

Repatriasi Pengungsi Suriah: Perubahan Kebijakan Turki dalam Merespon Krisis Pengungsi

Izzatinnisa^{1*}, Muhammad Yusra^{2*}, Maryam Jamilah^{3*}

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Andalas, Kota Padang, Indonesia

E-mail: ¹izzatinnisa19@gmail.com*, ²muhammadyusra@soc.unand.ac.id*,
³mariamjamilahmj73@gmail.com*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor yang mendorong perubahan kebijakan pemerintah Turki untuk merepatriasi pengungsi Suriah pada tahun 2019. Sebagai negara penampung pengungsi terbesar di dunia sejak 2011, Turki yang awalnya cenderung akomodatif dalam menerapkan kebijakannya terhadap pengungsi secara tiba-tiba berubah menjadi rencana pemulangan pengungsi yang dimulai pada bulan Agustus 2019. Penelitian ini dianalisis menggunakan konsep perubahan kebijakan luar negeri dari Blavoukos dan Bourantonis dengan menjelaskan menggunakan tiga parameter yaitu domestic structural parameter, international structural parameter, dan domestic- international conjunctural parameter. Adapun metodologi yang digunakan berupa metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Berdasarkan konsep yang digunakan, penelitian ini menemukan bahwa dari tiga faktor yang ada, hanya dua faktor yang dapat menjelaskan faktor pendorong terjadinya perubahan kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah, yaitu factor domestik berupa perubahan sistem pemerintahan parlementer kepada presidensial, penurunan pengaruh AKP dalam masyarakat Turki, dan sentimen negative masyarakat Turki terhadap pengungsi. Sedangkan pada faktor internasional terdapat gesekan hubungan Turki-Rusia dalam penyelesaian konflik Suriah, degradasi komitmen kerja sama antara UE-Turki dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi, dan hambatan ekonomi yang terjadi antara AS-Turki.

Kata Kunci : Repatriasi, Pengungsi Suriah, Perubahan Kebijakan Luar Negeri, Turki.

Abstract

This study aim to explain the driving factor of Turkish foreign policy change to repatriation refugees of Syria in 2019. As the largest house country for refugees in the world since 2011, Turkey which inclined to be accommodating in implementing the policy towards refugees, suddenly changed to plan repatriation of refugees that began in August 2019. The research method is qualitative with descriptive approach. Base on the concept, this study found that only two factors can explain the driving factor of Turkish foreign policy change to repatriation refugees of Syria, there are in domestic factors such us the government system changed from parliamentary system to presidential system, the decrease influence of AK Parti in Turkish society, and negative sentiment between Turkish and refugees. Meanwhile in international factors such us there has friction relationship between Turkey and Rusia to solve Syrian conflict, degradation of cooperation commitment between EU and Turkey, and economic barrier between Turkey and US.

Key Words: FP change, repatriation, Syrian refugees, Turkey.

PENDAHULUAN

Turki merupakan negara dengan mayoritas penduduk Muslim yang terletak antara Eropa dan Asia. Secara geografis berbatasan langsung dengan 900 km bagian Tenggara Suriah dan Yunani sebagai batas wilayah Barat sehingga memiliki akses yang strategis antara gerbang Timur dan Barat (Atika, 2020). Kondisi strategis tersebut yang mempengaruhi geopolitik Turki dalam menjalin kerja sama dengan negara-negara di berbagai kawasan. Sejak pemerintahan *Adalet ve Kalkinma Partisi* (AKP) yang dipimpin Erdogan, menjadikan Turki yang awalnya menyebarkan pengaruhnya di kawasan Eropa mulai beralih mementingkan pengaruhnya di kawasan Timur Tengah. Keinginan Turki menjadi kandidat anggota Uni Eropa diawali pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Uni Eropa tanggal 10 Desember 1999 dan terus berupaya mewujudkannya di mana pada tahun 2002 partai AKP secara tegas menjadikan agenda keanggotaan Turki dalam Uni Eropa sebagai program kerja (Rofii Sya'roni, 2017). Posisi Turki dalam hubungannya dengan Uni Eropa mengalami tantangan seiring perkembangan waktu. Krisis yang melanda Eropa 2008 menunjukkan ketidakpastian bagi upaya keanggotaan Turki di Uni Eropa sehingga Turki mengambil inisiatif mendekatkan diri pada wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara (Jamzuri, 2017).

Stabilitas pertumbuhan ekonomi Turki memberikan peluang tersendiri bagi Turki untuk membangun pengaruhnya di kawasan Timur Tengah. Salah satu pengaruhnya terlihat dari perhatian Turki terhadap peristiwa *Arab Spring*. Dampak dari *Arab Spring* menyebabkan banyaknya konflik yang terjadi di negara kawasan Timur Tengah, salah satunya konflik Suriah yang menyebabkan munculnya permasalahan pengungsi. Suriah merupakan salah satu dari tiga negara penghasil pengungsi terbesar di dunia yaitu sebesar 4.9 juta pengungsi dan Turki sebagai negara penampung pengungsi terbesar (UNHCR, 2016).

Pemerintah menyediakan segala keperluan seperti pelayanan kesehatan dan tanggungan pendidikan bagi pengungsi (Yılmaz-Elmas et al., 2016). Kebijakan Turki terhadap perlindungan pengungsi bergerak dibidang pelayanan nasional seperti kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan dan pelayanan sosial lainnya. Dalam pelaksanaannya Turki menjalin kerja sama baik dengan PBB, institusi keuangan internasional (IFIs), maupun organisasi internasional pemerintah maupun non pemerintah (Brussels II Conference Document, 2018).

Kedatangan pengungsi Suriah ke Turki setiap tahunnya mengalami peningkatan hingga pada akhirnya Turki mengeluarkan kebijakan untuk melakukan repatriasi para pengungsi Suriah terkhusus bagi mereka yang tidak memiliki surat izin tinggal (VOA Indonesia, 2019). Kebijakan Turki yang relatif berbeda ini terjadi pada bulan Agustus 2019, pemerintah Turki memutuskan untuk melakukan repatriasi (pemulangan kembali) pengungsi

Suriah yang berada di Istanbul untuk dapat kembali ke daerah asal mulai pada bulan Agustus 2019 hingga 30 Oktober 2019.

Kebijakan Turki terhadap pengungsi yang selama ini cenderung akomodatif secara tiba-tiba berubah menjadi rencana pemulangan pengungsi, walaupun pemerintah Turki menyadari bahwa konflik yang terjadi di Suriah belum sepenuhnya usai. Adanya kebijakan repatriasi ini menjadikan perubahan yang kontradiktif dari kebijakan Turki terhadap pengungsi sehingga penelitian ini menarik untuk diteliti.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan analisis deskriptif yang menggambarkan uraian suatu fenomena yakni analisis fenomena kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah dengan batasan penelitian rentang tahun 2016-2019. Unit analisis penelitian ini berupa analisis kebijakan luar negeri Turki. Sedangkan unit eksplanasi adalah Tindakan repatriasi pengungsi Suriah yang menyebabkan perubahan kebijakan Turki dalam merespon pengungsi.

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini, penulis menggunakan studi kepustakaan dengan mengumpulkan sumber data sekunder berupa artikel jurnal ilmiah tentang kebijakan luar negeri Turki, *report* dari media masa online, buku, dan website pemerintah Turki dan pihak terkait lainnya. Setelah data yang dibutuhkan sudah terpenuhi, maka penulis akan mengelompokan data yang dikategorikan berdasarkan pengaplikasian dari tiga parameter *foreign policy change*. Dari tiga parameter pada konsep tersebut, penulis hanya akan berfokus pada *domestic structural parameters* yang mengutamakan Lembaga politik dan kelompok advokasi Turki, sedangkan pada *international structural parameters* merujuk pada interaksi negara dan partisipasi negara di system internasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Parameter Domestik yang Mempengaruhi Perubahan Kebijakan Turki Merepatriasi Pengungsi Suriah

Pembahasan mengenai motif pendorong perubahan kebijakan Turki untuk merepatriasi pengungsi Suriah dilihat dari berbagai aspek yang diawali dari kondisi domestik Turki itu sendiri. Sebagai negara demokrasi dan berbentuk republik ini menjadikan Turki memiliki kondisi politik yang dinamis seiring perkembangan waktu. Selama perkembangannya Turki mengalami pasang surut termasuk berbagai upaya kudeta terhadap pemerintahan yang berkuasa sejak republik Turki terbentuk (Sri & Arifin, 2020). Perubahan mulai terlihat pasca

kudeta 2016 di mana sistem pemerintahan yang awalnya parlementer berubah menjadi presidensial. Selain itu dampak lain dari kudeta gagal tersebut menular pada kondisi perpolitikan partai yang ada di Turki seperti penurunan kekuatan AKP di Turki, dan juga permasalahan lain yang terjadi saat adanya respon negatif dari masyarakat terhadap pengungsi di mana terjadinya disintegrasi antara masyarakat dan pengungsi di beberapa wilayah Turki.

- **Perubahan Sistem Pemerintahan Parlementer kepada Presidensial**

Turki merupakan negara yang mulai berbentuk republik pada 1923 yang memiliki presiden sebagai kepala negara dengan Mustafa Kemal Attaturk sebagai presiden pertamanya. Sejak berdirinya republik Turki itulah yang menjadikan Turki memiliki sistem pemerintahan parlementer, di mana Turki memiliki Presiden dan Perdana Menteri yang memimpin negara dengan pemilihan ditentukan oleh parlemen dan dalam pemilu, masyarakat hanya memiliki hak untuk memilih partai mana yang duduk diparlemen nantinya (Dokumen Repository UMY, n.d.).

Sistem pemerintahan di republik Turki pada awalnya didasari oleh demokrasi sekuler, pluralis dan sistem parlemen, di mana hak asasi manusia dilindungi oleh hukum dan keadilan sosial. Sistem parlemen di Turki terdiri dari Majelis Nasional yang dipilih dari voting terbanyak dan negara diperintah oleh Dewan Menteri yang ditunjuk oleh perdana Menteri (Arslan, 2005). Masa sistem parlementer diberlakukan, Turki membagi pemerintahan menjadi dua yang terdiri dari *Merkezden Yönetim* (Pemerintahan Pusat) dan *Yerinden Yönetim Kuruluşları* (Lembaga Pemerintahan Desentralisasi) (Dokumen Repository UMY, n.d.).

Perubahan sistem pemerintahan di Turki mulai terjadi saat adanya percobaan kudeta terhadap pemerintahan AKP pada Juli 2016 mempengaruhi cengkeraman kekuasaan oleh Presiden Erdogan. Adanya dorongan untuk mengubah konstitusi dengan memindahkan kekuasaan yang awalnya dari anggota parlemen menjadi sistem presidensial yang dicanangkan pada 16 April 2017 (Dalacoura, 2017). Disetujuinya referendum April 2017, menandakan diberlakukannya sistem presidensial baru. Sistem ini merupakan konsolidasi kekuasaan eksekutif, sangat mengurangi kekuasaan parlemen dan mengkonsolidasi kendali presiden atas sebagai besar penunjukan hukum yudisial. Sistem presidensial ini mulai diberlakukan penuh setelah pemilihan tahun 2019 (Presidency of The Republic Of Turkiye, n.d.).

Dengan adanya sistem presidensial ini memberikan beberapa dampak dalam perpolitikan Turki seperti kekuatan parlemen yang melemah, menurunnya kualitas institusi, meningkatnya jumlah emigrasi dan kaburnya kapitalis. Mulainya sistem presidensial menghilangkan kekebalan parlementer, yang terlihat pada Juni 2020 tiga anggota parlemen dari partai oposisi yaitu Partai Rakyat Republik (CHP) dan Partai Rakyat Demokrat (HDP) di mana partai CHP

diadili karena diduga mendukung organisasi teroris (Mumcu, n.d.). Terjadinya kemunduran kualitas lembaga institusi terlihat dari kurangnya objektivitas dan netralitas terhadap politik, baik dari yang pemerintah pusat maupun daerah. Salah satu contoh terlihat pada September 2018, Erdogan menunjuk dirinya sendiri sebagai ketua dewan eksekutif dan memilih menantunya (Sinem & Günter, 2021). Keadaan diperparah dengan emigrasi yang dilakukan masyarakat, sekitar 330.289 orang meninggalkan Turki pada 2019 (*The Age Group between 25 and 29 Leave the Most*, n.d.). Selain itu banyaknya kapitalis Turki yang memilih melarikan diri, di mana pada tahun 2019, sekitar 2.8 miliar USD investasi jangka panjang meninggalkan Turki, arus investasi asing menurun sebesar 35% (UNCTAD, 2020).

- **Penurunan Pengaruh AKP dalam Masyarakat Turki**

Partai AKP (*Adalalet ve Kalkinma Partisi*, Partai Keadilan dan Pembangunan) menjadi partai Islam yang didirikan oleh Erdogan bersama Abdullah Gul pada tahun 2001 yang membawa pembaharuan bagi Turki. AKP menganggap diri mereka sebagai partai yang memiliki ideologi berbeda dengan partai lainnya yang ada di Turki yakni Konservatif Demokrat yang diusung oleh Erdogan. Ideologi ini mengusung pemikiran politik moderat yang menghargai penerapan nilai-nilai umum mayoritas bangsa di dunia tanpa mengabaikan nilai sejarah Turki (Rofii, 2009).

Peran AKP dalam perpolitikan Turki mulai terlihat dari kemenangan pada pemilu 2002 dengan 34% suara, menduduki 367 kursi dari total 550 kursi di parlemen (*Historical of Development Party*, n.d.). Kemenangan AKP terus berlanjut dengan pemilu 2011, di mana AKP menang mutlak dengan perolehan 49,9% mengalahkan Cumhuriyat Halk Partisi (CHP) dengan perolehan 25,9% dan Miliyetci Harekat Partisi (MHP) sebesar 12,9% (Amin, 2014). Sampai pada pemilu 2019 AKP tetap mengalami kemenangan dengan suara nasional sebesar 51,6% bersama para aliansinya, namun mengalami kekalahan di beberapa kota besar seperti Istanbul, Ankara, dan Izmir (BBC, 2019).

Pasca referendum 2017, menyebabkan perubahan yang mempengaruhi perspektif partai AKP dalam masyarakat daerah, di mana sejak berubahnya sistem menjadi presidensial, anggota partai tidak bisa lagi mengungkapkan kritik dihadapan publik dan menurunnya kepercayaan publik terhadap partai AKP, seperti terjadinya kerusakan kekuasaan pemerintah daerah terlihat dari banyaknya pergantian walikota di beberapa kota termasuk Ankara dan Istanbul sebagai kota besar dan pada Maret 2019 sebanyak 95 walikota yang dikeluarkan dari pemerintahan (HDP, n.d.).

Pilkada 2019 menjadi bukti dampak dari sistem presidensial terhadap perpolitikan Turki, di mana AKP mempertimbangkan akan mendapatkan komando penuh terhadap kota-kota yang di atasnamakan negara. Akan tetapi mayoritas masyarakat metropolitan Turki yang lebih memilih partai oposisi sebagai pemimpin daerah, dengan administrasi lokal yang dikuasai oleh CHP sebanyak 40% dari populasi. Berdasarkan survey terlihat bahwa AKP mengalami fluktuasi sekitar 28,5%-35% sejak awal 2020, sedangkan MPH bertahan pada posisi 6,7%- 8,5% (Metropoll, n.d.).

- **Sentimen Negatif Masyarakat Turki Terhadap Pengungsi**

Dibalik sembrautnya kondisi Turki rentang waktu 2016-2017, Turki tetap menjadi tuan rumah pengungsi terbesar dengan menjadi penghalang akses pengungsi ke Eropa. Pemerintah mencoba untuk melakukan pembaharuan terhadap pendidikan pengungsi Suriah, di mana setengah juta anak pengungsi Suriah sudah terdaftar di sekolah, namun masih ada 380.000 anak yang tetap tidak bersekolah. Kurangnya akses perlindungan terhadap pengungsi diperparah oleh kondisi eksploitasi tenaga kerja dan kemiskinan (Human Rights Watch, 2017).

Pada awalnya banyak kelompok yang mendukung penanganan pengungsi. Akan tetapi seiring berkembangnya waktu jumlah pengungsi yang semakin bertambah menimbulkan adanya respon negatif terkhusus bagi penduduk Turki. Lonjakan pengungsi yang terjadi pada rentang waktu 2014-2015 menunjukkan adanya dampak negatif pada pariwisata, tenaga kerja, dan ekonomi secara luas. Berdasarkan laporan dari The German Marshall Fund of The US menunjukkan 70% masyarakat Turki menginginkan kebijakan yang lebih ketat terhadap pengungsi Suriah yang ada di Turki, bahkan menginginkan pemulangan warga Suriah. Selain itu, dengan adanya pengungsi menyebabkan sekitar 3,5 juta warga Turki yang menganggur. Kondisi pengungsi yang berpendidikan rendah tetap harus bersaing dengan warga Turki. Upah pengungsi Suriah yang relative rendah menjadikannya lebih banyak diminati para pengusaha. Di Izmir, ketidakpuasan warga terlihat pada pekerja yang biasanya mendapatkan 50 Türk Lirasi (TL) sehari, namun Suriah menerima 30 TL sehari. Warga Suriah lebih disukai oleh layanan publik, seperti saat menggunakan fasilitas kesehatan, tidak seperti warga negara yang mendapatkan layanan gratis, namun harus membayar ke jaminan social (International Crisis Group Europe Report, 2016).

Upaya integrasi 3,6 juta pengungsi Suriah menjadi upaya penting bagi Turki. Akan tetapi seiring waktu pertumbuhan tidak dapat dihindari. Sekitar setengah dari total populasi pengungsi merupakan pemuda kisaran umur di bawah 18 tahun. Hal ini menjadi kesulitan tersendiri bagi Turki. Penelitian lapangan yang dilakukan Crisis Group menunjukkan adanya eksploitasi pemuda yang dilakukan oleh jaringan kriminal, di mana terjadinya peningkatan kriminalitas sebesar empat kali lipat dari 577 kasus menjadi 2.463 kasus dalam rentang waktu 2010-2016. Pengungsi muda Suriah yang tidak terdaftar di otoritas

Turki menjadi target bagi jaringan penyeludupan barang ilegal Suriah dan Turki. Jaringan criminal akan menjanjikan sekitar 200 USD per hari untuk mengangkut barang dan orang secara ilegal melintasi perbatasan. Selain itu kriminalitas juga terjadi di kamp pengungsi. Pada Desember 2018, Sanliurfa memiliki populasi kamp terbesar di Turki yakni sebesar 44.352 di mana banyaknya terjadi perdagangan manusia dan eksploitasi seksual dalam kamp (International Crisis Group Europe Report, 2019).

2. Parameter Internasional yang Mempengaruhi Perubahan Kebijakan Turki Merepatisasi Pengungsi Suriah

Penyelesaian permasalahan pengungsi tidak hanya dirasakan Turki namun juga negara- negara yang ikut terlibat didalamnya. Hubungan Turki dengan negara-negara tersebut mengalami perubahan yang akhirnya menjadi alasan yang mendorong terjadinya kebijakan Turki yang merepatisasi pengungsi Suriah. Di antara perubahan tersebut seperti terjadinya gesekan hubungan antara Turki-Rusia terhadap penyelesaian konflik Suriah, degradasi komitmen kerja sama antara UE-Turki dalam menyelesaikan permasalahan pengungsi, dan hambatan ekonomi yang terjadi antara AS-Turki.

• Gesekan Hubungan Turki-Rusia dalam Penyelesaian Konflik Suriah

Hubungan bilateral antara Rusia dan Turki telah terjalin pasca Perang Dunia II, baik bekerja sama dalam ekonomi hingga persaingan geopolitik antara Moskow dan Ankara di Kaukasus, Laut Hitam dan Asia Tengah (Duygu, 2000). Konflik Suriah menjadi perhatian khusus di mana kedua negara lebih memprioritaskan kerja sama ekonomi dibandingkan hubungan strategis yang menyebabkan perselisihan dalam krisis regional yang penanganan antara masalah strategis dan ekonomi dilakukan secara terpisah. Kerja sama energi yang dilakukan Rusia-Turki menjadi hal yang krusial di mana Turki menjadi pelanggan terbesar kedua Gazprom setelah Jerman. Kerja sama Turki-Rusia dalam konflik Suriah mulai mengalami perselisihan sejak Agustus 2016 yang mendorong kedua negara melakukan genjatan senjata dan mengoordinasikan kekuatan militer mereka di lapangan. Insiden krisis jet tempur yang terjadi pada 24 November 2015, di mana pesawat tempur F16 Turki menembak jatuh Su-24 Rusia telah memicu krisis antara Ankara dan Moskow yang akhirnya menyebabkan perubahan radikal dalam kebijakan Suriah di Turki. Rusia menjatuhkan sanksi ekonomi yang menargetkan pada ekspor buah-buahan dan sayuran serta investasi Turki di Rusia (Kostem, 2018).

Tidak hanya berpengaruh pada eksportir, investor dan sektor pariwisata domestik Turki, krisis berkepanjangan antara Ankara dengan Moskow mempengaruhi keamanan nasional Turki. Kerenggangan Turki-Rusia membuat Turki kesulitan untuk melindungi perbatasan dari penyerangan pasukan ISIS dan YPG (Emel, 2018). Sejak perselisihan antara Rusia-Turki dimusim panas 2016,

keduanya telah mengkoordinasikan aksi militer dan bekerja sama dalam penyelesaian politik di Suriah. Proses tersebut menyebabkan efek domino pada kerja sama bilateral negara tersebut, khususnya pada sektor pertahanan di mana Turki telah membeli sistem pertahanan udara S-400 Rusia. Adanya keselarasan geopolitik yang masih longgar dan lemahnya intensifikasi kerja sama Rusia-Turki dalam dua decade terakhir. Faktor yang mempengaruhinya bisa pada persaingan yang berjalan di luar perselisihan tentang Ukraina dan Suriah untuk memasukkan bentrokan politik dan nilai-nilai sosial antara Barat dan Rusia (David, 2018).

- **Degradasi Komitmen Kerja sama Antara UE-Turki dalam Menyelesaikan Permasalahan Pengungsi**

Hubungan antara Turki dengan Uni Eropa sudah terjalin sejak pencalonan Turki menjadi kandidat anggota Uni Eropa tahun 1999. Hubungan bilateral UE-Turki dapat dikategorikan sebagai “hedgehog’s dilemma” yang membangun kedekatan satu sama lain dengan bentuk banyak lapisan seperti hubungan resmi berdasarkan asosiasi hukum dan perdagangan melalui EU-Turkey customs union, status Turki sebagai kandidat anggota Uni Eropa, kebijakan Uni Eropa terkait migrasi, penerbangan umum, keamanan energi, dan usaha melawan terorisme. Akan tetapi, pada Juli 2016 adanya dinamika baru dari hubungan UE-Turki di mana terjadinya kudeta militer Turki yang gagal munculnya Tindakan represif terhadap hakim, guru, polisi, dan pegawai negeri oleh pemerintah Turki di bawah Presiden Erdogan. Mulainya rezim otokrasi yang diperkuat oleh referendum April 2017 di mana masyarakat setuju adanya perubahan konstitusional yang menggantikan sistem parlementer menjadi sistem presidensial (Andrea, 2017).

Pengungsi yang masuk ke Eropa sejak 2015 menjadi arus terbesar sejak berakhirnya Perang Dunia II. Pada akhir Februari 2016, lebih dari 1,1 juta orang yang telah masuk ke Uni Eropa, 80% datang melalui jalur laut atau darat dari Turki ke Yunani dan Bulgaria (Claythorn & Hereward, 2015). Kerja sama UE-Turki dalam menangani pengungsi sudah terjalin sejak terbentuknya EU-Turkey Join Action Plan pada 29 November 2015. Setelah melihat implementasi Join Action Plan kurang efektif, akhirnya Turki dan Uni Eropa sepakat untuk memperbaharui kerja sama dalam bentuk EU-Turkey Statement (Kurniawan, 2019).

Perjanjian EU-Turkey Statement merupakan kerja sama yang didasari oleh kesamaan kondisi dalam menghadapi arus kedatangan pengungsi yang tidak teratur dan terus meningkat dan sehingga menyebabkan krisis yang berdampak pada Turki dan Uni Eropa (Kurniawan, 2019). Pada tanggal 7 Maret 2016, Turki menyatakan setuju untuk rencana pengembalian cepat semua migran yang tidak membutuhkan perlindungan internasional dan migran ilegal yang menyeberang dari Turki ke Yunani (European Union, 2016).

Banyak warga Suriah dari gelombang pengungsi pertama melakukan perjalanan ke Eropa, tetapi mulai tahun 2016 akses ke Eropa ditutup. Pada Maret 2016, Turki dan UE melakukan tawar-menawar yang mana Ankara berjanji untuk menahan arus pengungsi ke arah barat dengan imbalan pendanaan untuk mendukung warga Suriah di Turki. Akan tetapi kebutuhan pengungsi Suriah di Turki terutama bagi generasi muda pengungsi Suriah sudah melampaui batas sumber daya yang telah dialokasikan untuk memenuhinya dan akan terus bertambah dikarenakan jumlah pengungsi muda sebanyak 50% dari total warga Suriah di Turki (International Crisis Group Europe Report, 2019).

Menurut studi Dewan Atlantik pada Oktober 2018, mengutip angka dari kementerian luar negeri Turki dalam bulan Agustus, sekitar 345.000 Suriah telah lahir di Turki sejak 2011 (Laura & Juliette, n.d.). Otoritas Turki memproyeksikan bahwa pada tahun 2028 akan ada sekitar lima juta warga Suriah di Turki, kebanyakan dari mereka berusia di bawah delapan belas tahun (Sarioğlu, 2018). Meskipun perbatasan ditutup, jumlah pengungsi bisa bertambah lagi jika kesepakatan September 2018 antara Ankara dan Moskow yang mencegah pelanggaran pemerintah Suriah yang terjadi di Idlib terurai, dan bahkan lebih banyak warga Suriah melarikan diri. Dapat dipastikan, beberapa warga Suriah akan kembali rumah. Menurut Kementerian Dalam Negeri, terhitung tanggal 31 Desember 2018, sekitar 294.480 warga Suriah sudah melakukannya. Akan tetapi pemerintah tahu bahwa kondisi ini akan mungkin terjadi bukan sebagai pertanda pengembalian missal (International Crisis Group Europe Report, 2019).

Kebijakan Turki dalam merepatriasi pengungsi Suriah berawal dari usaha Turki dalam membantu melawan pihak kurdi dengan melakukan *Operation Peace Spring* pada bulan oktober 2019. Menurut Kementrian Pertahanan Turki menyebutkan sekitar 70 keluarga yang terdiri dari 295 orang yang telah melakukan perjalanan untuk kembali ke Suriah (“Turki Akan Tempatkan Satu Juta Pengungsi Di Lokasi Serangan Suriah,” 2019). Dampak dari kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah terlihat dari Eropa yang merasa dihantui arus pengungsi yang datang. Kebijakan Turki untuk mengizinkan pengungsi Suriah memasuki Eropa ini menjadikan permasalahan di negara perbatasan seperti Yunani. Ketegangan hubungan terlihat antara Turki dan Yunani. Kondisi ini disebabkan oleh ketidakmampuan Turki untuk menampung pengungsi lebih lama lagi terlebih dikarenakan serangan mematikan terhadap pasukan Turki di Idlib, kawasan utara Suriah, di mana sekitar 33 tentara Turki terbunuh dalam pengeboman di Idlib (Aditya, 2020).

• **Hambatan Ekonomi yang Terjadi Antara AS-Turki**

Kerjasama Turki dengan Amerika Serikat telah terjalin sejak bergabungnya Turki dengan NATO. Turki mulai mencari arah kebijakan luar negeri yang independen sejak bergabung dengan NATO pada tahun 1952 yang didorong oleh pertimbangan geopolitik dan ekonomi. Pada awalnya Turki

memiliki ketergantungan dengan Amerika Serikat dan NATO dalam kerja sama pertahanan, perdagangan dan investasi dengan negara Eropa, dan impor energi dengan Rusia dan Iran (Jim & Thomas, 2020).

Ketegangan Turki dengan Amerika Serikat juga terlihat dalam penyelesaian konflik Suriah. Adanya kekhawatiran AS dengan Tindakan Turki yang melakukan operasi militer melawan, AS sempat memberikan sanksi terhadap beberapa menteri cabinet Turki pada Oktober 2019 akibat serangan bersenjata Turki terhadap YPG/SDF di Suriah walaupun telah dicabut dibulan yang sama. Salah satu media menyebutkan bahwa adanya pengurangan kerja sama antara AS- Turki melawan PKK sebagai tanggapan atas operasi militer Turki pada Oktober 2019 tersebut (Humeyra & Phil, 2020).

Pada Oktober 2019, militer Turki menyerang beberapa daerah yang dikuasai SDF di timur laut Suriah setelah Presiden Trump memerintahkan penarikan Pasukan Khusus AS menyusul panggilan telepon dengan Presiden Erdogan. Tujuan yang dideklarasikan dari apa yang disebut Turki Operasi Mata Air Perdamaian (OPS) akan menjadi target “Teroris”(YPG dan ISIS) dan menciptakan “zona aman” untuk kemungkinan pemulangan dari beberapa dari sekitar 3,6 juta pengungsi Suriah di Turki. Operasi Turki ini dilakukan terhadap sebagian besar pasukan milisi Suriah terdiri dari sebagian besar lawan Arab Sunni dari Suriah pemerintah. Perebutan wilayah Turki dari SDF selama OPS memisahkan dua yang paling signifikan Daerah kantong mayoritas Kurdi di Suriah utara, memperumit aspirasi otonomi Kurdi Suriah. Turki kemudian mencapai kesepakatan dengan Amerika Serikat dan Rusia yang mengakhiri pertempuran, menciptakan zona penyangga antara Turki dan YPG, dan mengizinkan Turki untuk secara langsung pantau beberapa area di perbatasan.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang dilakukan penulis menggunakan konsep perubahan kebijakan luar negeri dari Spyros Blavoukos dan Dimitris Bourantonis didapati bahwa dari tiga parameter yang menjadi faktor pendorong terjadinya perubahan kebijakan, hanya dua parameter yang penulis temukan yang menjadi motif perubahan kebijakan Turki merepatriasi pengungsi Suriah, yaitu domestic structural parameter dan international structural parameter. Berbagai kondisi yang dialami Turki baik dari faktor domestik maupun internasional menjadikan Turki menunjukkan perubahan sikap terhadap penanganan pengungsi yang awalnya cenderung akomodatif menjadi rencana pemulangan pengungsi pada tahun 2019. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Turki tersebut dapat dilihat dari table berikut.

Tabel 1. Hasil analisis faktor pendorong perubahan kebijakan luar negeri Turki merepatriasi pengungsi Suriah

Faktor Pendorong Perubahan Kebijakan Luar Negeri	Temuan
Faktor Domestik	
Perubahan Sistem Pemerintahan Parlemerter kepada Presidensial	<ul style="list-style-type: none"> • Menghilangkan kekebalan parlementer • Menurunnya kualitas institusi kurangnya objektivitas dan netralitas terhadap politik • Meningkatnya jumlah emigrasi dan kaburnya kapitalis.
Penurunan Pengaruh AKP dalam Masyarakat Turki	<ul style="list-style-type: none"> • Anggota partai tidak bisa lagi mengungkapkan kritik dihadapan public • Menurunnya kepercayaan publik terhadap partai AKP pada pemilu 2019.
Sentimen Negatif Masyarakat Turki Terhadap Pengungsi	<ul style="list-style-type: none"> • 70% masyarakat Turki menginginkan kebijakan yang lebih ketat terhadap pengungsi Suriah yang ada di Turki, bahkan menginginkan pemulangan warga Suriah. • Jaringan kriminal akan menjanjikan sekitar 200 USD per hari untuk mengangkut barang dan orang secara illegal melintasi perbatasan. • Pengungsi menyebabkan sekitar 3,5 juta warga Turki yang menganggur.
Faktor Internasional	
Gesekan Hubungan Turki-Rusia dalam Penyelesaian Konflik Suriah	Kerja sama Turki-Rusia dalam konflik Suriah mulai mengalami perselisihan sejak Agustus 2016 yang mendorong kedua negara melakukan genjatan senjata dan mengoordinasikan kekuatan militer mereka di Suriah.
Degradasi Komitmen Kerja sama Antara UE-Turki dalam Menyelesaikan Permasalahan Pengungsi	Kurangnya pendanaan UE terhadap pengungsi, karena generasi muda pengungsi Suriah sudah melampaui batas sumber daya yang telah dialokasikan untuk memenuhinya dan akan terus bertambah.
Hambatan Ekonomi yang Terjadi Antara AS-Turki	Turki diperkirakan mengalami resesi pada tahun 2019 dengan pengerutan ekonomi sebesar 4%, inflasi yang melonjak naik hingga 12%, dan nilai Lira yang melemah 7,30 terhadap USD.

Sumber: Diolah penulis, 2021

Dari tabel di atas menunjukkan bahwa terjadinya perubahan pemerintah Turki dalam merespon pengungsi Suriah disebabkan oleh dua faktor utama yaitu domestik dan internasional. Pada faktor domestik peran dari perubahan sistem pemerintahan dari parlementer ke presidensial yang dilakukan Turki menjadi awal perubahan kondisi dari internal pemerintah Turki itu sendiri. Terlihat pada tabel menunjukkan adanya penurunan kekuatan dari segi parlemen, birokrasi, bahkan sampai pada kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap partai AKP yang sedang mendominasi pemerintahan. Hal lain juga dipengaruhi oleh respon masyarakat Turki dalam menanggapi masuknya pengungsi Suriah di tengah masyarakat. Dari faktor internasional terlihat bahwa adanya gesekan hubungan antara Turki dengan Rusia yang ditandai dengan gencatan senjata di Suriah, selanjutnya adanya degradasi hubungan antara Turki dengan Uni Eropa yang dilihat dari kurangnya pendanaan yang diberikan Uni Eropa dalam menangani pengungsi di Turki dikarenakan jumlah pengungsi yang terus bertambah dan yang terakhir berhubungan dengan Amerika Serikat, di mana keuangan Turki mulai mengalami penurunan dilihat dari turunnya nilai Lira terhadap Dolar AS. Kondisi tersebut yang akhirnya menjadi alasan Turki mengubah kebijakannya terhadap pengungsi yang awalnya cenderung akomodatif berubah menjadi rencana repatriasi pengungsi Suriah.

DAFTAR PUSTAKA

Book chapter

Dalacoura, K. (2017). A NEW PHASE IN TURKISH FOREIGN POLICY: EXPEDIENCY AND AKP SURVIVAL. In *Future Notes No.4, Middle East and North Africa Regional Architecture: Mapping Geopolitical Shifts, regional Order and Domestic Transformations* (pp. 2–3).

Journal Article

Amin, M. (2014). Pengaruh Adalet Ve Kalkinma Partisi (AKP) Dalam Transformasi Peta Politik di Turki. In *Right Jurnal Agama Dan Hak Azazi Manusia*, 4, No.1, 140.

Andrea, O. (2017). EU-Turkey Cooperation in Migration Matters: A Game Changer in A Multi-Layered Relationship? *Clear Papers, Centre For The Law Of EU External Relations*, 7.

Arslan, A. (2005). The Evaluation of Parliamentary Democracy in Turkey and Turkish Political Elites. *Historia Actual Online*, No.5, 137.

Atika, G. (2020). Kepentingan Turki Terhadap Pengungsi Suriah Studi Kasus Tahun 2011-2015. *Repository UMY*.
[http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2772/e.BAB I.pdf?sequence=5&isAllowed=y.%0A](http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/2772/e.BAB.I.pdf?sequence=5&isAllowed=y.%0A)

Brussels II Conference Document. (2018). *Assistance to Syrian refugees in Turkey*.

David, L. G. (2018). Geopolitical Imaginaries in Russian Foreign Policy: The Evolution of 'Greater Eurasia'. *Europe-Asia Studies*, 70:10, 12–37.

Dokumen Repository UMY. (n.d.). *bab ii dinamika sejarah sistem politik Turki-UMY Repository*.
<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/11095/BAB II.pdf?sequence=6&isAllowed=y.%0A>

Duygu, S. B. (2000). Turkish-Russian Relations: The Challenges of Reconciling Geopolitical Competition with Economic Partnership. *Turkish Studies*, 1:1, 59–82.

Emel, D. P. (2018). Impact of the transnationalization of the Syrian civil war on Turkey: conflict spillover cases of ISIS and PYD-YPG/PKK. *Cambridge Review of International Affairs*, 12–37.

Humeyra, P., & Phil, S. (2020). Exclusive: U.S. halts secretive drone program with Turkey over Syria incursion. *Reuters*.

- Jamzuri, M. (2017). Kebijakan Ekonomi Politik Dalam Krisis Ekonomi Negara Turki (Studi Terhadap Kebijakan Ekonomi Pemerintahan Partai AKP (Adalet Ve Kalkinma Partisi) Dalam Menanggulangi Krisis Ekonomi Negara 2002-2012). *Jurnal Middle East and Islamic Studies*, 4, 81–94.
- Jim, Z., & Thomas, C. (2020). Turkey: Background and U.S. Relations In Brief. *Congressional Research Service*, 2–4.
- Kostem, S. (2018). The Political Economy of Turkish-Russian Relations: Dynamics of Asymmetric Interdependence. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 23:2, 10–32.
- Kurniawan, Y. H. (2019). *Dinamika Hubungan Kerja sama Antara Turki Dengan Uni Eropa Dalam Menangani Pengungsi Suriah Tahun 2016-2017*. <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/31357>
- Laura, B., & Juliette, T. (n.d.). Toward Long-Term Solidarity with Syrian Refugees? Turkey's Policy Response and Challenges. *Atlantic Council*.
- Rofii, S. (2009). *Partai AKP dan Ideologi Islam di Turki Modern (2001-2007)*.
- Rofii Sya'roni, M. (2017). Potret Diplomasi Turki Menuju Keanggotaan Tetap Uni Eropa. *Jurnal Interdependence*, 5, 86–93.

Webpage with author

- Human Rights Watch. (2017). *Turkey Event of 2017*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/turkey>

Newspaper article

- Aditya, I. J. (2020). ak Kuat Menampung, Turki Izinkan Pengungsi Suriah Menuju Eropa. *Kompas.Com*.