

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Turki merupakan negara dengan mayoritas penduduk Muslim yang terletak antara Eropa dan Asia. Secara geografis berbatasan langsung dengan 900 km bagian Tenggara Suriah dan Yunani sebagai batas wilayah Barat sehingga memiliki akses yang strategis antara gerbang Timur dan Barat.¹ Kondisi strategis tersebut yang mempengaruhi geopolitik Turki dalam menjalin kerja sama dengan negara-negara di berbagai kawasan. Fleksibilitas politik luar negeri Turki yang berdasarkan dengan Islam menjadikan Turki sebagai percontohan penerapan demokrasi di negara Islam dan Afrika Utara. Seperti pernyataan dari Presiden Amerika Serikat George W. Bush "Turki sebagai negara demokrasi sekuler yang kuat, masyarakat mayoritas Muslim hidup dalam kebebasan di bawah pemerintahan yang demokratis... Agama yang menuntut pertanggungjawaban moral individu, dan mendorong perjumpaan individu dengan Tuhan, sepenuhnya sesuai dengan hak dan tanggung jawab pemerintahan sendiri..."²

¹Gumilar Atika "Kepentingan Turki Terhadap Pengungsi Suriah Studi Kasus Tahun 2011-2015", Dokumen Repository UMY, diakses pada 19 September 2020 <http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2772/e.%20BAB%20I.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

² Bush, G. W. Ofnce of The Press Secretary, The White House, "President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East," Remarks by The President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy, National Endowment for Democracy, Washington, November 6, 2003, diakses melalui www.ned.org/events/anniversary/20LhAniv-Bush.html

Sejak pemerintahan *Adalet ve Kalkinma Partisi* (AKP) yang dipimpin Erdogan, menjadikan Turki yang awalnya menyebarkan pengaruhnya di kawasan Eropa mulai beralih mementingkan pengaruhnya di kawasan Timur Tengah. Keinginan Turki menjadi kandidat anggota Uni Eropa diawali pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Uni Eropa tanggal 10 Desember 1999 dan terus berupaya mewujudkannya di mana pada tahun 2002 partai AKP secara tegas menjadikan agenda keanggotaan Turki dalam Uni Eropa sebagai program kerja.³ Upaya tersebut menghasilkan perubahan yang cukup signifikan terhadap perekonomian Turki seperti peningkatan GNP Turki sebesar 7% dan terus meningkat hingga 9,4% pada tahun 2004.⁴ Posisi Turki dalam hubungannya dengan Uni Eropa mengalami tantangan seiring perkembangan waktu. Krisis yang melanda Eropa 2008 menunjukkan ketidakpastian bagi upaya keanggotaan Turki di Uni Eropa sehingga Turki mengambil inisiatif mendekatkan diri pada wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara.⁵

Stabilitas pertumbuhan ekonomi Turki memberikan peluang tersendiri bagi Turki untuk membangun pengaruhnya di kawasan Timur Tengah. Salah satu bentuk pengaruh Turki di Timur Tengah terlihat dari pemberian bantuan dengan mengirimkan Kapal Mavi Marmara untuk memenuhi kebutuhan makanan dan medis bagi korban konflik Israel-Palestina tahun 2010 yang sayangnya terjadi

³ Rofii Sya'roni M, "Potret Diplomasi Turki Menuju Keanggotaan Tetap Uni Eropa", Jurnal Interdependence, Vol.5 No.2, 2017, pg. 86-93.

⁴ Jamzuri M, "Kebijakan Ekonomi Politik dalam Krisis Ekonomi Negara Turki (Studi terhadap Kebijakan Ekonomi Pemerintahan Partai AKP (Adalet Ve Kalkinma Partisi) dalam Menanggulangi Krisis Ekonomi Negara 2002-2012)", Jurnal Middle East and Islamic Studies, Vol. 4 No. 2, 2017, pg. 381-394.

⁵ Jamzuri M, "Kebijakan Ekonomi Politik....", pg. 388.

penyerangan oleh Tentara Angkatan Laut Israel.⁶ Selain kerenggangan Turki dengan Israel akibat peristiwa penyerangan Mavi Marmara terdapat peristiwa lain yang melibatkan Turki dalam geopolitik Timur Tengah, seperti perjanjian kompensasi untuk uranium yang ditandatangani Iran dan pemungutan suara penentangan sanksi terhadap Iran di PBB.⁷ Pengaruh lainnya terlihat dari perhatian Turki terhadap peristiwa *Arab Spring*. Dampak dari *Arab Spring* menyebabkan banyaknya konflik yang terjadi di negara kawasan Timur Tengah, salah satunya konflik Suriah yang menyebabkan munculnya permasalahan pengungsi.

Keterlibatan Turki terhadap penanganan pengungsi akibat konflik Suriah terlihat dari data United Nation High Commissioner for Refugees (UNHCR) yang mencatat bahwa terjadi peningkatan pada tahun 2013 yaitu terdapat lebih dari 4 juta pengungsi Suriah meninggalkan negaranya dan pada tahun 2015 meningkat menjadi 6.6 juta pengungsi Suriah dari total 65.3 juta pengungsi di dunia. Suriah merupakan salah satu dari tiga negara penghasil pengungsi terbesar di dunia yaitu sebesar 4.9 juta pengungsi dan Turki sebagai negara penampung pengungsi terbesar.⁸ Pada tahun 2016, Turki menampung sekitar 2.6 juta pengungsi Suriah yang ditempatkan di kota Kilis. Pemerintah menyediakan segala keperluan seperti pelayanan kesehatan dan tanggungan pendidikan bagi pengungsi.⁹ Kebijakan

⁶ Syahrul Ahmad, "Normalisasi Hubungan Turki dengan Isrel Paska Tragedi Mavi Marmara 2016". 2017, diakses pada Oktober 2020 <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/40942/1/AHMAD%20SYAHRUL-FISIP%20.pdf>.

⁷ Demir Idris, "Turkey's Foreign Policy Towards the Middle East: Under the Shadow of the Arab Spring", Cambridge Scholars Publishing, 2017.

⁸ "Dengan 1 dari 113 orang yang terkena dampaknya, perpindahan terpaksa mencapai rekor tertinggi," UNHCR News, 2016, diakses pada 04 Mei 2020 <https://www.unhcr.org/id/wp-content/uploads/sites/42/2017/05/wrdreleasebhs16.pdf>

⁹ Fatma Yılmaz-Elmas, Mustafa Kutlay, Hamdi Fırat Büyük and Öznur Gümüş, "EU-Turkey Cooperation on 'Refugee Crisis': Is it on the Right Track?", International Strategic Research Organization (USAK), 2016, 3-13.

tersebut mendapat respon positif salah satunya dari Presiden Makedonia Gjorge Ivanov dalam konferensi tentang Segitiga Bermuda Eropa, mengubah keseimbangan di Balkan dan Turki yang mengatakan bahwa “orang-orang Turki telah menunjukkan kemanusiaan mereka dengan membuka pintu bagi 4 juta warga Suriah”.¹⁰ Respon lainnya terlihat dari pemberitaan salah satu media masa, BBC News yang mengatakan bahwa pemerintah Turki yang awalnya mendapat pujian dikarenakan dapat menampung pengungsi Suriah terbanyak yakni 3,6 juta jiwa.¹¹

Fenomena lonjakan pengungsi Suriah dengan posisi Turki sebagai perbatasan antara Eropa dan Asia menjadi tantangan tersendiri tidak hanya bagi Turki namun juga bagi negara-negara di kawasan Eropa. Tanggal 31 Desember 2016 UNHCR mencatat terdapat 362.753 orang yang datang ke Eropa melewati Laut Mediterania. Terdapat sekitar 937.718 orang pengungsi Suriah yang memasuki Eropa dari rentang waktu 2011-2017. Kondisi ini menjadi permasalahan tersendiri bagi beberapa negara sehingga menolak kedatangan pengungsi dengan berbagai alasan seperti tidak dapat menanggung peningkatan beban ekonomi akibat adanya pengungsi dan timbulnya rasisme terhadap pengungsi.¹² Untuk mengatasi permasalahan ini Uni Eropa mengajak Turki menjalin kerja sama dalam menangani krisis pengungsi tersebut. Keikutsertaan Turki dalam konferensi Brussel bersama Uni Eropa pada tanggal 7 Maret 2016 memberikan keuntungan tersendiri bagi Turki

¹⁰ Presiden Makedonia puji kebijakan pengungsi Turki, AA.com, 2019, diakses pada 05 Juni 2020 <https://www.aa.com.tr/id/dunia/presiden-makedonia-puji-kebijakan-pengungsi-Turki/1386860>.

¹¹ BBC News. *Mengapa Pengungsi Suriah diminta segera meninggalkan Istanbul, kota besar di Turki?* Indonesia: BBC News, 2019

¹² *Mengapa Pengungsi Muslim Timteng Lebih Memilih Eropa*, republika.co.id, 2015, diakses pada 18 Februari 2020 <http://www.republika.co.id/berita/kolom/resonansi/15/09/14/nunms4319-mengapa-pengungsiMuslim-timteng-lebih-memilih-eropa>

dalam hal kepentingan keamanan nasional, kemunculan kekuatan di Timur Tengah, akses Turki ke Uni Eropa.¹³

Kebijakan Turki terhadap perlindungan pengungsi bergerak dibidang pelayanan nasional seperti kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan dan pelayanan sosial lainnya. Dalam pelaksanaannya Turki menjalin kerja sama baik dengan PBB, institusi keuangan internasional (IFIs), maupun organisasi internasional pemerintah maupun non pemerintah.¹⁴

Kedatangan pengungsi Suriah ke Turki setiap tahunnya mengalami peningkatan hingga pada akhirnya Turki mengeluarkan kebijakan untuk melakukan repatriasi para pengungsi Suriah terkhusus bagi mereka yang tidak memiliki surat izin tinggal.¹⁵ Kebijakan Turki yang relatif berbeda ini terjadi pada bulan Agustus 2019, pemerintah Turki memutuskan untuk melakukan repatriasi (pemulangan kembali) pengungsi Suriah yang berada di Istanbul untuk dapat kembali ke daerah asal mulai pada bulan Agustus 2019 hingga 30 Oktober 2019.

Kebijakan Turki terhadap pengungsi yang selama ini cenderung akomodatif secara tiba-tiba berubah menjadi rencana pemulangan pengungsi, walaupun pemerintah Turki menyadari bahwa konflik yang terjadi di Suriah belum sepenuhnya usai. Berdasarkan latar belakang

¹³ Putri, A. Z. Kebijakan Turki dalam Menampung Pengungsi Korban Perang Saudara Suriah Tahun 2011-2013. *Journal of International relations*, Vol. 1, No. 1, 3, 2015, 11-14.

¹⁴ "Assistance to Syrian refugees in Turkey", Brussels II Conference Document, 2018, 1-6.

¹⁵ VOA Indonesia. *Erdogan Desakkan Pemulangan Massal Pengungsi Suriah dari Turki*. VOA Indonesia, 2019

tersebut, peneliti menyimpulkan kebijakan repatriasi Turki sebagai kebijakan luar negeri yang menarik untuk dianalisis.

1.2 Rumusan Masalah

Turki merupakan negara dengan mayoritas penduduk Muslim yang terletak antara Eropa dan Asia. Kondisi geografis tersebut menjadikan Turki memiliki posisi strategis untuk mendekati diri dengan kawasan Eropa dan negara Islam. Banyaknya permasalahan yang terjadi di kawasan baik Eropa maupun Timur Tengah menjadikan Turki turut ikut berkontribusi dalam menyelesaikan permasalahan yang ada salah satunya penanganan pengungsi dari konflik Suriah. Pemerintah Turki merupakan penerima pengungsi terbesar di dunia sejak tahun 2011. Berbagai kebijakan yang dilakukan Turki dalam melindungi pengungsi dengan menyediakan bantuan diberbagai aspek seperti kebutuhan pokok, pendidikan, kesehatan, dan kesempatan lapangan pekerjaan. Tindakan Turki tersebut mendapatkan respon positif dari berbagai pihak. Kebijakan Turki terhadap pengungsi yang selama ini cenderung akomodatif secara tiba-tiba berubah menjadi rencana pemulangan pengungsi yang dimulai pada bulan Agustus 2019. Adanya kebijakan repatriasi ini menjadikan perubahan yang kontradiktif dari kebijakan Turki terhadap pengungsi sehingga penelitian ini menarik untuk diteliti.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Dari rumusan masalah yang telah dijabarkan maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah faktor apa yang mendorong Turki melakukan repatriasi terhadap pengungsi Suriah?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah menjelaskan faktor-faktor yang mendorong perubahan kebijakan pemerintah Turki untuk repatriasi pengungsi Suriah pada tahun 2019.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan pembaca dapat mengetahui dinamika dari proses pengambilan kebijakan dari pemerintah Turki dalam merepatriasi pengungsi Suriah.

2. Praktis

Adapun manfaat dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi dan pertimbangan mengenai kebijakan luar negeri suatu negara bagi penelitian selanjutnya, serta diharapkan dapat menjadi tolak ukur dalam memahami pengambilan kebijakan suatu negara.

1.6 Studi Pustaka

Penelitian mengenai kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah telah banyak dilakukan, baik sebagai penelitian untuk memenuhi skripsi ataupun jurnal-jurnal yang diteliti oleh para ahli. Oleh sebab itu, peneliti merujuk pada artikel-artikel terdahulu yang memiliki topik ataupun tema yang sama dengan judul penelitian ini.

Tujuannya agar peneliti mendapat gambaran mengenai masalah yang diangkat serta memperlihatkan adanya ruang kosong yang belum diteliti peneliti sebelumnya.

Pada literatur pertama, penulis merujuk pada artikel yang diterbitkan oleh *Eropean Scientific Institute* dengan jurnal bernama *European Scientific Journal*,

Vol. 12, No. 5, tahun 2016 yang berjudul “An Analysis On The Impact Of The Syrian Refugees On Turkey’s Security With The Main Subject Of Migration And Criminal Acts”.¹⁶ Artikel ini membahas mengenai pengaruh pengungsi Suriah terhadap keamanan Turki dengan fokus pembahasan mengenai migran dan perilaku kriminal yang terjadi.

Pembahasan artikel ini berawal dari pemahaman mengenai migrasi yang merupakan sebuah fenomena alamiah yang dilakukan manusia sejak zaman dahulu. Fenomena migrasi dilakukan dengan berbagai aspek yang mendorong hal tersebut terjadi yakni seperti faktor ekonomi, politik, geografi, dan konflik yang terjadi pada suatu negara. Terjadinya migrasi pengungsi Suriah ke Turki dapat menyebabkan aktifitas kriminal terjadi. Hal ini dikarenakan terdapat legalitas dari kedatangan pengungsi itu sendiri.¹⁷

Unit analisis dari penelitian ini terdapat pada keamanan Turki yang dipengaruhi oleh para pengungsi Suriah. Level analisis dari penelitian ini masih pada level negara yang mana pada penelitian ini bertujuan untuk melihat dampak dari pengungsi Suriah terhadap keamanan Turki. Konsep yang digunakan adalah *human security* di Turki yang berfokus pada keamanan internal dan pentingnya migrasi domestik. Pada penelitian ini juga menyatakan bahwa tingkat dari kriminalitas yang terjadi di Turki yang disebabkan oleh pengungsi masih pada tingkatan rendah. Begitu juga dengan *xenophobia* yang dirasakan masyarakat Turki hendaklah

¹⁶ Hakan Inankul, P. *An Analysis On The Impact Of The Syrian Refugees On Turkey's Security With The Main Subjects Of Migration And Criminal Acts. European Scientific Journal, Vol. 12, No.5. 2016, 297-310*

¹⁷ Inankul, “An Analysis On,” 297-300

dihilangkan, namun yang harus diperhatikan adalah memperkuat hubungan antara masyarakat Turki dengan pengungsi Suriah.¹⁸

Perbedaan artikel ini terdapat pada analisis mengenai pengaruh pengungsi yang dijelaskan dari aspek keamanan, di mana pada artikel dikatakan bahwa saat masuknya imigran akan memungkinkan terjadinya kriminalitas, namun pada kasus pengungsi Suriah di Turki tidak menjadi ancaman keamanan bagi internal Turki sendiri.¹⁹ Kontribusi artikel pada tulisan ini yaitu dapat membantu penulis menggambarkan analisis perubahan kebijakan repatriasi ini dari segi keamanan yang terjadi dari domestik Turki terhadap pengungsi Suriah.

Penelitian kedua, penulis merujuk pada penelitian yang berjudul “Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Turki Terhadap Imigran”.²⁰ Penelitian ini membahas mengenai kebijakan luar negeri Turki yang berhubungan dengan perizinan imigran yang masuk ke Turki. Berawal dari tahun 1923 adanya kebijakan dalam membatasi penerimaan pengungsi dan pemberian status pengungsi, di mana Turki cenderung tertutup pada masyarakat asing yang ingin pindah ke Turki yang berlanjut hingga pada tahun 1960 Turki mulai membuka diri bagi pengungsi Muslim atau Bangsa Turk yang ingin memasuki Turki, dan pada akhirnya ditahun 1990 hingga 2010, Turki mulai mengizinkan orang asing seperti non-Muslim dan bukan Bangsa Turk untuk pindah ke Turki, namun hanya diperuntukan bagi pengungsi dari Eropa. Akan tetapi berbeda dari peraturan sebelumnya, pada tahun 2013 Turki mulai memberlakukan kebijakan baru yaitu *The Law on Foreigners and*

¹⁸ Inankul, “An Analysis On,” 309

¹⁹ Inankul, “An Analysis On,” 310

²⁰ Delfira Irgahayu P, “Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Turki Terhadap Imigran” 2019.

International Protection (LFIP) yang merupakan peraturan yang mengatur permasalahan perizinan bagi pengungsi yang masuk dan keluar agar mendapatkan perlindungan berstandar Uni Eropa dengan memastikan hak dan akomodasinya.

Menggunakan metode penelitian berbentuk eksplanatif, penelitian ini menjabarkan faktor yang mempengaruhi kebijakan Turki terhadap pengungsi berdasarkan peraturan *The Law on Foreigners and International Protection* tahun 2013 dikupas menggunakan konsep perubahan kebijakan luar negeri dari Blavoukos dan Bourantonis dengan memperhatikan faktor internal dan eksternal dari Turki sendiri. Berdasarkan konsep tersebut didapatkan bahwa faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Turki dari segi domestik terlihat adanya pengaruh dari keinginan presiden Abdullah Gul dan Recep Tayyip Erdogan yang terbuka untuk menerima pengungsi. Akan tetapi dari faktor internasional terlihat dari keinginan Turki mendapatkan insentif dari Uni Eropa dan masih adanya keinginan untuk menjadi anggota tetap Uni Eropa.

Perbedaan dari penelitian ini terdapat pada fokus pembahasan dari penelitian sebelumnya yang meneliti faktor pendorong keterbukaan Turki untuk menerima pengungsi, sedangkan pada penelitian yang dilakukan penulis akan berfokus pada faktor pendorong perubahan kebijakan Turki hingga mengambil tindakan repatriasi terhadap pengungsi. Oleh sebab itu penelitian ini dapat membantu penulis dalam mendapatkan informasi data yang akurat berdasarkan penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, sehingga penulis dapat menjabarkan penelitian secara lebih detail.

Penelitian ketiga yang berjudul “*A Place in the Sun or Fifteen Minutes of Fame? Understanding Turkey’s New Foreign Policy*” membahas tentang transformasi kebijakan luar negeri Turki pada rentang waktu 2002-2010. Artikel ini menjelaskan hubungan rumit Turki terkhususnya Ankara dengan Amerika Serikat dan Uni Eropa. Ambisi Turki dalam melihat pengaruhnya di dunia barat menjadikan peluang tersendiri bagi Turki untuk bermain peran dalam komunitas internasional. Pada artikel ini juga menunjukkan unit analisis berupa Turki sebagai aktor utama dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Selain itu level analisis dari penelitian ini terlihat pada Turki sebagai negara yang ingin membangun pengaruhnya pada sistem internasional.²¹

Artikel ini menjelaskan transformasi kebijakan luar negeri Turki dimulai sejak kepemimpinan AKP tahun 2002 yang pada awalnya berfokus membangun kekuatan militer menjadi lebih diplomatis di mana Turki berkeinginan memosisikan diri menjadi kekuatan sentral di kawasan. Dari penelitian terlihat bahwa Turki sebagai pemimpin negara Islam, hal ini menjadikan Turki mudah bekerja sama dengan negara-negara barat seperti Uni Eropa dan Amerika.²² Perbedaan artikel ini dengan yang lainnya terlihat dari bagaimana peneliti menjelaskan perkembangan kebijakan luar negeri Turki sejak tahun 2002-2010. Hal ini akan menjadi perbandingan kondisi masa lalu dengan masa sekarang.

Penelitian keempat dilihat dari penelitian yang berjudul “Kepentingan Turki terhadap Pengungsi Suriah (Studi Kasus Tahun 2011-2015)”. Penelitian ini

²¹ Ulgen Sinan. “*A Place in the Sun or Fifteen Minutes of Fame? Understanding Turkey’s New Foreign Policy*”. *Carnegie Endowment for International Peace*. 2010, 1-25.

²²Sinan, 7-24.

menggunakan analisis kebijakan berdasarkan Wiliam D.Coplin. Kebijakan Turki dalam menerima pengungsi Suriah tentu ada sebab-sebabnya. Seperti yang dijelaskan oleh Wiliam D. Coplin ada tiga faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan tersebut yaitu keadaan dalam negeri (dukungan partai politik AKP, dukungan IHH, dukungan kelompok Gulen, dukungan kelompok Bisnis), kondisi ekonomi militer dan dari segi konteks internasional (berupa pertimbangan Turki atas keanggotaan Uni Eropa, himbauan OKI, permintaan pertolongan oleh UNHCR dan bantuan IOM).²³

Artikel ini menggunakan metode kualitatif yang mana adanya relevansi antara artikel tersebut dengan penelitian yang penulis lakukan. Relevansinya yaitu pada penelitian ini penulis juga akan menulis mengenai alasan kebijakan Turki menerima pengungsi Suriah pada tahun 2016 yang mana nantinya pada penelitian nantinya terlihat adanya perubahan kebijakan Turki yang merepatriasi pengungsi Suriah. Oleh karena itu berdasarkan relevansi yang telah ditelaah tersebut penulis akan menjabarkan alasan perubahan kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah.

Artikel kelima yang berjudul “*Identifying Parameters of Foreign Policy Change: A Synthetic Approach*” dan “*Identifying Parameters of Foreign Policy Change: A Electic Approach*” yang diterbitkan oleh Athens University of Economics and Business pada tahun 2009 dan 2014. Artikel ini membahas mengenai pengaplikasian konsep perubahan kebijakan luar negeri suatu negara dengan dua pendekatan. Artikel ini menggambarkan kerangka analisis dari studi kasus kebijakan Israel dalam melakukan re-orientasi kecenderungan terhadap

²³ Gumilar, A. *Kepentingan Turki Terhadap Pengungsi Suriah (Studi Kasus Tahun 2011- 2015)*. Repository UMY, 2016, 1-11.

perjanjian perdamaian Oslo pada awal tahun 1990an. Terdapat tingkatan analisis yang digunakan berupa level analisis negara dan penjelasan mengenai perubahan keluaran dari kebijakan luar negeri dengan tiga keadaan seperti kondisi domestik dan atau internasional yang memengaruhi proses pembuatan kebijakan, pengaruh politik domestik, institusi dan struktur birokratik negara, serta adanya kondisi terbaru yang disebabkan oleh kelompok tertentu.²⁴

Signifikansi dari artikel ini ditunjukkan pada analisis studi kasus yang digunakan membahas mengenai perubahan kebijakan Israel yang dijelaskan berdasarkan internasional struktural parameter dan domestik struktural parameter.²⁵ Hal demikian dapat membantu dari penulisan ini yaitu mendapatkan indikator pengukuran perubahan suatu kebijakan. Hal ini akan berkontribusi dalam menganalisis apa yang melatar belakangi kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah.

1.7 Kerangka Konseptual

1.7.1 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri suatu negara akan menentukan posisi negara tersebut dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Hubungan antar negara yang semakin berkembang dikarenakan pengaruh globalisasi membuat setiap negara harus memiliki kebijakan, strategi dan ujung interaksi. Istilah kebijakan luar negeri bertujuan untuk menentukan dan mengidentifikasi keputusan, strategi dan ujung interaksi dari suatu negara

²⁴ Bourantonis, S. B. Identifying Parameters of Foreign Policy Change: An Eclectic Approach. *Cooperation and Conflict* 201X, Vol. XX, 2014, 1-18

²⁵ Bourantonis, *Identifying parameters of foreign policy change: A Synthetic Approach*, Annual ISA Convention New York, 2009

dengan negara lainnya. George Modelski mendefinisikan Foreign Policy atau kebijakan luar negeri sebagai sebuah sistem kegiatan yang dikembangkan oleh komunitas untuk mengubah perilaku negara lain dan menyesuaikan kegiatan mereka sendiri di lingkungan internasional.²⁶

1.7.2 Foreign Policy Change

Bentuk persetujuan dalam kebijakan luar negeri pada saat sekarang ini mengalami perubahan level analisis yang dikaji dalam bentuk yang paralel. Pendekatan yang digunakan akan mengalami perubahan seperti memperhitungkan faktor kultur, sosial, domestik dan internasional. Secara spesifik terdapat dua arah penelitian yang difokuskan secara eksplisit pada level analisis. Pertama *role model theory* yang didasari pada interaksi antar aktor baik dari perspektif psikologi sosial maupun konstruktivis berbasis sosiologis. *Role model theory* berfokus pada peranan nasional dalam menyaring dampak dari faktor domestik. Teori kedua merupakan poliheuristik yang merupakan perspektif kognitif dan rasional dalam mengambil suatu keputusan.²⁷

Terdapat parameter tertentu dalam melihat perubahan kebijakan luar negeri baik melalui pendekatan *synthetic* maupun *eclectic*. Bentuk dari parameter yaitu berdasarkan *nature (structural or conjunctural)* dan *origin (domestic or international)* yang digunakan dalam melihat perubahan kebijakan luar negeri. Parameter dalam perubahan kebijakan

²⁶ AS, B. The Study of Foreign Policy in International Relations. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, Vol. 6, 1. 2018.

²⁷ Bourantonis, 1-18.

luar negeri suatu negara dibagi menjadi tiga yakni *domestic structural*, *international structural*, dan *conjunctural parameters*.

Domestic Structural parameters merupakan sebuah pengaturan terhadap lembaga politik dan kelompok advokasi dalam mendukung pembuatan kebijakan luar negeri. Pengaruh dari lembaga politik dibentuk dari pengaturan politik domestik yang kondusif. Proses pembuatan kebijakan luar negeri memiliki fungsi agregasi dari berbagai input masyarakat. Secara umum otonomi dan dependensi politik menciptakan lingkungan yang lebih kondusif untuk perubahan. Sistem demokratis memungkinkan terjadinya dominasi perdana menteri dalam mengambil keputusan dan keterlibatan masyarakat kecil.

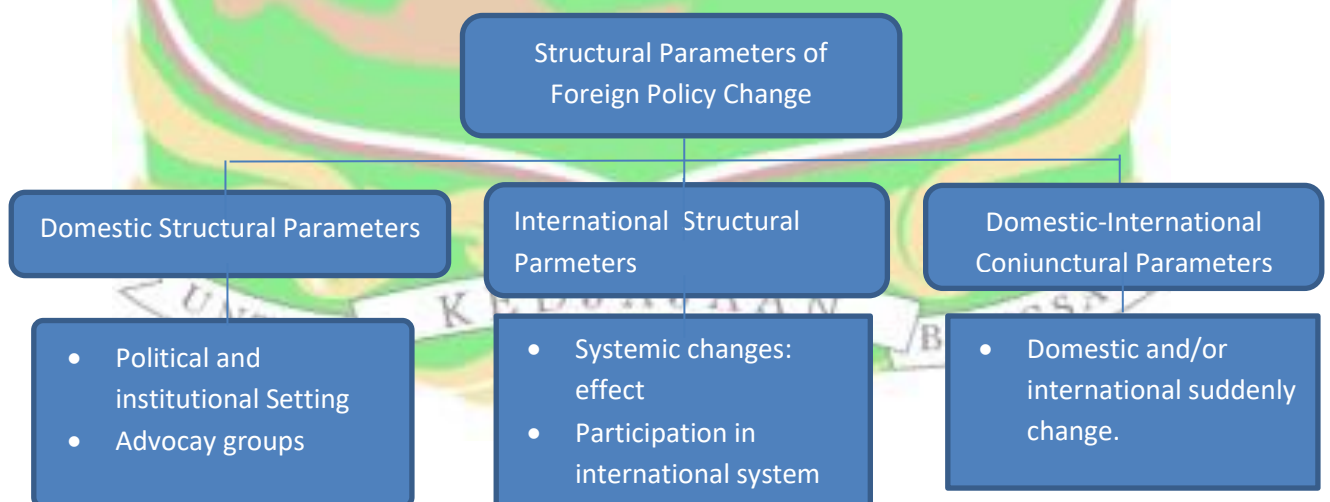
Selain itu, kelompok advokat dapat mendukung terjadinya perubahan kebijakan luar negeri. Dapat diidentifikasi dengan tiga kategori yaitu penganut budaya politik alternatif dan opsi kebijakan luar negeri, kelompok sosial ekonomi dengan kepentingan yang berbeda dan opini publik, serta pengusaha yang membentuk unit keputusan otoritatif potensial dan dapat merekayasa perubahan. Pandangan umum dari ketiga kategori ini adalah saat semakin kuat kelompok-kelompok ini muncul dalam memberikan pengaruhnya di dalam politik domestik, maka perubahan kebijakan akan sangat mungkin terjadi.

Budaya perpolitikan suatu negara menentukan sistem pengambilan kebijakan negara tersebut. Selain itu kelompok ekonomi sosial juga dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri. Aktor sosial-ekonomi

domestik digunakan untuk melestarikan dan meningkatkan kekuatan yang dimiliki. Selain *socio-economic groups* terdapat pengaruh lain seperti opini publik. Pengaruh dari opini publik ini terbentuk dari sistem demokrasi suatu negara yang memberikan kesempatan untuk bersuara sehingga dapat mengubah kebijakan yang ada. Selain itu peran dari aktor politik sebagai pengaruh kebijakan yang memiliki kemampuan, visi dan kapasitas kepemimpinan yang memberikan pengaruh sehingga kebijakan luar negeri suatu negara dapat diubah.

Selanjutnya dilihat dari *international structural parameters* yang mengacu pada partisipasi negara dalam sistem Internasional. Terdapat dua kemungkinan bagaimana perubahan kebijakan luar negeri berdasarkan parameter internasional yaitu terkait dengan interaksi negara dalam sistem internasional dan perkembangan negara dalam sistem internasional. Peran negara dalam sistem internasional dapat mendorong perubahan kebijakan yang dilihat dari tiga mekanisme yaitu interaksi negara dalam sistem yang mana dilihat siapa yang menjalin kerja sama maupun siapa yang bertentangan dengan negara tersebut. Selanjutnya dalam interaksi internasional, negara dapat menjadi anggota organisasi internasional yang mana mendekatkan negara dengan integrasi antar negara di dalam sistem internasional. Partisipasi organisasi internasional dapat mempengaruhi perubahan kebijakan dikarenakan organisasi internasional memiliki norma dan spesifikasi budaya yang menjadi dasar terbentuknya sehingga hal ini yang nantinya dipatuhi oleh negara sebagai anggota organisasi tersebut.

Parameter terakhir adalah *domestic-international conjunctural parameters* yang mana melihat suatu perubahan kebijakan luar negeri dipengaruhi dengan adanya kondisi tidak terduga yang dapat mengganggu status quo suatu negara. Kondisi tidak terduga domestik suatu negara dapat berupa pergantian pemimpin yang disebabkan kematian ataupun reformasi, sehingga diharuskan untuk membuat kebijakan alternatif. Selain itu perubahan dapat terjadi saat keamanan politik terganggu seperti adanya serangan teroris, invasi militer, dan terjadinya bencana alam juga dapat mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Sementara itu, kondisi internasional yang mempengaruhi dapat berupa krisis global yang menuntut adanya perubahan arah politik atau militer sebagai respon terhadap masalah.²⁸ Dengan demikian dapat dilihat bahwa perubahan kebijakan dapat ditentukan dalam dua aspek yaitu parameter domestik dan parameter internasional. Seperti yang terlihat dari bagan berikut.



²⁸ Bourantonis, *Identifying parameters of foreign policy change: A Synthetic Approach*, Annual ISA Convention New York, 2009

Gambar 1.1 Bagan Parameter Foreign Policy Change
Sumber: Bourantonis, *Identifying parameters of foreign policy change: A Synthetic Approach*, Annual ISA Convention New York, 2009

Parameter yang digunakan dalam teori ini akan membantu peneliti dalam menganalisis alasan perubahan kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah. Dimulai dengan melihat dari *domestic structural parameters* yang dilatarbelakangi dengan pengaturan politik yang ada di dalam pemerintahan Turki. Disini akan terlihat apakah ada pengaruh kekuatan politik dalam kebijakan ini seperti pengaruh dari partai politik ataupun kelompok kepentingan yang ada. Selanjutnya akan dilihat dari *international structural parameters* yang mana pada parameter ini akan dijelaskan bagaimana interaksi Turki di dalam sistem internasional dan juga pengaruh dari sistem internasional yang mendukung ataupun menolak kebijakan ini terjadi. Analisis terakhir menggunakan *domestic-international conjunctural parameters* yang nantinya menjelaskan mengenai apakah kebijakan Turki ini dipengaruhi oleh suatu peristiwa seperti bencana alam, krisis ekonomi, pergantian pemimpin, dan lain sebagainya.

Teori *Foreign Policy Change* inilah yang menjadi acuan peneliti dalam mendeskripsikan perubahan kebijakan Turki yaitu repatriasi pengungsi Suriah. Bagan tersebut akan membantu peneliti untuk menjabarkan kebijakan Turki terkait pengungsi Suriah ini sehingga nantinya dapat menemukan alasan jelas bagaimana proses dari perubahan kebijakan luar negeri itu terjadi.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan berupa metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan analisis deskriptif yang

menggambarkan uraian suatu fenomena yakni analisis fenomena kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah.

1.8.2 Batasan Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada rentang tahun 2016-2019. Adapun tahun 2016 dipilih karena Turki mulai menerima pengungsi Suriah secara besar-besaran. Tahun 2019 sebagai akhir penelitian, karena Turki melakukan repatriasi pada tahun 2019 dan masih berjalan hingga saat ini. Hal ini dikarenakan peneliti akan melihat alasan dari perubahan kebijakan Turki sehingga untuk menganalisis permasalahan perlu dicermati dari kondisi masa lampau dengan kondisi saat kebijakan repatriasi itu terbentuk.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis merupakan objek yang perilakunya akan dideskripsikan, dijelaskan dan diramalkan sebagai akibat dari suatu fenomena itu dapat terjadi.²⁹ Unit analisis pada penelitian ini berupa menganalisis kebijakan luar negeri Turki. Unit eksplanasi merupakan objek yang mempengaruhi perilaku unit analisis yang akan digunakan. Adapun unit eksplanasi penelitian ini adalah tindakan repatriasi pengungsi Suriah yang menyebabkan perubahan kebijakan Turki terhadap pengungsi. Selain Unit analisis dan unit eksplanasi, pada penelitian ini terdapat level analisis yang mana penelitian ini berada pada level analisis

²⁹ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif (Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya)*, Edisi Ke-2 Jakarta, Kencana, 2007, 68

di tingkat negara, karena membahas mengenai Turki terkhusus pada kebijakan luar negeri Turki.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam mendapatkan data untuk penelitian ini, peneliti menggunakan studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan data. Penelitian ini akan menggunakan sumber data sekunder berupa dokumen resmi pemerintah, artikel jurnal ilmiah yang telah mengkaji mengenai kebijakan luar negeri Turki dengan rentang waktu 2011-2019 di mana kebijakan terhadap pengungsi Suriah mulai dibentuk, dan report berupa kumpulan berita dari media masa online, dan buku terkait kebijakan Turki yang mengarah pada perlakuan terhadap pengungsi, bisa juga kasus-kasus atau permasalahan pengungsi yang ada di Turki.

Penelitian ini menggunakan beberapa kata kunci untuk menjelaskan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah. Data-data yang dikumpulkan pada penelitian ini akan terkait pada awal mula kebijakan Turki repatriasi pengungsi Suriah dari Turki. Data tersebut didapatkan dari pernyataan Presiden Turki, situs resmi pemerintah Turki, dan surat kabar terpercaya seperti *Nytimes*, *Guardian*, *BCC* dan lainnya. Sumber tersebut akan didapatkan data yang berhubungan dengan kebijakan awal Turki yang melakukan penerimaan pengungsi Suriah yang diperoleh dari artikel jurnal yang telah meneliti tentang kebijakan ini sebelumnya. Selanjutnya akan membahas mengenai kondisi geopolitik Turki dengan negara kawasan Eropa dan negara Islam di kawasan Timur Tengah terkait krisis pengungsi yang didapatkan dari web resmi pemerintah. Dilanjutkan

dengan kondisi Turki saat pengungsi telah masuk ke Turki yang nantinya data tersebut akan didapatkan dari surat kabar atau portal berita online yang telah mempublikasikan terkait hal tersebut.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif di mana peneliti akan mengolah data yang dianalisis menggunakan studi pustaka. Penelitian ini diawali dengan penyajian data yang membahas mengenai kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah dan arah politik dari Turki baik di domestik maupun di dunia Internasional. Selanjutnya pengumpulan data yang telah penulis lakukan sebelumnya dilanjutkan pada pengelompokan data yang dikategorikan berdasarkan pengaplikasian dari tiga parameter *foreign policy change* yang digunakan sebagai kerangka konsep pada penelitian ini. Tiga parameter tersebut dielaborasi data yang telah dikumpulkan berdasarkan *domestic structural parameters* yang mengutamakan pada lembaga politik dan kelompok advokasi. Selanjutnya ada *international structural parameters* yang merujuk pada interaksi negara dan partisipasi negara di sistem internasional. Terakhir dibahas berdasarkan *domestic-international conjunctural parameters* yang merujuk pada perubahan kebijakan yang terbentuk akibat adanya kondisi tidak terduga yang mengganggu status quo negara Turki itu sendiri. Dilanjutkan dengan menganalisis informasi yang telah dikumpulkan terkait kebijakan-kebijakan yang telah dibuat Turki terhadap pengungsi Suriah, kondisi pengungsi Suriah di Turki dan kondisi Turki di domestik maupun dalam sistem internasional yang nantinya akan mendorong terbentuknya

kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah. Setelah proses penyajian data berupa hasil analisis dan penerapan konsep dalam penelitian, peneliti memaparkan kesimpulan dan verifikasi untuk memastikan bahwa konsep yang digunakan dapat menjawab pertanyaan penelitian.

1.9 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Pada bab ini peneliti membahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, temuan dari studi pustaka, penjabaran kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian, metodologi penelitian meliputi jenis penelitian, batasan masalah unit dan tingkat analisis, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan. Hal ini menjadi landasan dan gambaran besar dari penelitian ini sehingga pembaca akan mendapatkan pengetahuan dasar terkait penelitian ini.

Bab II Perkembangan Politik Luar Negeri Turki

Pada bab ini menjelaskan mengenai sejarah perkembangan pemerintahan Turki mulai dari bentuk pemerintahan Turki Utsmani pada tahun 1923 yang mengalami perubahan menjadi pemerintahan yang sekuler. Dilanjutkan dengan pembahasan mengenai arah politik luar negeri Turki yang pada tahun 1999 cenderung berorientasi pada kawasan Eropa. Diakhiri dengan penjelasan mengenai perubahan arah politik luar negeri Turki yang mulai condong pada kawasan negara-negara Islam

sehingga dengan demikian diharapkan pembaca dapat memahami penelitian ini.

Bab III Perubahan Kebijakan Turki Terhadap Pengungsi Suriah

Pada bab ini membahas mengenai perkembangan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah yakni mulai dari pemerintah Turki menerapkan kebijakan untuk menampung pengungsi Suriah pada tahun 2011 dan akhirnya membentuk kebijakan merepatriasi pengungsi pada tahun 2019, dengan berbagai kondisi yang dimiliki dan adanya penggambaran jalannya repatriasi pengungsi Suriah ini ke negara asalnya.

Bab IV Analisis Perubahan Kebijakan Turki Merepatriasi Pengungsi Suriah

Pada bab IV ini membahas mengenai analisis dari kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah menggunakan kerangka konseptual yang dipilih oleh peneliti untuk menjelaskan alasan perubahan kebijakan Turki tersebut. Peneliti menjabarkan analisis melalui tiga parameter yaitu *domestic structural parameters*, *international structural parameters*, dan *domestic-international conjunctural parameters* di mana ketiga parameter ini menjabarkan perubahan kebijakan dari sisi politik domestik, interaksi negara dalam sistem internasional dan posisi negara menghadapi permasalahan dalam kondisi tidak terduga.

Bab V Penutup

Bab V merupakan bab terakhir pada penelitian ini di mana pada bab ini memaparkan kesimpulan dari seluruh pembahasan dalam bab sebelumnya dan juga terdapat saran dari peneliti untuk para pihak yang terlibat dan bagi peneliti selanjutnya untuk melanjutkan penelitian ini agar lebih baik.

