

Externalization of Migration Pada EU-Turkey Refugees Deal: Studi Kasus Program “FRIT” Dalam Mengatasi Migrasi Ireguler Uni Eropa Tahun 2015-2025

Dawud Attho'i¹, Alif Gesang Salim Hanggayuh Mukti², Firsty Chintya Laksmi Perbawani³

^{1,2,3}Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Ilmu Politik, Hubungan Internasional, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur, Indonesia

E-mail: atthoid@gmail.com¹, alifgesang2808@gmail.com², firsty.chintya.hi@upnjatim.ac.id³

Article History:

Received: 09 April 2026

Revised: 01 Mei 2026

Accepted: 16 Mei 2026

Keywords: *European Union, Turkey, FRIT, Migration, Externalization, ESSN*

Abstrak: *Krisis migrasi Eropa tahun 2015 mendorong Uni Eropa (UE) mengadopsi kebijakan eksternalisasi migrasi melalui kerja sama dengan Turki dalam kerangka EU–Turkey Refugee Deal. Penelitian ini bertujuan menganalisis bagaimana implementasi Facility for Refugees in Turkey (FRIT) merepresentasikan strategi externalization of migration dalam menangani migrasi ireguler UE periode 2015–2025. Penelitian menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus serta kerangka teori Bill Frelick yang mencakup empat instrumen: remote control, burden-shifting, conditionality, dan accountability gap. Hasil penelitian menunjukkan bahwa UE secara sistematis mengalihkan pengendalian migrasi ke luar wilayah teritorialnya melalui dukungan finansial dan kerja sama kebijakan dengan Turki. Instrumen remote control diwujudkan melalui program bantuan sosial seperti ESSN dalam skema FRIT untuk menstabilkan kondisi pengungsi di Turki. Praktik burden-shifting tampak pada pergeseran tanggung jawab perlindungan pengungsi kepada Turki sebagai negara penampung utama. Dalam aspek conditionality, bantuan finansial UE disertai tuntutan politik dan operasional terkait penguatan kontrol migrasi. Namun, kebijakan ini juga memunculkan accountability gap yang berdampak pada lemahnya perlindungan hak migran. Penelitian ini menyimpulkan bahwa strategi ini efektif menekan migrasi ireguler, tetapi menimbulkan tantangan normatif terhadap prinsip perlindungan internasional.*

PENDAHULUAN

Dinamika arus migrasi pada hubungan internasional kontemporer pada abad ke-21 mempunyai suatu isu yang kompleks dan multidimensional yang dimana terjadinya migrasi ireguler yang terjadi pada kawasan Eropa yang menurut International Organization for Migration (IOM) adalah, sebuah pergerakan individu yang berlangsung di luar ketentuan hukum, regulasi,

atau perjanjian internasional yang mengatur keluar-masuknya seseorang dari negara asal, transit, maupun tujuan hingga mencakup berbagai bentuk seperti masuk tanpa izin, berada di negara transit tanpa dokumen yang sah, serta pelampauan masa berlaku visa di negara tujuan. Kondisi ini meningkatkan kerentanan migran terhadap eksploitasi, pelanggaran hak, serta keterbatasan akses terhadap layanan dasar (Berretta et al., 2023). Fenomena ini berbeda dengan bagaimana sebuah migrasi ilegal dilakukan yang dimana ini tidak mencakup berbagai kriminalisasi individu namun, ketidaksesuaian prosedur administratif sebuah individu memasuki sebuah wilayah.

Uni Eropa (UE) mengalami permasalahan pada isu migrasi iregular yang terjadi pada kawasan Eropa, yang dimana pada konteks UE melibatkan mixed flows migration atau cakupan migran ekonomi, pencari suaka, dan pengungsi menimbulkan tantangan signifikan bagi UE karena memberikan tekanan terhadap pengelolaan perbatasan, alokasi sumber daya, serta kohesi politik antarnegara anggota (Ovacik et al., 2024). Kompleksitas komposisi aktor dalam arus ini juga menyulitkan pembedaan antara kebutuhan perlindungan dan motif ekonomi, sehingga memicu ketegangan kebijakan sekaligus meningkatkan risiko kemanusiaan (Gour, 2015).

Menghadapi krisis migrasi yang terjadi di Eropa pada tahun 2015 dikarenakan instabilitas politik dan konflik perang di Timur Tengah lebih spesifik di Suriah, menjadikan UE melakukan solusi pragmatis terhadap isu ini melalui kebijakan EU External Policy dalam mengurangi arus migrasi iregular, Kebijakan ini bertujuan untuk menjaga perdamaian, mencegah konflik, memperkuat keamanan internasional, serta menegakkan supremasi hukum (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2015). Pencapaian tujuan tersebut didukung melalui instrumen perdagangan, bantuan, dan kemitraan dengan aktor global, tanpa mengandalkan kekuatan militer permanen (European Commission: Directorate-General for Communication, 2020).

Kebijakan ini kemudian terwujud dalam kerja sama diplomatik berupa EU-Turkey Refugees Deal yang disepakati pada 18 Maret 2016 oleh Dewan Majelis UE dan Turki. Kesepakatan tersebut bertujuan menekan arus migrasi iregular dari Turki ke Eropa, dengan ketentuan bahwa seluruh migran tidak teratur dan pencari suaka yang tiba di pulau-pulau Yunani dari Turki, serta permohonan suaka yang dinyatakan tidak dapat diterima, harus dikembalikan ke Turki (European Parliament, 2019). Selain itu, kedua pihak mengimplementasikan mekanisme penanganan melalui relokasi pengungsi dan migran asal Timur Tengah ke Turki, yang didukung oleh program Facility for Refugees in Turkey (FRIT). Program ini memperoleh pendanaan sebesar €6 miliar untuk mendukung pengelolaan arus migrasi iregular dan penyediaan fasilitas bagi pengungsi yang memasuki Turki khususnya berasal dari Suriah (European Parliament, 2019).

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk melakukan sebuah analisis mendalam dalam menjawab bagaimana upaya UE dalam menangani krisis migrasi Eropa melalui pendekatan diplomatik EU-Turkey Refugees Deal sesuai dengan model kerangka teoritis Externalization of Migration oleh Bill Flerick, sehingga pengaplikasian ini memungkinkan pemahaman mendalam terhadap praktik, diluar dalam pemahaman hubungan internasional antara UE dan Turki, secara praktik akan memberikan sebuah pemahaman penting tentang solusi dalam menghadapi isu kelompok rentan dalam sebuah konflik perang, baik itu migran, pengungsi dan pencari suaka. Analisis ini juga bertujuan dalam mengidentifikasi taktik dan solusi diplomatik dari perspektif hubungan regional dan bilateral Turki dan UE (Reslow, 2019).

METODE PENELITIAN

Artikel penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif yang dimana studi kasus yang diambil mencakup dengan bagaimana hubungan sebab-akibat antara fenomena global krisis migrasi Eropa yang disebabkan oleh konflik Suriah pada tahun 2015. Metode ini memungkinkan penulis dalam menggunakan analisa kompleks seperti externalization of

.....

migration yang dilakukan oleh Turki, sehingga kerangka analisis pada artikel penelitian ini didasarkan pada satu pilar utama yaitu: Externalization of Migration (Bill Flerick).

Bill Flerick, menyebutkan dalam penelitian “The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants” bahwa konsep Externalization of Migration merupakan sebuah tindakan dimana suatu aktor ekstrateritorial melakukan pencegahan imigran, termasuk dengan pengungsi dan pencari suaka, dalam memasuki yurisdiksi legal atau wilayah negara tujuan, bisa diartikan juga dengan bagaimana menjadikan imigran dan pencari suaka terlabel menjadi tidak terpenuhi syarat untuk mendapatkan perlindungan internasional tanpa mempertimbangkan meritokrasi suatu individu, tindakan ini dilakukan mencakup dengan unilateral, bilateral dan multilateral suatu negara.

Eksternalisasi terjadi melalui kebijakan migrasi dan rezim visa yang terlembagakan, kerja sama bilateral maupun multilateral antarnegara, serta kebijakan dan praktik yang bersifat ad hoc. Kebijakan ini dapat secara eksplisit bertujuan mencegah masuknya migran ke negara tujuan, maupun secara tidak langsung memengaruhi dinamika migrasi. Kebijakan eksternalisasi kerap dijustifikasi sebagai upaya mendukung negara ketiga dalam pengendalian dan pengelolaan migrasi. Implementasinya mencakup berbagai skema yang mendorong negara asal dan negara ketiga untuk menahan potensi migran, baik melalui pemberian insentif agar tetap berada di wilayah asal maupun melalui penerapan hambatan fisik dan hukum yang membatasi mobilitas lintas batas dan identifikasi melewati empat instrumen pengendalian migran diantaranya yaitu: Remote Control, Burden-Shifting, Conditionality, dan Accountability Gap (Frelick et al., 2016).

Praktik dalam merealisasikan tindakan eksternalisasi, Remote Control merujuk pada strategi negara tujuan dalam mengendalikan arus migrasi secara tidak langsung, yakni dengan memindahkan mekanisme pengawasan dan pembatasan migrasi ke luar wilayah yurisdiksinya. Pendekatan ini memungkinkan negara untuk mencegah kedatangan migran, termasuk pencari suaka sebelum mereka mencapai perbatasan atau wilayah teritorial negara tersebut. Dengan demikian, kontrol migrasi tidak lagi bersifat teritorial semata, melainkan dilakukan melalui jaringan kebijakan dan kerja sama lintas negara. Praktik ini diwujudkan melalui berbagai instrumen, seperti penerapan rezim visa yang ketat, pemberlakuan sanksi terhadap perusahaan transportasi (carrier sanctions), operasi pencegahan di laut (maritime interdiction), serta kerja sama bilateral maupun multilateral dengan negara transit dan negara asal migran. Pendekatan diplomatik kerap dilakukan dalam kasus tertentu, negara tujuan memberikan dukungan finansial, teknis, dan operasional kepada negara ketiga agar mereka menjalankan fungsi pengendalian migrasi. Dengan cara ini, negara tujuan secara efektif mengalihdayakan fungsi pengawasan perbatasan kepada aktor eksternal (Frelick et al., 2016).

Kerangka Externalization of Migration berlanjut dengan instrumen Burden-shifting yang dimana ini diartikan sebagai praktik sistematis negara tujuan dalam mengalihkan tanggung jawab pengelolaan migrasi (responsibility shifting), khususnya terkait perlindungan pencari suaka, kepada negara lain di luar yurisdiksinya. Strategi ini dilakukan dengan mencegah masuknya migran ke wilayah negara tujuan, sehingga kewajiban hukum internasional, seperti pemberian akses terhadap prosedur suaka tidak secara langsung terpicu (Frelick et al., 2016).

Lebih lanjut, Migration Conditionality beroperasi melalui berbagai instrumen, seperti perjanjian bilateral (political conditionality), dukungan finansial (financial conditionality) terhadap penguatan keamanan perbatasan, serta kebijakan readmisi yang mewajibkan negara mitra untuk menerima kembali migran yang dideportasi. Dalam praktiknya, bantuan atau kerja sama yang diberikan tidak bersifat netral, melainkan disertai dengan ekspektasi bahwa negara penerima akan meningkatkan kapasitas penegakan kontrol migrasi, termasuk dalam membatasi pergerakan migran sebelum mencapai negara tujuan (Frelick et al., 2016).

.....

Instrumen keempat dalam teori Externalization of Migration terdapat pada Accountability Gap, yang dimana Flerick mendefinisikan ini sebagai munculnya kekosongan tanggung jawab akibat pergeseran praktik pengendalian migrasi ke luar yurisdiksi negara tujuan. Melalui strategi ini, negara tujuan secara sengaja mencegah masuknya migran ke wilayah teritorialnya sehingga kewajiban hukum internasional, khususnya terkait perlindungan pengungsi dan pencari suaka, tidak secara langsung teraktivasi. Di sisi lain, migran yang terdampak justru ditempatkan di negara transit atau negara ketiga yang kerap memiliki kapasitas terbatas dalam menjamin perlindungan hak asasi manusia. Kondisi ini menciptakan situasi di mana tanggung jawab perlindungan menjadi terfragmentasi dan tidak terdistribusi secara jelas (diffusion of responsibility). Negara tujuan berupaya menghindari akuntabilitas dengan dalih tidak memiliki yurisdiksi langsung, sementara negara ketiga sering kali tidak mampu memenuhi standar perlindungan internasional (Frelick et al., 2016)

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Konteks Dinamika Migrasi dan Pengungsi Dalam Turki

Turki merupakan salah satu negara dengan jumlah populasi pengungsi terbesar di dunia: seiring meningkatnya jumlah individu yang terpaksa mengungsi akibat konflik, kekerasan, dan persekusi secara global. Saat ini, terdapat sekitar 3,4 juta warga Suriah yang berada di bawah skema perlindungan sementara di Turki, serta lebih dari 300.000 individu lainnya yang terdiri dari pemegang status perlindungan internasional, pencari suaka dari berbagai kewarganegaraan, dan orang tanpa kewarganegaraan. Selain itu, pusat akomodasi sementara (*Temporary Accommodation Centres/TACs*) digunakan untuk menampung masyarakat yang kehilangan tempat tinggal akibat gempa bumi (UNHCR Operational Update, 2023). Hingga saat ini, lebih dari 65.600 orang ditampung di sembilan TACs yang dikelola oleh *Presidency of Migration Management* (PMM). Meskipun demikian, lebih dari 98% pengungsi Suriah tinggal tersebar di 81 provinsi di seluruh wilayah Turki (UNHCR Operational Update, 2023). Sebagai negara pihak pada Konvensi Pengungsi 1951 dan Protokol 1967, Turki tetap mempertahankan pembatasan geografis terhadap Konvensi 1951. Kebijakan ini menjadikan pemukiman kembali ke negara ketiga (resettlement) sebagai solusi jangka panjang yang paling diutamakan bagi pengungsi yang datang akibat peristiwa di luar kawasan Eropa (Cantor et al., 2022). Dalam beberapa tahun terakhir, Turki juga melakukan berbagai reformasi legislatif dan kelembagaan guna membangun sistem suaka nasional yang lebih efektif dan selaras dengan standar internasional. Salah satu langkah penting adalah pengesahan Undang-Undang tentang Orang Asing dan Perlindungan Internasional (Law on Foreigners and International Protection) pada April 2013 oleh parlemen Turki, yang kemudian mulai berlaku pada 11 April 2014 (UNHCR Turkey, 2026).

Tabel 1. Deteksi *Irregular Border Crossing* menuju Uni Eropa

| Tahun | Pengungsi Terdeteksi | Perubahan Statistik | Rute Pergeseran Arus Migrasi |
|-------|----------------------|---------------------|--|
| 2015 | 1.800.000 | - | Mediterania Tengah (50%), Mediterania Timur (48%) |
| 2016 | 511.000 | -72% | Mediterania Tengah (66%), Mediterania Timur (19%) |
| 2017 | 204.000 | -60% | Mediterania Tengah (62%), Mediterania Timur (21%) |
| 2018 | 150.100 | -27% | Mediterania Tengah (40%), Mediterania Barat (32%) |
| 2019 | 141.700 | -6% | Mediterania Barat (29%), |

| | | | |
|------------|---------|------|--|
| | | | Mediterrania Timur (28%) |
| 2020 | 124.000 | -12% | Mediterrania Tengah (43%), Balkan Barat (21%) |
| 2021 | 199.000 | +16% | Balkan Barat (36%), Mediterrania Tengah (33%) |
| 2022 | 322.000 | +66% | Balkan Barat (43%), Mediterrania Tengah (33%) |
| 2023 | 380.000 | +14% | Mediterrania Tengah (41%), Balkan Barat (26%) |
| 2024 | 239.000 | -37% | Mediterrania Tengah (28%), Mediterrania Timur (29%) |
| Q1 2025 | 52.000 | -12% | Mediterrania Tengah, Mediterrania Timur |

Sumber: (Frontex, 2025)

Tabel di-atas, menunjukkan bahwa migrasi iregular yang terdeteksi pada permukaan UE pada periode 2015 hingga kuartal pertama tahun 2025 dijabarkan dengan perubahan yang signifikan, baik dari sisi jumlah maupun konfigurasi rute migrasi. Krisis pengungsi Eropa pada tahun 2015 mengalami sebuah puncak jumlah deteksi migrasi iregular mencapai sekitar 1,8 juta kasus, yang merefleksikan tingginya tekanan migrasi ke kawasan UE. Fenomena ini tidak terlepas dari faktor struktural di negara asal, seperti konflik bersenjata, ketidakstabilan politik, serta keterbatasan ekonomi, yang mendorong migran dan pencari suaka memanfaatkan rute Mediterranean Tengah dan Mediterranean Timur sebagai jalur utama menuju Eropa (Frontex, 2025). Namun demikian, pada periode pasca pandemi terlihat adanya lonjakan kembali pada jumlah deteksi pada tahun 2021 dengan jumlah 199.000 dan nilai ini terus meningkat hingga tahun 2022 menjadi 332.000 deteksi *border crossing* tercatat, diikuti dengan pergeseran pola rute migrasi, seiring dengan penguatan kebijakan pengendalian perbatasan oleh UE, termasuk dengan usaha dalam pemulihan mobilitas dunia semasa pelanggaran restriktif COVID-19.

b. Remote Control: FRIT dalam Pengendalian Migrasi di luar Teritorial UE

Model dari *Externalization of Migration* oleh Bill Flerick menjelaskan bahwa suatu negara atau kekuasaan regional dapat mengendalikan arus migrasi dari luar wilayah teritorialnya dengan memindahkan fungsi pengendalian tersebut ke negara ketiga, ini diwujudkan dalam bagaimana program *Emergency Social Safety Net* (ESSN) yang didanai oleh UE diluncurkan di Turki pada November 2016 sebagai mekanisme bantuan tunai untuk meningkatkan kondisi kesejahteraan pengungsi yang tinggal di luar kamp penampungan. Melalui program ini, sekitar 1,8 juta pengungsi menerima bantuan finansial bulanan dengan rata-rata sebesar 200 Lira Turki per anggota keluarga, yang dilengkapi dengan tambahan bantuan triwulan sesuai dengan jumlah anggota keluarga. ESSN tercatat sebagai program bantuan kemanusiaan terbesar yang pernah diimplementasikan oleh UE, dan pelaksanaannya direncanakan berlangsung hingga awal tahun 2023 sebagai bagian dari upaya berkelanjutan untuk mendukung stabilitas sosial-ekonomi pengungsi di Turki (Aran et al., 2022). Fase kedua program “ESSN II” direncanakan berlangsung hingga akhir Maret 2020, termasuk perpanjangan program yang mencakup aspek biaya dan non-biaya. Mulai April 2020, implementasi program dilanjutkan melalui kontrak baru dengan *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC) dalam kerangka fase ketiga, yaitu “ESSN III”, yang dialokasikan hingga awal tahun 2021 (Aran et al., 2022).

Melalui ESSN, FRIT merupakan instrumen kebijakan yang digunakan UE untuk mengelola dampak migrasi tanpa harus menampung pengungsi secara langsung di

wilayahnya. Pendanaan yang dilakukan terhadap program ESSN, UE berupaya memastikan terpenuhinya kebutuhan dasar pengungsi di Turki sehingga mereka memiliki kapasitas bertahan di negara transit dan tidak terdorong untuk melanjutkan perjalanan menuju kawasan Eropa (Ineli-Ciger, 2017). Dengan demikian, mekanisme ini memungkinkan UE melakukan pengendalian migrasi secara tidak langsung dari luar batas teritorialnya. Dalam kerangka implementasinya, FRIT juga merepresentasikan pola pembagian peran antara UE dan Turki dalam pengelolaan pengungsi. Turki berfungsi sebagai negara penampung utama yang menyediakan ruang perlindungan bagi pengungsi, sementara UE memberikan dukungan finansial dan bantuan kemanusiaan untuk menopang kapasitas penanganan tersebut (Ineli-Ciger & Ulusoy, 2021). Skema ini menunjukkan adanya proses delegasi tanggung jawab dalam tata kelola migrasi regional, di mana sebagian fungsi pengelolaan pengungsi dialihkan kepada negara mitra di luar wilayah UE. Pengaturan tersebut sejalan dengan konsep *externalization* dalam kebijakan migrasi, yakni strategi negara atau kawasan untuk memindahkan praktik pengendalian migrasi ke negara ketiga melalui kerja sama politik, finansial, maupun operasional (Spijkerboer, 2018). Dalam konteks ini, ESSN tidak hanya berfungsi sebagai program bantuan sosial bagi pengungsi, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan yang mendukung stabilisasi kondisi ekonomi mereka di negara transit. Dengan terpenuhinya kebutuhan dasar tersebut, tekanan ekonomi yang sering menjadi faktor pendorong migrasi sekunder menuju Eropa dapat dikurangi. Oleh karena itu, implementasi ESSN melalui skema FRIT dapat dipahami sebagai bagian dari strategi preventif UE dalam menekan potensi migrasi ireguler sebelum mencapai wilayahnya.

c. *Hotspot Containment: Alokasi FRIT Dalam Buffer Zone*

FRIT mengalokasikan pendanaan mereka yang dibagi ke dalam dua bidang utama, yakni sektor kemanusiaan dan sektor pembangunan, secara sektoral, didominasi oleh pemenuhan kebutuhan dasar sebesar 44%, diikuti sektor pendidikan sebesar 26%, dan kesehatan sebesar 14% (Ovacik et al., 2022). Dalam sektor kebutuhan dasar, program utama yang dijalankan adalah ESSN. FRIT melaksanakan fase utama koordinasinya pada periode 2023–2025, dengan menyalurkan dukungan pendanaan yang signifikan untuk memperkuat kapasitas *Directorate General of Migration Management* (DGMM) dikenal juga sebagai PMM (European Commission, 2023). Dukungan tersebut difokuskan pada penguatan infrastruktur, peningkatan kapasitas kelembagaan, serta optimalisasi operasional dalam menghadapi tantangan penanganan pengungsi dan pengelolaan migrasi tidak teratur yang masih berlangsung (European Commission, 2023). Pembiayaan UE melalui FRIT juga dimanfaatkan untuk mengembangkan sistem basis data GO-NET, yaitu sebuah platform digital milik pemerintah Turki yang digunakan dalam pengelolaan informasi migrasi dan kemudian dilengkapi dengan modul khusus untuk memantau migrasi ireguler. Sistem ini memungkinkan *Turkish Coast Guard* (TCG) untuk melacak, mencatat, serta melaporkan insiden pencegahan secara sistematis, suatu kapasitas yang sebelumnya belum tersedia secara terstruktur. Dalam perspektif *externalization of migration*, investasi pada infrastruktur kelembagaan ini memiliki signifikansi strategis. UE tidak semata-mata memberikan dukungan finansial kepada Turki untuk membatasi arus migrasi menuju wilayahnya, tetapi juga berupaya memperkuat kapasitas institusional negara tersebut agar mampu berfungsi sebagai *buffer state* yang mandiri dan efektif dalam jangka panjang (Ulusoy, 2025).

d. Analisa Sistem *Burden Shifting* Migrasi UE Melalui FRIT

Praktik *burden shifting* mulai tampak secara jelas setelah diberlakukannya *EU–Turkey Statement* pada tahun 2016. Melalui kesepakatan tersebut, Turki diwajibkan menerima kembali migran tidak berdokumen yang memasuki Yunani melalui wilayahnya. Sebagai imbalannya, UE menyediakan dukungan finansial yang signifikan untuk membantu penanganan pengungsi di Turki. Salah satu mekanisme utama dalam kesepakatan ini adalah skema “1:1”, yaitu setiap migran yang dikembalikan dari Yunani ke Turki akan diimbangi dengan penerimaan satu pengungsi Suriah dari Turki ke UE melalui jalur legal (Ulusoy, 2025). Melalui mekanisme tersebut, Turki secara efektif berperan sebagai *buffer state* bagi arus migran yang berupaya menuju kawasan Eropa.

Model *Externalization of Migration* yang diimplementasikan pada mekanisme ini memperlihatkan adanya redistribusi tanggung jawab perlindungan pengungsi dari negara-negara UE kepada negara mitra eksternal. Turki, sebagai negara yang telah menampung jutaan pengungsi Suriah, menjadi aktor utama dalam pelaksanaan fungsi perlindungan dan pengelolaan migrasi tersebut. Sementara itu, UE memainkan peran dominan sebagai penyedia sumber daya finansial dan kerangka kebijakan yang mengatur kerja sama tersebut (Spijkerboer, 2022). Konfigurasi ini menunjukkan bahwa meskipun secara formal FRIT dirancang untuk membantu negara tuan rumah dan meningkatkan ketahanan pengungsi, secara struktural kebijakan ini juga merefleksikan strategi *burden shifting*, di mana tanggung jawab operasional dalam menangani pengungsi dialihkan ke negara non-anggota UE melalui dukungan finansial dan kerja sama kebijakan (Ovacik et al., 2022).

Dampak yang diberikan melalui FRIT untuk pengungsi Suriah dibuktikan dengan bagaimana *Development Aid* yang dikelola oleh pemerintah Turki untuk menyelenggarakan berbagai program pendidikan yang mencakup kelas tambahan, dukungan akademik, serta pelatihan bahasa Turki guna memfasilitasi integrasi anak-anak pengungsi ke dalam kurikulum nasional. Salah satu program utama yang menjalankan inisiatif tersebut adalah PIKTES+ (*Promoting Inclusive Education for Kids in the Turkish Education System*) (European Commission, 2023). Sejak tahun 2017, program ini telah memberikan dampak yang signifikan. Sebanyak 150.981 anak pengungsi mengikuti kelas *catch-up* atau pemulihan akademik, sementara sekitar 144.000 siswa memperoleh kelas pendukung atau disebut *remedial classes*. (European Commission, 2023). Pada tahun ajaran 2022–2023, sekitar 45.000 siswa tercatat mengikuti kelas tambahan. Selain itu, lebih dari 51.000 siswa mengikuti kursus bahasa Turki guna meningkatkan kemampuan komunikasi mereka dalam lingkungan pendidikan formal (European Commission, 2023).

e. *Conditionality*: Pembagian Kondisi FRIT dalam *EU-Turkey Refugees Deal*

Kondisi dalam pencairan dana FRIT yang melalui alokasi dana sebesar €6 miliar disalurkan dalam dua tahap. UE secara sistematis mengondisikan dukungan finansial terhadap komitmen Turki dalam memperkuat kontrol perbatasan, menampung pengungsi, serta mencegah pergerakan migran menuju wilayah Eropa. Dengan demikian, bantuan finansial tersebut bersifat tidak netral, melainkan terintegrasi dalam kerangka *conditionality* yang mensyaratkan pencapaian target tertentu dalam manajemen migrasi. Dalam konteks ini, FRIT menjadi manifestasi konkret dari *financial conditionality*, di mana distribusi sumber daya ekonomi berfungsi sebagai instrumen kontrol tidak langsung yang memungkinkan UE mempertahankan pengaruhnya di luar batas teritorialnya tanpa harus terlibat secara langsung dalam operasional pengelolaan migrasi.

Pada tahun 2016, di tengah puncak arus migrasi besar dari kawasan Timur Tengah dan Afrika menuju Eropa, para pejabat UE, yang menghadapi tekanan akibat meningkatnya jumlah kedatangan migran, memutuskan untuk menegosiasikan kembali *Readmission Agreement* dengan Turki. Setelah melalui serangkaian perundingan intensif, UE dan Turki mencapai kesepakatan pada 18 Maret 2016 yang berfokus pada penanganan isu-isu praktis guna menekan migrasi tidak teratur ke wilayah UE (Longo & Fontana, 2022). Instrumen yang disepakati secara garis besar terbagi ke dalam dua kategori, yaitu: ketentuan terkait penguatan implementasi *EU-Turkey Readmission Agreement*, dan skema insentif untuk mendorong komitmen Turki dalam menandatangani serta melaksanakan kesepakatan untuk penanganan pengungsi di Turki, percepatan proses *visa liberalization*, serta revitalisasi negosiasi keanggotaan Turki dalam UE. (Ulusoy, 2025).

Visa liberalization bagi warga negara Turki ke kawasan Schengen masih mengalami stagnasi. Turki tercatat telah memenuhi 66 dari 72 tolak ukur *benchmark* yang ditetapkan UE, namun belum berhasil memenuhi lima persyaratan tersisa, terutama yang berkaitan dengan: (a) reformasi hukum antiterorisme; (b) kerja sama dengan Europol; (c) perlindungan data; (d) pemberantasan korupsi; (e) reformasi peradilan. Meskipun proses ini merupakan bagian dari kesepakatan *EU-Turkey Refugees Deal* tahun 2016, implementasinya belum sepenuhnya terealisasi, meskipun terdapat pelonggaran terbatas, seperti pemberian visa *multiple-entry* dengan masa berlaku lebih panjang bagi wisatawan yang memenuhi kriteria pada tahun 2025 (Turkish Minute, 2025).

Tabel 2. Perbandingan Kunci Perkembangan *Visa Liberalization* Tahun 2016-2025

| Tahun | Kunci Perkembangan <i>Visa Liberalization</i> |
|-----------|--|
| 2016 | <i>EU-Turkey Deal</i> menjanjikan pemberlakuan bebas visa paling lambat Juni 2016, dengan syarat seluruh tolak ukur yang ditetapkan terpenuhi. Namun, Turki baru mampu memenuhi sekitar 66 dari 72 persyaratan, dan gagal mencapai tenggat waktu akibat belum terpenuhinya lima kriteria utama, terutama yang berkaitan dengan regulasi antiterorisme dan kerja sama dengan Europol. |
| 2018-2019 | Jumlah tolak ukur yang belum terpenuhi menurun menjadi tujuh setelah Turki berhasil memenuhi persyaratan terkait paspor. Meskipun pemerintah Turki berupaya mempercepat pemenuhan kriteria melalui penerbitan surat edaran presiden, laju kemajuan dalam proses tersebut cenderung melambat. |
| 2024 | Laporan UE menyatakan, Turki telah memenuhi sekitar 65–66 dari 72 tolak ukur yang ditetapkan. Meskipun negosiasi terkait perjanjian pertukaran data dengan Europol masih berlangsung, proses tersebut terus menghadapi berbagai kendala politik yang menghambat pencapaian kesepakatan. |
| 2025 | Kebijakan baru yang diberlakukan pada Juli 2025 memberikan kemudahan visa bagi warga Turki dengan rekam jejak perjalanan yang baik, termasuk pemberian visa <i>multiple-entry</i> dengan masa berlaku hingga lima tahun. Namun demikian, enam tolak ukur utama masih belum terpenuhi, sehingga kebijakan bebas visa belum dapat direalisasikan. |

Sumber: Olahan penulis berdasarkan (Euranet Plus, 2016; European Stability Initiative, 2016)

Berdasarkan pada tabel diatas, Turki sampai tahun 2025 belum bisa memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UE untuk mencapai sebuah *political conditionality* dalam melakukan pengadaan visa masuk untuk area Schengen untuk negara anggota non-UE. Hambatan utama terletak pada isu-isu reformasi yang sensitif, seperti penyempitan definisi hukum antiterorisme di Turki serta penyelarasan penuh sistem peradilan dengan standar UE. Kondisi ini menghambat persetujuan dari Dewan dan Parlemen Eropa, meskipun terdapat keterkaitan dengan pendanaan melalui skema FRIT. Hingga akhir 2025, belum terdapat

indikasi yang menunjukkan adanya penyelesaian dalam waktu yang cepat untuk tahun 2025 (Turkish Minute, 2025).

f. *Accountability Gap: Fragmentasi Tanggung Jawab UE Melalui EU-Turkey Refugees Deal*

Accountability gap dalam *EU–Turkey Refugee Deals* muncul sebagai konsekuensi dari desain eksternalisasi yang mendistribusikan kewenangan dan tanggung jawab secara asimetris antara UE dan Turki. UE mempertahankan kontrol kebijakan dan sumber daya, sementara fungsi operasional dialihkan kepada Turki sebagai negara transit. Fragmentasi aktor, pemisahan antara otoritas dan implementasi, serta eksternalisasi yurisdiksi hukum menciptakan ruang abu-abu dalam pertanggungjawaban. Kondisi ini sejalan dengan konsep *accountability gap* dalam teori *Externalization of Migration* Bill Frelick, yang menekankan bahwa praktik eksternalisasi secara inheren menghasilkan difusi tanggung jawab dan melemahkan mekanisme akuntabilitas terhadap perlindungan migran.

Kebijakan *EU-Turkey Refugees Deal* mengalihkan sebagian besar pengelolaan migran Eropa kepada Turki, sehingga memunculkan fragmentasi tanggung jawab (*diffusion of responsibility*) yang mengabaikan akuntabilitas terhadap pencari suaka di antara berbagai aktor. Skema ini, yang sebagian didanai melalui FRIT, secara efektif memindahkan beban penampungan dan pemrosesan pengungsi dari negara-negara UE ke Turki (Nicelli, 2025). *European Court of Auditors* atau ECA menyebutkan bahwa FRIT dikelola melalui sebuah *steering committee* yang berfungsi memberikan arahan strategis, menetapkan prioritas utama, menentukan jenis intervensi serta instrumen yang digunakan, mengesahkan proyek, serta mengoordinasikan, memantau, dan mengevaluasi pelaksanaannya. Komite ini diketuai oleh *Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations* (DG NEAR) dan *Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations* (DG ECHO), serta melibatkan perwakilan negara-negara anggota UE dan Inggris (*European Court of Auditors*, 2024).

Fragmentasi tanggung jawab antara UE dan Turki dalam kebijakan pengelolaan pengungsi merepresentasikan transformasi mendasar dalam tata kelola rezim perlindungan internasional. Dalam kerangka ini, tanggung jawab yang secara tradisional melekat pada negara tujuan sebagai pihak yang wajib menyediakan akses terhadap prosedur suaka mengalami pergeseran menuju negara ketiga melalui mekanisme eksternalisasi kebijakan. Melalui pengaturan kerja sama seperti kesepakatan UE-Turki tahun 2016, UE secara efektif mengalihkan sebagian besar fungsi operasional penanganan pengungsi kepada Turki (UNHCR The UN Refugee Agency, 2021). Praktik ini mencerminkan bentuk redistribusi tanggung jawab yang tidak lagi bersifat terpusat, melainkan tersebar di antara berbagai aktor, termasuk negara transit, organisasi internasional, dan aktor non-negara. Konsekuensinya, tanggung jawab perlindungan menjadi terfragmentasi dan tidak lagi memiliki posisi spesifik yang jelas.

KESIMPULAN

Implementasi *EU–Turkey Refugee Deal* melalui program FRIT dalam periode 2015–2025 ditemukan dengan UE secara sistematis menerapkan strategi *externalization of migration* dalam menangani migrasi ireguler. Pendekatan ini tercermin melalui empat instrumen utama, yaitu *remote control*, *burden-shifting*, *conditionality*, dan *accountability gap*, yang secara simultan membentuk pola tata kelola migrasi berbasis eksternalisasi. Melalui instrumen *remote control*,

UE berhasil mengendalikan arus migrasi di luar wilayah teritorialnya dengan memanfaatkan Turki sebagai negara transit utama, khususnya melalui program ESSN dalam kerangka FRIT yang berfungsi menjaga stabilitas sosial-ekonomi pengungsi. Selanjutnya, praktik *burden-shifting* menunjukkan adanya redistribusi tanggung jawab perlindungan pengungsi dari UE kepada Turki, yang secara de facto berperan sebagai *buffer state* dalam menampung jutaan pengungsi. Di sisi lain, skema *conditionality* memperlihatkan bahwa bantuan finansial UE tidak bersifat netral, melainkan disertai dengan tuntutan politik dan operasional terhadap Turki dalam memperkuat kontrol migrasi. Namun demikian, implementasi kebijakan ini juga memunculkan konsekuensi normatif berupa *accountability gap*, di mana terjadi fragmentasi tanggung jawab antara UE dan Turki. Kondisi ini berdampak pada melemahnya kejelasan akuntabilitas dalam perlindungan hak-hak migran dan pencari suaka, serta menunjukkan adanya pergeseran tanggung jawab dari negara tujuan ke negara ketiga yang memiliki kapasitas terbatas. Secara keseluruhan, penelitian ini menegaskan bahwa meskipun kebijakan eksternalisasi melalui FRIT relatif efektif dalam menekan angka migrasi ireguler menuju Eropa, pendekatan tersebut juga menghadirkan tantangan serius terhadap prinsip-prinsip perlindungan internasional dan tata kelola migrasi yang berkeadilan. Oleh karena itu, diperlukan evaluasi kebijakan yang lebih komprehensif guna menyeimbangkan antara kepentingan keamanan regional dan komitmen terhadap perlindungan hak asasi manusia dalam rezim migrasi global.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu diperhatikan dalam memahami hasil dan temuan yang diperoleh. Pertama, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi kasus tunggal, sehingga hasil analisis yang dihasilkan bersifat kontekstual dan tidak dapat digeneralisasikan secara luas ke kasus eksternalisasi migrasi di kawasan lain di luar hubungan UE dan Turki. Fokus yang terpusat pada implementasi FRIT juga membatasi cakupan analisis terhadap instrumen kebijakan eksternalisasi lainnya yang mungkin memiliki dinamika berbeda. Kedua, keterbatasan data menjadi salah satu kendala dalam penelitian ini. Sebagian besar data yang digunakan berasal dari laporan institusi resmi seperti UE, organisasi internasional, dan publikasi akademik, yang cenderung merepresentasikan perspektif institusional. Hal ini menyebabkan keterbatasan dalam menangkap pengalaman empiris secara langsung dari aktor terdampak, khususnya pengungsi dan pencari suaka yang menjadi subjek utama dalam kebijakan tersebut.

Berdasarkan keterbatasan yang telah diidentifikasi, penelitian selanjutnya diharapkan dapat mengembangkan kajian mengenai eksternalisasi migrasi secara lebih komprehensif. Penelitian berikutnya disarankan untuk menggunakan pendekatan komparatif dengan menganalisis kebijakan eksternalisasi migrasi di berbagai kawasan, seperti kerja sama UE dengan negara-negara Afrika Utara atau kawasan Balkan. Pendekatan ini akan memberikan pemahaman yang lebih luas mengenai variasi model eksternalisasi serta efektivitasnya dalam konteks yang berbeda.

DAFTAR REFERENSI

- Aran, M. A., Aktakke, N., Colak, H., & Baykal, G. (2022). Cash transfers : learning from the EU programme in Turkey. *Forced Migration*. <https://www.fmreview.org/climate-crisis/aran-aktakke-colak-baykal>
- Berretta, M., León, D., Carolyn, H., & Shisler, S. (2023). Protocol: Addressing root causes and drivers of irregular migration. International Initiative for Impact Evaluation. *International Initiative for Impact Evaluation (3ie)*, 1–50.
- Cantor, D., Tan, N. F., Gkliati, M., Mavropoulou, E., Allinson, K., Chakrabarty, S., Grundler, M.,
-

- Hillary, L., McDonnell, E., Moodley, R., Phillips, S., Pijnenburg, A., Reyhani, A. N., Soares, S., & Yacoub, N. (2022). Externalisation, Access to Territorial Asylum, and International Law. *International Journal of Refugee Law*, 34(1), 120–156. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeac023>
- Euranet Plus. (2016). Turkey on track to get visa-free access to EU. *Euranet Plus News Agency*. <https://euranetplus-inside.eu/turkey-on-track-to-get-visa-free-access-to-eu/>
- European Stability Initiative. (2016). Turkey Visa Liberalisation Scorecard May 2016. *European Stability Initiative*, 1–6.
- European Commission: Directorate-General for Communication. (2020). *Foreign affairs and security policy*. Publications Office. <https://doi.org/10.2775/13095>
- European Commission. (2023). *EU support to refugees in Türkiye: Results framework monitoring report No. 12*. (Issue Turkey: European Commission).
- European Court of Auditors. (2024). The Facility for Refugees in Turkey-Beneficial for refugees and host communities, but impact and sustainability not yet ensured. *European Court of Auditors*. https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-06&utm_source=chatgpt.com
- European Parliament. (2019). *EU-Turkey Statement & Action Plan in “Towards a new policy on migration.”* Legislative Train Schedule. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>
- Frelick, B., Kysel, I. M., & Podkul, J. (2016). The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants¹. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190–220. <https://doi.org/10.1177/233150241600400402>
- Frontex. (2025). EU external borders: Irregular crossings fall by a third in Q1 2025. EU external borders: Irregular crossings fall by a third in Q1 2025. *Frontex*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-fall-by-a-third-in-q1-2025-k2RWuR>
- Gour, J. (2015). EU Policies: Migration Policy and Governance on Mixed Migration. *Singapore: European Union Centre*.
- Ineli-Ciger, M. (2017). Protecting Syrians in Turkey: A legal analysis. *International Journal of Refugee Law*, 29(4), 555–579. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eex042>
- Ineli-Ciger, M., & Ulusoy, O. (2021). A Short Sighted and One Side Deal: Why The EU-Turkey Statement Should Never Serve As a Blueprint. In *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees: International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*. <https://doi.org/10.2870/541854>
- Longo, F., & Fontana, L. (2022). When securitization spills over across EU borders: A quantitative mapping of the external dimension of EU migration and asylum policies. *European Foreign Affairs Review*, 79(3).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, U. E. y C. (2015). The European Union’s Common Foreign and Security Policy. *Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. <https://www.exteriores.gob.es/en/PoliticaExterior/Paginas/PoliticaExteriorSeguridadComun>
-

UE.aspx

- Nicelli, A. (2025). The EU-Turkey Deal after Nine Years: between controversy and Shifting Paradigms - Gar. *Migration Research Association (GAR)*. <https://gocarastirmalaridernegi.org/en/yayinlar-en/gar-blog-en/3709-the-eu-turkey-deal-after-nine-years-between-controversy-and-shifting-paradigms>
- Ovacik, G., Ineli-Ciger, M., & Ulusoy, O. (2024). Taking Stock of the EU-Turkey Statement in 2024. *European Journal of Migration and Law*, 26(2), 154–178. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340175>
- Ovacik, G., Ineli-Ciger, M., Ulusoy, O., & Spijkerboer, T. (2022). *Country Report: Turkey. ASILE Global Asylum Governance and The European Union's Role*. <https://www.fao.org/3/cb3033en/cb3033en.pdf>
- Reslow, N. (2019). EU External migration policy: taking stock and looking forward. *Global Affairs*, 5(3), 273–278. <https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1604071>
- Spijkerboer, T. (2018). The global mobility infrastructure: Reconceptualising the externalisation of migration control. *European Journal of Migration and Law*, 20(4), 452–469. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340038>
- Spijkerboer, T. (2022). Migration management clientelism: Europe's migration funds as a global political project. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(12), 2892–2907. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972567>
- Turkish Minute. (2025). EU eases Schengen visa rules for Turkish nationals with positive travel records. *Turkish Minute*. <https://turkishminute.com/2025/07/18/eu-eases-schengen-visa-rules-for-turkish-nationals-with-positive-travel-records/>
- Ulusoy, O. (2025). Financing Externalisation: The Role That EU Funds Play in Shaping the Turkish Asylum and Migration Policies. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 23(1), 91–103. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2407156>
- UNHCR Operational Update. (2023). UNHCR Türkiye Operational Update. *Relief Web*. <https://reliefweb.int/report/turkiye/unhcr-turkiye-operational-update-june-2023-entr>
- UNHCR The UN Refugee Agency. (2021). UNHCR Note on the “Externalisation” of International Protection. *Refworld: Global Law & Policy Database*.
- UNHCR Turkey. (2026). *Refugees and Asylum Seekers in Turkiye*. UNHCR Turkey. <https://doi.org/10.1055/s-0038-1669606>
-