

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Keberadaan pengungsi semakin bertambah dari waktu ke waktu. Menurut Konvensi Jenewa 1951, pengungsi didefinisikan sebagai orang yang tidak bisa atau tidak bersedia kembali ke negara asalnya disebabkan ketakutan terhadap persekusi yang didasari ras, agama, kebangsaan, opini politik ataupun keanggotaan dalam kelompok sosial tertentu.<sup>1</sup> Pada tahun 2019, setidaknya 26 juta orang di dunia ini berstatus pengungsi.<sup>2</sup> Dalam hal ini, terjadi peningkatan delapan belas persen bila dibandingkan dengan empat tahun sebelumnya ketika pengungsi berjumlah 21,3 juta orang pada tahun 2015.<sup>3</sup> Adapun bila ditilik secara geografis, Suriah merupakan negara yang berkontribusi paling besar. Pada tahun 2015, total pengungsi Suriah nyaris mencapai lima juta orang dari yang sebelumnya berjumlah 3,9 juta pada tahun 2014 dan 2,5 juta pada tahun 2013.<sup>4</sup>

Eropa merupakan salah satu kawasan yang terdampak arus pengungsi. Hal ini terjadi seiring popularitasnya sebagai destinasi di kalangan pengungsi. Sepanjang tahun 2014, pengungsi yang masuk ke Eropa meningkat sebanyak 1,3 juta orang dari yang sebelumnya terdapat 1,7 juta orang pada awal tahun.<sup>5</sup> Pesatnya pertumbuhan pengungsi di kawasan ini disebabkan persepsi bahwa Eropa adalah kawasan yang stabil baik dari segi politik maupun ekonomi.

---

<sup>1</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees* (Jenewa: United Nations High Commissioner for Refugees, 2010), 3.

<sup>2</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends Forced Displacement in 2019* (Kopenhagen: United Nations High Commissioner for Refugees, 2019), 2.

<sup>3</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends Forced Displacement in 2015* (Jenewa: United Nations High Commissioner for Refugees, 2016), 2.

<sup>4</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, 2016, 13-16.

<sup>5</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends. Forced Displacement in 2014: World at War* (Jenewa: United Nations High Commissioner for Refugees, 2015) 10. (diakses pada 18 Januari 2021).

Para pengungsi sesampainya di negara tujuan kemudian melalui proses penentuan status agar diakui secara legal dan administratif.<sup>6</sup> Penentuan ini nantinya berguna dalam hal pemenuhan hak-hak sebagai pengungsi sesuai hukum internasional. Akan tetapi, berbagai faktor membuat tidak semua pengungsi dapat melewati perbatasan secara resmi. Oleh karena itu, cara alternatif untuk menyeberangi perbatasan adalah secara ilegal dengan bantuan pelaku bisnis penyelundupan orang. Praktik ini telah ada sejak lama dan semakin langgeng seiring berkembangnya anggapan bahwa penyelundup adalah rekan yang memandu dan memihak pengungsi.<sup>7</sup>

Rute Mediterania Timur adalah jalur terdekat bagi pengungsi Suriah untuk masuk ke Eropa, yakni melalui Laut Aegea yang titik keberangkatannya adalah Turki. Faktanya, pada tahun 2015, terdapat 885.386 *irregular migrants*<sup>8</sup> dari berbagai negara yang masuk ke Eropa melalui Mediterania Timur dan 496.340 orang di antaranya berasal dari Suriah.<sup>9</sup> Dominasi ini tidak jauh berbeda dari tahun sebelumnya di mana terdapat 31.673 orang *irregular migrants* dari Suriah di antara 50.834 orang yang terdeteksi melakukan penyeberangan ilegal.<sup>10</sup> Dengan demikian, fenomena *irregular migrations* menjadi tantangan tersendiri bagi Uni Eropa (UE) selain menghadapi arus pengungsi yang tidak terkendali.

Untuk merespons situasi tersebut, pada tahun 2016, UE mengajak Turki berkerjasama. Kesepakatan ini dinamakan *EU-Turkey Statement* dan bertujuan

---

<sup>6</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, *Self-study Module on Refugee Status Determination* (Jenewa: United Nations High Commissioner for Refugees, 2005), 4.

<sup>7</sup> Danilo Mandić, "Trafficking and Syrian Refugee Smuggling: Evidence from the Balkan Route," *Social Inclusion* Vol. 5, No. 2 (2017): 28.

<sup>8</sup> Menurut IOM, *irregular migrants* adalah "...who enters or stays...without the appropriate documentation...who has no legal documentation but manages to enter clandestinely...who enters or stays using fraudulent documentation...who, after entering using legal documentation, has stayed beyond the time authorized or...remained without authorization."

<sup>9</sup> Frontex, *Risk Analysis for 2016* (Warsawa: Frontex, 2016), 16-18. (diakses pada 1 April 2021)

<sup>10</sup> Frontex, *Risk Analysis for 2018* (Warsawa: Frontex, 2018), 43.

untuk menghentikan arus *irregular migrants* dari Turki ke Eropa. Singkatnya, kesepakatan ini berisi kesediaan Turki untuk membendung pengungsi tetap di Turki dengan segala cara dan menarik seluruh *irregular migrants* yang sampai di Yunani per 20 Maret 2016 kembali ke Turki. Selain itu, disepakati juga sistem satu masuk satu keluar di mana untuk setiap *irregular migrant* Suriah yang dipulangkan ke Turki, akan ada satu pengungsi Suriah lain dari Turki yang diproses UE agar masuk secara resmi (*regular migrant*).<sup>11</sup>

Namun, di sisi lain, Turki sendiri sejak awal sudah memiliki tanggung jawab mengurus jutaan orang pengungsi di negaranya. Bahkan, sejak awal situasi memanas di Suriah pada tahun 2011, Turki telah menerima pengungsi dari Suriah dengan menerapkan *Open Door Policy* (ODP).<sup>12</sup> Maka sejak tahun 2014, Turki menggantikan Pakistan sebagai negara penampung pengungsi terbesar secara global dengan keberadaan 1,6 juta pengungsi di negaranya.<sup>13</sup> Sementara itu, kerja sama dengan UE pada tahun 2016 membuat Turki menutup perbatasan dan membendung pengungsi agar tetap berada di Turki. Dengan kata lain, Turki akan menghadapi populasi tambahan di negaranya. Adapun terbukti setelah kesepakatan ini, realitanya Turki sampai menanggung 3,9 juta pengungsi pada tahun 2019. Sebagai perbandingan, terlihat perbedaan mencolok dengan negara penampung peringkat dua dan tiga yakni Kolombia dan Jerman yang bahkan tidak sampai setengahnya Turki.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Council of the European Union, "EU-Turkey Statement, 18 March 2016," <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (diakses pada 7 Februari 2021).

<sup>12</sup> Souad Ahmadoun, "Turkey's Policy Toward Syrian Refugees," *SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik) Comments*, 2014, 1-2.

<sup>13</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, 2015, 2-8. (diakses pada 18 Januari 2021)

<sup>14</sup> Kolombia menampung 1,8 juta pengungsi dan Jerman sebanyak 1,5 juta pengungsi. United Nations High Commissioner for Refugees, 2019, 9. (diakses pada 20 Januari 2021)

Berikutnya, terdapat perbedaan sikap dari Turki saat negosiasi kerja sama serupa beberapa tahun sebelumnya yakni tahun 2013. Negosiasi tersebut adalah untuk *readmission agreement*<sup>15</sup> dan diajukan UE sejak tahun 2003, akan tetapi Turki enggan menanggapi. Selain menurunnya antusiasme terhadap keanggotaan UE, hal ini juga disebabkan oleh Turki yang menyadari risiko di mana besar kemungkinan Turki dijadikan zona penyangga oleh UE.<sup>16</sup> Negosiasi sempat buntu pada tahun 2006 dan baru dilanjutkan setelah UE menawarkan dialog dengan tujuan akhir yang lebih jelas yakni liberalisasi visa.<sup>17</sup> Meski ditandatangani tahun 2013, akan tetapi Turki bersikeras tidak memulai implementasi sebelum ada kepastian dari UE terkait dialog liberalisasi visa yang tidak kunjung terealisasi.<sup>18</sup> Dengan kata lain, terdapat indikasi bahwa Turki pada saat itu cukup khawatir dengan negaranya sehingga negosiasi *readmission agreement* berjalan cukup lama dan alot.

Namun, pada kesepakatan *EU-Turkey Statement 2016* memperlihatkan hal yang bertolak belakang dengan sikap Turki di atas. Sementara itu, kemungkinan penumpukan pengungsi yang dihadapi Turki kali ini dengan adanya *EU-Turkey Statement 2016* juga lebih besar. Hal ini disebabkan jumlah *irregular migrants* dari Suriah ke Eropa tahun 2015 mengalami kenaikan signifikan seiring memburuknya situasi di Suriah. Di samping itu, keuntungan yang ditawarkan *EU-Turkey Statement 2016* tidak jauh berbeda dengan perjanjian sebelumnya di tahun

---

<sup>15</sup> Kerja sama dengan negara nonanggota UE dalam memfasilitasi pemulangan *irregular migrant* ke negara asal ataupun ke negara yang sebelumnya disinggahi (negara transit). [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en)

<sup>16</sup> Alexander Bürgin, "European Commission's Agency Meets Ankara's Agenda: Why Turkey is Ready For a Readmission Agreement," *Journal of European Public Policy* Vol. 19, No. 6 (2012): 884.

<sup>17</sup> Alexander Bürgin, 890.

<sup>18</sup> Alexander Bürgin, 895.

2013 yang berakhir gagal yakni *readmission agreement*. Dalam kedua perjanjian, penawaran dari UE cukup serupa yakni seputar negosiasi akses dan dialog liberalisasi visa.

Di samping dua hal di atas, keputusan Turki menyepakati *EU-Turkey Statement 2016* ini pun bertolak belakang dengan keinginan publik. Sebuah survei persepsi masyarakat yang dilakukan pada tahun 2015 justru mendapati bahwa masyarakat Turki keberatan dan khawatir soal keberadaan pengungsi Suriah di sekitar mereka. Survei ini memperlihatkan 84 persen atau lebih dari setengah responden menilai bahwa imigran dan pengungsi yang saat ini berada di Turki seharusnya dipulangkan. Hal ini juga berimplikasi pada bentuk tindak lanjut yang diinginkan masyarakat Turki agar pemerintah mengambil kebijakan yang lebih restriktif terhadap pengungsi.<sup>19</sup> Dengan demikian, ini artinya kebijakan pemerintah Turki bekerja sama dengan UE pada *EU-Turkey Statement 2016* tidak hanya berpotensi membebani negara karena implikasinya pada peningkatan populasi pengungsi di Turki dan berbeda dari sikap Turki sebelumnya, akan tetapi juga tidak sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Fakta-fakta tersebut lantas menjadikan bahasan ini menarik untuk dikaji menimbang bagaimana kebijakan kerja sama yang tampak merugikan justru disanggupi negara Turki.

## 1.2 Rumusan Masalah

Pada tahun 2016, Turki bekerja sama dengan UE dalam *EU-Turkey Statement 2016*. Turki perlu menekan jumlah penyeberangan ilegal ke Eropa serta menarik pulang *irregular migrants* agar kembali ke Turki. Namun, di sisi lain, Turki sendiri telah menampung pengungsi dalam jumlah besar bahkan merupakan

---

<sup>19</sup> The German Marshall Fund of the United States, *Turkish Perceptions Survey 2015* (Washington DC: The German Marshall Fund of the United States, 2015), 13. (diakses pada 23 Februari 2021)

negara penampung terbesar secara global. Selain itu, penawaran kesepakatan tersebut untuk Turki tidak jauh berbeda dari *readmission agreement 2013* yakni dialog liberalisasi visa dan negosiasi akses. Adapun potensi risiko pada kesepakatan tahun 2016 justru lebih besar mengingat lonjakan perpindahan orang seiring memburuknya situasi Suriah tahun 2015. Lebih lanjut, survei pada tahun 2015 menunjukkan kekhawatiran di masyarakat Turki terhadap masifnya keberadaan pengungsi serta ekspektasi agar pemerintah lebih tegas dan ketat sehubungan dengan fenomena pengungsi. Oleh karena itu, berangkat dari pemaparan tiga hal di atas, penelitian ini bermaksud menganalisis pertimbangan Turki akhirnya menyetujui kerja sama penanggulangan *irregular migrants* di Eropa tahun 2016.

### **1.3 Pertanyaan Penelitian**

Pertanyaan penelitian ini adalah **“Apa pertimbangan Turki dalam menyetujui kerja sama *EU-Turkey Statement* pada tahun 2016?”**

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pertimbangan Turki dalam menyetujui kerja sama *EU-Turkey Statement* pada tahun 2016.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan memperkaya referensi kepustakaan dalam studi Ilmu Hubungan Internasional dan pembaca dapat mengetahui pertimbangan Turki sehubungan kebijakan penanggulangan pengungsi dan *irregular migrants* dengan UE tahun 2016.
2. Secara praksis, penelitian ini diharapkan berkontribusi untuk penelitian selanjutnya dengan topik terkait.

## 1.6 Studi Pustaka

Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan sejumlah artikel jurnal yang relevan dengan topik yang diangkat. Hal ini berguna sebagai acuan analisis untuk penulis mendapatkan gambaran lebih jelas. Pertama, penulis menggunakan artikel Bassant Hassib dan Doaa Nounou berjudul *Blocked by Diplomatic Barriers: Syrian Refugees and the EU-Turkey Migration Cooperation*.<sup>20</sup> Artikel ini menjelaskan kronologi ringkas dari sejak Arab Spring hingga kemudian UE mencari akal untuk mengamankan perbatasan dan mencegah pengungsi masuk secara ilegal dengan mengajak kerja sama negara-negara tetangga. Hassib juga menjelaskan adanya perselisihan internal negara anggota UE dalam melihat isu ini dan tindakan untuk menanggapi.

Selain itu, artikel ini juga menjelaskan keaktifan Turki menampung pengungsi dari awal dilatarbelakangi tujuan Turki menjadi pemain utama di kawasan dengan cara cepat tanggap dalam isu-isu yang terjadi, salah satunya krisis Suriah. Sayangnya, Turki menjadi kewalahan karena limpahan pengungsi di awal krisis tidak diiringi dengan sistem suaka yang terorganisir. Hal ini mengakibatkan hak-hak pemohon suaka dan pengungsi tidak terpenuhi. Di samping itu, artikel ini juga memaparkan perbandingan prospek jangka panjang antara bertahan di Turki atau ke Eropa yang kemudian mendorong penyeberangan pengungsi ke Eropa dengan cara apa pun.

Adapun mengenai penanganan *irregular migrants* dan pengungsi, artikel ini mengemukakan bahwa kerja sama antara Turki dan UE ini tidak menempatkan pengungsi dan hak-haknya sebagai prioritas melainkan hanya alat

---

<sup>20</sup> Bassant Hassib, Doaa Nounou, "Blocked by Diplomatic Barriers: Syrian Refugees and the EU-Turkey Migration Cooperation," *European Journal of Social Sciences Education and Research* Vol. 3, No. 3 (Desember 2016): 70–79

bagi kedua pihak. Artikel ini menemukan bahwa *EU-Turkey Statement 2016* cenderung didasari kepentingan dan sarat sekuritisasi dari UE. Selama negara mitra kerja sama mau menahan para pengungsi Suriah, UE akan mengabaikan persoalan HAM di negara tersebut. Hal ini sesungguhnya buruk karena membuka peluang untuk rezim domestik menjadi lebih represif. Di sisi Turki, tujuan yang dikejar dalam kerja sama ini juga sifatnya politis di mana Turki menginginkan percepatan negosiasi yang sudah lama macet.

Artikel ini membantu penulis memahami alasan tingginya minat pengungsi terhadap Eropa meski melalui jalur ilegal. Penulis juga melihat ada indikasi kesepakatan ini menjadi upaya pemerintah Turki memperkuat kekuasaannya di domestik. Artikel ini nantinya akan membantu penulis melihat lebih dalam bagaimana kaitannya kerja sama ini dengan rezim Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) sebagai partai pemerintah. Selain itu, terlihat bahwa minim ditemukan kepentingan Turki yang bersifat nilai-nilai dalam kerja sama ini.

Selanjutnya, penulis menggunakan artikel yang ditulis seorang dosen Universitas Ankara, Turki berjudul *Shifting From Europeanization to De-Europeanization in Turkey: How AKP Instrumentalized EU Negotiations*.<sup>21</sup> Buket Ökten Sipahioğlu dalam tulisannya memaparkan bagaimana reformasi yang terjadi di Turki selama tiga periode AKP untuk negosiasi aksesinya sesungguhnya adalah bagian dari upaya AKP mempertahankan kekuasaan. Di permukaan, Turki terkesan menyesuaikan diri terhadap kriteria UE dengan cara reformasi. Namun sesungguhnya, AKP tidak berniat memberi lebih banyak ruang untuk demokrasi

---

<sup>21</sup> B.O. Sipahioğlu, "Shifting From Europeanization to De-Europeanization in Turkey: How AKP Instrumentalized EU Negotiations," *Milletlerarası Münasebetler Türk Yılığ - The Turkish Yearbook of International Relations* Vol. 48 (2017): 51–67.

di Turki melainkan dalam hal ini UE menjadi alat kebijakan saja untuk AKP mengubah kondisi domestik agar menguatkan posisinya.

Adapun Turki saat itu melakukan sejumlah perubahan dengan mengadopsi nilai, ide, dan norma dalam hal ini demokrasi dan liberal ke dalam domestik suatu negara agar dapat selaras dengan Eropa. Upaya Eropanisasi ini dimulai sejak tahun 1999 seiring penetapan Turki sebagai negara kandidat. Reformasi saat itu berjalan tanpa hambatan didukung dengan sikap UE yang bisa diandalkan dan opini positif dari publik. Sejauh ini, AKP telah memimpin selama tiga periode sejak tahun 2002. Di masa-masa awal, AKP muncul dengan kebijakan-kebijakan pro-UE. Namun sebenarnya, reformasi ditujukan untuk AKP dapat bebas dari hambatan militer, sekuler, dan legal. Kebijakan ini juga berguna untuk meraih dukungan publik dan menjamin elektabilitas AKP menjelang pemilu berikutnya.

Para periode kedua AKP, reformasi berjalan lebih lambat dan cenderung selektif pada aspek-aspek yang menguntungkan partai AKP sebagai partai pemerintah. Sejumlah penolakan dari internal UE dan permintaan yang terkesan menghalangi negosiasi juga mengakibatkan antusiasme masyarakat Turki terhadap UE mengalami penurunan. Maka, mulai timbul fenomena *euroscpticism* dan perdebatan deeropanisasi di masyarakat. Meski demikian, situasinya masih saja tidak dapat disimpulkan Turki mundur karena masih terkesan diupayakan.

Seiring kedudukan partai AKP sudah lebih kokoh pada periode ketiga, deeropanisasi mulai kentara terlihat. Namun, tindakan ini tidak lagi memunculkan respons negatif masyarakat Turki disebabkan dua alasan yakni kekecewaan terhadap UE dan masyarakat memahami bahwa pemerintah telah menunjukkan upaya sekuat tenaga mengusahakan akses. Demotivasi ini perlahan mengurangi

urgensi pemerintah Turki terhadap akses. Bahkan, di beberapa kesempatan ketika UE mengkritisi antidemokrasi di Turki, AKP justru mempertanyakan balik nilai-nilai UE.

Temuan dalam artikel ini menguatkan dugaan penulis bahwa Turki tidak sedang dalam posisi putus asa terhadap UE. Hal ini lantas membuka kemungkinan bahwa kerja sama dengan UE tahun 2016 dilakukan Turki bukan atas motif keanggotaan semata seperti yang diglorifikasi selama ini melainkan ada pertimbangan lain yang patut untuk diteliti lebih dalam seperti keinginan Turki menaikkan posisi tawar agar bisa mengekstrak keuntungan dari UE melalui pengungsi. Adapun artikel ini memiliki kemiripan dengan penelitian penulis dari segi aktor, akan tetapi penelitian penulis berfokus pada pertimbangan Turki bekerja sama dengan UE dalam konteks *EU-Turkey Statement 2016*. Batasan penelitian penelitian ini adalah dari sejak periode pertama kepemimpinan AKP sedangkan batasan penelitian penulis adalah dari tahun 2011 hingga 2016 dan terkhusus pada *EU-Turkey Statement 2016*.

Artikel ketiga yang penulis gunakan berjudul *Rejected Syrians: Violations Of The Principle Of “Non-Refoulement” In Turkey, Jordan And Lebanon* oleh Vasja Badalič.<sup>22</sup> Adapun *non-refoulement* adalah dilarangnya negara penampung mendeportasi pengungsi ke tempat yang berkemungkinan mengancam hidup mereka. Tulisan ini memperlihatkan adanya perubahan sikap pemerintah Turki, Lebanon, dan Yordania dari yang awalnya menerapkan *Open Door Policy*. Temuan dari tulisan ini adalah Turki, Lebanon, dan Yordania melakukan

---

<sup>22</sup> Vasja Badalič, “Rejected Syrians: Violations Of The Principle Of “Non-Refoulement” In Turkey, Jordan And Lebanon,” *Dve Domovini - Two Homelands* Vol. 49 (Februari 2019): 87-122

pelanggaran di antaranya penutupan perbatasan dan penghalauan, penerapan kriteria diskriminatif, detensi serta deportasi.

Pemerintah ketiga negara menutup perbatasan baik secara permanen maupun sementara dengan berbagai alasan. Akibatnya, para pengungsi telantar di perbatasan sisi Suriah. Adapun ketika pemerintah mengeluarkan izin masuk, terdapat syarat paspor dan dokumen resmi yang jelas tidak dapat dipenuhi oleh sebagian besar pengungsi. Otoritas perbatasan Turki juga dilaporkan menggunakan metode abusif seperti pemukulan dan penembakan untuk menghalau mundur pengungsi. Selanjutnya, negara-negara ini juga menerapkan kriteria yang diskriminatif agar pengungsi dengan kategori spesifik tidak dapat melewati perbatasan. Kriteria tersebut meliputi kebangsaan, *gender*, status perkawinan, kepemilikan paspor, hingga jarak kota asal dan pemberlakuannya untuk seluruh pengungsi dari Suriah apapun kewarganegaraannya.

Tindakan lainnya adalah penahanan dan deportasi. Otoritas keamanan khususnya di Turki pada tahun 2016 mulai melakukan penahanan terhadap pengungsi Suriah yang tidak memiliki dokumen registrasi. Mereka juga diisolasi sehingga tidak dapat menghubungi keluarga ataupun mengupayakan pengacara. Pada kasus lain, penahanan terjadi tanpa alasan ataupun proses pengadilan. Selain secara langsung, ada juga *constructive refoulement* yakni pelanggaran di mana negara sengaja tidak memfasilitasi hak-hak sehingga pengungsi dan pencari suaka terpaksa kembali. Dalam hal ini, pemerintah Lebanon memaksa United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) di negaranya menghentikan prosedur aplikasi. Maka, meskipun berhasil melewati perbatasan, pengungsi tidak dapat mengajukan aplikasi suaka sehingga statusnya terhitung sebagai *irregular*

*migrants*. Bahkan, mereka yang sudah terdaftar oleh UNHCR, tidak serta merta mendapat izin tinggal melainkan harus membayar sejumlah besar uang terlebih dahulu serta perlu melakukan pembaruan izin secara berkala.

Artikel ini dapat menjelaskan bagaimana tindakan negara-negara khususnya Turki tidak suportif terhadap pengungsi sehingga akhirnya menimbulkan adanya *irregular migrants* dalam jumlah besar. Di sisi lain, UE mengalami persoalan akibat besarnya angka penyelundupan orang memasuki wilayahnya. Hal ini menimbulkan urgensi di sisi UE sedangkan Turki dinilai dapat diajak bekerja sama mengingat Turki kerap dijadikan negara transit. Berangkat dari hal ini, penulis melihat adanya semacam hubungan sebab-akibat dari tindakan Turki di mana ada indikasi upaya manipulasi dari sisi Turki terhadap pergerakan populasi *irregular migrants* yang ujungnya mengakibatkan UE membutuhkan bantuan Turki. Adapun artikel ini dan penelitian penulis memiliki perbedaan rentang tahun di mana peneliti membatasi penelitian sejak 2011 hingga tahun 2016.

Keempat, penulis merujuk pada tulisan Alexander Bürgin berjudul *European Commission's Agency Meets Ankara's Agenda: Why Turkey is Ready For a Readmission Agreement*.<sup>23</sup> Bürgin dalam artikel ini menjelaskan dinamika negosiasi dan mengapa akhirnya Turki menandatangani *readmission agreement* di tahun 2013. Bürgin mengawali dengan terjadinya penurunan daya tarik Turki terhadap keanggotaan UE akibat tidak adanya kepastian ditambah dengan terjadinya perdebatan di internal UE. Akibatnya, muncul skeptisme dan keengganan bekerja sama terkait *irregular migration* karena besar kemungkinan

---

<sup>23</sup> Alexander Bürgin, "European Commission's Agency Meets Ankara's Agenda: Why Turkey is Ready for a Readmission Agreement," *Journal of European Public Policy* Vol. 19, No. 6 (2012): 883–899

Turki hanya dijadikan zona penyangga atau *dumping ground*. Dengan kata lain, UE hanya memberikan harapan yang nyatanya tidak ada kontribusinya pada kemajuan negosiasi akses.

Adapun negosiasi *readmission agreement* ini telah diajukan European Commission<sup>24</sup> (EC) di tahun 2003, akan tetapi pemerintah Turki enggan menanggapi mengingat risikonya. Penumpukan populasi baru akan terjadi bila *irregular migrants* ditarik ke Turki. Untuk itu, Turki saat itu sempat mengajukan prakondisi berupa *readmission* terlebih dahulu antara Turki dengan negara asal. Namun, Turki terpaksa meneruskan negosiasi di tahun berikutnya akibat tekanan dari EC. Adapun negosiasi kembali terhenti pada tahun 2006 karena Turki bersikeras dengan prakondisinya serta terjadi ketegangan dengan Siprus.

Sementara itu, UE tidak bisa menunda *readmission* lebih lama lagi sehingga menaikkan tawaran dengan negosiasi *visa-facilitation agreement*. Ini artinya pengurusan visa masih dibutuhkan namun dengan prosedur yang lebih mudah dan cepat. Akan tetapi, berbeda dengan praktik pada umumnya, negosiasi *visa-facilitation* baru akan dimulai jika Turki telah menandatangani *readmission agreement*. Namun, cara ini tidak berhasil membuat Turki terbujuk disebabkan kebijakan visa yang ada saat itu tidak jauh berbeda.

Maka pada tahun 2009, EC menawarkan pertemuan lanjutan dengan tujuan akhir yang lebih jelas yakni liberalisasi visa. Akhirnya, negosiasi dan naskah final dihasilkan pada Januari 2011. EC juga meyakinkan bahwa dengan *readmission agreement*, akan menguntungkan bagi Turki di masa depan disebabkan akan turunnya motivasi *irregular migrants* untuk transit di Turki

---

<sup>24</sup> European Commission dalam UE memiliki tanggung jawab termasuk mempersiapkan legislasi, mengimplementasikan kebijakan, dan menjadi representasi UE dalam pertemuan untuk kerja sama dengan aktor lain.

sebelum ke UE. Meskipun demikian, pemerintah Turki tetap menegaskan akan menunda pemberlakuan *readmission* sampai UE memulai dialog liberalisasi visa. Adapun hingga tahun-tahun berikutnya, perjanjian ini tidak kunjung terimplementasi.

Temuan alasan lainnya adalah dipengaruhi faktor dari domestik. *Irregular migrants* yang memutuskan untuk tetap di Turki menjadi beban baru bagi pemerintah saat itu. Turki lantas bermaksud memodernisasi kebijakan pengelolaan perbatasan agar terbentuk sistem suaka yang fungsional dan manajemen perbatasan yang terintegrasi mengingat saat itu antar institusi dan otoritas dalam pengelolaan perbatasan masih belum terkoordinasi. Untuk itu, kerja sama dengan UE dinilai dapat memperlancar pelaksanaan prosesnya.

Artikel ini menjawab alasan Turki menandatangani perjanjian *readmission* pada 2013 atas satu alasan besar yakni tawaran dialog liberalisasi visa dan alasan minor berupa *timing* yang sesuai dengan agenda domestik. Meski demikian, negosiasi ini berlangsung lama dan alot dari pihak Turki. Penelitian penulis dan artikel ini membahas aktor yang sama yakni Turki dan perjanjian serupa yakni untuk menekan *irregular migrants* di Eropa namun di waktu yang berbeda. UE kembali menawarkan negosiasi liberalisasi visa dalam proposal kerja samanya di tahun 2016 sedangkan hal serupa sebenarnya telah ditawarkan dalam *readmission agreement* tahun 2013 tapi berujung Turki tidak jadi mengimplementasikannya. Selain itu, risiko di sisi Turki justru lebih besar pada kesepakatan di tahun 2016 seiring *migration movement* meningkat di tahun sebelumnya.

Tulisan kelima berjudul *The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey* oleh Gerasimos Tsourapas.<sup>25</sup> Tsourapas menjelaskan bahwa *forced migration* memiliki pengaruh terhadap perilaku negara penampung. Dalam hal ini, negara penampung berupaya memperoleh pemasukan dari aktor lain baik negara maupun non-negara mengingat mereka telah mempertahankan pengungsi yang ada di negaranya. Untuk itu, artikel ini memperkenalkan istilah *refugee rentier states* untuk mendeskripsikan fenomena di atas di mana negara meraup keuntungan terukur dengan memanfaatkan situasi mereka yang telah menampung pengungsi. Tsourapas menjelaskan lebih lanjut menggunakan studi kasus krisis pengungsi Suriah dan melihat bagaimana pengaruhnya pada kebijakan luar negeri tiga negara penampung terbesar yakni Yordania, Lebanon, dan Turki.

Temuan dari artikel ini adalah ketiga negara terkonfirmasi menunjukkan *refugee rent-seeking behavior*. Meski begitu, terdapat perbedaan dalam strategi yang digunakan. Yordania dan Lebanon menggunakan strategi *back-scratching* sedangkan Turki menggunakan strategi *blackmailing*. Strategi *back-scratching* berarti penawaran untuk menahan populasi pengungsi tetap di teritorialnya jika diberi kompensasi sedangkan strategi *blackmailing* mengacu pada pengancaman pembiaran sehingga pengungsi berbondong-bondong masuk ke wilayah aktor yang diancam kecuali jika diberi kompensasi. Perbedaan dua strategi tersebut adalah *back-scratching* menekankan tawar-menawar, keuntungan bersama yang bisa didapat jika bekerja sama, dan mematuhi hukum dan norma internasional.

---

<sup>25</sup> Gerasimos Tsourapas, "The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey," *Journal of Global Security Studies* Vol. 4, No. 4 (Oktober 2019): 464-481

Sementara itu, *blackmailing* sarat ancaman, menekankan pada potensi kerugian di sisi target, serta kurang memedulikan hukum dan norma internasional.

Temuan berikutnya dari artikel ini melihat alasan adanya perbedaan strategi yang digunakan. Tsourapas mendapati bahwa pemilihan strategi oleh negara penampung dipengaruhi dua hal yakni jumlah populasi pengungsi yang ditampung dan persepsi elit domestik. Hal ini kemudian dapat menjelaskan mengapa Turki menggunakan *blackmailing* sedangkan Yordania dan Lebanon tidak. Hal ini disebabkan pemerintah kedua negara itu tidak melihat posisinya berpengaruh besar secara geopolitik bagi UE. Sementara itu, strategi *blackmailing* digunakan Turki terhadap UE tidak hanya karena jumlah besar pengungsi di negaranya, namun juga karena elit domestiknya meyakini posisi mereka krusial dari aspek geopolitik.

Penelitian ini membantu penulis memahami lebih dalam perilaku Turki sebagai negara penampung. Adapun perbedaan dengan penelitian penulis terletak pada fokus analisis di mana penelitian ini menganalisis perilaku tiga negara sekaligus dalam kaitannya dengan krisis pengungsi Suriah sedangkan penelitian penulis melihat Turki secara khusus dalam keputusannya menyetujui kesepakatan kerja sama dengan UE pada tahun 2016 dengan isu yang sama.

### **1.7 Kerangka Konseptual**

Kebijakan luar negeri memiliki cakupan yang cukup luas termasuk kerja sama. Menurut Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, sejumlah keputusan maupun tindakan yang dilakukan suatu negara dalam hubungannya dengan aktor lain baik aktor negara maupun non-negara di luar negaranya merupakan kebijakan luar

negeri.<sup>26</sup> Adapun penelitian penulis akan menganalisis seputar kerja sama yang dilakukan Turki dengan UE terkait penanggulangan *irregular migrants* atau yang dinamai *EU-Turkey Statement 2016*. Dalam kerja sama ini, penulis menggunakan kerangka pemikiran oleh Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi yakni *national security policy conceptual framework*.

### **1.7.1 National Security Policy**

*National security policy conceptual framework*, dijelaskan dalam buku *International Relations World Politics*, adalah konsep yang menerangkan perilaku negara (*state behavior*) lebih tepatnya apa saja yang berkontribusi dan dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan negara yang berujung pada dihasilkannya suatu kebijakan luar negeri. Viotti dan Kauppi menjelaskan bahwa terdapat empat hal yang dipikirkan pembuat kebijakan yakni kepentingan (*interests*) dan tujuan (*objectives*), peluang (*opportunities*), ancaman (*threats*), dan kapasitasnya (*capabilities*). Melalui keempat faktor tersebut, kita dapat memperoleh gambaran lebih jelas dalam memahami apa saja pertimbangan negara saat menyusun kebijakan.

#### **1.7.1.1 Kepentingan dan Tujuan**

Viotti dan Kauppi memaparkan adanya pertimbangan mengenai kepentingan dan tujuan. Kepentingan nasional merupakan titik pijak yang menjadi peta jalan dari segala kebijakan yang akan diluncurkan. Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi menyebutkan bahwa tidak dapat dipungkiri jika gaya kepemimpinan dan arah kebijakan di satu negara bisa berbeda dengan negara lain sesuai individu yang tengah menjabat. Akan tetapi, mereka juga menambahkan bahwa pemimpin

---

<sup>26</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, *International Relations Theory Fourth Edition* (New York: Pearson Education Inc, 2010), 458.

suatu negara pada umumnya akan selalu mengejar tujuan-tujuan yang selaras dengan titik mula yang dikenal sebagai kepentingan nasional. Menurut Viotti dan Kauppi, elemen mendasar yang hampir selalu ada dalam kepentingan nasional negara terlepas dari unsur individu adalah politik, ekonomi, dan nilai-nilai.<sup>27</sup>

Pertama, kepentingan politik adalah seputar mempertahankan kelangsungan di mana negara berupaya mempertahankan situasi berdaulatnya agar mampu mengatur urusan di dalam lingkup yurisdiksinya dengan otoritas penuh serta mampu bertindak secara independen dalam urusan luar negeri. Kedua, negara berkepentingan mengejar kemakmuran. Hal ini dapat diperoleh dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi ataupun meminimalisir potensi negara terdampak krisis ekonomi. Di samping untuk kesejahteraan rakyat, hal ini juga dapat berguna sebagai sumber *power* bagi negara di lingkungan internasional. Selanjutnya, negara memiliki kepentingan nilai-nilai.<sup>28</sup> Negara berkepentingan melestarikan atau bahkan menyebarkan nilai-nilai yang hidup di masyarakatnya. Nilai-nilai inilah yang lantas menjadi identitas nasional, masuk ke dalam struktur sistem politik, dan juga menjawab pertanyaan seputar apa saja yang diperjuangkan negara. Pada negara-negara barat misalnya, nilai-nilai demokrasi dan penjaminan hak asasi menjadi prioritas dan di berbagai kesempatan mereka berupaya agar nilai-nilai ini meluas ke aktor-aktor lain yang masih berbeda pandangan dengan mereka.

Meski demikian, kepentingan biasanya masih bersifat umum dan berbekal kepentingan saja belum mencukupi untuk jadi pedoman bagi pembuat kebijakan. Maka dari itu, ada narasi yang lebih spesifik agar lebih jelas dan terarah apa saja

---

<sup>27</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 187.

<sup>28</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 187.

yang ingin dicapai negara melalui suatu kebijakan di mana pembuat kebijakan kemudian menyusun target-target terukur yang disebut Viotti dan Kauppi sebagai *objective* (tujuan).<sup>29</sup> Dengan kata lain, relasi antara kepentingan (*interests*) dan tujuan (*objectives*) adalah tujuan merupakan bagian dari kepentingan nasional dalam artian yang lebih spesifik (*specific goal*). Pada negara yang mengandalkan sektor perdagangan internasional dan wilayah pesisirnya luas seperti Brasil dan AS misalnya, maka mereka berkepentingan memperkuat perekonomian dengan *objective* spesifiknya berupa menjaga jalur distribusi laut tidak terhambat. Dari sana, diterapkanlah kebijakan yang relevan.

Adapun Viotti dan Kauppi menjelaskan bahwa tujuan negara cakupannya lebih luas dengan berbagai isu baik bidang politik, sosial, dan ekonomi termasuk ke dalamnya sesuai urgensi dan konteks yang ada. Tujuan-tujuan seperti perbaikan hubungan antar aktor berkonflik, mewujudkan perdamaian jangka panjang, mencegah perubahan iklim termasuk ke tujuan jangka panjang yakni signifikansinya tinggi akan tetapi tidak mendesak. Adapun tujuan jangka pendek yakni sifatnya sangat mendesak untuk segera dicapai seperti menstabilkan situasi konflik, negosiasi terkait tahanan politik tertentu, menghentikan pelanggaran HAM di suatu wilayah, negosiasi gencatan senjata, ataupun negosiasi hambatan perdagangan.<sup>30</sup>

Adapun tujuan negara dalam satu kebijakan yang diimplementasikannya dapat saja berbeda dari kebijakannya yang lain karena negara bisa jadi mengejar sejumlah tujuan berbeda di satu waktu. Oleh karena itu, tujuan-tujuan ini bisa saja berkontradiksi satu sama lain tergantung kasus yang dihadapi negara dan wajar

---

<sup>29</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 188.

<sup>30</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 189.

terjadi di lingkungan internasional. Sebagai contoh, *objective* negara dalam satu kasus adalah untuk mempromosikan nilai-nilai kemanusiaan sedangkan di kasus lain negara itu melakukan kebijakan kerja sama dengan aktor lain yang ternyata melakukan pelanggaran HAM.<sup>31</sup> Tujuan berbeda di kasus yang berbeda pula inilah yang membuat suatu kebijakan negara dapat berbeda dari kebijakan sebelumnya.

### 1.7.1.2 Ancaman

Kebijakan luar negeri tidak dimunculkan begitu saja oleh pembuat kebijakan hanya karena kepentingan dan tujuan melainkan juga dipengaruhi oleh bagaimana suatu ancaman di sistem global. Contohnya, UE di masa lalu tidak begitu aktif mengikuti persoalan perselisihan internal Yugoslavia karena pada awalnya hal itu hanya berlangsung di teritori Yugoslavia. Akan tetapi, saat mulai terjadi upaya pembantaian etnis dan gerakan separatisme, UE segera mengambil kebijakan dengan tujuan agar gejolak tersebut tidak meluas ke luar yang dapat mengganggu stabilitas UE.

Menurut Viotti dan Kauppi, untuk mengetahui sejauh mana suatu ancaman dinilai berbahaya dan perlu diantisipasi adalah dengan menganalisis antara niat (*intentions*) dan kapabilitas (*capabilities*).<sup>32</sup> Kedua hal ini dari aktor lain yakni niat dan kecukupan kapabilitas untuk melakukan menentukan kadar ancaman yang ditimbulkan. Perlu juga diingat bahwa bila salah satu unsur tidak lengkap dari aktor lain, ini artinya tingkat ancamannya bisa terbilang minim. Hal ini disebabkan tidak adanya niatan dari suatu aktor meskipun memiliki kemampuan merugikan yang lain akan menurunkan kadar potensi ancamannya. Sebaliknya,

---

<sup>31</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 195-196.

<sup>32</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 191.

niat saja tidak cukup untuk menyebabkan ancaman bagi aktor lain bila tidak diiringi dengan kapabilitas dari aktor tersebut merealisasikannya.

Selain kelengkapan dua unsur tersebut, Viotti dan Kauppi lebih lanjut menerangkan bahwa ancaman merupakan hasil konstruksi sosial karena penilaian negara cenderung subjektif mengenai apa yang termasuk ancaman dan apa yang tidak. Maka dari itu, meneliti bagaimana persepsi dari negara dan pembuat kebijakannya terhadap niat aktor lain juga diperlukan. Akhirnya, meskipun aktor lain memiliki kapabilitas, akan tetapi bila pemimpin ataupun pihak yang dominan dalam pemerintahan menilai bahwa tidak ada ataupun minim niatan dari aktor lain itu untuk menyebabkan kerugian, maka tingkat ancamannya semakin minim pula dan sebaliknya.

#### **1.7.1.3 Peluang**

Pertimbangan lain yang dipikirkan negara dalam mengeluarkan hasil akhir berupa kebijakan adalah persoalan peluang. Adapun pembahasan peluang seiringan dengan ancaman di mana sifatnya subjektif karena sesuatu dinilai sebagai peluang atau tidak ditentukan oleh bagaimana pandangan atau interpretasi dari pembuat kebijakan negara tersebut.<sup>33</sup> Lebih lanjut, apa yang terlihat sebagai peluang bagi satu aktor dapat saja dinilai sebagai ancaman bagi aktor lain. Sebaliknya, potensi ancaman bagi suatu aktor bisa jadi justru merupakan peluang yang harus dimanfaatkan oleh aktor lain.

#### **1.7.1.4 Kapabilitas**

Kapabilitas juga dipertimbangkan suatu negara dalam pembuatan kebijakan luar negeri. Viotti dan Kauppi menjelaskan bahwa negara boleh saja

---

<sup>33</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 192.

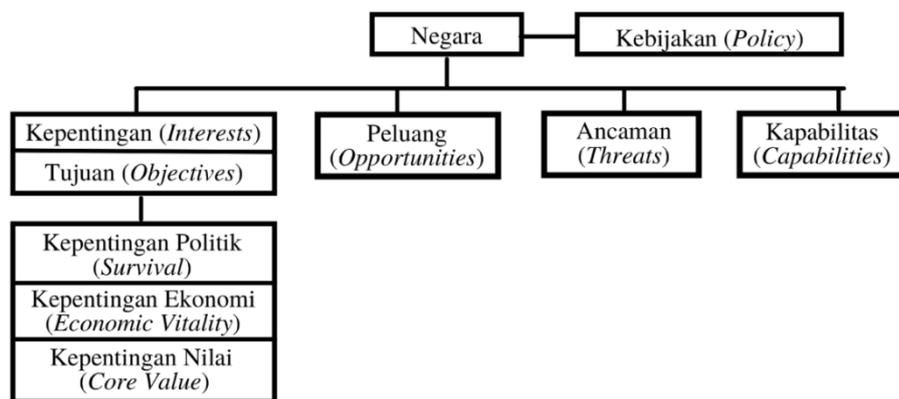
memilih tujuan apa saja yang ingin mereka capai. Akan tetapi, tujuan hanya memungkinkan untuk direalisasikan jika negara memiliki kapabilitas yang cukup untuk mengejar tujuan-tujuan tersebut. Adapun terkait kapabilitas, dijelaskan bahwa kapabilitas negara dapat diidentifikasi dari berbagai segi seperti politik, sosial-budaya, ekonomi dan geografis, ataupun kapabilitas militer.

Kapabilitas politik yang dimiliki negara didukung dan ditentukan dari sumber daya manusia, teknologi komunikasi, reputasi, sistem pemerintahan, dan budaya politik. Jumlah populasi dan tingkat pendidikan baik akan berdampak positif pada ketersediaan sumber daya manusia untuk berkontribusi membantu pembuat kebijakan menghasilkan kebijakan yang tepat. Selain itu, kepemilikan negara akan peralatan telekomunikasi dan teknologi pendukung juga dapat membuat komunikasi dan koordinasi lebih efisien antara diplomat dan perwakilan negara dengan pemerintah pusat. Meski demikian, kepemilikan teknologi tersebut sifatnya terbatas karena biayanya yang cukup tinggi bagi sebagian besar negara. Selanjutnya, bila reputasi negara selama ini bagus, maka juga akan menaikkan reliabilitas dan ketertarikan dari negara lain. Sebaliknya, proposal dari aktor yang bereputasi mengecewakan cenderung ditanggapi skeptis. Di samping itu, pemerintah negara yang mampu mencapai kepentingan nasionalnya dan kebijakannya mendapat opini baik serta dukungan dari masyarakat akan menambah kapabilitas negara mengingat konflik internal dalam pemerintahan akan menghalangi laju aktivitas negara.

Selanjutnya, mengenai kapabilitas sosial-budaya negara dapat dilihat dari tingkat kohesivitas dalam masyarakat. Masyarakat yang harmonis dan minim gejolak dalam struktur masyarakatnya memungkinkan pemerintah untuk bertindak

lebih efektif dalam kebijakan di lingkungan internasional. Selanjutnya, kapabilitas ekonomi dan geografis dilihat dari sumber daya alam serta pendapatan negara untuk menunjukkan bagaimana produktivitas negara tersebut. Adapun mengenai kapabilitas militer, pembahasannya tidak dapat dipisahkan dari kapabilitas ekonomi karena diperlukan dalam peningkatan kualitas peralatan dan teknologi militer.<sup>34</sup>

Dengan demikian, terlihat bahwa perilaku negara dalam menghasilkan kebijakan luar negeri adalah melalui pertimbangan empat aspek yakni kepentingan dan tujuan, peluang, ancaman, dan kapabilitas seperti pada bagan di bawah.



Gambar 1.1. Bagan Pertimbangan Negara

Sumber: Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, *International Relations World Politics Fifth Edition*

Serangkaian faktor yang dijelaskan Viotti dan Kauppi ini membantu penulis untuk menganalisis pertimbangan yang dilakukan Turki sehingga menyetujui kerja sama *EU-Turkey Statement 2016* dengan UE. Awalnya, penulis memaparkan kepentingan dan tujuan spesifik yang Turki miliki. Selanjutnya, penulis mencari tahu peluang apa yang potensial Turki peroleh melalui keterlibatannya dalam kerja sama dengan UE dalam isu pengungsi dan *irregular*

<sup>34</sup> Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi, 202-210.

*migrants* ini. Selain itu, ancaman yang timbul dari kerja sama ini yakni dari pengungsi dan *irregular migrants* juga akan dipaparkan serta kapabilitas Turki yang relevan yang dapat mengantisipasi kerugian akibat ancaman tersebut. Adapun kerangka konsep ini menjadi acuan sehingga penulis dapat maksimal mendeskripsikan pertimbangan apa saja yang dilakukan Turki terkait persetujuan kerja sama bersama UE menanggulangi *irregular migrants* yang kerap disebut *EU-Turkey Statement 2016*.

## 1.8 Metodologi Penelitian

Metode penelitian dalam Ilmu Hubungan Internasional merujuk kepada sebuah proses, prinsip, dan prosedur yang digunakan peneliti sebagai upaya dalam memperoleh pengetahuan terkait sebuah fenomena dalam hubungan internasional.<sup>35</sup>

### 1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yakni berfokus terhadap aspek pencarian makna di balik realitas yang ada untuk mendapatkan pemahaman yang lebih dalam mengenai suatu fenomena yang terjadi dan tidak berdasarkan kepada pengukuran angka.<sup>36</sup> Adapun jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha memberikan gambaran terhadap objek yang diteliti secara lebih akurat dan sistematis.<sup>37</sup> Dalam penelitian ini, analisis lebih dalam yang dimaksud adalah terhadap kebijakan Turki bekerja sama dengan UE di mana penulis akan mendeskripsikan secara lebih jelas dan terperinci terkait bagaimana pertimbangan

---

<sup>35</sup> Mochtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3S, 1990).

<sup>36</sup> Gary King, Robert O. Keohane, dan Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (New Jersey: Princeton University Press, 1994).

<sup>37</sup> Purnomo Setiadi Akbar dan Husaini Usman, *Metodologi Penelitian Sosial* (Jakarta: Bumi Aksara, 1996), 42.

yang dilakukan Turki sehingga terjadi hasil akhir berupa Turki menyetujui kerja sama *EU-Turkey Statement* yang diinisiasi UE.

### **1.8.2 Batasan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan menetapkan batasan masalah isu pengungsi dan *irregular migrants* Suriah mulai dari tahun 2011 hingga tahun 2016. Penelitian dibatasi dari tahun 2011 disesuaikan dengan waktu menjalarnya *Arab Spring* ke Suriah yang kemudian menggiring diterapkannya kebijakan ODP oleh Turki di tahun yang sama. Adapun alasan penelitian dibatasi pada tahun 2016 karena pada tahun tersebut Turki dan UE menyetujui kerja sama *EU-Turkey Statement*. Hal ini juga mengingat cakupan penelitian penulis yang menjelaskan pertimbangan Turki sebelum akhirnya menyetujui kerja sama tersebut.

### **1.8.3 Unit Analisis dan Tingkat Analisis**

Unit analisis adalah objek yang perilakunya akan kita deskripsikan, jelaskan, dan ramalkan serta biasa disebut variabel dependen. Sementara itu, unit eksplanasi adalah objek yang memengaruhi perilaku dari unit analisis atau biasa disebut sebagai variabel independen.<sup>38</sup> Maka, unit analisis dalam penelitian ini adalah Turki karena penelitian yang penulis lakukan mengkaji mengenai negara Turki. Sedangkan unit eksplanasi atau aspek yang akan dijelaskan dari Turki dalam penelitian ini adalah hal-hal yang menjadi pertimbangan Turki dalam menyetujui kerja sama *EU-Turkey Statement* pada tahun 2016. Adapun level analisis yang dipakai dalam penelitian ini berada di level negara.

---

<sup>38</sup> Mochtar Mas'ood, 36.

#### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini berasal dari sumber data sekunder dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan. Penulis mengumpulkan artikel jurnal, berita, tulisan baik laporan maupun buku serta literatur lain yang ada keterkaitannya dengan penelitian penulis. Sumber-sumber mengenai kebijakan Turki dan kerja sama Turki bersama UE, penulis peroleh dari halaman resmi pemerintah Turki dan UE maupun dari pernyataan pejabat tinggi kedua aktor. Adapun untuk mendapatkan gambaran mengenai dinamika konflik Suriah, krisis pengungsi, pergerakan pengungsi dan *irregular migrants*, data-datanya penulis dapatkan dari mengumpulkan artikel berita, jurnal nasional dan internasional serta laporan yang dirilis pemerintah, organisasi internasional, dan lembaga *think-tank*.

Penulis menggunakan buku Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi yang berjudul *International Relations World Politics Fifth Edition* dan *International Relations Theory Fourth Edition* sebagai acuan dalam operasionalisasi kerangka konseptual. Adapun artikel jurnal yang penulis gunakan di antaranya berasal dari jurnal *Social Inclusion*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, *South European Society and Politics*, *Journal of European Public Policy*, *European Journal of Social Sciences Education and Research*, *Journal of Liberty and International Affairs*, *Akademik İncelemeler Dergisi*, dan sejumlah penelitian yang diterbitkan *The Brookings Institution*.

Selain itu, penulis mendapatkan data hasil survei dari *Center For Turkish Studies Kadir Has University*, *Hacettepe University Migration and Politics Research Center*, dan *The German Marshall Fund of the United States*. Penulis juga mengakses platform berita seperti BBC (<https://www.bbc.com/news>), CNN

(<https://edition.cnn.com/>), Daily Sabah (<https://www.dailysabah.com/>), *Deutsche Welle* (<https://www.dw.com/en/top-stories/s-9097>), Euractiv (<https://www.euractiv.com/>), Hurriyet Daily News (<https://www.hurriyetdailynews.com/>), dan Reuters (<https://www.reuters.com/>).

Dalam memperoleh dokumen dan laporan, penulis juga mengandalkan situs Amnesty International (<https://www.amnesty.org/en/>), Affairs of Stiftung Wissenschaft und Politik (<https://www.swp-berlin.org/en/>), Council of the European Union (<https://www.consilium.europa.eu/en/>), Frontex (<https://frontex.europa.eu/>), The German Marshall Fund of the United States (<https://www.gmfus.org/>), The German Institute for International and Security, United Nations High Commissioner for Refugees (<https://www.unhcr.org/>), European Commission ([https://ec.europa.eu/info/index\\_en](https://ec.europa.eu/info/index_en)), Statewatch (<https://www.statewatch.org/>), Human Rights Watch (<https://www.hrw.org/>), dan lain-lain. Adapun dalam pencarian data, penulis menggunakan kata kunci konflik Suriah, Turki, Uni Eropa, akses Turki, *EU-Turkey Statement 2016*, *EU Migration Deal*, *EU Readmission Agreement*, *irregular migrants* dan *irregular migration*.

### 1.8.5 Teknik Analisis Data

Teknis analisis data penulis lakukan dengan merujuk kepada Miles dan Huberman. Miles dan Huberman menjelaskan bahwa terdapat tiga tahapan menganalisis data yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan dan verifikasi.<sup>39</sup> Pada tahap reduksi data, data-data yang sebelumnya telah dihimpun sebanyak mungkin kemudian penulis telah lakukan pemilihan sesuai relevansinya terhadap topik yang penulis angkat. Selanjutnya, data diurutkan ke

---

<sup>39</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Qualitative Data Analysis* (Sage Publication, 1994), 10-11.

dalam kategori-kategori dan menghasilkan koleksi data yang sudah terorganisir. Langkah berikutnya, penulis menganalisis pertimbangan Turki dengan penggunaan kerangka konsep *national security policy* oleh Viotti dan Kauppi yang menerangkan perilaku negara (*state behavior*). Adapun pertimbangan yang dijelaskan konsep ada empat yakni kepentingan dan tujuan, peluang, kapabilitas, dan ancaman. Untuk itu, penulis telah mendata kepentingan apa dan tujuan apa yang dimiliki Turki melalui kerja sama ini. Berikutnya, penulis juga telah mencari data-data tentang kapabilitas Turki dalam hal penanggulangan pengungsi di negaranya serta peluang dan ancaman yang Turki hadapi dari sistem global mengenai kerja sama ini. Kemudian, dilakukan penarikan kesimpulan di akhir proses sehingga pertanyaan penelitian terkait pertimbangan Turki menyetujui bekerja sama menanggulangi *irregular migrants* di Eropa pada tahun 2016 terjawab.

## **1.9 Sistematika Penulisan**

### **BAB I Pendahuluan**

Bab I berisi pemaparan latar belakang masalah, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, studi pustaka, kerangka konseptual yang digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB II Kebijakan Turki Terkait Pengungsi dan *Irregular Migrants* (2011-2016)**

Bab II mendeskripsikan secara lengkap situasi Turki melalui kebijakan-kebijakan baik kebijakan dalam negeri maupun kerja sama yang dilakukan Turki terkait persoalan pengungsi dan *irregular migrants*.

### **BAB III Kerja Sama Turki dan Uni Eropa Menanggulangi Pengungsi dan *Irregular Migrants*: *EU-Turkey Statement***

Bab III menjelaskan mengenai kerja sama *EU-Turkey Statement 2016* yang dilakukan Turki dan UE guna menanggulangi *irregular migrants* di Eropa meliputi tujuan dan poin kerja sama, implementasi serta respons dari domestik maupun lingkungan internasional terhadap kerja sama ini.

### **BAB IV Pertimbangan Turki Dalam Menyetujui Kerja Sama *EU-Turkey Statement Tahun 2016***

Bab IV berisi analisis pertimbangan Turki menyetujui kerja sama menanggulangi *irregular migrants* di Eropa dengan mengoperasionalkan kerangka konsep dari Paul R. Viotti dan Mark V. Kauppi soal perilaku negara di mana terdapat empat hal yang dipikirkan pembuat kebijakan dalam pertimbangannya yakni kepentingan (*interests*) dan tujuan (*objectives*), peluang (*opportunities*), ancaman (*threats*), dan kapasitas (*capabilities*).

### **BAB V Penutup**

Bab V berisi kesimpulan penelitian penulis terkait pertimbangan Turki dalam memutuskan bekerja sama dengan UE menanggulangi *irregular migrants* di Eropa pada tahun 2016. Selain itu, terdapat juga saran yang ditujukan untuk penelitian selanjutnya yang relevan dan daftar kepustakaan.