

# ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI TURKI TERHADAP KERJASAMA TURKI DAN EROPA MENGENAI PENGUNGGSI SURIAH

**Eka Noermanita R.**

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur  
Jl. Raya Rungkut Madya, Gunung Anyar, Surabaya, Indonesia

e-mail: [ekanita27@gmail.com](mailto:ekanita27@gmail.com)

## ABSTRACT

*The whole influx of Syrian immigrants and refugees, emerge the awareness and building securitization of European Union countries to anticipate the problem by creating cooperation with Turkey through EU-Turkey Joint Action Plan. In through EU-Turkey Joint Action Plan, Turkey will bring the irregular Syrian Refugee in Greek to their territorial and EU will plan to boost financial aid about €1 billion in 2015-2016 period and estimated reach about €3 billion at the end of 2018. EU promises to give the visa liberalization and the most importance is EU will open talks again about Turkey Accession. Furthermore, what EU gives to Turkey is applied as strategy in order to prevent the massive influx of refugees to reach EU countries border. This paper would use the national interest concept, Rational Model Actor (RMA) and Strukturalism to analyze the Turkey immigration policy towards EU-Turkey Joint Action Plan.*

**Keywords:** *European Union, Turkey, Joint Action Plan, Foreign Policy, Syrian Refugee*

*Sebagai hasil dari konflik yang terjadi di Suriah, setidaknya terdapat 4 juta penduduk Suriah yang berpindah untuk mendapatkan keamanan ke negara-negara terdekat dari Suriah seperti Turki dan Negara-negara yang berada di Eropa. Berdasarkan Data Statistik UNHCR, setidaknya terdapat 74.502 pengungsi Suriah yang telah sampai di Yunani dan akan di prediksi akan meingkat jumlahnya dari waktu ke waktu. Dengan banyaknya imigran dan pengungsi yang masuk ke wilayah Eropa, menciptakan kekhawatiran tersendiri terhadap konsekuensi yang disebabkan oleh adanya jumlah pengungsi yang banyak tersebut. Oleh karena itu, Uni Eropa bekerja sama dengan Turki untuk mananggulangi masalah atau krisis pengungsi Suriah melalui EU-Turkey Joint Action Plan. Dalam perjanjian tersebut, Turki akan bersedia untuk membawa kembali pengungsi irregular yang berada di Yunani untuk dibawa di ke Turki. Sebagai balasannya, Uni Eropa akan memberikan bantuan finansial sebesar 3 milyar, memberikan pembebasan visa dan pembahasan kembali mengenai akses Turki sebagai anggota Uni Eropa. Selanjutnya, paper ini akan menggunakan konsep kepentingan nasional, Rational Model Actor (RMA), dan Strukturalisme untuk menganalisis kebijakan Turki dengan Uni Eropa mengenai penanganan krisis pengungsi Suriah.*

**Kata Kunci:** *Uni Eropa, Turki, Joint Action Plan, Kebijakan Luar Negeri, Pengungsi Suriah*

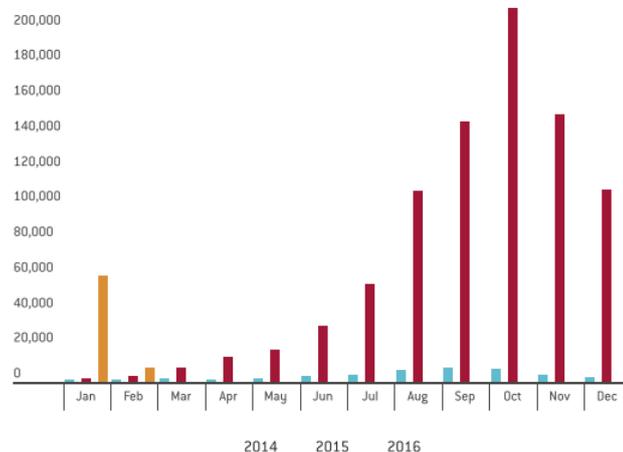
## Pendahuluan

Peristiwa *Arab Spring* pada tahun 2011 telah memberikan *domino effect* terhadap stabilitas kawasan Timur Tengah yang terjadi di beberapa negara seperti Tunisia, Libya, Mesir dan Suriah. Setelah rezim otoriter di Mesir dan Tunisia berhasil dijatuhkan, selanjutnya hal tersebut menjalar ke negara Suriah yang terjadi pada Maret 2011 yang ingin menjatuhkan rezim Bashar Al-Assad. Adanya inisiasi oleh oposisi tersebut selanjutnya dimobilisasi dengan adanya pembentukan beberapa faksi seperti dewan nasional Suriah (*Syrian National Council*) dan faksi militer seperti *Free Syrian Army* (FSA) guna untuk melawan rezim militer milik Assad. Pertentangan tersebut dilanjutkan dengan beberapa aksi kekerasan dan pemberontakan massal hingga mengakibatkan 9000 jiwa mati selama satu tahun pertama terjadinya pemberontakan tersebut (Rózsa, 2012).

Peristiwa pemberontakan tersebut telah menarik perhatian dunia untuk mencoba intervensi, invasi hingga memberikan mediasi untuk mencoba menyelesaikan persoalan. Namun hal tersebut tidak dapat membuat pemberontakan yang terjadi berhenti dan yang terjadi adalah sebaliknya. Kondisi tersebut didukung dengan munculnya suatu organisasi terorisme yang juga bersamaan mengaku sebagai suatu negara dan biasa disebut dengan *Islamic State* atau ISIL Dengan intensitas aksi pemberontakan terhadap rezim dan perlawanan terhadap ISIL yang tinggi mengakibatkan rusaknya infrastruktur serta banyak korban meninggal, luka-luka dan kehilangan tempat tinggal. Hal tersebut menjadi latar belakang sekitar empat juta orang berbondong-bondong untuk meninggalkan negaranya dengan melakukan migrasi ke negara-negara tertangga seperti Turki, Libanon, Yordania dan sebagian negara-negara di Eropa dalam upaya untuk bertahan hidup.

Berdasarkan data statistik *United Nations High Commission for Refugees* (UNHCR) tahun 2016, mengatakan bahwa terdapat setidaknya 4.6 juta pengungsi Suriah yang tersebar di Mesir, Irak, Yordania, Libanon, Turki dan Afrika Utara. Namun, dari beberapa negara tersebut Turki yang paling banyak menampung pengungsi yaitu berjumlah sekitar 1.6 juta pengungsi. Selain negara-negara tersebut, pengungsi Suriah juga banyak yang tiba di negara-negara Eropa. Yunani sejauh ini menerima 74.502 pengungsi Suriah, hal tersebut dapat di prediksi akan tetap terjadi lonjakan jumlah pengungsi yang akan tiba di tepi laut Yunani.

**Gambar 1. Statistik Kedatangan Pengungsi Suriah di Yunani**



Sumber: UNHCR Data Statistic, 2016

Terlihat dari data statistik di atas bahwa dari tahun ke tahun, kedatangan pengungsi Suriah di Yunani meningkat dengan jumlah yang pesat mencapai 200.000 ribu jiwa pada Oktober tahun 2016. Dari sekian jumlah pengungsi yang tiba, hanya sedikit yang menetap di Yunani. Hal tersebut dikarenakan aplikasi pengajuan suaka oleh pengungsi diterima oleh negara-negara Uni Eropa termasuk Norwegia dan Switzerland. Pada Desember 2015, setidaknya terdapat 600.000 umlah pengungsi yang diterima. Diantara negara-negara Uni Eropa yang lain, Jerman dan Swedia menerima setidaknya menerima lebih dari separuh aplikasi pengungsi. Sedangkan negara lain seperti Hungaria, Austria, Belanda, Denmark, dan Bulgaria menyerap setidaknya 30% dari jumlah pengungsi. Hal tersebut terjadi karena bagi imigran ataupun pengungsi, Yunani hanya sebagai “gerbang masuk” untuk sampai ke negara-negara Eropa yang lain dengan melalui rute Balkan yang mengantarkan pengungsi ke Austria, Serbia, Macedonia, Kroasia dan lain negara Eropa yang lainnya.

Meskipun hanya sebagai negara “transit” pengungsi, namun hal tersebut juga menjadi problematika bagi Yunani, hal tersebut diakibatkan oleh jumlah pengungsi yang banyak dan dengan kata lain proses relokasi juga akan membutuhkan waktu yang lama. Berdasarkan data yang diperoleh dari Dewan Komisi Uni Eropa, pada tahun 4 Februari 2016, terdapat sejumlah 279 pengungsi dari Italia dan 202 pengungsi dari Yunani yang direlokasi ke Perancis dan Finlandia sebagai negara penerima. Jika skema waktu relokasi demikian, akan membutuhkan waktu sekitar 100 tahun untuk proses relokasi pengungsi sepenuhnya. Hal tersebut menjadi problematika sendiri karena meskipun pengungsi diterima dengan baik di Yunani, namun Yunani merupakan salah satu negara di Uni Eropa yang memiliki performa ekonomi yang kurang disebabkan oleh krisis finansial beberapa tahun yang lalu. Hal demikian, diperparah dengan banyaknya pengungsi ilegal yang datang dengan jumlah yang besar. Oleh karena itu cara alternatif untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah Uni Eropa harus cepat tanggap dalam mengatasi permasalahan krisis pengungsi tersebut dengan melakukan kerja sama dengan Turki.

Turki merupakan salah satu negara tetangga dari Suriah yang menerima jumlah pengungsi terbesar dengan total 2.6 juta pengungsi jika dibandingkan negara-negara tetangga yang lain seperti Libanon dan Yordania (UNHCR, 2016). Hal tersebut menjadikan peranan Turki menjadi sangat penting, karena Turki tidak hanya menjadi *host country* namun juga menjadi negara transit dari jutaan pengungsi dari beberapa negara seperti Iran, Afghanistan, Pakistan dan dari negara Asia yang lainnya hingga sampai pada tahun 2015, Turki menerima gelombang pengungsi dari Suriah dengan jumlah yang tidak di prediksi sebelumnya. Hal itu membuat Turki juga menjadi negara transit bagi pengungsi Suria untuk selanjutnya pindah ke negara-negara di Eropa.

Turki mempunyai kebijakan *open door policy* terhadap pengungsi Suriah sejak Maret 2011. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa Turki akan menyediakan “*temporary protection*” dalam kerangka kerja sistem penerimaan suakanya yang ditujukan kepada pengungsi Suriah. *Temporary protection* mengisyaratkan bahwa pengungsi selanjutnya akan dipindahkan ke negara ketiga segera mungkin (Corabattir 2015 dalam Csicsismann 2016).

Meskipun Turki mencoba membuat regulasi dan sistem legal yang sesuai dengan standar penyediaan pengungsi dan bahkan sistem perlindungan berupa infrastruktur yang berkembang dari tahun ke tahun, namun hal tersebut masih

dapat dikatakan gagal dalam memenuhi kriteria dengan norma-norma yang berlaku dengan kebutuhan pencari suaka (Csicisman, 2016)

Selain itu, usaha yang dilakukan Turki untuk menampung para pencari suaka adalah dengan membuat tenda-tenda pengungsian baru. Namun tetap saja hal tersebut tidak memenuhi kebutuhan karena jumlah pengungsi yang terus meningkat. Terdapat total pusat tenda pengungsian yang sudah memenuhi standar, namun realitasnya hal tersebut hanya menampung sejumlah 15% dari total pengungsi seluruhnya dengan kata lain terdapat total 260.000 pengungsi Suriah yang memperoleh akses sedangkan yang lain tidak mendapatkannya (Elman 2015 dalam Csicisman 2016). Dengan adanya keterbatasan tempat penampungan, harapan, akses kesehatan, akses pendidikan dan lain sebagainya membuat pengungsi tersebut lebih memilih untuk meninggalkan Turki dan menuju ke Eropa untuk mencari kehidupan yang lebih baik.

### ***EU-Turkey Joint Action Plan Towards Syrian Refugees***

Kebijakan *open door policy* yang diinisiasi oleh Turki terhadap penerimaan 2.6 juta pengungsi dari Suriah telah mendapatkan banyak apresiasi dari negara-negara lainnya. Hal tersebut kontras dengan apa yang dilakukan oleh Uni Eropa dimana lebih memilih untuk mengabaikan tentang adanya krisis kemanusiaan tersebut dan diperparah dengan kebijakan pemerintah yang ketat terhadap masuknya imigran dan pengungsi ke daerah teritorialnya (İçduygu, 2016). Hingga sampai pada pertengahan tahun 2015 dimana terdapat peristiwa ketika para pengungsi tersebut menderita dan berjuang di wilayah perbatasan Eropa. Terutama saat terdapat peristiwa Aylan Kurdi, salah satu anak dari pengungsi Suriah yang ditemukan meninggal dalam perjalanan menuju Yunani. Selain itu, hal tersebut juga didukung dengan banyaknya imigran dan pengungsi ilegal yang telah sampai di daerah Yunani dan Italia. Adanya alasan tersebut membuat Uni Eropa ingin bekerja sama dengan Turki untuk mengatasi krisis pengungsi Suriah.

Pada 29 November 2015, Uni Eropa dan Turki mengadakan suatu pertemuan untuk membahas permasalahan krisis pengungsi ilegal yang berada di Yunani. Selanjutnya, tanggal 5 Oktober 2015 Dewan Komisi Uni Eropa merumuskan beberapa rencana dan konsep yang akan diimplementasikan oleh kedua belah pihak. Dalam kesepakatan atau perjanjian tersebut terdapat tiga poin penting yang harus dilakukan oleh Uni Eropa yaitu: (1) Memberikan bantuan berupa finansial; (2) Uni Eropa akan memberikan pembebasan visa terhadap warga nasional Turki untuk memasuki wilayah Schengen; (3) Dan membuka kembali negosiasi proses akses Turki yang sebelumnya terhenti sejak tahun 2006 dikarenakan adanya krisis Cyprus (Benvenuti, 2017). Upaya-upaya yang dilakukan oleh Uni Eropa tersebut adalah sebagai strategi untuk mengurangi bahkan mencegah arus masuk pengungsi Suriah dengan mengusahakan agar pengungsi Suriah tersebut akan berada di wilayah teritori Turki dan sebagai "imbalan" nya, Uni Eropa menyediakan sejumlah bantuan berupa finansial dan asistensi kemanusiaan ke Turki, mengingat Turki adalah *host country* terbesar dari pengungsi Suriah. Selanjutnya, dalam kesepakatan tersebut Turki akan memindahkan pengungsi ilegal yang berada di Yunani untuk dibawa ke Turki yang selanjutnya untuk melakukan proses identifikasi dan pendataan yang komprehensif terhadap pengungsi tersebut. Selanjutnya, Turki akan memberikan pelayanan fasilitas di berbagai sektor seperti dibangun tenda penungsian, pusat kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya.

### **Analisis Pengambilan Kebijakan Turki mengenai Perjanjian Uni Eropa dan Turki dalam Mengatasi Krisis Pengungsi Suriah**

Dengan segala konsekuensi dan risikonya, Turki menerima kesepakatan dari perjanjian antara Turki dengan Uni Eropa. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa Turki akan menerima lebih banyak jumlah pengungsi yang akan ditampung. Estimasi jumlah pengungsi Suriah yang akan ditampung oleh Turki mencapai 600.000 juta pada musim semi tahun 2016, dan setidaknya jumlah tersebut akan meningkat dari waktu ke waktu (Csicissmann, 2016). Hal itu selanjutnya menjadi tantangan dan ancaman tersendiri bagi keamanan dan stabilitas nasional dalam sektor politik, ekonomi dan sosial bagi Turki.

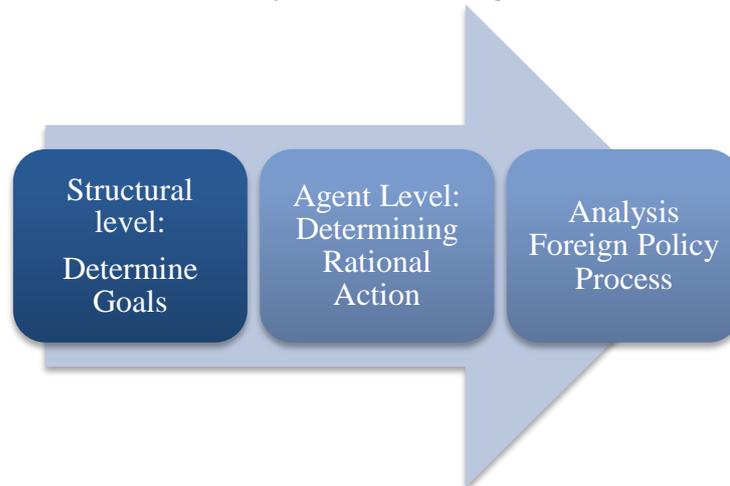
Kebijakan Turki dalam menerima kesepakatan tersebut selanjutnya dapat dianalisis melalui landasan pemikiran *national interest* atau kepentingan nasional. Menurut Kiyono (1969), terdapat dua faktor dalam pembentukan ide mengenai kepentingan nasional. Pertama, tujuan, motivasi dan cita-cita yang dirumuskan berdasarkan pemikiran rasional. Kedua, kepentingan nasional tersebut selanjutnya bersifat berubah-ubah menyesuaikan potensi dan situasi pada waktu tertentu. Selain itu, menurut Clausewitz kepentingan nasional dijadikan sebagai motivasi untuk bertahan hidup dan makmur. Sedangkan Frankel menggunakan kepentingan nasional untuk menjelaskan perilaku suatu negara yang dimanifestasikan dalam bentuk kebijakan luar negeri. Menurut Jutta Weldes, terdapat dua fungsi dari kepentingan nasional yaitu sebagai acuan untuk mengetahui tujuan dari suatu kebijakan yang dirumuskan dan yang akan diimplementasikan setelahnya. Kedua, kepentingan nasional selanjutnya dapat berperan besar untuk melegitimasi tindakan yang dilakukan oleh suatu negara. Selain *national interest*, analisis kebijakan luar negeri Turki mengenai kerja sama dengan Uni Eropa dalam mengatasi krisis Suriah juga dapat dijelaskan melalui pendekatan *Rational Actor Models* (RAM) dimana hal tersebut digunakan untuk menjelaskan perilaku pembuat atau perumusan kebijakan. RAM sebagai alat digunakan untuk mencari kemungkinan keluaran apa yang akan diperoleh dan *events*. Hudson (2015) sendiri mendefinisikan *events* terdiri dari penjabaran apa yang terjadi beserta alasannya. Dengan kata lain, *events* dapat didefinisikan sebagai pokok utama dari analisis dari RAM itu sendiri. Dalam teori tersebut selanjutnya dapat diasumsikan bahwa setiap pilihan yang diambil merupakan hasil dari beberapa prosedur yang rasional. Dan aksi tersebut selanjutnya merupakan hasil dari kalkulasi yang dilakukan secara hati-hati.

Dalam menggunakan RMA, setidaknya terdapat empat tahapan dalam proses pengambilan keputusan, yaitu: (1) Langkah yang pertama adalah mengidentifikasi masalah; (2) Selain membuat tujuan dan perilaku pokok yang akan dicapai, namun menjadi penting juga untuk membuat beberapa pilihan alternatif yang selanjutnya diurutkan sesuai dengan kemungkinan dampak positif yang dianggap lebih menguntungkan; (3) Selain mempertimbangkan pilihan yang terbaik, RMA juga akan mempertimbangkan untuk memilih mana yang mempunyai konsekuensi yang lebih kecil; (4) Pada akhirnya, tindakan RMA ini dalam mengambil keputusan ialah dengan memilih keuntungan maksimal dengan konsekuensi sekecil-kecilnya. (Heywood, 2014)

Kerangka pemikiran RAM merupakan pendekatan yang dapat mempermudah mengidentifikasi tujuan di tengah konstelasi politik internasional yang rumit karena dapat menjelaskan perilaku atau motif suatu negara dibalik kebijakan yang telah dikeluarkan. Selanjutnya RMA ini juga dapat dihubungkan dengan

perspektif strukturalisme yang memandang bahwa kebijakan luar negeri suatu negara dapat dirumuskan oleh tingkatan atau stratifikasi sistem dunia (Shahryarifar, 2016). Dari Gambar 2 tersebut dapat dinyatakan bahwa struktur sistem dunia juga akan mempengaruhi rasionalitas aktor negara dalam merumuskan suatu kebijakan luar negerinya.

**Gambar 2. Konsep *Rational Model Actor* dalam Perumusan Kebijakan Luar Negeri**



Sumber: Shahryarifar (2016:28)

Kedua kerangka pemikiran tersebut dapat menjelaskan tentang motif atau kepentingan Turki dalam rangka kesepakatan dengan Uni Eropa dalam menerima perjanjian untuk bersama-sama menanggulangi krisis pengungsi Suriah yang berada di wilayah perbatasan Eropa, yaitu Yunani dan Italia. Untuk melihat lebih detail tentang kepentingan Turki untuk menerima kesepakatan tersebut dapat dianalisis melalui apa yang didapatkan Turki dalam perjanjian tersebut yang bersifat menguntungkan.

Dalam perjanjian tersebut, Turki bersedia untuk menampung dan membawa kembali pengungsi Suriah ilegal yang sebelumnya sudah sampai di Yunani dengan melewati jalur laut. Hal tersebut dilakukan Turki untuk mengurangi arus pengungsi Suriah yang datang ke wilayah teritorial Eropa. Sedangkan Uni Eropa memberikan 3 hal sebagai imbalannya, yaitu (1) Bantuan Dana; (2) Liberalisasi Visa bagi warga Turki; (3) Pembukaan bab baru bagi akses Turki untuk menjadi negara anggota Uni Eropa.

Berdasarkan Direktur Jenderal Manajemen Migrasi mengatakan bahwa sejak 26 Oktober 2015, pengungsi Suriah yang sudah mendapatkan proteksi di tempat penampungan pengungsi berjumlah 2.758.409 jiwa. Hal tersebut membuat Turki harus menghabiskan banyak dana untuk menyediakan kebutuhan pokok pengungsi tersebut. Secara resmi, Turki telah menghabiskan anggaran dana sebanyak €6.5 milyar sejak tahun 2011, bahkan dengan jumlah demikian nominal tersebut masih belum tercukupi semuanya. Nominal yang seharusnya dapat mencukupi kebutuhan para pengungsi adalah sebesar €6.7 milyar per tahunnya. Menghabiskan dana dengan nominal tersebut adalah sesuatu yang berat. Oleh karena itu, Turki sebagai *host country* terbesar untuk pengungsi juga membutuhkan dana bantuan dari negara dan komunitas internasional yang lain. Dalam perjanjian tersebut, Uni Eropa berencana memberikan bantuan sebesar €

3 bn yang selanjutnya akan digunakan untuk mendukung fasilitas penampungan pengungsi Suriah di Turki. Hal tersebut dilakukan oleh Uni Eropa untuk mengurangi arus masuknya imigran dan pengungsi ke wilayah Uni Eropa dengan membuat pengungsi tetap berada di Turki.

Hal kedua yang didapatkan oleh Turki melalui kesepakatan tersebut adalah Uni Eropa akan memberikan liberalisasi visa terhadap warga Turki untuk bebas memasuki wilayah Schengen untuk beberapa waktu yang telah ditentukan sebelumnya seperti 90-180 hari. Sebelumnya, Uni Eropa dan Turki telah membuat kesepakatan tentang liberalisasi visa pada 16 Desember 2013. Namun, untuk mendukung kinerja kerja sama antar keduanya untuk mengatasi isu pengungsi Suriah, keduanya setuju untuk mempercepat penerapannya pada pertemuan Uni Eropa dan Turki yang dilaksanakan pada tanggal 29 November 2015.

Negosiasi mengenai liberalisasi visa merupakan isu yang krusial bagi Turki. Karena hal tersebut menurut dari beberapa publik opini yang beredar, Eropa merupakan wilayah strategis dan oportunistis yang akan memberi mereka keuntungan. Selain itu, negosiasi dalam hal liberalisasi visa dapat dihubungkan dengan “satu langkah lebih dekat” dalam proses akses masuk Turki menjadi anggota dari Uni Eropa. Untuk memberikan kebebasan visa untuk masuk ke daerah Schengen, Uni Eropa telah menyediakan *72 Criteria* berupa persyaratan-persyaratan apa saja yang harus dipenuhi oleh Turki untuk dapat mendapatkan tiket bebas masuk wilayah Schengen.

Hal ketiga yang didapatkan oleh Turki dalam kesepakatan tersebut adalah, Uni Eropa menyanggupi untuk membuka kembali pembahasan akses Turki ke Uni Eropa. Sebenarnya, akses Turki ke Uni Eropa sudah berlangsung dalam waktu yang cukup lama. Prospek bergabungnya Turki ke dalam Uni Eropa dapat diketahui sejak tahun 1963 dimana Turki dan EEC (*European Economic Community*) menandatangani kerjasama dagang antar keduanya. Pada tahun 1987, Turki menyerahkan beberapa persyaratan untuk menjadi anggota tetap EEC. Namun, sayangnya pada tahun 1989, permintaan untuk menjadi anggota ditolak oleh Komisi Eropa dikarenakan pada saat itu Turki tidak menerapkan demokrasi dalam sistem politiknya. Selanjutnya, prospek Turki menjadi anggota tetap mulai menemukan kejelasan pada tahun 1996 dimana Turki bergabung dalam protokol *custom union* dimana perpindahan barang dan jasa mempunyai tarif yang sama dengan negara-negara lainnya. Selanjutnya kesepakatan tersebut juga mengurangi hambatan administratif dan finansial seperti penarikan tariff pajak dan lain sebagainya. Dengan bergabungnya Turki dalam kesepakatan tersebut menandai adanya hubungan yang lebih intensif dan memasuki tingkatan kerja sama ke dalam tingkatan yang lebih tinggi dalam bentuk integrasi ekonomi. Namun meskipun demikian, proses akses Turki tidak kunjung dimulai hingga pada tahun 1997 Dewan Uni Eropa memutuskan bahwa Turki masih belum memenuhi standar untuk menjadi kandidat untuk menjadi negara anggota Uni Eropa. Perlakuan Uni Eropa tersebut berbeda dengan negara-negara lain seperti negara pecahan Uni Soviet, Cyprus dan Malta yang mengalami proses akses yang jauh lebih mudah jika dibandingkan dengan proses akses Turki.

Agar pembahasan proses akses Turki ke Uni Eropa di mulai kembali, Turki harus memenuhi kriteria *Copenhagen* yang secara sederhana meliputi mempunyai sistem ekonomi yang melegalkan adanya *free trade*, memiliki sistem politik berdasarkan asas demokrasi, dan mengimplementasikan nilai-nilai *human rights*

atau hak asasi manusia seperti mentolerir adanya perbedaan, minoritas dan lain sebagainya. Selain itu, Turki juga di sarankan untuk menyelesaikan permasalahan antara Turki, Cyprus dan Yunani (Tocci, 2014)

Pada tahun 2001, akselerasi akses Turki dimulai kembali seiring berjalannya beberapa revolusi yang dikenal sebagai “silent-revolution”. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya pembukaan perbincangan akses Turki oleh Dewan Copenhagen Uni Eropa pada Desember 2004 yang memutuskan bahwa Turki sudah cukup memenuhi kriteria politik dan masuk ke tahap selanjutnya pada Oktober 2005.

Setelah melewati beberapa tahun untuk proses akses, pada pertengahan tahun 2014 hanya 14 dari 35 bab yang telah dibuka. Pada proses veto yang dilakukan oleh Dewan Uni Eropa, Perancis dan Republik Cyprus pada bab *acquis communautaire* mengalami kebekuan negosiasi pada bab-bab selanjutnya.

Tabel 1. Menunjukkan adanya perbandingan proses akses Turki dengan negara lain, terutama negara-negara dari pecahan Uni Soviet yang sekarang menjadi bagian wilayah Eropa Timur.

**Tabel 1. Perbandingan Proses Akses Turki dengan Negara Lain**

	Spain	Austria	Poland	Turkey	Croatia
Application submitted	1977	1989	1997	1987	2003
Commission Opinion	1978	1989	1997	1989	2004
Candidate status	1978	1989	1997	1999	2004
Accession talks start	1978	1993	1998	2005	2005
Accession talks end	1985	1994	2003	-	2013
Accession	1986	1995	2004	-	2013

Sumber: Tocci (2014)

Perbedaan tersebut mempunyai latar belakang *national interest* Uni Eropa yang ingin menjadikan negara-negara Eropaa Timur sebagai *buffer-zone* dari Rusia. Hal tersebut juga dilakukan sebagai upaya untuk mengamankan jalur atau impor rute energi dari Rusia ke negara-negara Eropa lainnya.

Selain itu, alasan Turki mengalami proses akses yang sulit juga dapat dilihat dari karakteristik identitas Turki yang tidak sesuai dengan identitas Eropa. Perbedaan tersebut mulai dari agama, ras, suku yang selanjutnya membentuk konstruksi berfikir bahwa Turki memang bukanlah bagian dari identitas Eropa.

Dengan segala faktor-faktor perbedaan identitas dan segala hambatan akses Turki untuk menjadi negara anggota Uni Eropa tersebut, maka persetujuan mengenai Uni Eropa akan membuka kembali tentang diskusi akses Turki sebagai anggota Uni Eropa merupakan kesempatan dan peluang yang strategis bagi Turki untuk membangun kerja sama yang lebih menguntungkan bagi kedua belah pihak. Beberapa keuntungan yang didapatkan dari kesepakatan tersebut menempatkan Turki sebagai aktor yang rasional dengan mengambil keputusan untuk menyetujui dengan menampung jutaan pengungsi Suriah, karena hal tersebut dapat menjadi katalis untuk diterimanya Turki sebagai anggota tetap dari Uni Eropa.

### **Win-Win Set in EU-Turkey Joint Action Plan**

Berdasarkan perspektif rasionalisme, *win-win* dapat di definisikan sebagai adanya persamaan dan keseimbangan dalam berbagi hasil antara satu aktor dan aktor lainnya dalam suatu perundingan atau kesepakatan. Selanjutnya, dalam konteks kesepakatan dalam perjanjian Uni Eropa dan Turki ini juga mempunyai kerangka *win-win set* dimana Uni Eropa dan Turki dapat mencapai tujuan dan kepentingan nasional masing-masing dan bahkan kepentingan dari para pengungsi pun juga dapat tercapai apabila mungkin.

Pengurangan jumlah pengungsi ilegal yang berada di wilayah teritori Eropa merupakan prioritas utama dari kepentingan nasional Uni Eropa. Dan hal tersebut dapat terwujud melalui kerjasama dalam *EU-Turkey Joint Action Plan* karena Turki akan membawa kembali pengungsi Suriah ilegal yang berada di Yunani. Kepentingan nasional Turki yang kedua adalah mengajak negara-negara lain untuk bekerja sama dalam menangani kasus penyelundupan dan penjualan manusia. Hal tersebut merupakan tujuan jangka pendek dari Uni Eropa. Sedangkan tujuan jangka panjang Uni Eropa adalah untuk memangkas akar dari penyebab migrasi. Untuk mencapai tujuan tersebut, terdapat dua cara yaitu: (1) Membangun pembanguana yang berkelanjutan (*sustainable development*) yang terdiri dari pemerintahan yang baik (*good governance*), pengurangan angka kemiskinan, dan fokus terhadap pemberdayaan pemuda dengan menciptakan lapangan pekerjaan. Cara yang kedua adalah dengan menciptakan keamanan dan stabilitas kawasan berupa aksi melawan terorisme, upaya dalam pencegahan konflik serta upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan dan juga upaya untuk menanggulangi konsekuensi atau dampak dari perubahan iklim (Koenig, 2017). Selanjutnya, hal yang akan di dapat apabila bekerja sama dengan Uni Eropa dalam isu ini akan mendapatkan keuntungan berupa: (1) **Material Cost**, keuntungan ini berupa bantuan finansial yang akan diberikan oleh rekan negaranya (termasuk Turki) yang digunakan untuk memfasilitasi kebutuhan pokok pengungsi berupa tenda pengungsian yang layak, bahan pokok makanan, obat-obatan, pendidikan dan lain sebagainya; (2) **Power related**, dengan bekerja sama dengan Uni Eropa, suatu negara tersebut dapat mengakumulasi kekuatan dan kekuasaan secara struktural.

Negara yang bekerja sama dengan Uni Eropa dalam isu ini dapat disebut dengan negara ketiga. Kepentingan nasional pertama dari negara ketiga adalah mempercepat proses akses ke Uni Eropa, seperti yang diterapkan oleh Uni Eropa terhadap kerja samanya dengan Turki. Selain kepentingan nasional negara ketiga, kepentingan dari para pengungsi dan imigran juga dapat terpenuhi yaitu mendapatkan perlindungan dengan legalitas yang sah. Pengungsi juga akan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup.

**Gambar 3. Pemetaan Kepentingan dari Masing-Masing Aktor**



Sumber: Koenig (2017)

Gambar 3. tersebut adalah ilustrasi yang menjelaskan bagaimana kepentingan dari masing-masing aktor dapat terakomodir dari kebijakan *EU-Turkey Joint Action Plan* dalam menanggulangi kasus pengungsi dan imigran Suriah. Oleh karena itu, perjanjian atau kesepakatan ini bersifat *win-win*. Konsep tersebut selanjutnya dapat menjawab bahwa Turki sebagai negara ketiga dalam perumusan kebijakan luar negeri juga mempertimbangkan aspek kepentingan nasional dan pemikiran yang rasional sebagai *Rational Model Actor*. Selain itu, hal tersebut juga menjelaskan bahwa Turki ingin bekerja sama dengan Uni Eropa karena Uni Eropa mempunyai posisi hirarki yang lebih tinggi dalam sistem struktural dunia dibandingkan dengan Turki.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis data yang telah dipaparkan diatas, penulis menyimpulkan bahwa pengambilan kebijakan Turki pada perjanjian *EU-Turkey Joint Action Plan* pada 29 November 2015 dipengaruhi oleh kepentingan nasional, pendekatan *Rational Model Actor* (RMA) dan juga proposisi strukturalisme. Atas pertimbangan dari ketiga eksplanan tersebut, Turki bersedia untuk menerima lebih banyak jumlah pengungsi *irregular* yang berada di wilayah perbatasan Eropa yaitu Yunani dan Italia. Sedangkan apa yang di dapat oleh Turki pada kesepakatan tersebut adalah bantuan finansial, liberalisasi visa, dan pembukaan kembali pembahasan mengenai proses akses Turki menjadi negara anggota Uni Eropa. Ketiga kesepakatan yang akan diterima Turki merupakan kesempatan yang berharga untuk mengkatalis kerja sama antar keduanya dalam berbagai sektor.

## **Daftar Pustaka**

### **Jurnal**

- Rózsa, Erzsébet N. 2012. "The Arab Spring: It's Impact on Region and on The Middle East Conferences", *Academic Peace Orchestra Middle East*, 9/10: 2-11.
- Cavatorta, Francesco. 2012. "Arab Spring: The Awakening of Civil Society. A General Overview", *Dossier*: 75-77
- Csicismann, László. 2016. "The Syrian Refugee Crisis Reconsidered: The Role of EU-Turkey Agreement", *Institute of International Studies Corvinus University, Cojourn* 1:1, 89-95
- Kiyono, Ken. 1969. "A Study on Concept of National Interest of Hans J. Morgenthau: as The Standart of American Foreign Policy . 経営と経済, Nagasaki University: 4
- Shahryarifar, Sadra. 2016. "A Defense on the Prominence of Rational Actor Model within Foreign Policy Analysis". *Khazar Journal of Humanities and Social Sciences* Volume 19, Number 1: 2-4

### **E-book**

- Tocci, Nathalie. 2014. *Turkey and The European Union: A Journey in The Unknown*. . [e-book]. *Brookings: Center on The United States and European Union*. dalam *Turkey-and-The European –Union.pdf/Ebooks* [diakses 1 Mei 2017].

### **Working dan Policy Paper**

- Koenig, Nicole 2017. "The EU's External Policy Migration Policy: Towards Win-Win Partnerships", *Policy Paper No. 190*, 6 April.
- İçduygu, Ahmet and Evin Millet. 2016. "Syrian Refugees in Turkey: Insecure Lives in An Environment of Pseudo Integration". *Global Turkey in Europe Working Paper* 13
- Benvenuti, Bianca. 2017. "The Migration Paradox and EU-Turkey Relations". *IAI Working Papers*, *Instituto Affari Internazionali*