

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Turki pada masa Mustafa Kemal Atatürk tahun 1923 ingin melepaskan segala hal yang berhubungan dengan unsur Islam di Turki. Mustafa Kemal Atatürk membuang semua unsur di Era Ottoman, kecuali beberapa unsur kemegahan masa lalu, dan memperbaharunya dengan Westernisasi dan sekularisme. Pada dekade pertama setelah berdirinya republik, Kemalis melakukan serangkaian reformasi yang memutuskan hubungan Turki dengan masa lalu Islam dan untuk dunia Islam secara lebih luas. Kekhalifahan yang dipimpin oleh pemimpin spiritual dunia Muslim Sunni dihapuskan. Abjad Latin (dimodifikasi untuk mengakomodasi suara Turki) diperkenalkan menggantikan tulisan Arab, dan usaha dibuat untuk membersihkan bahasa Turki kata-kata dari bahasa Arab. Kemal juga mengganti agar jas daripada pakaian tradisional. Semua lembaga keagamaan dan sumber daya dibawa di bawah kendali negara (Rabasa, 2008).

Pada masa sebelum Erdogan, perjalinan mitra antara Negara Turki dan Uni Eropa secara resmi terjadi pada tahun 1959. Pada saat itu, Turki mengajukan diri menjadi anggota dalam Masyarakat Ekonomi Eropa (*European Economic Community/ EEC*) (Chronology of Turkey – European Union Relations (1959-2015), 2015). Lalu Perjanjian Ankara yang ditandatangani dengan EEC pada 12 September 1963 dan mulai berlaku pada

tanggal 1 Desember 1964. Perjanjian Ankara juga secara eksplisit ditentukan bahwa kemitraan rezim yang dibentuk akan memfasilitasi masuknya Turki ke Uni Eropa. Ada pula perjanjian Turki dengan *The Customs Union*, yang merupakan tahap penting dari integrasi Turki dengan Uni Eropa, mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1996 (Turkey-EU Relations). Selama ini, hubungan antara Turki dan Uni Eropa selalu baik. Hanya mengenai masalah keanggotaan Uni Eropa saja yang menjadi ganjalan hubungan antara Turki – Uni Eropa. Pun keanggotaan Turki dalam NATO yang sampai sekarang masih terbilang baik dan Turki juga berkontribusi banyak di NATO.

Pada saat Erdogan mulai menjabat di tahun 2003, Erdogan mulai menerapkan *zero problem neighbor* yang pro ke Timur Tengah. Turki mengalami berbagai perkembangan hubungan diplomatis dengan negara-negara yang sebelumnya bersengketa dengan Turki yakni dengan negara Timur Tengah. Beberapa diantaranya antara lain adalah, normalisasi hubungan diplomatis dengan Iraq yang sebelumnya mengalami pembekuan akibat adanya KRG (*Kurdistan Regional Government*) di wilayah Iraq akibat adanya keterkaitan langsung dengan gerakan gerilya suku Kurdi di wilayah Turki. Hubungan diplomatis dengan Syria yang telah bersitegang semenjak peristiwa aneksasi provinsi *Hatay* ke dalam wilayah Turki serta keterlibatan pemerintah Syria dalam mendukung gerakan separatis suku Kurdi oleh partai PKK.

Namun serangkaian perkembangan positif tersebut di sisi lain tidak diikuti dengan perkembangan yang terjadi dalam negosiasi keanggotaan Turki ke dalam Uni Eropa. Negosiasi yang berjalan semenjak tahun 2004 tersebut mengalami stagnasi, dari 35 poin *Acquis Communautaire*, yang diajukan hanya satu bab yang telah disetujui dan dianggap telah memadai yaitu dalam bab kebijakan industri dan firma perusahaan. Sedangkan 31 bab yang lain masih dinegosiasikan dengan 17 diantaranya telah dibekukan untuk waktu yang belum ditentukan (Putra, 2013).

Pada saat perang Suriah pecah pada tahun 2011, Turki menjadi salah satu negara yang menjadi tujuan para warga sipil Suriah untuk mengungsi dari negaranya. Akibat letaknya yang berbatasan dengan Suriah, Turki merasakan dampak langsung dari adanya Perang Saudara yang masih terjadi di Suriah. Serangkaian bentrokan sengit yang terjadi antara pasukan pemerintahan Presiden Bashar al-Assad dengan kubu pemberontak berlangsung dekat Kota Aleppo bagian utara Suriah. Akibat pertempuran itu, ribuan pengungsi melarikan diri ke perbatasan Suriah-Turki. Turki merupakan pintu pertama bagi para pengungsi dari Suriah yang mencari aman dari perang di negara mereka (Bentrokan sengit di Suriah, ribuan pengungsi berkumpul dekat Turki, 2016)

Untuk menghadapi pengungsi yang melarikan diri ke Turki, pada Maret 2011 Turki menerapkan kebijakan *Open Door Policy* dalam menangani pengungsi dari Suriah (Turkish PM says open door policy for refugees will

continue). Melalui kebijakan ini, Turki mengambil sikap untuk tidak menolak atau mengusir para pengungsi asal Suriah karena lari dari peperangan. Tidak hanya menampung, pemerintah Turki juga memberikan mereka kesempatan untuk dapat membaur dan bekerja di negara tersebut (Armandhanu, 2015). Menteri Tenaga Kerja dan Keamanan Sosial Turki, Ahmet Erdem mengatakan, Turki telah mengantisipasi segala dampak buruk yang mungkin timbul, salah satunya tingginya angka pengangguran. Karena itulah Turki memberikan kesempatan kerja bagi warga Suriah yang memasuki negara itu dengan izin. Bagi kelompok pengungsi yang memasuki Turki dengan dokumen lengkap seperti paspor dan mendaftarkan dirinya, diberikan izin kerja di Turki dan memulai usaha sendiri. Namun bagi pengungsi yang masuk secara ilegal akan ditampung di kamp pengungsi di dekat perbatasan, diberikan nomor pengungsi, dan pelatihan agar bisa berbaur dengan masyarakat sekitar. Turki telah meningkatkan kemampuan dalam mengatasi pengangguran, salah satunya dengan memberikan insentif dan subsidi bagi pengungsi yang ingin mencari kerja. Hal ini diharapkan dapat meredam kecemburuan sosial dalam masyarakat Turki terhadap warga pengungsi yang bekerja (Armandhanu, 2015) Ini merupakan alasan Kebanyakan pengungsi melarikan diri ke arah Turki karena perlakuan Turki kepada para pengungsi korban perang disebut lebih baik dibandingkan negara-negara sekitar yang lain. Kebijakan *Open Door Policy* inilah yang tidak dimiliki negara lain di sekitar Suriah seperti Israel, Kuwait, dan Arab Saudi (Nugraha, 2015).

Sejak Oktober 2013, jumlah pengungsi Suriah telah meningkat lebih dari tiga kali lipat angka dan sekarang hampir dua juta pengungsi yang terdaftar. Sejumlah besar orang Kurdi juga telah melarikan diri ke Turki sebagai akibat dari serangan ISIS di kota Suriah utara Ayn al-Arab. Hanya 10 persen dari pengungsi tinggal di kamp-kamp yang dikelola pemerintah, mayoritas hidup tersebar di antara kota-kota di sepanjang perbatasan Suriah, meskipun pengungsi dapat ditemukan di seluruh negeri (Armandhanu, 2015). Turki telah membangun 26 kamp pengungsian sementara sebagai bagian dari kebijakan *Open Door Diplomacy* untuk menerima pengungsi yang mereka sebut sebagai “saudara kami dari Suriah”. Menurut data yang diperoleh *Anadolu Agency* dari Badan Manajemen Bencana dan Kedaruratan Turki (AFAD), Turki telah menghabiskan hampir 9 milyar dollar US kepada pengungsi Suriah sementara organisasi bantuan internasional termasuk PBB menghabiskan sekitar 455 Juta dollar US. Bantuan ini masih kurang dibandingkan dengan yang sudah dikeluarkan pemerintah Turki untuk pengungsi (Administrator, 2016).

Sekitar 135.000 warga Suriah telah terdaftar di Badan Pengungsi PBB (UNHCR) di Mesir. Perkiraan oleh UNHCR dan organisasi kemanusiaan lainnya menunjukkan bahwa populasi pengungsi Suriah di negara itu bisa menjadi dua kali angka itu. Pengungsi tinggal di seluruh Lebanon di lebih dari 1.700 daerah. Banyak pengungsi yang tinggal di daerah yang miskin di Libanon. Awalnya, para pengungsi Suriah yang tiba di Mesir disambut hangat. Hubungan sejarah antara kedua negara telah menciptakan rasa

solidaritas antara Suriah dan Mesir. organisasi bantuan Mesir baru bermunculan untuk menawarkan bantuan kepada para pengungsi, dan secara umum ada tingkat tinggi kepedulian terhadap kesejahteraan para pendatang baru. Salah satu orang di Kairo mengatakan dengan revolusi mereka sendiri masih segar dalam pikiran mereka.

Permasalahan mengenai membludaknya imigran juga dialami oleh negara Timur Tengah yang lain. Namun, kehadiran mereka juga tidak begitu layak, walaupun UNHCR ikut menanganinya. Begitu pula di Uni Eropa. Ini disebabkan imigran yang berada di Turki banyak yang mengadu nasibnya ke Uni Eropa yang diyakini memberikan kesempatan hidup lebih baik dibanding Turki. (Nugraha, 2015). Namun sambutan di berbagai negara Eropa tidak semuanya ramah, beberapa menolak. (AP/AFP/MYR, 2016) Ada kekhawatiran di masyarakat Eropa bahwa kehadiran para pengungsi akan menimbulkan permasalahan sosial di negara mereka. (Uni Eropa dan Turki teken kesepakatan bendung imigran, 2015). Hingga akhirnya diadakan Konferensi Brussel tanggal 7 Maret 2016 untuk menangani krisis pengungsi dihadiri 28 negara termasuk Turki (Wesel, 2016). Menurut Komisaris Uni Eropa untuk urusan imigrasi, Dimitris Avramopoulos, kerja sama dengan Turki adalah tema kunci – sebuah kalimat yang bisa menjadi moto untuk pertemuan kali ini. Namun, Turki tidak langsung mau menyepakati kesepakatan dengan Uni Eropa. Salah satu alasannya karena kompensasi yang dijanjikan Uni Eropa terlalu rendah yakni sebanyak 2,7 miliar pounsterling

(Kesepakatan Uni Eropa dan Turki soal migran resmi berlaku, 2016), padahal Turki sudah menghabiskan 7.3 miliar poundsterling (Administrator, 2016).

Meskipun begitu, kesepakatan Turki dan Uni Eropa mengenai penanganan imigran Suriah akhirnya mencapai tahap akhir pada 20 Maret 2016 (Dema, 2016). Perjanjian ini secara singkat berisi, *yang pertama*, semua migran tak berdokumen resmi yang menyeberang dari Turki ke Yunani mulai 20 Maret akan dikirim kembali ke Turki. Setiap migran yang datang akan ditinjau secara menyeluruh oleh aparat Yunani. *Yang kedua*, untuk setiap migran asal Suriah yang dikembalikan ke Turki, migran Suriah yang telah berada di Turki akan dikirim ke Uni Eropa. Prioritas akan diberikan bagi mereka yang belum mencoba masuk Uni Eropa secara ilegal dan jumlahnya dibatasi hingga 72.000 orang (Kesepakatan Uni Eropa dan Turki soal migran resmi berlaku, 2016).

Turki pada masa Erdogan sangat kental dengan kebijakan yang lebih ke arah Islam di negara-negara Timur Tengah, justru lebih berniat untuk bekerja sama menangani imigran dengan Uni Eropa.

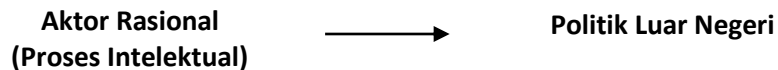
B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, bisa ditarik rumusan masalahnya sebagai berikut :

Mengapa Turki di Bawah Erdogan menerima kerja sama penanganan imigran dengan Uni Eropa, sedangkan di bawah Erdogan Turki PLN Turki berorientasi ke Islam ?

C. Kerangka Berpikir

Teoretisasi hubungan internasional yang mempelajari politik luar negeri, yaitu Graham T Allison, mengajukan tiga model untuk mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri. Ketiga model tersebut adalah : Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi dan Model Organisasi. Untuk menjawab pertanyaan alasan Turki menyepakati penanganan imigran dengan Uni Eropa, maka saya akan menggunakan Model Aktor Rasional



Di model ini, Graham T. Allison menjabarkan bahwa politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama pemerintahan yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku yang bernalar dan terkoordinasi. (Mas'oeed, 1994). Politik luar negeri bisa diartikan sebagai tindakan rasional (aktor rasional) suatu negara dalam usaha memenuhi kepentingan nasionalnya di lingkungan internasional, dapat juga berarti hanya sebagai pernyataan gramatik yang diucapkan oleh para pemimpin atau penguasa suatu negara terhadap masyarakat internasional,

dapat pula sebagai agregasi seluruh kepentingan dalam negeri suatu negara atau bangsa. (Warsito, 1998, p. 73)

Pemerintah sudah mempertimbangkan secara baik dan rasional pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan kebijaksanaan yang bisa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung-rugi atas masing-masing alternatif itu dalam suatu kebijakan politik luar negeri yang dikeluarkan. Para pembuat keputusan dalam melakukan pilihan alternatif-alternatifnya dengan menggunakan “optimalisasi hasil”. Ini dimaksudkan bahwa para pembuat keputusan memiliki informasi yang cukup banyak sehingga optimal dalam melakukan penelusuran dan sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai. Allison mengungkapkan bahwa model ini paling sering digunakan untuk menjelaskan politik luar negeri. Model ini juga ingin menunjukkan bahwa jika kita ingin mencoba mengetahui apa kira-kira kebijakan negara lain, kita harus menempatkan diri kita di posisi mereka. (Mas'oed, 1994). Meyakini bahwa kebijakan pemerintah negara lain dibuat karena memang ada suatu kejadian penting dan dipertimbangkan secara rasional.

Dalam mengimplementasikan “optimalisasi hasil” tersebut, pemerintah dalam menentukan kebijakan luar negeri menggunakan cara dengan mempertimbangkan untung rugi dari masing-masing alternatif kebijakan yang akan diambil. Pertimbangan ini bisa dilihat dalam table berikut :

Tabel 1.1

Tabel Untung Rugi

Opsi	Keuntungan	Kerugian
1. Alternatif A	Ada	Ada
2. Alternatif B	Ada	Ada
3. Alternatif C	Ada	Ada

Sumber : Graham T. Alison, "*The Essence Of Decision*", dikutip dari diktat perkuliahan Teori Hubungan Internasional, Nur Azizah, Fisipol-UMY, 2005.

Menurut model yang dijelaskan Graham T. Allison bahwa Turki pasti sudah mempertimbangkan untung ruginya dalam kebijakan luar negerinya memilih sepakat bekerja sama dengan Uni Eropa dalam penanganan imigran dengan Uni Eropa. Hal ini bisa dijelaskan dalam tabel untung-rugi sebagai berikut :

Tabel 1.2

Aplikasi dari Tabel Untung Rugi Kerja sama Turki dengan Uni Eropa terhadap Penanganan Imigran

Opsi	Keuntungan	Kerugian
Kerja sama	<ul style="list-style-type: none">• Mendapatkan peluang lebih untuk dipertimbangkan menjadi anggota Uni Eropa• Janji keuntungan akses untuk keuntungan ekonomi dengan fasilitas perjalanan tanpa visa• Bantuan Perbaikan Kondisi Perbatasan Turki - Suriah	<ul style="list-style-type: none">• Semakin banyak imigran yang harus ditangani oleh negara Turki, padahal Turki sebagai penerima imigran terbanyak

Opsi	Keuntungan	Kerugian
Menolak	Mengurangi jumlah imigran yang membludak di Turki	Semakin kecil peluang Turki dipertimbangkan menjadi anggota Uni Eropa

Dari tabel di atas kita bisa melihat kerja sama penanganan imigran antara Turki dan Uni Eropa lebih banyak memberikan keuntungan bagi Turki dibandingkan ketika Turki menolak kerja sama tersebut. Walaupun itu berarti harus menambah panjang daftar imigran yang berada di Turki. Keteguhan Turki untuk mendapatkan banyak peluang menjadi anggota Uni Eropa tetap menjadi pertimbangan yang sangat besar bagi Turki (Turkey-EU Relations).

D. Hipotesis

Berdasarkan rumusan masalah serta kerangka pemikiran di atas, maka dapat dijelaskan bahwa kepentingan Turki di bawah pemerintahan Erdogan menerima kerja sama penanganan imigran dengan Uni Eropa karena mendapatkan keuntungan :

1. Mendapatkan peluang lebih untuk dipertimbangkan menjadi anggota Uni Eropa
2. Akses untuk keuntungan ekonomi dengan fasilitas perjalanan tanpa visa (mendapatkan visa Schengen) ke Uni Eropa
3. Bantuan Perbaikan Kondisi Perbatasan Turki - Suriah

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab Turki di Bawah Erdogan menerima kerja sama penanganan imigran dengan Uni Eropa, sedangkan di bawah Erdogan Turki PLN Turki berorientasi ke Islam.

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penulisan dalam sebuah penelitian sangat diperlukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan pembahasan, dan juga untuk membantu pembuktian terhadap hipotesa dan pokok permasalahan yang telah ditentukan. Lebih jauh lagi, pembatasan dalam sebuah penelitian dimaksudkan agar objek penelitian lebih jelas dan spesifik, sehingga permasalahan dan kajian tidak keluar dari wacana yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini peneliti akan membatasi penelitian dari Tahun 2003 sejak Partai AKP menang dan Recep Tayyip Erdogan menjadi Perdana Menteri hingga Maret 2016 saat perjanjian antara Turki dan Uni Eropa dalam penanganan imigran resmi berlaku. Jadi, batas penelitian yang dilakukan peneliti melihat politik Erdogan pada negara-negara Timur Tengah hingga kerja sama antara Turki dan Uni Eropa dalam penanganan imigran resmi dijalankan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode eksplanatif, yang bertujuan menjelaskan kepentingan Turki bekerja sama dengan Uni Eropa dalam penanganan imigran.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah telaah pustaka (*library research*), yaitu pengumpulan data dengan menelaah sejumlah literatur baik berupa buku, jurnal, dokumen, artikel, dan makalah yang berkaitan dengan masalah tersebut.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis gunakan bersifat kualitatif, di mana data yang penulis dapatkan bukan berbentuk angka, melainkan melalui faktor-faktor yang relevan dengan topik penelitian.

H. Sistematika Penulisan

BAB I menjelaskan mengenai latar belakang, rumusan masalah, kerangka teori, metode penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II menjabarkan mengenai Politik Luar Negeri Turki sebelum pemerintahan Erdogan yang lebih condong ke Barat. Hal ini

meliputi hubungan Turki dan NATO, lalu menjelaskan mengenai upaya Turki masuk ke Uni Eropa sebelum kepemimpinan Erdogan.

BAB III menjelaskan mengenai politik luar negeri pada masa Erdogan dan kerja sama penanganan imigran Turki dan Uni Eropa. Di sini penulis akan memaparkan mengenai sikap Erdogan terhadap Timur Tengah, penanganan imigran di Turki, negara Timur Tengah yang lain dan Uni Eropa. Setelah itu, penulis mengungkapkan kerja sama penanganan imigran di kawasan Turki dan Uni Eropa.

BAB IV Menjelaskan mengenai keuntungan dari adanya kerjasama Uni Eropa dan Turki dalam penanganan imigran. Keuntungan itu meliputi mendapatkan peluang lebih untuk dipertimbangkan menjadi anggota Uni Eropa. Lalu akses untuk keuntungan ekonomi dengan fasilitas perjalanan tanpa visa (mendapatkan visa Schengen) ke Uni Eropa, dan Bantuan Perbaikan Kondisi Perbatasan Turki - Suriah

BAB V Menjelaskan mengenai Penutup atau Kesimpulan, berisi ringkasan singkat tentang penelitian yang disusun oleh penulis dari seluruh hal-hal yang dikemukakan pada bab-bab sebelumnya.