

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Isu keamanan dalam hubungan internasional pada era Perang Dingin hanya berfokus pada keamanan teritori serta militer negara.¹ Hal ini merupakan perspektif tradisional keamanan yang hanya berfokus pada militer, serta kedaulatan negara. Namun fokus isu keamanan mulai bergeser kepada isu-isu keamanan lainnya. Pergeseran isu keamanan ini bermula pasca Perang Dingin isu keamanan bergeser tidak hanya mengenai militer namun juga isu lain, seperti ekonomi, sosial serta politik.²

Isu keamanan pasca Perang Dingin tidak hanya mengenai ancaman oleh sektor militer³ Buzan memiliki pandangan bahwa isu keamanan tidak hanya tentang militer namun juga, politik, militer, ekonomi, sosial dan lingkungan. Setiap isu keamanan tersebut memiliki unit keamanan, nilai, dan karakteristik serta penyebab yang berbeda.⁴

Timur Tengah sedang mengalami isu keamanan yang menimbulkan konflik. Konflik terbesar yang ada berada di negara Suriah, yang dibuktikan dengan 217.764

¹ Alam Saleh. 2010. “*Broadening The Concept of Security : Identity and Societal Security*”. Hal. 228-241. Dalam *Geopolitics Quaterly*, Volume: 6, No 4, Winter 2010.

² Sheehan. 2005. *Ibid*

³ *Op.cit*

⁴ *Ibid*

juta korban meninggal, terhitung dari 2011-2018.⁵ Konflik ini selain merupakan isu keamanan internasional, kemudian juga menimbulkan hal lain, yaitu pengungsi. Konflik yang terjadi di Suriah misalnya sudah mencapai angka 5,6 juta orang pengungsi.⁶ Pengungsi ini kemudian ditampung oleh negara-negara yang berdekatan, seperti Turki, Yordania, Lebanon. Saat ini, Turki menjadi negara penampung pengungsi terbanyak, dengan jumlah 3.642.728 pengungsi.⁷

Persatuan Bangsa Bangsa (PBB) memiliki lembaga perwakilan dalam mengurus kasus pengungsi. UNHCR (*United Nation High Commissioner for Refugee*) yang berdiri sejak 1967, merupakan organisasi internasional yang membantu para pengungsi seluruh dunia dalam mencari kehidupan yang lebih baik. Tugas UNHCR tersebut meliputi perlindungan dan memberikan solusi jangka panjang kepada para pengungsi. UNHCR kemudian membantu para pengungsi dengan melakukan kerjasama kepada negara-negara yang dapat menampung para pengungsi.

Salah satu negara dengan jumlah pengungsi Suriah terbanyak saat ini adalah Turki. Turki yang memiliki kedekatan geografis dengan Suriah, sudah membuka pintu perbatasan mereka kepada pengungsi sejak tahun 2011. Kebijakan *Open-door Policy* ini dipertegas oleh pernyataan salah satu menteri Turki, bahwa Turki

⁵ Syarifuddin Abdullah. 2018. "Tujuh Tahun Konflik Suriah: 217.764 Korban Tewas". [Daring] tersedia di <https://indonesiana.tempo.co/read/123769/2018/03/20/sabdullah2015/tujuh-tahun-konflik-suriah-217-764-korban-tewas>. Diakses pada 3 september 2018.

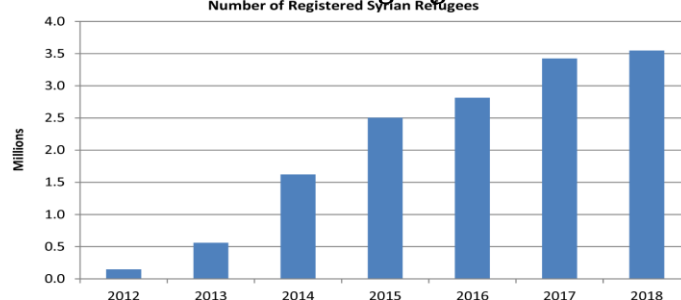
⁶ CNN. 2018. "Syrian Civil War Fast Fact". [Daring] tersedia di <https://edition.cnn.com/2013/08/27/world/meast/syria-civil-war-fast-facts/index.html>. Diakses pada 27 Maret 2019

⁷ UNHCR. 2019. "Syria Regional Refugee Response". [Daring] tersedia di <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>. Diakses pada 27 Maret 2019

tidak akan mengusir pengungsi dan memberikan mereka kesempatan untuk membaur.⁸

Turki merupakan salah satu negara yang meratifikasi Konvensi Jenewa tahun 1951.⁹ Konvensi ini mengatur mengenai status pengungsi dan protokol penetapan status pengungsi. Sebagai salah satu negara yang menandatangani perjanjian, Turki memiliki kewajiban untuk membantu tugas dari UNHCR sebagai perwakilan PBB. Oleh karena itu pada April 2011, Turki mengeluarkan kebijakan *Open-door Policy/* Pintu Terbuka bagi para pengungsi Suriah.¹⁰

Gambar 1.1 : Jumlah Pengungsi Suriah di Turki
Number of Registered Syrian Refugees



Sumber : S. Tumen. “*The Impact of Low-Skill Refugees on Youth Education*”.¹¹

Selanjutnya, selama tahun 2011-2016 jumlah pengungsi Suriah yang berada di Turki mencapai 2.750.000 orang¹². Pengungsi tersebut tersebar ke sepuluh provinsi yang ada di selatan Turki. Para pengungsi tersebut ditempatkan di kamp-kamp pengungsian yang memiliki kondisi sangat layak. Mereka juga mendapatkan

⁸ D Armandhanu. 2015. “*Turki Tidak Akan Tolak Pengungsi Asal Suriah*”. [Daring] tersedia di http://www.cnnindonesia.com/inter_nasional/20150903111941-134-76372/turki-tidak-akan-tolak-pengungsi-asal-suriah/. Diakses pada 23 Februari 2019

⁹ UNHCR. Tt. “*States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*”. [Daring] tersedia di <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>. Diakses pada 27 Maret 2019

¹⁰ Barbora Olejarova. 2018. “*The Great Wall of Turkey: From The Open-door Policy to Building Fortress?*”. Polish Borderlands Studies

¹¹ S. Tumen. (2018). “*The Impact of Low-Skill Refugees on Youth Education*”.

¹² *Ibid*

layanan kesehatan gratis dari pemerintahan Turki. Kehadiran para pengungsi Suriah di Turki tentu menimbulkan dampak-dampak kepada aspek kehidupan masyarakat Turki. Aspek sosial, budaya serta ekonomi tentu menjadi problematika baru bagi pemerintah Turki setelah menerapkan kebijakan Pintu Terbuka. Problematika ini muncul karena para pengungsi suriah tersebut juga berbaur bersama masyarakat asli Turki. kondisi ini memunculkan perubahan-perubahan yang cukup mengejutkan bagi masyarakat asli Turki. Turki sudah menghabiskan US\$ 12.5 miliar hingga tahun 2016 untuk membantu para pengungsi mendapatkan kehidupan yang layak.¹³

Kebijakan Pintu Terbuka diberlakukan oleh Perdana Menteri Ahmet Davutoglu pada tahun 2011. Ketika pemerintahan Perdana Menteri Ahmet Davutoglu berganti dibawah pimpinan Recep Tayyip Erdoğan, kebijakan Pintu Terbuka tetap diberlakukan. Kebijakan Pintu Terbuka awalnya hanya mempersilahkan para pengungsi untuk masuk kedalam wilayah Turki dengan batas waktu tertentu. Namun pada Oktober 2011 kebijakan ini kemudian mendapatkan perubahan. Kebijakan Pintu Terbuka memberikan kesempatan tinggal bagi para pengungsi tanpa batasan waktu, dan memberikan jaminan keamanan. Serta tidak ada paksaan untuk mengembalikan pengungsi ke negara asal mereka.¹⁴ Dalam melaksanakan kebijakan Pintu Terbuka, pemerintahan Turki diwakili oleh *Disaster and Emergency Management Presidency* (AFAD) sebagai badan pemerintah yang

¹³ Caysie N Meyers.tt. “*Turkey’s Role In The Refugee Crisis*” [Daring] tersedia di <https://www.turkheritage.org/en/publications/factsheets/humanitarian-aid/turkeys-role-in-the-refugee-crisis-2493> diakses pada 24 Maret 2019

¹⁴ Souad Ahmadoun. 2014. “*Turkey’s Policy toward Syrian Refugees : Domestic Repercussions and the Need for International Support*”. German. SWP hal 1

memimpin pengelolaan pengungsi.¹⁵ AFAD kemudian bekerja sama dengan UNHCR sebagai lembaga perwakilan PBB dalam menanggulangi pengungsi.

Namun, pada tahun 2016 pemerintah Turki mengubah kebijakan Pintu Terbuka.¹⁶ Jika sebelumnya orang-orang yang berasal dari Suriah akan diterima secara langsung di Turki, dan tidak memiliki batasan waktu untuk berada di Turki, setelahnya orang-orang Suriah yang memasuki Turki diberlakukan kebijakan visa. Kebijakan visa diterapkan kepada para pengungsi yang melalui jalur udara serta laut.¹⁷

Hal ini demi menghindari masuknya pengungsi Suriah yang datang dari negara lain. Sementara para pengungsi Suriah yang melalui jalur darat tidak dikenakan kebijakan visa, namun aturan penerimaan pengungsi jauh lebih diperketat. Selain itu perbatasan antara Turki dan Suriah juga sudah mulai ditutup hampir seluruhnya.¹⁸ Walaupun terdapat beberapa perbatasan yang masih dapat dibuka dengan alasan tertentu. Perubahan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2016 memiliki beberapa faktor yang mempengaruhinya. Penelitian ini kurang lebih akan membahas faktor apa yang membuat Turki merubah kebijakan luar negerinya pada kasus pengungsi Suriah.

¹⁵ Kilic Bugra & Kadir Ustun. 2015. *"Turkey's Syrian Refugees : Toward Integration"*. Turkey. SETA hal.35

¹⁶ Hurriyet Daily News. 2016. *"Turkey's New Visa Law for Syrian Enters into Force"*. [Daring] tersedia di <http://www.hurriyetdailynews.com/turkeys-new-visa-law-for-syrians-enters-into-force-93642>. Diakses pada 25 Maret 2019

¹⁷ Barbora Olejarova. 2018. *"The Great Wall of Turkey: From The Open-door Policy to Building Fortress?"*. Polish Borderlands Studies

¹⁸ Al-Araby. 2015. *"Turkey does a U-turn, imposes entry visas on Syrians"*. [Daring] tersedia di <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2015/12/29/turkey-does-a-u-turn-imposes-entry-visas-on-syrians>. Diakses pada 27 Maret 2019

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dijelaskan, maka rumusan masalah yang muncul adalah apa faktor yang menyebabkan perubahan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2016?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Tujuan penelitian ini secara umum adalah untuk memberikan suatu sumbangsih ilmu pengetahuan bagi khalayak umum dan akademisi dalam bentuk karya tulis ilmiah atau penelitian ilmiah. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memenuhi gelar strata 1 dalam program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Berdasarkan latar belakang, secara khusus penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai faktor-faktor apa saja yang merubah kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2016. Selain itu, mempertimbangkan perkembangan studi kawasan yang dinamis, maka penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi dan alternatif alat pendekatan analisis studi kawasan Timur Tengah di masa mendatang.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini secara umum adalah sebagai bentuk dari pada sumbangsih terhadap ilmu Hubungan Internasional. Dalam rangka memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dan referensi bidang studi ilmu Hubungan Internasional terkait permasalahan pengungsi dan kebijakan yang mempengaruhinya. Secara khusus, penelitian ini memberikan gambaran mengenai apa faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah.

1.5. Kerangka Berpikir

1.5.1 *Level of Analysis*

Dalam melihat fenomena hubungan internasional terdapat beberapa *level of analysis* yang dapat digunakan. Hal ini dianggap perlu karena tidak semua fenomena dalam hubungan internasional dapat dilihat melalui *level of analysis* yang sama. Menurut Barry Buzan *level of analysis* memiliki definisi dari seperangkat unit-unit yang saling berinteraksi di dalam sebuah struktur.¹⁹ Sedangkan menurut Hudson mengatakan *level of analysis* dapat membantu menganalisis dinamika politik luar negeri beserta faktor penyebab, tingkah laku pemimpin, karakter negara, serta objek lainnya.²⁰ Terdapat lima tingkat analisis yang dapat digunakan untuk menganalisis suatu fenomena, yaitu *level of analysis* individu, tingkat analisis kelompok, *level of analysis* budaya dan identitas nasional, *level of analysis* politik domestik dan oposisi, serta *level of analysis* atribut nasional dan sistem internasional. Kelima jenis tersebut dapat digolongkan menjadi dua tipe, yaitu tingkat makro dan tingkat mikro. Dengan

¹⁹ Barry Buzan. 1995. "The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered", dalam Ken Booth and Steve Smith (ed.), *International Relations Theory Today*, Cambridge, Polity Press, pp.

²⁰ V Hudson. 2007. "Foreign Policy Analysis : Classic & Contemporary Theories". Maryland: Rowman & Littlefield.

digunakannya tingkat analisis dapat diketahui bahwa terdapat pola perilaku atau *pattern of behavior* merupakan sesuatu hal yang dapat diteliti, diprediksi, dan dapat dikalkulasi.

Terdapat dua *level of analysis* yang menurut Singer dapat digunakan dalam *level of analysis* kebijakan luar negeri, yakni sistem internasional dan negara.²¹ Sistem Internasional menjanjikan *level of analysis* yang paling komprehensif, karena analisis dilakukan dengan melihat interaksi dalam sistem internasional secara keseluruhan. Dalam *level of analysis* ini, hubungan internasional dipandang secara menyeluruh. Sistem merupakan fokus yang disorot dalam sistem internasional, sehingga detail seringkali dilupakan. Berkebalikan dengan sistem internasional, *level of analysis* negara memberikan analisis yang lebih mendetail, karena adanya pembahasan melalui diferensiasi secara signifikan terhadap aktor-aktor di dalam hubungan internasional. *Level of Analysis* negara memandang negara sebagai aktor utama dalam hubungan internasional.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan *Level of Analysis* negara karena aktor utama dalam penelitian ini adalah negara Turki. Unit analisis dalam penelitian ini adalah perubahan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah. Sedangkan unit eksplanasinya adalah pengungsi Suriah yang melakukan eksodus massal semenjak pecahnya konflik Suriah pada tahun 2011

²¹ J. David Singer.1961. "*The Level-of-Analysis Problem in International Relations*". World Politics

1.5.2 Landasan Teori

1.5.2.1 Perubahan Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri menurut George Modelski merupakan sebuah sistem yang dikembangkan oleh negara untuk mempengaruhi negara lain serta menyesuaikan kepentingan negara dalam lingkungan internasional.²² Modelski juga mengatakan bahwa karena kebijakan luar negeri merupakan bentuk sikap sebuah negara, maka kebijakan luar negeri juga memiliki kesempatan untuk berubah.²³ Perubahan kebijakan luar negeri juga didasari pada perbedaan sikap sebuah negara dari waktu-ke waktu. Charles Hermann sendiri mengatakan mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai keputusan politik oleh individu atau sekelompok individu.²⁴ Dan kebijakan luar negeri adalah produk keputusan tersebut, dan Hermann mendefinisikan hal tersebut sebagai bentuk perilaku sebuah negara.

Sementara menurut Christopher Hill kebijakan luar negeri merupakan penyatuan dari politik domestic dan internasional. Sehingga kebijakan luar negeri memiliki dua faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal.²⁵ Faktor eksternal yang dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri negara dapat berupa hukum internasional, organisasi internasional, sekutu, serta kekuatan militer. Sementara

²² Bojang. 2018. "The Study of Foreign Policy in International Relations". Dalam *Journal of Political Sciences & Public Affairs*

²³ *Ibid*

²⁴ Charles F Hermann. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". Ohio. *International Studies Quarterly*

²⁵ *Ibid*

faktor internal yang mempengaruhi kebijakan luar negeri yaitu kultur negara, situasi ekonomi, opini publik serta politik dalam negeri.²⁶

Kebijakan luar negeri dipengaruhi faktor internal yang terjadi dalam negara tersebut. Situasi ekonomi menjadi signifikan karena negara bergantung terhadap situasi ekonomi mereka dalam menjalankan pemerintahan, sehingga kebijakan luar negeri tidak dapat mengindahkan kondisi ekonomi negara tersebut. Selain itu, opini publik dapat diartikan sebagai pendapat ataupun pandangan publik mengenai sebuah persoalan. Selain itu Santoso Sastropoetro mengatakan bahwa bentuk opini publik seringkali digunakan untuk menunjuk kepada pendapat atau pandangan kolektif dari sejumlah besar orang²⁷.

Seperti yang disebutkan pada pemaparan diatas, kebijakan luar negeri bukanlah sesuatu hal yang bersifat statis, dapat terjadi perubahan pada kebijakan luar negeri. Hal ini karena kebijakan luar negeri berorientasi pada tujuan, maka kebijakan luar negeri dapat bersifat dinamis. Menurut Charles Hermann, perubahan kebijakan luar negeri dapat dibedakan menjadi empat. Pertama adalah *adjustment changes* , kedua *program changes*, ketiga *problem/goal changes*, keempat *International orientation changes*.²⁸ Keempat perubahan tersebut memiliki karakteristik yang berbeda.

Adjustment changes merupakan perubahan pada tingkatan usaha sebuah negara dalam menjalankan kebijakan luar negeri, atau jangkauan *target* kebijakan

²⁶ *Ibid*

²⁷ Santoso. 2011. Pendapat Publik, Pendapat Umum, dan Pendapat Khalayak dalam Komunikasi Sosial. Bandung: Remaja Rosdakarya.

²⁸ Charles F Herman. *Op.cit*

luar negeri tersebut²⁹. Perubahan pada jenis ini lebih kepada bagaimana sebuah negara meningkatkan usaha mereka dalam mencapai tujuan dalam kebijakan luar negeri. Sementara tujuan, serta bagaimana cara menjalankan kebijakan tersebut tidak berubah. *Program changes* adalah perubahan terhadap metode pelaksanaan kebijakan luar negeri, namun tujuan kebijakan luar negeri tersebut tidaklah berubah³⁰. Dalam perubahan ini terjadi perbedaan dalam penerapan instrumen maupun mekanisme dalam berubahnya sebuah kebijakan.

Selanjutnya *problem orientation changes*, perubahan pada tingkatan ini merupakan perubahan pada keseluruhan kebijakan. Hal ini karena sudah berubahnya tujuan negara terhadap kebijakan luar negeri tersebut.³¹ Terakhir *International orientation changes* merupakan tingkatan paling tinggi dari perubahan kebijakan luar negeri. Perubahan pada tingkatan ini merupakan perubahan sikap negara terhadap politik luar negeri mereka. Perubahan pandangan serta posisi sebuah negara akan melahirkan kebijakan luar negeri yang berbeda juga³².

Hereclitus mengatakan bahwa manusia tidak dapat berjalan pada aliran yang sama.³³ Begitu juga kebijakan luar negeri yang akan selalu berubah, baik itu penyesuaian kecil terhadap kebijakan terdahulu, atau perubahan secara keseluruhan kebijakan. Dapat dikatakan bahwa sebuah kebijakan luar negeri dapat berubah seiring berjalannya waktu. Perubahan kebijakan negara menyesuaikan faktor internal serta eksternal negara tersebut.

²⁹ *Ibid*

³⁰ Cem A Emir. 2015. “*Changing Course in Turkish Foreign Policy*”. Lund University

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

³³ Charles F Hermann.1990. “*Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*”. Ohio. *International Studies Quarterly*

1.5.2.2 Teori Pengambilan Keputusan

Teori pengambilan keputusan/ *decision making* merupakan teori yang menjelaskan bahwa sebuah keputusan negara dalam kebijakan luar negeri memiliki faktor yang mempengaruhi. Rosenau sendiri mengatakan, *decision making* terdiri atas birokrasi, legislatif, serta badan peradilan.³⁴ Sehingga pengambilan keputusan sebuah kebijakan akan menghasilkan kebijakan, dan kerjasama seluruh aktor di atas.

Snyder dalam bukunya mengatakan bahwa *decision making* merupakan salah satu cara untuk memahami perilaku negara dalam hubungan internasional³⁵. *Decision making* memiliki struktur dan ruang lingkup pada sistem domestik (internal) dan sistem internasional (eksternal) yang harus di pertimbangkan oleh negara. Faktor interaksi internal dan eksternal akan membentuk preferensi negara pada pembuatan kebijakan luar negeri. Faktor internal lebih menekankan pada hubungan masyarakat dengan negara, sedangkan faktor eksternal lebih menekankan struktur internasional seperti hubungan dengan negara lain serta situasi dunia.³⁶

Faktor internal yang mempengaruhi pengambilan keputusan dapat berupa politik domestik yang lebih mengacu situasi kondisi politik domestik. Salah satunya adalah peran partai politik yang mempengaruhi diambilnya kebijakan. Selain itu kondisi ekonomi sebuah negara juga mempengaruhi dalam pengambilan keputusan sebuah kebijakan luar negeri. Hal tersebut karena kebijakan yang diambil sebuah

³⁴ Rosenau.1966. Dalam Afinotan, L.Andy.2014.“*Decision Making in International Relations: A theoretical Analysis*”.

³⁵ Snyder. 2002.”*Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*”.

³⁶ *Ibid*

negara dapat berpengaruh terhadap ekonomi mereka.³⁷ Faktor internal lainnya adalah opini publik yang juga berpengaruh terhadap pengambilan keputusan. Opini publik dapat berperan aktif dengan adanya penyebaran informasi melalui media dengan pemberitaannya. Pemberitaan media tersebut dapat menimbulkan persepsi yang berbeda pada publik, sehingga dapat berpengaruh dalam pengambilan keputusan³⁸. Pembentukan opini publik dalam pemberitaan media dapat berimplikasi terhadap apa yang akan diputuskan oleh para pengambil keputusan. Opini publik yang cenderung negatif terhadap sebuah kebijakan dapat menjadi tolak ukur bahwa sebuah kebijakan perlu mendapatkan perubahan. Sementara itu Snyder juga menambahkan faktor geografi sebagai faktor internal.

Faktor eksternal merupakan faktor yang berada diluar kendali sebuah negara. Hal tersebut dapat berupa aksi reaksi negara lain terhadap kebijakan luar negeri, serta pengaruh dari organisasi internasional³⁹. Faktor eksternal menghubungkan negara satu dengan lainnya dalam sistem internasional. Kebijakan luar negeri sebuah negara dapat mempengaruhi negara yang lain. Sementara itu kebijakan luar negeri dilandasi oleh kepentingan nasional. Kehadiran organisasi internasional dalam sistem internasional juga berpengaruh terhadap pengambilan keputusan kebijakan luar negeri sebuah negara⁴⁰. Kehadiran organisasi internasional dalam sistem internasional terdapat berbagai bentuk. Salah satunya adalah bantuan-bantuan yang diberikan terhadap negara –negara yang membutuhkan. Bantuan tersebut dapat

³⁷ Ahmed Aref.2013.“*Decision-making in foreign policy*”. Dalam *Journal of Law, Policy and Globalization*

³⁸ *Ibid*

³⁹ Snyder. *Op.cit*

⁴⁰ *Ibid*

menjadi bentuk dari eksistensi sebuah organisasi internasional dalam sistem internasional, selain menjadi penyebar informasi terhadap kondisi yang terjadi dalam sistem internasional.

Teori pengambilan keputusan terdiri dari tiga model, yang memiliki perbedaan terhadap proses serta hasil yang didapatkan. Pertama adalah *Rational Actor Model*, pada proses pengambilan keputusan ini seluruh alternatif kebijakan akan dianalisis serta diidentifikasi sehingga memunculkan banyak opsi yang kemudian ditentukan mana yang terbaik. Proses ini mementingkan untuk memaksimalkan keuntungan yang akan didapat negara dan mengurangi jumlah resiko yang diterima.

Model kedua adalah *The Bounded Rationality Model*. Proses pengambilan keputusan dalam model ini, pengambilan keputusan tidak dapat untuk mempertimbangkan semua alternatif/opsi yang ada. Sehingga dalam proses pengambilan keputusan dibuat sebuah batasan untuk mempersempit opsi yang lebih masuk akal dan menjanjikan. Ketika sebuah konsekuensi buruk tertentu muncul, yang dapat dilakukan adalah memodifikasinya untuk mengurangi kemungkinan konsekuensi itu berulang akan tetapi dengan tingkat yang berbeda.⁴¹

Model ketiga adalah politik birokrasi, yang didalamnya terdapat lembaga-lembaga pemerintah. Setiap lembaga pemerintahan mempengaruhi pengambilan keputusan politik menggunakan otoritas politik mereka. Semakin banyak lembaga pemerintahan yang berkoalisi maka akan memudahkan untuk melakukan

⁴¹ L.Andy Afinotan.2014.“*Decision Making in International Relations: A theoretical Analysis*”. Dalam *Canadian Social Science* Vol 10.

pengambilan keputusan. Snyder mengatakan bahwa model ini merupakan strategi untuk mencapai perjanjian koalisi.⁴²

1.5.2.3 Keamanan Nasional

Konsep keamanan memiliki dua sudut pandang, yaitu tradisional dan non-tradisional. Konsep keamanan tradisional lebih mengarah kepada negara sebagai aktor utama. Waltz mengatakan bahwa konsep keamanan merupakan sebuah cara untuk mempelajari ancaman, penggunaan, dan kontrol terhadap militer.⁴³ Itu sebabnya konsep keamanan tradisional sangat erat dengan militer. Penyalahgunaan kekuatan militer dianggap dapat menjadi ancaman bagi negara. Buzan mengatakan konsep keamanan perlu untuk dikembangkan sehingga munculah konsep keamanan non-tradisional.⁴⁴ Cakupan konsep ini lebih luas daripada konsep sebelumnya. Konsep ini berbicara mengenai isu lain seperti lingkungan, politik, ekonomi, sosial. Isu-isu tersebut dianggap juga dapat mempengaruhi kemampuan sebuah negara dalam bertahan. Sehingga isu keamanan dari sudut pandang militer bukan menjadi satu-satunya ancaman bagi negara. Namun, juga dapat datang dari isu-isu lingkungan, politik, ekonomi, atau sosial.⁴⁵

Konsep keamanan nasional sendiri memiliki dua pandangan, yaitu *Traditional Security Paradigm* dan *Contemporary Perspective*. Pada pandangan tradisional, *national security* menurut para realis berdasarkan pada militer serta

⁴² *Ibid*

⁴³ Muiyiwa B. 2015. “*Readings in Intelligence & Security Studies : The Concept of Security*”. Nigeria. Afe Babaloba University

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Alam Saleh. 2010. “*Broadening The Concept of Security : Identity and Societal Security*”. Hal. 228-241. Dalam *Geopolitics Quaterly, Volume: 6, No 4, Winter 2010*

bagaimana negara menghadapi ancaman.⁴⁶ Maniruzzaman mengatakan bahwa keamanan nasional merupakan bentuk perlindungan demi keberlangsungan nilai-nilai utama *political independent* serta integritas teritorial wilayah negara.⁴⁷ Pencegahan serta proteksi terhadap ancaman yang dapat mengganggu keamanan nasional.

Sementara itu menurut *contemporary perspective*, keamanan nasional tidak hanya mengenai militer dan keamanan teritorial. Keamanan nasional dapat mencakup terhadap ancaman kelaparan, kemiskinan, serta ekonomi. Ancaman tersebut merupakan hal yang relevan pada saat ini. Keamanan nasional juga merupakan kapasitas sebuah negara dalam mengontrol kondisi politik domestik dan luar negeri. Hal tersebut berpengaruh terhadap opini masyarakat untuk merasakan kenyamanan untuk mendapatkan kesejahteraan.⁴⁸

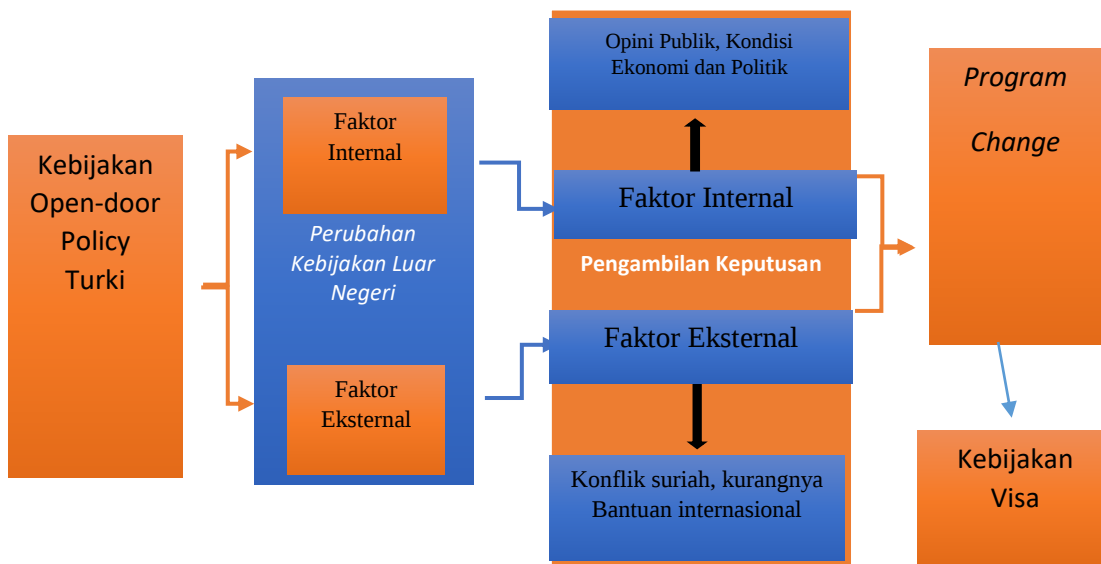
⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Maniruzzaman. 1982. "The Security of Small States in The World" dalam Afolabi, Muyiwa B. 2015. "Readings in Intelligence & Security Studies : The Concept of Security". Nigeria. Afe Babaloba University

⁴⁸ *Op.cit*

1.5.3. Sintesa Pemikiran

Gambar 1.2 : Peta Konsep Sintesa Pemikiran



Sumber : Penulis

Mind Map diatas adalah garis besar penelitian ini. Kebijakan *Open-door Policy* mengalami perubahan menjadi kebijakan visa bagi para pengungsi konflik Suriah. Dalam perkembangannya, kebijakan *Open-door* terhadap pengungsi Suriah, mengalami perubahan. Perubahan tersebut disebabkan oleh adanya faktor internal dan eksternal.

Kedua faktor tersebut merupakan opini publik Turki terhadap pengungsi Suriah, kondisi ekonomi serta politik yang ada di Turki. Faktor selanjutnya adalah faktor eksternal yang mempengaruhi dalam pengambilan keputusan perubahan kebijakan *Open-door* yaitu kondisi konflik Suriah yang tidak kunjung membaik, serta kurangnya bantuan internasional kepada Turki yang sudah membuka pintu bagi para pengungsi Suriah . Keduanya merupakan faktor eksternal serta faktor internal

terhadap perubahan kebijakan luar negeri dengan jenis *Program Change*. Faktor internal dan eksternal tersebut yang menyebabkan terjadinya *Program Change* dan melahirkan kebijakan visa.

1.6. Hipotesa

Perubahan kebijakan *Open-door* menjadi kebijakan visa merupakan perubahan kebijakan yang termasuk dalam kategori *Program Change*. Perubahan kebijakan ini tidak mengubah tujuan awal dari *Open-door Policy* yang mana pemerintah Turki berkomitmen untuk membantu pengungsi Suriah. Perubahan cara pemerintah Turki yang sebelumnya membuka seluruh pintu masuk kepada pengungsi Suriah kemudian digantikan dengan kebijakan visa, khususnya kepada pengungsi yang menggunakan jalur udara serta laut.

Dari latar belakang yang sudah dipaparkan di atas, serta sintesa pemikiran dari teori serta konsep yang penulis gunakan, dalam perubahan kebijakan *Open-door* Turki terdapat dua faktor yang mempengaruhi. Faktor pertama adalah faktor internal yang berhubungan dengan kondisi politik-ekonomi Turki, serta opini publik Turki terhadap kebijakan tersebut. Faktor kedua adalah faktor eksternal yang berhubungan dengan aksi reaksi Turki terhadap konflik Suriah, serta kurangnya bantuan internasional kepada Turki.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual dan Operasional

1.7.1.1 Opini Publik

Dalam perubahan kebijakan *Open-door* Turki , salah satu faktor pentingnya adalah opini publik. Secara konseptual definisi dari opini adalah pendapat ataupun pandangan mengenai sebuah persoalan.⁴⁹ Sementara itu opini publik dapat diartikan sebagai pendapat ataupun pandangan publik mengenai sebuah persoalan. Selain itu Santoso Sastropetro mengatakan bahwa bentuk opini publik seringkali digunakan untuk menunjuk kepada pendapat atau pandangan kolektif dari sejumlah besar orang.

50

Secara operasional opini publik pada penelitian ini adalah opini publik Turki terhadap kebijakan *Open-door* Turki. Secara langsung maupun tidak langsung, keberadaan pengungsi Suriah sejak tahun 2011 tentu mempengaruhi kehidupan sosial masyarakat Turki. Terus bertambahnya jumlah pengungsi dari tahun 2011 hingga 2016 membuat banyak penduduk asli Turki merasa terusik. Hal ini dibuktikan dengan protes besar masyarakat Turki terhadap jumlah pengungsi saat itu yang sudah menyentuh angka 1.2juta pengungsi.⁵¹

⁴⁹ Abdullah. 2011. "*Press Relation*". Bandung: Remaja Rosdakarya

⁵⁰ Sastropetro, Santoso. 2011. *Pendapat Publik, Pendapat Umum, dan Pendapat Khalayak dalam Komunikasi Sosial*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

⁵¹ BBC. 2014. "*Turkey protest in Istanbul over Syrian refugees*". [Daring] tersedia di <https://www.bbc.com/news/world-europe-28926956> . Diakses pada 13 Desember 2019.

1.7.1.2 Kondisi Ekonomi dan Politik

Kehadiran pengungsi Suriah kedalam negara Turki membuat perubahan pada kondisi ekonomi serta politik Turki. Secara konseptual kondisi ekonomi menurut kamus *Merriam Webster*⁵² adalah struktur atau kondisi kehidupan ekonomi di suatu negara, wilayah, atau periode. Sementara kondisi politik menurut Miriam Budiharjo adalah mencakup lima aspek, yaitu negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan, dan pembagian atau alokasi.⁵³

Secara operasional dalam penelitian ini akan melihat bagaimana kondisi ekonomi dan politik di Turki pada periode 2011-2016. Pada periode tersebut adalah periode awal kedatangan pengungsi Suriah ke dalam lingkup sosial Turki sampai dengan adanya perubahan kebijakan pada tahun 2016.

1.7.1.3 Konflik Wilayah

Konflik Suriah merupakan awal terjadinya eksodus besar penduduk Suriah ke beberapa negara. Secara konseptual konflik dapat terjadi karena adanya perbedaan mengenai nilai, keyakinan, kebutuhan, ide, serta tujuan yang kemudian berujung pada pertengkaran atau pertempuran⁵⁴. Sementara itu menurut Profesor Heinz-Jürgen

⁵² Merriam-Webster Dictionary. [Daring] tersedia di <https://www.merriam-webster.com/dictionary/economy> . Diakses pada 13 Desember 2019.

⁵³ Budiharjo, Miriam. Nuri Suseno. 2014. Ilmu Politik: Ruang Lingkup dan Konsep. [Daring] tersedia di <http://repository.ut.ac.id/4304/1/ISIP4212-M1.pdf> . Diakses pada 13 Desember 2019

⁵⁴ Pia, Emily and Thomas Diez.2007. “*Conflict and Human Rights: A Theoretical Framework*”. dalam SHUR Working Paper Series.

Axt , konflik seringkali dikonotasikan sebagai hal yang negatif dan biasanya dikaitkan dengan perselisihan dan pertengkaran.⁵⁵

Konflik Suriah secara operasional dalam penelitian ini adalah permulaan terjadinya konflik di Suriah yang memaksa penduduk mereka meninggalkan Suriah. Serta membahas konflik Suriah yang tidak kunjung selesai hingga tahun 2016, yang membuat jumlah pengungsi Suriah sangat besar di beberapa negara, salah satunya adalah Turki.

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian eksplanatif. Tipe penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan sebab akibat antar peristiwa atau fenomena, atau hubungan antara dua variabel atau lebih.⁵⁶ Menurut Suryana penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang menyoroti hubungan antar variabel dengan menggunakan kerangka pemikiran yang kemudian dirumuskan dalam hipotesis.⁵⁷ Melalui tipe penelitian eksplanatif, peneliti berusaha untuk menjelaskan pengaruh faktor internal dan eksternal terhadap perubahan kebijakan luar negeri Turki.

1.7.3 Jangkauan Penelitian

Fokus utama dari penelitian ini adalah perubahan kebijakan Turki dengan menerapkan *visa policy* terhadap pengungsi Suriah yang datang menggunakan jalur

⁵⁵ Axt, Heinz-Jürgen. Antonio Milososki and Oliver Schwarz. 2006. “*Conflict – a literature review*”. Duisburg.

⁵⁶ Ulber, Silalahi. 2006. “*Metode Penelitian Sosial*”. Bandung. Unpar Press.

⁵⁷ Suryana. 2010. “*Metode Penelitian: Model Praktis Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*”. Universitas Pendidikan Indonesia.

laut dan darat dan kebijakan tersebut dimulai pada tahun 2016. Kebijakan awal Turki yaitu *open-door policy* dimulai dari tahun 2011 ketika pecahnya konflik Suriah dan dimulainya eksodus pengungsi Suriah. Oleh karenanya pembahasan dalam penelitian ini akan dibatasi mulai tahun 2011 sampai tahun 2016. Mempertimbangkan faktor bahwa dimulainya kebijakan *open-door policy* pada tahun 2011 yang kemudian diikuti oleh tindakan-tindakan Turki terhadap para pengungsi. Tahun 2016 dipilih sebagai batasan penelitian sebab pada tahun tersebut kebijakan visa mulai dilakukan dan mempengaruhi para pengungsi Suriah.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini yaitu studi kepustakaan dan didapatkan dari sumber-sumber data sekunder. Menurut Sugiyono, studi kepustakaan berkaitan dengan kajian teoritis dan referensi lain yang berkaitan dengan nilai, budaya dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti, selain itu studi kepustakaan sangat penting dalam melakukan penelitian, hal ini dikarenakan penelitian tidak akan lepas dari literatur-literatur Ilmiah.⁵⁸ Pengumpulan data ini merupakan teknik mengumpulkan data dan informasi berdasarkan penelusuran literatur. Data pada penelitian ini bersumber pada buku-buku, arsip, artikel, jurnal, dan hasil *online research* yang ada di internet.⁵⁹ Serta bentuk laporan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan, yang dapat dipertanggungjawabkan.

⁵⁸ Sugiyono. 2012. "*Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*". Bandung : Alfabeta

⁵⁹ Koentjaraningrat. 1984. "*Kamus Istilah Antropologi. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa*". Jakarta : Depdikbud.

1.7.5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif terhadap data yang berupa informasi atau uraian kata yang berkaitan dengan data lainnya, baik bersifat statistik atau bukan.⁶⁰

Menurut Lexy J. Moleong dengan mengutip pendapatnya Bogdan dan Taylor yang mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati⁶¹.

Berdasarkan kualifikasi diatas, penelitian ini menggunakan teknis analisis data kualitatif karena menganalisa data-data empiris yang diperoleh. Analisis tersebut dapat digunakan untuk menjawab hipotesis serta digunakan untuk menarik sebuah kesimpulan.

1.7.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri atas 4 (empat) bab utama. Empat bab utama tersebut tersusun secara berurutan sebagai berikut. BAB I merupakan metodologi penulisan yang tersusun atas latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, landasan teori, hipotesis, metodologi penelitian yang terdiri dari definisi konseptual dan operasional, tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta sistematika penulisan.

⁶⁰ Suryana. 2010. "*Metode Penelitian: Model Praktis Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif*". Universitas Pendidikan Indonesia.

⁶¹ Lexy J. Moleong. 2002. "*Metodologi Penelitian Kualitatif*". Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

BAB II berisi data pendukung yang menjelaskan faktor internal perubahan kebijakan Turki berupa dampak yang ditimbulkan oleh pengungsi Suriah terhadap kondisi masyarakat Turki. Bab ini akan terdiri dari 3 sub-bab, antara lain kondisi politik dan ekonomi di Turki, serta opini publik Turki, terhadap kebijakan *Open-door*.

BAB III berisi analisis terkait faktor eksternal yang mendorong perubahan kebijakan Turki. Bab ini berisi antara lain efek konflik wilayah Suriah terhadap Turki, serta hubungan dengan organisasi internasional terhadap Turki dalam menangani pengungsi Suriah

BAB IV berisi analisis pengaruh faktor eksternal dan internal terhadap perubahan kebijakan luar negeri Turki. Pada bab ini akan menjelaskan bagaimana faktor internal serta eksternal dapat mempengaruhi pengambilan keputusan secara *Bounded Rational Model* dan menghasilkan perubahan kebijakan yaitu *Program Change* yang hasilnya adalah kebijakan visa bagi pengungsi Suriah.

BAB V berisi penarikan kesimpulan dari analisis yang dijelaskan pada bab sebelumnya untuk menjawab rumusan masalah terkait apa faktor yang menyebabkan perubahan kebijakan Turki terhadap pengungsi Suriah pada tahun 2016.