

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN *OPEN DOOR POLICY* TURKI TERHADAP PENGUNGSI SURIAH**

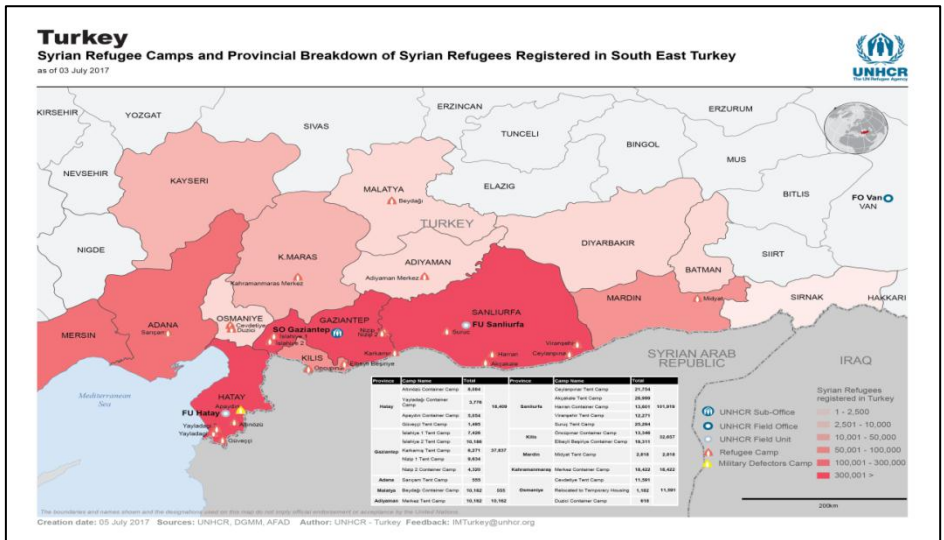
Dalam bab ini akan memaparkan terlebih dahulu mengenai awal mula kebijakan *open door policy* Turki terhadap pengungsi Suriah yang telah ditetapkan sejak konflik Suriah meletus pada 2011 hingga berlanjut pada kepemimpinan Presiden Recep Tayyip Erdogan. Lebih jauh, dalam bab ini akan memaparkan pula mengenai regulasi-regulasi yang lahir dari kebijakan *open door policy* yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan seperti pendidikan, ekonomi, kesehatan, sosial, dan lain sebagainya.

#### **A. Awal Mula Kebijakan *Open Door Policy* Turki terhadap Pengungsi Suriah**

Sejak konflik meletus pada 2011, Turki telah berkomitmen membantu para pengungsi Suriah dengan menerapkan kebijakan pintu terbuka. Hal tersebut ditunjukkan dengan pernyataan mantan Menteri Luar Negeri Turki, Ahmet Davutoglu, saat ia berpidato di hadapan Dewan Keamanan PBB di New York 30 Agustus 2012 silam yang berbunyi “*We, in Turkey, open our doors to every Syrian who runs for safety, regardless of his or her religion, sect or ethnicity. We embrace every Syrian*”. (Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, 2012).

Pernyataan tersebut menunjukkan Turki berupaya untuk membuka perbatasannya bagi para pengungsi Suriah dari berbagai lini, anak-anak hingga orang dewasa, dan siap merangkul para pengungsi tersebut meskipun berbeda agama dan etnis. Pemerintah Turki mendirikan kamp-kamp pengungsian di wilayah Turki bagian selatan. Kamp-kamp tersebut tersebar hampir di 10 provinsi. Berikut merupakan lokasi kamp pengungsi Suriah yang tersebar di beberapa provinsi di Turki.

**Gambar 3.1 Persebaran Kamp-Kamp Pengungsi Suriah di Turki**



Sumber: Data UNHCR – Syria Regional Refugee Response, 2017

Gelombang pertama pengungsi Suriah telah menginjakkan kaki di Turki pada 4 April 2011 silam. Gelombang pertama tersebut terdiri dari 252 jiwa, meliputi wanita dan anak-anak. Mereka berjalan kaki menembus perbatasan Suriah Utara menuju wilayah Yayladagi, Provinsi Hatay, Turki. Para pengungsi tersebut menggunakan cara unik agar pemerintah setempat Turki mengenali mereka sebagai pengungsi dengan mengibarkan bendera oposisi dan melantunkan slogan anti-rezim Assad (Hürriyet Daily News, 2012). Seperti diketahui, Pemerintah Turki memosisikan diri menjadi pendukung oposisi Suriah untuk menurunkan Bashar Al-Assad dari tampuk kepemimpinan.

Kedatangan para pengungsi Suriah tersebut masih dianggap sebagai tamu, bukan pengungsi yang sah. Namun, pada Oktober 2011 Pemerintah Turki memberi status perlindungan sementara (*temporary protection*) kepada para

pengungsi Suriah. Sehingga status tersebut dapat digunakan sebagai jaminan bahwa Pemerintah Turki tidak memaksa para pengungsi tersebut kembali ke Suriah, dan tidak membatasi durasi pengungsi untuk menetap di Turki (Ahmadoun, 2014).

Status perlindungan sementara tersebut diberikan kepada seluruh pengungsi Suriah yang ada di Turki baik yang telah teregistrasi oleh pemerintahan maupun sebaliknya. Bagi Pemerintah Turki, status tersebut dapat digunakan untuk mengidentifikasi pengungsi Suriah yang keluar-masuk wilayah Turki. Selain itu, status perlindungan sementara dapat digunakan para pengungsi untuk mengakses layanan yang telah disediakan pemerintah Turki. Lebih jauh, bagi para pengungsi Suriah yang telah teregistrasi oleh Pemerintah Turki dan mendapat status perlindungan sementara dapat mengakses layanan kesehatan, pendidikan, ekonomi, sosial, bahkan memungkinkan mendapat izin kerja. Tidak sampai disitu, bagi para penyandang kebutuhan khusus seperti anak-anak, wanita, dan lansia juga difasilitasi layanan rehabilitasi dan psikosial. Kemudian data pengungsi yang telah mendapat status perlindungan sementara tersebut dapat dimanfaatkan sebagai bentuk koordinasi dengan berbagai elemen lokal, nasional, dan internasional yang membutuhkan.

Dalam penerapan *open door policy*, pemerintah berkolaborasi dengan berbagai lembaga di Turki. Lembaga-lembaga tersebut yakni Otoritas Manajemen Bencana dan Darurat Turki (AFAD), Bulan Sabit Merah Turki (*Turkish Red Crescent*), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, Kementerian Pertanian dan Kehutanan, Kementerian Keluarga dan Kebijakan Sosial, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Jamsostek dan Keuangan, Kementerian Agama, Angkatan Bersenjata, dan Wakil Sekretaris Kepabeanan dan Cukai Turki (World Bank, 2015).

Selain berkolaborasi dengan lembaga internal Turki, pemerintah juga menggandeng berbagai lembaga internasional yang memiliki kompetensi dalam menangani pengungsi. Misalnya, tahun 2015 otoritas Turki bekerjasama dengan *United Nations High Commissioner on Refugees* (UNHCR)

meembangkan kemampuan Direktorat Jenderal Manajemen Migrasi Turki dalam menangani kasus pengungsi Suriah khususnya dalam mengembangkan sistem suaka yang baru. Seperti yang diketahui, Pemerintah Turki pernah menerapkan pembatasan bagi para pengungsi maupun pencari suaka yang berasal dari negara-negara non-Eropa. Kebijakan tersebut merujuk pada Konvensi Pengungsi tahun 1951.

Presiden Erdogan mengatakan kebijakan pintu terbuka untuk pengungsi Suriah akan terus dilanjutkan. Sebagai negara tetangga di utara Suriah, Turki menjadi tempat yang aman untuk lebih dari 3 juta pengungsi selama beberapa tahun terakhir. Kebijakan pintu terbuka tersebut ternyata menimbulkan gejolak dengan masyarakat internal Turki. Jumlah pengungsi yang terus bertambah dan sikap Pemerintah Turki yang memilih untuk membuka perbatasannya telah memunculkan instabilitas Turki dalam beberapa aspek seperti ekonomi, pendidikan, bahkan keamanan.

## **B. Regulasi terhadap Pengungsi Suriah**

### **1. Pendidikan**

Pendidikan menjadi salah satu urgensi utama Pemerintah Turki bagi pengungsi Suriah. Tidak ada data statistik pasti yang dapat menunjukkan jumlah anak pengungsi Suriah hingga saat ini. Namun, hal itu tidak membuat Pemerintah Turki berlepas tangan akan masa depan anak-anak Suriah.

Sejauh ini, Pemerintah Turki berupaya untuk terus memberikan fasilitas pendidikan bagi anak-anak pengungsi Suriah, mulai dari jenjang dasar hingga ke perguruan tinggi. Pemerintah Turki menjadi salah satu negara yang menandatangani Konvensi Internasional Hak-Hak Anak. Dengan demikian, Pemerintah Turki menyadari bahwa pendidikan adalah hak setiap anak terlepas dari kewarganegaraannya. Sebagaimana yang tertulis dalam pasal 28 ayat 1 Konvensi Internasional Hak-Hak Anak:

Negara-negara pihak mengakui hak anak atas pendidikan, dan dengan tujuan mencapai hak ini secara progresif dan berdasarkan kesempatan yang sama, mereka harus, terutama:  
a) Membuat pendidikan dasar diwajibkan dan terbuka bagi semua anak...(International Crisis Group, 2016)

Kementerian Pendidikan Nasional Turki pada tahun akademik 2016-2017, telah berhasil mengintegrasikan anak-anak pengungsi Suriah ke dalam sistem pendidikan Turki. Berdasarkan data yang dirilis Kementerian Pendidikan Nasional Turki, sebanyak 492.554 anak dari 833.000 anak telah terintegrasi dengan sistem pendidikan Turki. Jumlah tersebut menyumbang sekitar 60% yang berusia sekolah dari total pengungsi Suriah yang telah teregistrasi oleh pemerintah setempat. Jumlah tersebut diantaranya berasal dari 25.761 anak tingkat TK, 308.637 anak tingkat SD, 106.257 anak tingkat SMP, dan 51.889 anak tingkat SMA (Goktas, 2017). Sedangkan pengungsi Suriah yang sebelumnya telah lulus dari bangku SMA di Suriah dapat mendaftar di Institusi Perguruan Tinggi Turki.

Pemerintah Turki memberi kesempatan kepada para orang tua pengungsi Suriah untuk mengirimkan anak-anak mereka ke Pusat Pendidikan Sementara (*Temporary Education Centres*) dan Sekolah-Sekolah Negeri Turki. Akan tetapi sejauh ini para orang tua lebih memilih mengirimkan anaknya ke Pusat Pendidikan Sementara yang diatur sedemikian rupa untuk kondisi darurat sebagaimana untuk pengungsi yang melarikan diri dari negeri asalnya.

Pusat Pendidikan Sementara memiliki tenaga pengajar orang Suriah. Tenaga pengajar tersebut menggunakan bahasa Arab untuk menjelaskan materi di dalam kelas. Kurikulum yang digunakan adalah kurikulum negara asal mereka yakni Suriah. Meskipun

demikian, kurikulum tersebut tidak berlaku di Turki. Sehingga Pemerintah Turki menetapkan murid dari kelas 9 SMP hingga 12 SMA harus mengikuti kurikulum Libya agar mendapat kesetaraan dengan murid lokal dan mendapatkan sertifikat ujian nasional (Kirişci, 2014).

Selain itu, Pusat Pendidikan Sementara juga tersebar di beberapa wilayah, sebagian berada di daerah perkotaan, dan sebagian yang lain berada di dekat kamp-kamp pengungsi Suriah. Sehingga para murid dari pengungsi Suriah biasanya mendapat kesulitan biaya perjalanan menuju Pusat Pendidikan Sementara di kota. Terdapat beberapa organisasi yang sukarela menyediakan kendaraan bagi anak-anak pengungsi Suriah yang ingin belajar di Pusat Pendidikan Sementara tersebut. Sebagaimana yang telah dilakukan oleh Organisasi Internasional untuk Migrasi (Ahmet İcduygu, 2016).

Sementara di sekolah-sekolah Turki, anak-anak pengungsi Suriah harus beradaptasi dengan sistem pendidikan ala Turki dan menggunakan bahasa Turki untuk berkomunikasi dengan murid-murid lainnya. Hal tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi mereka untuk membaur dengan murid-murid setempat meskipun Pemerintah Turki juga telah menyediakan kelas ekstrakurikuler bahasa Arab.

Selain terbentur dengan bahasa, pengungsi Suriah juga harus berhadapan dengan kondisi ekonomi yang masih rendah. Alasan ekonomi juga menjadikan orang tua para pengungsi Suriah lebih memilih mengirimkan anak-anak mereka ke Pusat Pendidikan Sementara karena kegiatan belajar mengajar lebih singkat dibanding Sekolah Negeri Turki pada umumnya. Sehingga setelah mengikuti kegiatan belajar di Pusat Pendidikan Sementara, anak-anak tersebut dapat bekerja paruh waktu pada beberapa bidang pekerjaan seperti konstruksi, manufaktur, dan tekstil.

Menanggapi hal tersebut, Pemerintah Turki berupaya membantu perekonomian pengungsi Suriah dengan memberikan sebuah kartu debit elektronik bagi satu juta pengungsi Suriah yang telah mengikuti proses seleksi aplikasi oleh pemerintah. Kartu debit tersebut berisikan 100 Lira (30 USD) dan diberikan rutin setiap bulan sehingga para orang tua dapat mengirimkan anak-anaknya ke sekolah untuk mengenyam pendidikan.

Pemerintah Turki dibantu oleh Organisasi Internasional, LSM Turki, dan masyarakat setempat untuk membantu pendidikan anak-anak pengungsi Suriah. Banyak diantara LSM Turki yang memberikan pendidikan non-formal kepada anak-anak tersebut. Khususnya bagi anak-anak yang mengalami masalah psikologis seperti *shock* dan trauma akibat konflik yang melanda Suriah. Lebih jauh, lembaga-lembaga tersebut juga membantu mencari gedung sebagai tempat kegiatan belajar-mengajar. Tidak jarang, mereka sulit menemukan gedung yang dapat menampung banyak anak pengungsi Suriah. Kemudian lembaga-lembaga tersebut akan meminta bantuan biaya Pemerintah Turki maupun negara-negara pendonor untuk dapat membayar biaya sewa gedung.

## **2. Sosial-Ekonomi**

Saat ini masyarakat internasional menaruh perhatian besar terhadap peran Turki sebagai tuan rumah jutaan pengungsi Suriah. Turki telah menggelontorkan dana lebih dari 12 milyar USD untuk menangani pengungsi yang telah berada di Turki semenjak awal mula konflik Suriah meletus. Hal tersebut telah menjadikan Turki sebagai salah satu negara pendonor terbesar di dunia.

Di berbagai belahan dunia, hidup menjadi seorang pengungsi menjadi pilihan yang sulit seperti halnya pengungsi Suriah yang melarikan diri ke Turki hingga saat ini telah memasuki tahun kedelapan. Para pengungsi Suriah tersebut mendiami Turki sejak tahun 2011 silam. Kondisi tersebut mendorong pengungsi

Suriyah untuk bertahan hidup dan memikirkan masa depan mereka.

Setiap tahun pengungsi Suriyah masih berbondong-bondong menembus perbatasan Suriyah bagian utara menuju Turki guna mencari kehidupan yang lebih baik dan aman. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya, pada tahun 2015 Eropa mengalami krisis pengungsi. Pengungsi Suriyah hampir tersebar di beberapa negara Eropa termasuk Turki. Pada tahun tersebut pula terjadi peningkatan dua kali lipat pengungsi Suriyah yang melarikan diri ke Turki semenjak konflik Suriyah meletus.

Pengungsi Suriyah ditempatkan di kamp-kamp pengungsian yang tersebar di beberapa provinsi. Pemerintah Turki mendapat pujian dari masyarakat internasional karena telah memberikan fasilitas dan pelayanan yang baik bagi para pengungsi di kamp pengungsian maupun di luar kamp. Namun, semenjak jumlah pengungsi meningkat, kondisi di kamp pengungsian memburuk. Ada beberapa kamp pengungsian yang sudah tidak dapat menampung pengungsi Suriyah karena kamp pengungsian tersebut telah padat oleh gelombang pengungsi sebelumnya.

Peningkatan jumlah pengungsi tersebut tak ayal juga berdampak pada kondisi pasar kerja yang semakin merosot. Para pengungsi yang tiba terlebih dahulu merasa khawatir akan kesempatan kerja yang semakin rendah. Dimana setiap pengungsi berlomba-lomba mendapatkan kehidupan yang lebih baik di negara yang saat ini mereka tinggali. Hal tersebut telah mendorong beberapa pengungsi mencari tempat tinggal atau kamp pengungsi lain untuk ditempati dan memungkinkan mencari pekerjaan lain.

Sebelum Pemerintah Turki mengeluarkan perizinan kerja bagi para pengungsi Suriyah, selama lima tahun para pengungsi tersebut sangat terbatas untuk memasuki pasar kerja Turki. Mereka bekerja pada sektor-sektor tertentu saja seperti bertani, menggembala



ternak, dan lain sebagainya. Pendapatan rata-rata sebulan sekitar 700 lira. Pendapatan tersebut jelas berbeda dengan pendapatan warga lokal Turki yakni 1300 lira (Daryl Grisgraber, 2016).

Pada Januari 2016, Pemerintah Turki melalui Kementerian Tenaga kerja dan Keamanan Sosial Turki mengeluarkan regulasi baru yakni memberi izin kerja bagi para pengungsi Suriah. Regulasi ini dibuat sebagai upaya untuk memastikan hak-hak pengungsi terpenuhi. Regulasi tersebut mendapat dukungan dari berbagai pihak seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa, NGO Internasional, dan negara-negara pendonor. UNHCR mengatakan bahwa regulasi ini merupakan suatu langkah yang berani dari Pemerintah Turki untuk menangani kasus pengungsi. Pada saat yang bersamaan, Menteri Turki untuk Uni Eropa mengakui bahwa regulasi tersebut dikeluarkan untuk mengurangi tekanan-tekanan akibat yang ditimbulkan dari migrasi ilegal pengungsi ke negara-negara Eropa lain (Daryl Grisgraber, 2016).

Izin kerja tersebut dapat mereka peroleh setelah enam bulan tinggal di Turki dengan mendaftarkan ke kantor provinsi dimana mereka mendaftarkan diri sebagai pengungsi di bawah status perlindungan sementara. Status tersebut diberikan kepada seluruh pengungsi Suriah yang telah mendapat status perlindungan sementara tersebut. Sedangkan bagi pengungsi Suriah yang belum mendapat status perlindungan sementara hanya dapat bekerja di beberapa sektor saja dengan gaji rendah karena dianggap ilegal.

Regulasi mengenai perizinan kerja merujuk kepada Undang-Undang tentang Orang Asing dan Perlindungan Internasional pasal 7 yang berbunyi:

A Foreigner shall not be permitted entry into Turkey and shall be turned away in case; a) it is determined that his or her passport substituting

document, visa or residence permit or work permit is absent or fraudulent; or that he or she has obtained these permits fraudulently... (LegislativeOnline, 2013)

Perizinan kerja tersebut diberikan kepada pengungsi yang ingin bekerja di suatu perusahaan atau bagi pengungsi yang ingin mendirikan usaha secara mandiri. Pengungsi yang melamar pekerjaan di suatu perusahaan, surat permohonan kerja dapat dibuatkan oleh petinggi di perusahaan tersebut dan dikirim secara online ke pemerintah setempat. Bagi pengungsi yang membangun usaha mandiri dapat mengajukan surat permohonan kerja secara mandiri pula. Apabila surat permohonan izin kerja telah diajukan ke pemerintah, maka pemerintah akan mempertimbangkan pengungsi tersebut mendapat izin kerja atau sebaliknya.

Tidak hanya itu, para pengungsi Suriah juga merasa lebih khawatir karena beberapa batasan yang ada perihal izin kerja, diantaranya adalah adanya ketentuan waktu dan tempat pengungsi dapat mengajukan surat permohonan, dan adanya pembatasan pada sektor-sektor tertentu. Lebih jauh, Pemerintah Turki menetapkan kuota sebesar 10% bagi para pengungsi Suriah yang bekerja di suatu perusahaan lokal dimana bercampur dengan warga sipil Turki (Turkish Laborlaw, 2016). Apabila di suatu perusahaan atau wilayah tersebut tidak ada warga Turki yang mempunyai kapabilitas dan kualitas, maka kuota tersebut tidak berlaku.

Sejauh ini belum terdapat data resmi dari Pemerintah Turki mengenai jumlah pengungsi Suriah yang memasuki pasar kerja Turki. Namun diberitakan bahwa mayoritas pengungsi Suriah bekerja pada sektor-sektor rendah seperti konstruksi dan pelayanan jasa. Pengungsi Suriah merasa kesulitan mendapat pekerjaan pada sektor besar karena terkendala perihal bahasa (Yusuf Emre Akgündüz, 2015). Seperti yang kita

ketahui, Turki merupakan negara yang sangat menjunjung tinggi nasionalisme. Penggunaan bahasa Turki digunakan sebagai bahasa utama dibandingkan dengan bahasa lain.

### **3. Layanan Kesehatan**

Pemerintah Turki tidak hanya memberikan akses pendidikan dan kesempatan kerja bagi para pengungsi Suriah, namun pada tahun 2014 Pemerintah Turki juga memberikan fasilitas layanan kesehatan. Regulasi tersebut berada dibawah naungan Kementerian Kesehatan yang bekerjasama dengan Otoritas Manajemen Bencana dan Darurat Turki (AFAD).

Pengungsi Suriah yang telah terdaftar oleh Direktorat Jenderal Manajemen Migrasi Turki sebagai pengungsi berstatus perlindungan sementara dapat mengakses seluruh fasilitas kesehatan yang telah disediakan Pemerintah Turki termasuk diantaranya adalah mendapat surat rujukan ke rumah sakit lain. Akan tetapi, bagi pengungsi yang belum terdaftar oleh Direktorat Jenderal Manajemen Migrasi Turki, maka tidak dapat memperoleh manfaat dari layanan kesehatan tersebut kecuali layanan darurat dan layanan kesehatan primer seperti penyakit menular (Ahmet İçduygu, 2016).

Peraturan perlindungan sementara mengenai akses kesehatan dan bantuan medis tertuang dalam pasal 27. Dalam peraturan tersebut dikemukakan pula mengenai pengungsi yang memiliki kebutuhan khusus atau penyandang disabilitas. Pemerintah akan menyediakan fasilitas-fasilitas tersebut secara gratis. Berikutnya, pasal 48 menjelaskan bahwa fasilitas kesehatan bagi pengungsi berkebutuhan khusus akan diprioritaskan.

Kementerian Kesehatan Turki mendirikan pusat-pusat kesehatan di dekat kamp pengungsian. Pusat kesehatan tersebut ditunjang berbagai fasilitas seperti ruang rawat jalan dan ruang ibu dan anak. Lebih jauh, pusat kesehatan tersebut menyediakan layanan

pendidikan kesehatan, vaksinasi, dan lain sebagainya. Namun, para pengungsi tersebut masih harus menghadapi kendala bahasa untuk berkomunikasi dengan tenaga medis disana.

Pada awal tahun 2016, Pemerintah Turki berupaya mencari jalan keluar yakni dengan mendatangkan tenaga medis profesional Suriah untuk turut membantu memberikan layanan kesehatan di kamp pengungsian. Tenaga medis tersebut dapat bekerja apabila telah mendapat persetujuan dari Kementerian Kesehatan. Organisasi-organisasi Internasional turut membantu Pemerintah Turki dalam memberikan fasilitas kesehatan kepada para pengungsi Suriah. Sebagai misal yakni Organisasi Kesehatan Dunia yang terlibat dalam memberikan pelatihan-pelatihan kepada tenaga medis asing agar beradaptasi dengan sistem kesehatan di Turki. Selain itu, Organisasi Kesehatan Dunia juga bertanggung jawab terhadap enam pusat kesehatan lain yang padat dengan pengungsi Suriah (Ahmet İçduygu, 2016).

Uni Eropa membantu Turki dalam menghilangkan hambatan komunikasi antara pengungsi Suriah dan tenaga medis Turki maupun asing. Pada 2017, Uni Eropa mendanai pendirian pusat kesehatan baru di Turki (Cupolo, 2017). Pusat kesehatan tersebut terletak di Ankara, dan diberi nama *Door to Health*.

Uni Eropa memberi dana sebesar 350 USD untuk mendirikan pusat kesehatan yang terdiri dari berbagai fasilitas medis seperti vaksinasi, pendidikan konseling keluarga, layanan kesehatan mental, tempat rehabilitasi, serta ditunjang dengan 26 unit kesehatan yang dapat menjangkau pengungsi di luar perkotaan. Tidak hanya sampai disitu, Uni Eropa bersepakat dengan Turki membuat regulasi yang mengizinkan pengungsi Suriah bekerja di pusat kesehatan Turki sebagai jalan keluar dari kendala bahasa yang selama ini mengganggu proses interaksi pengungsi dan tenaga medis disana.

Dengan adanya pusat kesehatan baru tersebut, besar harapan dari Uni Eropa dan Pemerintah Turki agar dapat menyerap tenaga medis dan karyawan pusat kesehatan 1.500 orang. Mereka meyakini bahwa di antara para pengungsi Suriah yang jumlahnya telah mencapai lebih dari tiga juta terdapat beberapa dokter dan staff tenaga medis yang sebelumnya pernah bekerja di negara asalnya, meskipun di antara mereka sudah tidak memiliki dokumen bahkan gelar medis. Akan tetapi Pemerintah Turki mengatakan apabila pengungsi Suriah akan bekerja di pusat kesehatan yang tersebar di Turki, maka pengungsi tersebut akan terdaftar sebagai pekerja magang serta diberi pendampingan dengan dokter Turki.