negara. Untuk memperjuangkan tujuan dan kepentingan nasional, negara tidak dapat melepaskan diri dari kebijakannya baik yang ditujukan ke luar negara tersebut (politik luar negeri) maupun kedalam negara (politik dalam negeri). Kepentingan nasional dasar dibagi empat jenis, yaitu: ideologi, ekonomi, keamanan, dan prestise.⁵⁴

Bentuk-bentuk interaksi berdasarkan banyaknya pihak yang melakukan hubungan, yaitu hubungan bilateral, trilateral, regional, dan multilateral atau internasional. Adapun yang dimaksud dengan hubungan bilateral adalah keadaan yang menggambarkan adanya hubungan yang saling mempengaruhi atau terjadinya hubungan timbal balik tersebut, dibedakan menjadi pola kerjasama, persaingan, dan konflik. Pola hubungan aksi-reaksi ini meliputi proses berikut; (1) Rangsangan atau kebijakan aktual dari negara yang memprakarsai; (2) Persepsi dari rangsangan tersebut oleh pembuat keputusan di negara penerima; (3) Respon balik oleh negara penerima (4) Persepsi atau respon oleh pembuat keputusan dari negara pemrakarsa.⁵⁵

Pola aksi-reaksi ini memberi kesan bahwa rangkaian aksi-reaksi selalu tertutup atau berbentuk simetris. Misalnya negara A mengeluarkan aksi terhadap negara B, maka aksi tersebut akan dipersepsikan oleh para pembuat keputusan di

⁵⁴ Jordy Ghesa Putra :192

⁵⁵ Hosti:159

negara B, dan selanjutnya berdasarkan hasil mempersepsikan tersebut, negara B akan memberikan respon atau reaksi atas aksi dari Negara A tadi. Kemudian reaksi negara B ini kembali direspon oleh negara A berupa aksi susulan. Di dalam proses ini terdapat suatu hubungan timbal balik.⁵⁶ Apabila terdapat lebih dari dua negara melakukan interaksi, maka ada kemungkinan pola hubungan yang bersifat simetris dan asimetris. Dari paparan di atas dapat dilihat bahwa dalam politik internasional proses interaksi berlangsung dalam suatu lingkungan yang saling mempengaruhi antar aktor dengan lingkungannya atau sebaliknya.

Berdasarkan penjabaran di atas, dalam sistem internasional terjadi adanya interaksi atau hubungan timbal-balik yang diperlukan oleh negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya. Hal ini dikarenakan negara tidak dapat mewujudkan kepentingannya seorang diri, sehingga negara memerlukan negara lain untuk berinteraksi. Dalam berinteraksi, negara akan mendapat respon positif atau negatif. Apabila respon dari negara lain negatif maka akan menghambat negara untuk mencapai kepentingan nasional mereka. Selanjutnya, negara akan berperilaku atau melakukan sebuah aksi (kebijakan) yang bertujuan untuk mendapatkan respon positif dari negara lain sehingga hal ini dapat membantu mereka dalam mencapai kepentingannya.

2. Domestic factor

Faktor domestik atau disebut juga faktor internal merupakan faktor yang melandasi perubahan dari dalam kebijakan luar negeri suatu negara.⁵⁷ Dalam faktor domestik terdapat Terdapat 3 faktor yang dapat merubah kebijakan yaitu:

⁵⁶ Jordy Ghesa Putra :192

⁵⁷ James N Rosenau : 22

Menurut Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis dalam jurnalnya yang berjudul *Identifying Parameters of Foreign Policy Change: A Synthetic Approach* terdapat dua faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri yaitu faktor internal dan struktur domestik dan kelompok advokasi. Berdasarkan tulisan Blavoukos dan Bourantonis, faktor internal didefinisikan sebagai sebuah set elemen domestik yang memiliki kekuatan dalam mempengaruhi keputusan negara/*individual decision maker* dalam membuat kebijakan luar negeri. Dalam faktor domestik, terdapat sebuah asumsi yang menjadi sumber dari perubahan kebijakan luar negeri dari faktor internal, yakni *aggregation function* yang masuk dari berbagai kalangan masyarakat.⁵⁸ Pada *aggregation function* dan *policy entrepreneur's, foreign policy change* melihat bahwa perubahan kebijakan luar negeri didasari oleh unit yang memiliki otoritas tinggi dalam menentukan atau mempengaruhi perubahan kebijakan suatu negara. Lebih jauh lagi, unit ini dibagi menjadi tiga macam. Unit pertama merupakan individu yang memiliki kekuatan otoritatif dalam pemerintahan suatu negara seperti seorang Raja, Diktator, pemimpin otoriter maupun seorang presiden dalam pemerintahan demokratis yang memiliki dominansi dalam parlemen suatu negara. Unit kedua merupakan *single group* atau kelompok yang memiliki kekuatan dalam merubah kebijakan negara sebagai contoh adalah kelompok militer yang berhasil melakukan kudeta dan merubah kebijakan negara tersebut. Unit ketiga adalah berbagai aktor otonom yang memiliki kekuatan untuk memberikan veto pada sebuah kebijakan luar negeri seperti koalisi partai atau individu yang berada dalam parlemen. Ketiga unit diatas

⁵⁸ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis : 6

memiliki besar pengaruh yang berbeda tergantung kepada tipe negara dan sistem pemerintahan negara tersebut.⁵⁹

Selanjutnya, *policy entrepreneur's* atau aktor politik domestik. Dalam asumsinya, Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis melihat bahwa seseorang tokoh politik yang memiliki kemampuan khusus, visi atau kapabilitas kepemimpinan yang mumpuni dalam mengatasi kesulitan dalam merumuskan kebijakan luar negeri. Dengan kapabilitas individu yang tinggi, maka individu dapat meyakinkan publik maupun struktur pembuat kebijakan lainnya dalam merubah instrumen maupun visi kebijakan luar negeri suatu negara.⁶⁰

Selanjutnya faktor kedua adalah pengaruh parameter struktur domestik dan kelompok advokasi dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam tulisannya, penulis membagi struktur ini menjadi tiga macam yakni *political culture* dan orientasi kebijakan luar negeri, kelompok sosial dan ekonomi dan terakhir adalah aktor politik.⁶¹ Pada struktur pertama, *political culture*, penulis berargumentasi bahwa terdapat set perilaku pembuat kebijakan yang berasal dari latar belakang pembuat kebijakan yang mempengaruhi cara berpikir pembuat kebijakan mengenai sebuah isu internasional dan cara berpikir untuk menentukan instrumen kebijakan luar negeri yang dianggap tepat dalam menghadapi isu tertentu. Latar belakang tersebut juga berafiliasi dengan identitas bersama yang dimiliki oleh pembuat kebijakan yang mana mempengaruhi perilaku dan cara berpikir pembuat kebijakan luar negeri.

⁵⁹ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis : 6

⁶⁰ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis : 6

⁶¹ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis : 6

Struktur kedua adalah kelompok sosial dan ekonomi. Dalam asumsinya Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis melihat bahwa dalam dunia internasional yang semakin liberal, perjanjian internasional yang menyangkut permasalahan sosial dan ekonomi akan mendorong *private sector* untuk memberikan tekanan kepada pembuat kebijakan.⁶² Dalam pemerintahan yang demokratis, terkadang peran dari kelompok ini adalah peran yang paling dominan dalam perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Kekuatan kelompok ini dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri berasal dari kemampuan mereka dalam mengumpulkan suara publik. Suara publik akan memberikan pertimbangan bagi negara untuk merasionalisasi perubahan kebijakan luar negeri.⁶³

Carles Hermann dalam bukunya "*Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy*" menjelaskan bahwa terdapat empat bentuk perubahan kebijakan luar negeri yaitu:⁶⁴

a. *Adjustment Change*

Adjustment Change merupakan perubahan kebijakan luar negeri yang berfokus pada peningkatan atau pengurangan tingkat usaha yang dilakukan oleh negara untuk mencapai kepentingan tertentu.⁶⁵ *Adjustment change* juga dapat diartikan sebagai perluasan atau pengurangan skop tujuan kebijakan luar negeri. Dalam *adjustment change*, tujuan dari perubahan kebijakan luar negeri tidaklah berubah. Aspek yang berubah adalah terbatas pada tingkat pengorbanan dan usaha

⁶² Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis : 6

⁶³ Spyros Blavoukos and Dimitris Bourantonis : 6

⁶⁴ Charles F. Hermann, "Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy" dalam *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1 : 3-21.

⁶⁵ Vinsensio Dugis, "Explaining Foreign Policy Change", *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Th. XXI. No. 2 (April-Juni 2008):103

yang diberikan negara untuk mencapai kepentingan tersebut.⁶⁶ Dalam perubahan kebijakan luar negeri, untuk mencapai ekspektasi, biasanya negara akan mengorbankan aspek tertentu yang mereka miliki. Semakin besar pengorbanan yang dilakukan maka biasanya akan semakin besar pula peluang negara untuk mencapai kepentingan mereka. Pengorbanan ini bisa jadi dalam bentuk material maupun dalam bentuk non material. Pada aspek material, pengorbanan bisa jadi dalam bentuk uang atau benda, sementara itu, dalam aspek non materi, negara bisa jadi mengadopsi prinsip atau norma kebijakan yang mendatangkan konsekuensi tertentu dengan pertimbangan feedback yang diberikan akan memenuhi ekspektasi yang sebanding dengan pengorbanan tersebut.

b. *Program changes*

Bentuk perubahan kebijakan luar negeri yang kedua adalah *program changes*. Bentuk perubahan kebijakan luar negeri ini berfokus pada teknis atau instrumen yang digunakan dalam mencapai ekspektasi atau kepentingan nasional negara.⁶⁷ Dalam implementasi kebijakan luar negeri, biasanya terdapat beberapa bentuk instrumen pelaksanaan kebijakan luar negeri. Instrumen ini bisa saja dalam bentuk militeristik, diplomatik, ekonomi maupun secara politik. Apabila instrumen pelaksanaan kebijakan luar negeri sebelumnya tidak efektif maka negara dapat mengganti instrumen kebijakan luar negeri mereka dengan kebijakan yang lebih baru atau tetap mempertahankan elemen instrumen yang lama dengan modifikasi instrumen kebijakan yang baru.⁶⁸ Contoh dari perubahan kebijakan luar negeri dalam bentuk *program changes* yaitu digantinya intervensi militer

⁶⁶ Vinsensio Dugis:103

⁶⁷ Vinsensio Dugis:103

⁶⁸ Vinsensio Dugis:103

dengan cara-cara yang menggunakan *soft power*, seperti jalur diplomasi. Dalam hal ini, apa atau bagaimana hal itu dilakukan berubah, namun tujuan yang dilakukan tetap tidak berubah.

c. *Goals Change*

Bentuk ketiga dari perubahan kebijakan luar negeri adalah *goals changes* atau perubahan tujuan. *Goals change* merupakan bentuk perubahan kebijakan luar negeri dimana tujuan nasional yang lama akan digantikan dengan tujuan baru.⁶⁹

Pada umumnya tujuan nasional ini diganti karena dinilai kurang sesuai dengan tujuan negara pada saat itu. Pergantian tujuan tersebut bukanlah hal yang mudah dilakukan, melainkan membutuhkan analisis mendalam karena akan mempengaruhi ruang lingkup berbagai perubahan kebijakan. *Goals change* biasanya terjadi ketika rezim pemerintahan berubah, dimana pembuat kebijakan pada saat itu menilai bahwa perubahan visi dan misi kebijakan luar negeri harus diganti, atau ketika terdapat perubahan dalam lingkungan internasional yang membuat negara menilai bahwa *Goals* yang didapat dari kebijakan luar negeri tidak sejalan lagi dengan tujuan negara.⁷⁰

d. *International orientation changes*

Bentuk perubahan kebijakan yang keempat adalah *international orientation changes*. Perubahan kebijakan luar negeri dalam level ini dianggap sebagai perubahan yang paling ekstrim karena mendorong terjadinya perubahan total terhadap kebijakan luar negeri, termasuk juga dalam hal tujuan, orientasi, metode, dan lainnya.⁷¹

⁶⁹ Vinsensio Dugis:103

⁷⁰ Vinsensio Dugis:103

⁷¹ Vinsensio Dugis:103

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian eksplanatif. Menurut Strauss dan Corbin, penelitian kualitatif merupakan jenis penelitian yang menuntut pada kedalaman data dan hasil dari penelitian dengan jenis ini tidak dapat dicapai dengan prosedur statistik atau pengukuran.⁷² Penelitian kualitatif berusaha membangun realitas dan memahami realitas yang ada, sehingga ini akan memperhatikan proses, peristiwa dan otentisitas.⁷³

Jenis penelitian yang digunakan adalah eksplanatif, jenis penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran terdahulu untuk menyoroti hubungan antar variabel dan kemudian merumuskannya dalam bentuk hipotesis.⁷⁴ Jenis penelitian ini digunakan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu kejadian atau gejala terjadi.⁷⁵

1.8.1. Batasan Penelitian

Peneliti ini membahas mengenai permasalahan perubahan kebijakan luar negeri Turki dengan menerapkan *Law on Foreigners and International Protection* (LFIP) pada tahun 2013. Penelitian ini dibatasi hanya membahas mengenai perubahan kebijakan luar negeri Turki terhadap imigran dan juga merujuk pada peristiwa sebelumnya.

⁷²Jane Ritchie and Jane Lewis, *Qualitative Research Practice : A Guide fo Social Science Students and Researchers* (London:Sage Publication, 2003):3

⁷³Gumilar Rusliwa Somatri, "Memahami Metode Kualitatif", *Makara, Sosial Humaniora*, Vol. 9, No. 2, (Desember 2005):58

⁷⁴ Suryana, 2010, *Metode Penelitian Model Praktis Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif* (Bandung : UPI):9

⁷⁵ Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Jakarta: PT.Rajagrafindo Persada,2008):43

1.8.2. Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis adalah objek kajian yang perilakunya hendak di analisis dan dijelaskan. Unit eksplanasi merupakan unit yang dapat mempengaruhi perilaku unit analisis. Selanjutnya, level analisis dapat membantu peneliti untuk menentukan di tingkat mana analisa dalam sebuah penelitian akan ditekankan.⁷⁶

Unit analisis dalam penelitian ini adalah kebijakan Turki sedangkan unit eksplanatifnya adalah gelombang pengungsi Suriah dan tingkat analisis dari penelitian ini adalah sistem internasional.

1.8.3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data pada penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data melalui *Documentary Research* yaitu teknik pengumpulan data dengan cara menelusuri (*Tracing*) pada dokumen-dokumen. Menurut Alan Bryman, dokumen dapat digunakan sebagai sumber dalam melakukan penelitian selama dokumen yang digunakan bersifat relevan dengan penelitian yang dilakukan.⁷⁷ Alan Bryman menjelaskan bahwa terdapat beberapa dokumen yang dapat dijadikan sumber dalam sebuah penelitian, dokumen pertama adalah dokumen personal seperti diari, surat-surat pribadi dan autobiografi. Dokumen personal biasanya banyak digunakan untuk menjelaskan hal-hal yang bersifat historis, dalam penelitian ini, jenis dokumen ini tidak akan digunakan karena dokumen personal biasanya hanya digunakan pada penelitian dengan level analisis individu. Dokumen kedua adalah dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintahan secara resmi, diikuti dengan dokumen yang dikeluarkan

⁷⁶Gumilar Rusliwa Somatri : 58

⁷⁷Alan Bryman, *Social Research Methods* : 4th Editions (London : Oxford University Press 2012):384

oleh lembaga privat. Terkait dalam penelitian ini, sumber yang akan digunakan akan lebih berfokus kepada dokumen yang dikeluarkan oleh lembaga pemerintah, privat maupun berita seperti *The Guardian*. Dokumen pemerintah yang akan digunakan adalah berbagai laporan resmi yang diterbitkan oleh Kementerian Luar Negeri Turki, diikuti dengan laporan yang diterbitkan oleh berbagai INGO dunia seperti Uni Eropa, PBB dalam hal ini dokumen dari UNHCR, IOM dan lain-lain. Di luar dari sumber di atas, penelitian juga akan mengambil sumber dari berbagai hasil temuan dan penelitian yang ditulis oleh para sarjana mengenai *Law on Foreigners and International Protection* Turki dan penelitian mengenai pengungsi Suriah.

1.8.4. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses pengelompokan dan penginterpretasian data yang telah dikumpulkan. Peneliti menggunakan analisis data kualitatif yang merupakan identifikasi dan pencarian pola-pola umum hubungan dalam kelompok data, yang menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.⁷⁸ 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 menjawab permasalahan yang ada. Tahapan analisis ini dilakukan melalui tiga tahapan yaitu (1) proses reduksi data, (2) proses penyajian data, (3) Proses penarikan kesimpulan dan verifikasi.

Teknik analisis dalam penelitian ini berangkat dari konflik Suriah yang menyebabkan terjadinya arus pengungsi. Peneliti kemudian menghimpun data

⁷⁸Catherine Marshall and Gretchen B. Rossman, *Designing Qualitative Research* (California: Sage Publication 1999):150

berupa respon data berupa respon negara-negara yang menjadi tujuan pengungsi Suriah, khususnya negara-negara di sekitar kawasan Suriah. Kemudian peneliti memaparkan mengapa memilih Turki sebagai kebijakannya yang akan dianalisis berdasarkan data-data mengenai respon berupa tindakan Turki dan apa yang membuat Turki yang awalnya tertutup terhadap pengungsi, membuka pintu terhadap pengungsi Suriah. Konsep yang digunakan nantinya akan memandu peneliti untuk menemukan jawaban mengapa Turki merubah kebijakannya 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. Pada bab ini peneliti memaparkan mengenai penelitian yang akan dilakukan.

Bab II : Transformasi kebijakan Imigran Turki

Bab ini memuat tentang sejarah perubahan kebijakan Turki terhadap imigran setelah Turki menjadi negara Republik tahun 1923.

Bab III : Kebijakan *Law on Foreigners and International Protection* (LFIP) tahun 2013

Bab ini berisi pemaparan mengenai upaya pembentukan *Law on foreigners and International Protection* (LFIP) dan perlakuan Turki terhadap pengungsi

Bab IV : Analisis Perubahan Kebijakan Imigrasi Turki tahun 2013

Bab ini berisi analisis mengenai faktor-faktor yang mendorong Turki untuk mengeluarkan kebijakan luar negeri yaitu *Law on Foreigners and International Protection* (LFIP) yang berimplikasi terhadap imigran khususnya pengungsi asal Suriah dengan menggunakan konsep yang sudah dijelaskan sebelumnya.

Bab V : Penutup

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

