
Analisis Kebijakan Asertif Turki pada Konflik Nagorno-Karabakh Tahun 2016-2020 dengan Teori *Two-Level Game*

Ahmad Ainul Muklis¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, Anak Agung Intan Prameswari³⁾

^{1,2,3)}Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Abstrak

Penelitian ini menjelaskan kebijakan luar negeri asertif Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh tahun 2016-2020 dan menggambarkan proses pengambilan kebijakan tersebut dengan menggunakan konsep kebijakan luar negeri dan teori *two-level game*. Hasil analisis dari penelitian ini terdapat perubahan kebijakan luar negeri Turki pada konflik Nagorno-Karabakh menjadi kebijakan luar negeri asertif di tahun 2016 dipengaruhi oleh kondisi domestik dan internasional. Pertemuan *win-set* besar di tingkat domestik dan internasional dalam teori *two-level game* membuat Turki berhasil merubah *status quo* konflik dan menjadi negara dengan pengaruh terbesar kedua dalam konflik tersebut. *Win-set* yang besar di tingkat domestik dipengaruhi oleh faktor distribusi kekuasaan dan institusi politik domestik Turki. Sementara itu *win-set* besar di tingkat internasional, Turki mengurangi ketergantungannya dengan Barat dan beraliansi dengan kekuatan non-Barat.

Kata-kunci : kebijakan luar negeri asertif, Nagorno-Karabakh, Turki, *two-level game*, *win-set*

Abstract

This research describes Turkey's assertive foreign policy in the 2016-2020 Nagorno-Karabakh conflict and describes the policy-making process using foreign policy concepts and two-level game theory. The results of the analysis of this research show that Turkey's foreign policy in the Nagorno-Karabakh conflict became an assertive foreign policy in 2016 influenced by domestic and international conditions. The large win-set meeting at the domestic and international levels in the two-level game theory has made Turkey successful in changing the conflict status quo and becoming the country with the second largest influence in the conflict. The large win-set at the domestic level is influenced by the distribution of power and domestic political institutions in Turkey. Meanwhile, large win-set at the international level, Turkey is reducing its dependence on the West and allying with non-Western powers.

Keywords : *assertive foreign policy, Nagorno-Karabakh, Turkey, two-level game, win-set*

Kontak Penulis

Ahmad Ainul Muklis

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana
Denpasar, 80114

E-mail : ahmadainul123@gmail.com

PENDAHULUAN

Sengketa wilayah Nagorno-Karabakh antara Azerbaijan dan Armenia merupakan konflik internasional kompleks yang tidak hanya melibatkan negara tetapi juga etnis. Konflik perebutan wilayah tersebut telah terjadi sejak kedua negara masih menjadi bagian dari Uni Soviet. Nagorno-Karabakh ditempatkan sebagai bagian dari Soviet Azerbaijan pada tahun 1921 dan secara formal memiliki batas wilayah yang jelas di tahun 1923. Namun demikian, mayoritas populasinya merupakan etnis Armenia yang kemudian menuntut perpindahan yurisdiksi ke Soviet Armenia pada tahun 1988. Berdasarkan sensus tahun 1989, 77% populasi Nagorno-Karabakh terdiri dari etnis Armenia dan 22% merupakan etnis Azerbaijan. Pemerintah Soviet menolak tuntutan tersebut yang berujung pada konflik antara etnis Armenia di Azerbaijan yang didukung Soviet Armenia dan Soviet Azerbaijan. Konflik tereskalasi dengan penggunaan pasukan bersenjata di tahun 1991 ketika runtuhnya Uni Soviet. Tiga tahun kemudian, Azerbaijan dan Armenia menandatangani perjanjian gencatan senjata. Hingga saat itu, konflik Nagorno-Karabakh telah mengakibatkan 20.000 korban kematian dan 1 juta orang terlantar. Armenia berakhir mendapatkan kontrol terhadap sebagian besar wilayah Nagorno Karabakh dan wilayah sekitarnya yang merepresentasikan 14% dari total wilayah darat Azerbaijan (Welt & Bowen, 2021).

Selain Azerbaijan dan Armenia, terdapat beberapa negara lain yang terlibat dalam konflik Nagorno-Karabakh, yakni Amerika Serikat, Perancis, Rusia, dan Turki. Negara-negara tersebut tergabung dalam OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*) Minsk Group yang memfasilitasi dialog perdamaian antara Azerbaijan dan Armenia sedari tahun 1994. Mulai tahun 2007, ketiga negara tersebut membimbing upaya penyelesaian sengketa Nagorno-Karabakh secara damai berdasarkan

enam prinsip dasar yang juga dikenal dengan sebutan *Madrid Principles*. Azerbaijan dan Armenia kemudian melakukan negosiasi berdasarkan enam prinsip dasar tersebut meski akhirnya upaya itu tidak berdampak signifikan terhadap penyelesaian konflik (Welt & Bowen, 2021). Selain mendukung proses perdamaian melalui OSCE Minsk Group, Amerika Serikat tidak memiliki tindakan signifikan lain (Pashayeva & Blank, 2016). OSCE Minsk Group adalah institusi yang diinisiasi oleh Minsk untuk menemukan jalan tengah konflik Nagorno-Karabakh (Aryana. Et al, 2015). Adapun Rusia berupaya menjaga perannya sebagai mediator serta berupaya menjaga hubungan dengan kedua pihak. Rusia memberikan pasokan senjata bagi Armenia dan memandang Nagorno-Karabakh sebagai wilayah Azerbaijan (Jafarov & Aslanli, 2021). Sementara itu, Perancis yang seharusnya bersikap netral sebagai mediator menerima kritik dikarenakan sikapnya yang cenderung mendukung Armenia dan memberikan tuduhan tidak berdasar kepada Azerbaijan dan Turki (Mustafayev, 2021).

Berbeda dengan ketiga negara sebelumnya, Turki secara konsisten menunjukkan dukungan kepada Azerbaijan pasca keruntuhan Uni Soviet. Dukungan Turki untuk Azerbaijan diawali dengan penutupan perbatasan darat Turki dengan Armenia di tahun 1993 (Welt & Bowen, 2021). Turki juga mengikuti tindakan embargo ekonomi yang dilakukan Azerbaijan terhadap Armenia kemudian menutup akses wilayah udaranya bagi pesawat yang membawa bantuan kemanusiaan untuk Armenia. Presiden Turki saat itu secara eksplisit mengemukakan dukungan terhadap Azerbaijan. Turki juga mengerahkan unit militernya di sepanjang perbatasan dengan Armenia sebagai respon terhadap intervensi militer Armenia ke wilayah Azerbaijan yang berada di sekitar Nagorno-Karabakh. Turki berhasil mendorong adopsi resolusi Dewan Keamanan PBB untuk

mengancam tindakan Armenia dalam pendudukan wilayah Azerbaijan di luar Nagorno Karabakh.

Pada tahun 2016 dan 2020 intensitas konflik Nagorno-Karabakh kembali meningkat. Upaya resolusi konflik telah dilakukan pada tahun 2018 dan 2019 difasilitasi oleh Minsk Group. Namun, setahun kemudian konflik kembali tereskalasi menjadi perang dengan total korban jiwa 6000 orang kombatan dan 150 orang warga sipil. Dengan inisiatif dari Rusia, perjanjian gencatan senjata baru akhirnya disetujui Azerbaijan dan Armenia (Welt & Bowen, 2021). Meski demikian, perjanjian ini berakhir seperti perjanjian gencatan senjata sebelumnya mengingat masih tidak terdapat kejelasan terhadap status wilayah Nagorno-Karabakh. Di tengah eskalasi dan ketidakjelasan akhir dari konflik tahun 2016 dan 2020, konsistensi dukungan Turki terhadap Azerbaijan membuat hubungannya dengan Armenia menjadi semakin memburuk. Pada tahun 2009 terdapat upaya normalisasi hubungan Turki dan Armenia namun tidak terealisasi dan protokol terkait normalisasi tersebut secara resmi dibatalkan tahun 2018 (Welt & Bowen, 2021).

Pendekatan Turki terhadap konflik Nagorno-Karabakh menjadi lebih asertif dan berfokus pada penggunaan kekuatan militer mulai tahun 2016 (Heukeling & Deen, 2022). Presiden Turki, Recep Tayyip Erdogan secara terbuka menyampaikan bahwa Turki akan memberikan dukungan penuh kepada Azerbaijan. Turki memberikan pasokan peralatan militer ke Azerbaijan pada tahun 2020 dan mengadakan latihan militer bersama dengan Azerbaijan (Khan, 2021). Sebagai akibat dari dukungan aktif Turki pada periode tahun 2016-2020, pasukan Azerbaijan berhasil mengungguli pasukan Armenia dan mendapatkan kembali wilayah-wilayahnya yang jatuh ke tangan Armenia pada konflik sebelumnya (Lazić, 2022).

Sebelumnya, artikel jurnal berjudul "*Turkey's Engagement in the Conflict Nagorno-Karabakh*" yang ditulis oleh Muhammad Rois Adzkie dan Sugeng Riyanto tahun 2021 memberikan penjelasan mengenai kepentingan di balik pengambilan kebijakan luar negeri Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh. Analisis keterlibatan Turki di Nagorno-Karabakh didasarkan pada beberapa variabel. Variabel-variabel tersebut diperoleh dengan analisis kepentingan berdasarkan urgensi, durasi, spesifikasi, dan kesesuaian. Berdasarkan urgensi, variabel vital atau alasan utama keterlibatan Turki adalah kesamaan kepercayaan dan budaya antara Turki dan Azerbaijan sebagai salah satu pihak yang berkonflik. Sementara itu, variabel sekundernya adalah kepentingan menjaga pasokan energi Turki yang didapat dari Azerbaijan. Berdasarkan durasi, variabel sementara adalah keuntungan ekonomi dari penjualan senjata ke Azerbaijan. Di lain sisi, variabel permanennya adalah membangun hubungan baik dengan Azerbaijan sebagai negara tetangga. Berdasarkan spesifikasi, keuntungan ekonomi dari penjualan senjata juga tergolong ke dalam variabel spesifik sedangkan variabel umumnya adalah meningkatkan pengaruh Turki di wilayah Kaukasus Selatan. Berdasarkan kesesuaian, keterlibatan Turki dalam konflik ini adalah normalisasi hubungan dengan Rusia dan variabel kontradiksinya adalah normalisasi hubungan dengan Armenia.

Kemudian artikel yang ditulis tahun 2022 dengan judul "*Quest for Regional Power Status: Explaining Turkey's Assertive Foreign Policy*" karya Muhammet Koçak dan Musa Akgül menjelaskan fenomena penggunaan *hard power* Turki di Suriah, Azerbaijan, dan Libya. Koçak dan Akgül berargumen bahwa dasar dari kebijakan luar negeri Turki adalah memperoleh status tertentu di tingkat internasional. Penggunaan *hard power* merupakan akibat dari kegagalan penggunaan strategi sebelumnya

dalam mengantarkan Turki mencapai status yang diinginkannya. Melengkapi penelitian terdahulu, peneliti berupaya menganalisis perubahan kebijakan luar negeri Turki dalam menanggapi situasi konflik Nagorno-Karabakh tahun 2016-2020 dengan menggunakan konsep kebijakan luar negeri dan teori *two-level game*.

Kebijakan Luar Negeri

Para ahli Hubungan Internasional sepakat bahwa kebijakan luar negeri melibatkan perhatian suatu negara terhadap perilaku negara lain. Hermann mendefinisikan kebijakan luar negeri sebagai tindakan yang dihasilkan dari keputusan dalam tingkat politis oleh individu atau kelompok. George Modelski memaknai kebijakan luar negeri dalam konteks perubahan perilaku negara. Padelford dan Lincoln memberikan definisi yang menunjukkan fungsi kebijakan luar negeri sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dan menjaga kepentingan nasional. Deborah Gerner memberikan definisi umum bahwa kebijakan luar negeri mencakup pernyataan, perilaku, dan aksi atas nama negara (Bojang AS, 2018). Dengan demikian, kebijakan luar negeri dapat didefinisikan sebagai pernyataan, perilaku, maupun aksi atas nama negara yang berkaitan dengan negara lain untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Jain dalam Boy menyatakan jika pembentukan kebijakan luar negeri setiap negara secara umum dipengaruhi dua determinan, yakni internal dan eksternal. Determinan eksternal seperti struktur kekuatan, reaksi negara lain, opini publik dunia, serta aliansi. Sedangkan internal berupa militer dan ekonomi. (Boy, 2019)

Two-Level Game

Two-level game merupakan teori yang berupaya menjelaskan kompleksitas dalam pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara. Teori ini dikemukakan oleh Robert D. Putnam. Logika utama teori ini adalah bahwa

dalam mengambil suatu kebijakan luar negeri, pemerintah suatu negara harus memuaskan tuntutan dari domestik sembari meminimalisir konsekuensi di tingkat internasional. Putnam menganalogikan kondisi tersebut seperti permainan papan yang dimainkan oleh para pemimpin negara. Setiap pemimpin negara duduk di hadapan papan permainan dengan didampingi diplomat dan penasihat di kanan dan kiri serta tokoh-tokoh penting domestik di belakang. Di seberang papan permainan terdapat pemimpin-pemimpin negara lain dengan posisi yang sama. Pemimpin negara harus menjalankan permainan sesuai dengan permintaan kelompok domestik di belakangnya akan tetapi harus berhati-hati agar tidak memicu kemarahan atau tindakan ofensif dari pihak asing di hadapannya. Pemimpin negara berisiko diturunkan dari kursinya apabila tidak mampu mengambil keputusan yang tepat (Putnam, 1988).

Dalam teori *two-level game*, terdapat istilah *win-set* yang menentukan probabilitas kemungkinan keberhasilan kesepakatan. Proses negosiasi dalam *two-level game* dapat terbagi menjadi 2 tahap. Pertama, negosiasi di tingkat internasional yang disebut level I, kedua, diskusi terpisah dengan pihak domestik untuk ratifikasi kesepakatan atau pengambilan sebuah keputusan yang disebut level II. *Win-set* untuk level II adalah semua kemungkinan kesepakatan di level I yang dapat diterima oleh mayoritas pihak di level II. *Win-set* penting dalam negosiasi *two-level game* karena dua alasan. Pertama, *win-set* yang lebih besar memiliki kemungkinan untuk terjadinya kesepakatan di level I. Kedua, besaran *win-set* di level II akan memengaruhi distribusi keuntungan dari negosiasi internasional (Putnam, 1988).

Terdapat beberapa determinan yang memengaruhi ukuran *win-set*. Tiga faktor penting dalam menentukan ukuran *win-set* antara lain preferensi dan koalisi level II,

institusi level II, dan strategi negosiator level I. Pertama, distribusi kekuasaan dapat menentukan ukuran *win-set*. Keberadaan koalisi yang mendukung kebijakan luar negeri akan memperbesar jumlah *win-set*. Namun demikian, terdapat prinsip umum yang dapat digunakan untuk memperkirakan ukuran *win-set* pada kategori ini. Prinsip yang dimaksud adalah semakin kecil biaya atau kerugian dari tidak adanya kesepakatan atau tetapnya *status quo* maka semakin kecil pula ukuran *win-set*. Kedua, proses ratifikasi atau persetujuan di level II memengaruhi ukuran *win-set*. Sebagai contoh, *win-set* dalam institusi politik yang memerlukan persetujuan 2/3 dewan akan lebih kecil dibandingkan yang hanya memerlukan persetujuan mayoritas. Selain itu, negara dengan institusi politik kontrol negara yang tinggi akan memiliki *win-set* yang lebih besar di level II (Putnam, 1988).

METODE

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Nana Sudjana & R. Ibrahim (1989, p. 65), penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, kejadian yang terjadi. Sementara penelitian deskriptif yang memakai pendekatan kualitatif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengeksplorasi fenomena-fenomena yang tidak dapat dikuantifikasikan yang bersifat deskriptif seperti proses suatu langkah kerja, formula suatu resep, pengertian-pengertian tentang suatu konsep yang beragam, karakteristik suatu barang dan jasa, gambar-gambar, gaya-gaya, tata cara suatu budaya, model fisik suatu artefak dan lain sebagainya (Satori, 2011, p. 23). Penelitian ini dalam mengumpulkan data menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan. Mayoritas data dari tulisan ini diperoleh dari artikel-artikel jurnal dengan topik pembahasan keterlibatan Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh. Selain itu, tulisan ini juga memperoleh data dari laporan

riset institusi-institusi internasional, skripsi, serta berita di media daring. Kemudian dalam menganalisis data, menurut Miles, Huberman, & Saldana (2014), teknik analisis dalam sebuah penelitian dapat dibagi menjadi 3, yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Awal Mula Konflik Nagorno-Karabakh

Wilayah yang sebagian besar topologinya merupakan pegunungan dan terkurung daratan ini pada tahun 1923 ditetapkan sebagai wilayah dengan status Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast (NKAO) oleh pemerintah Uni Soviet. Walau diakui oleh pihak internasional sebagai wilayah resmi Azerbaijan, Armenia bersikeras mengklaim wilayah Nagorno-Karabakh lantaran negara tersebut lebih mendominasi dari segi penduduk dan penempatan militer di wilayah. Konflik ini juga kerap disebut sebagai krisis berbasis identitas etnis pertama yang melibatkan Uni Soviet pasca-Perang Dunia ke-II lantaran melibatkan secara langsung etnis warga Armenia yang didominasi warga kristen dan Azerbaijan yang didominasi warga muslim (Broers, 2019).

Pada awal tahun 1988, warga Armenia mengajukan petisi untuk melakukan integrasi antara negara tersebut dengan wilayah Nagorno-Karabakh. Hal tersebut lalu dinilai tidak efektif sehingga Armenia secara bertahap mengubah strategi dengan mengklaim bahwa warganya yang berada di wilayah Nagorno-Karabakh ingin melakukan referendum menentukan nasib sendiri atau merdeka. Strategi ini dilakukan lantaran gagasan referendum penentuan nasib sendiri lebih populer dan lebih dapat diterima pihak internasional jika dibandingkan dengan integrasi wilayah Armenia dan Nagorno-Karabakh. Situasi demikian yang pada akhirnya terus bereskalasi menjadi konflik yang tidak dihindarkan dengan Azerbaijan yang juga tidak

mau kehilangan wilayah tersebut. Pada tahun 1988, konflik di wilayah Nagorno-Karabakh untuk pertama kali terjadi dan mengalami eskalasi yang cepat sebagai dampak dari sejumlah faktor seperti ketidakmampuan pemerintah Uni Soviet dalam menjaga stabilitas kawasan sekaligus kondisi warga di wilayah Nagorno-Karabakh yang tidak sejahtera (Waal, 2013).

Dengan runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991, Azerbaijan mempertahankan wilayah teritorialnya sesuai dengan prinsip *uti possidetis juris* atau prinsip hukum internasional yang berfungsi untuk mengalihkan teritorial bekas koloni sebagai perbatasan wilayah negaranya, dalam hal ini berada di wilayah Nagorno-Karabakh. Keruntuhan Uni Soviet pada tahun 1991 sekaligus menandai momentum kemerdekaan Azerbaijan dan Armenia, sehingga secara otomatis konflik yang ada di wilayah Nagorno-Karabakh bertransformasi menjadi konflik internasional antara kedua negara yang berdaulat. Pada tahun 1993, Armenia menguasai Nagorno-Karabakh dan menduduki 20 persen wilayah Azerbaijan di sekitarnya. Akibat dari perang pertama Nagorno-Karabakh tersebut, sekitar 724.000 orang Azerbaijan diusir dari Armenia, Nagorno-Karabakh dan wilayah sekitarnya, sementara 300.000–500.000 warga Armenia yang tinggal di Azerbaijan atau daerah perbatasan Armenia terpaksa harus mengungsi (Crisis Group, 2005). Intensitas perang yang semakin tinggi pada kurun waktu tersebut mulai mengundang pihak lain untuk masuk dalam peta konflik di Nagorno-Karabakh.

Sejumlah upaya tercatat dilakukan oleh berbagai pihak untuk meredam konflik Azerbaijan dan Armenia di wilayah Nagorno Karabakh. Salah satunya melalui agenda perbincangan damai (*peace talks*) yang dimediasi oleh Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa (OSCE) Minsk Group. Badan ini dibentuk dan diketuai oleh Prancis,

Rusia dan Amerika Serikat. Namun demikian, keterlibatan negara-negara Eropa melalui organisasi tersebut tidak memainkan peran yang signifikan terhadap penyelesaian konflik Nagorno-Karabakh.

Kepentingan Turki dan Rusia dalam Konflik Nagorno-Karabakh

Meski konflik Nagorno-Karabakh merupakan sengketa perebutan wilayah antara Azerbaijan dan Armenia, Turki memutuskan untuk terlibat karena beberapa alasan yang menyangkut kepentingan nasionalnya. Kesamaan identitas menjadi faktor penting dalam keterlibatan Turki. Kesamaan identitas antara Turki dan Azerbaijan mencakup kesamaan agama, pandangan terhadap keterkaitan agama dengan pemerintahan, serta silsilah keturunan bangsa. Pertama, mayoritas populasi Turki dan Azerbaijan menganut agama Islam. Berdasarkan data pemerintah Turki, 99% populasi Turki merupakan umat Muslim. Mayoritas penduduk Azerbaijan juga menganut agama Islam dengan persentase 93% dari total populasi. Kesamaan identitas dalam aspek agama tersebut mendorong Turki untuk berpihak pada Azerbaijan sebagai bentuk tindakan menolong sesama umat Muslim yang sedang mengalami krisis. Selain agama, kedua negara juga menganut pandangan sama dalam pemisahan agama dan pemerintahan, yakni sekularisme tetapi tidak memungkiri fakta bahwa opini umat Muslim selaku mayoritas dalam negara berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan. Terakhir, Turki dan Azerbaijan memiliki kesamaan asal keturunan dari bangsa Turki. Setelah kemerdekaannya di tahun 1990, Azerbaijan bahkan mengubah alfabet bahasanya dari Cyrillic ke Latin untuk menjadi lebih dekat secara budaya maupun politik dengan Turki (Khairunisa, 2022).

Kepentingan utama ekonomi Turki juga mendasari keterkaitannya dalam konflik ini. Permintaan energi untuk Turki terus meningkat melebihi pasokan energi yang dimiliki negara

tersebut. Turki memiliki target untuk menjadi perantara energi yang aman antara negara produsen dan konsumen antara Timur-Barat dan Utara-Selatan dengan memanfaatkan letak geografisnya. Total 26% dari permintaan energi untuk Turki dipenuhi oleh sumber lokal sedangkan 70% berasal dari sumber eksternal. Azerbaijan merupakan salah satu negara mitra Turki dalam bidang energi. Investasi Turki untuk sektor energi di Azerbaijan melebihi 6 miliar dolar AS. Investasi terpenting dalam pengembangan energi Turki di Azerbaijan adalah jalur pipa energi (Yesevi & Tiftikcigil, 2015). Terdapat 3 jalur pipa energi yang penting bagi Turki dan Azerbaijan, yakni Jalur Pipa Kaukasus Selatan (SCP), Jalur Pipa Gas Alam Trans Anatolia (TANAP), dan Jalur Pipa Trans Adriatik (TAP). Salah satu wilayah Azerbaijan yang penting karena dilalui oleh ketiga jalur pipa tersebut adalah Tovuz. Wilayah ini dekat dengan Nagorno-Karabakh dan pada bulan Juli 2020 menjadi salah satu wilayah tempat terjadinya konflik (Ananda, et al., 2021).

Keuntungan ekonomi lainnya terkait dengan konflik Nagorno-Karabakh yang diperoleh Turki adalah aspek penjualan senjata. Meski Turki telah mendukung Azerbaijan sedari awal konflik pecah tahun 1991, penjualan senjata dari Turki ke Azerbaijan baru dimulai tahun 2000 namun tidak dalam jumlah yang besar. Penjualan pertama peralatan senjata Turki ke Azerbaijan adalah unit kapal patrol AB-25. Dalam perkembangannya, ekspor senjata Turki ke Azerbaijan terhitung sebanyak 2,9% selama tahun 2011-2020. Senjata-senjata yang diimpor Azerbaijan dari Turki selama periode hampir satu dekade tersebut mencakup kendaraan patrol berlapis baja, rudal, peluncur roket, dan *drone* tempur. *Drone* yang dipasok Turki adalah Bayraktar-TB2 dan terdapat setidaknya 5 diantaranya yang dilengkapi dengan bom berpemandu MAM-L. Sementara itu, peluncur roket yang terlihat digunakan Azerbaijan dalam konflik adalah peluncur roket

ganda TRG-300. Dari penjualan selama periode tahun 2011-2020, keuntungan yang diperoleh tahun 2020 merupakan yang terbesar dengan penjualan mencapai 120 juta dolar AS. Peningkatan kapasitas militer Azerbaijan dengan bantuan Turki tersebut berhasil memukul mundur pasukan Armenia sehingga menguatkan posisi Turki sebagai negara pemasok senjata militer berteknologi tinggi (Jati, et al., 2022).

Meski sejak awal posisi Turki dalam konflik berada di pihak Azerbaijan tetapi terdapat perubahan signifikan sebelum dan pasca pertempuran 4 hari di tahun 2016. Konflik Nagorno-Karabakh sempat terhenti karena gencatan senjata di tahun 1994 dan intensitas konflik di tahun 2016 ketika terjadi pertempuran di garis kontrol konflik. Sebelum berakhirnya gencatan senjata, kebijakan luar negeri Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh tergolong pasif dan terbatas. Turki memprioritaskan penggunaan instrumen diplomasi dan mengharapkan penyelesaian konflik dari Minsk Group. Namun, penggunaan kebijakan tersebut gagal membantu Turki mencapai kepentingan nasionalnya. Meskipun menjadi anggota, Turki tidak memiliki pengaruh dalam Minsk Group yang berakhir menguntungkan Rusia saja sebagai satu-satunya pihak yang berhasil mempertahankan pengaruhnya di kawasan. Pasca tahun 2016, kebijakan luar negeri Turki menjadi asertif. Turki memberikan dukungan terbuka dan mengerahkan kekuatannya ketika perang kedua Nagorno-Karabakh pecah di tahun 2020. Keterlibatan Turki dengan pendekatan kebijakan tersebut mampu merubah *status quo* konflik dengan Azerbaijan yang berhasil merebut kembali wilayahnya. Turki menjadi kekuatan paling berpengaruh kedua setelah Rusia dalam konflik Nagorno-Karabakh (Koçak and Akgül, 2022).

Kebijakan Luar Negeri Asertif Turki pada Konflik Nagorno-Karabakh Tahun 2016-2020

Kebijakan luar negeri asertif digunakan negara untuk mendapatkan dukungan domestik dengan mengutamakan kepentingan nasional. Secara umum, kebijakan luar negeri asertif dapat didefinisikan sebagai kebijakan luar negeri dengan tujuan untuk mengamankan kepentingan nasional melalui tindakan proaktif dan konfrontasional. Dikarenakan pendekatan ini, hubungan dengan negara lain umumnya akan menjadi terbatas dan legitimasi di tingkat domestik sebaliknya meningkat (Toh & Lee, 2022). Penggunaan kebijakan ini juga didampingi dengan peningkatan kekuatan militer sebab negara dengan kemampuan militer yang kuat lebih memiliki kemungkinan penerapan kebijakan luar negeri yang mandiri.

Penggunaan kebijakan luar negeri asertif Turki terlihat dalam pernyataan tokoh pemerintahan Turki. Semakin banyak pejabat pemerintahan Turki yang menggunakan slogan “*one nation, two states*” (Koçak and Akgül, 2022). Presiden Turki, Recep Tayyip Erdogan menyampaikan bahwa Turki sebagai negara dan bangsa berada di sisi Azerbaijan dengan dukungan penuh. Menteri Pertahanan Turki, Hulusi Akar juga menyampaikan bahwa Turki sebagai saudara Azerbaijan akan berada di pihaknya hingga akhir (Khan, 2021). Pada tahun 2016, Presiden Erdogan menyampaikan kritik terhadap Minsk Group yang dipandang tidak berupaya untuk menyelesaikan konflik (Koçak and Akgül, 2022). Selain itu, Menteri Luar Negeri Turki menjelaskan mengenai perubahan arah kebijakan Turki pada tahun 2019, yaitu terdapat perubahan dalam tatanan global dan berakhirnya unipolaritas yang muncul setelah Perang Dingin. Dijelaskan juga Turki memiliki posisi geopolitik strategis untuk mengelola krisis penting di tingkat kawasan maupun global. Penjelasannya ditutup dengan kesimpulan bahwa dalam kondisi perubahan tersebut dan mempertimbangkan posisi Turki, maka Turki perlu menggunakan ide, inisiatif, dan tindakan baru (Kutlay & Öniş, 2021).

Selain pernyataan, sisi proaktif dan konfrontasional Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh tahun 2016-2020, juga ditunjukkan dengan peningkatan kekuatan militer secara domestik. Pertama-tama, Turki berupaya untuk mengurangi ketergantungan militer dengan pihak asing, khususnya AS. Presiden Erdogan menyampaikan bahwa Turki berhasil mengurangi ketergantungan terhadap teknologi asing di sektor pertahanan dari 70% menjadi 30%. Terdapat pula peningkatan jumlah perusahaan domestik yang bergerak di industri pertahanan dari 56 menjadi 1500 unit diikuti dengan peningkatan volume ekspor di sektor tersebut dari 248 juta menjadi lebih dari 3 miliar dolar AS (Kutlay & Öniş, 2021).

Perang kedua Nagorno-Karabakh dimulai sejak bulan Juli tahun 2020. Sejak itu pula, Turki meningkatkan ekspor senjatanya ke Azerbaijan, khususnya unit *drone* tempur. Azerbaijan dilaporkan menghabiskan lebih dari 120 juta dolar AS untuk *drone*, peluncur roket, amunisi, dan senjata lainnya dari Turki. Turki juga membagikan pengalaman penggunaan Bayraktar TB2, *drone* kualitas tinggi buatan Turki. Selain pengetahuan penggunaan senjata, taktik perang yang digunakan pasukan Turki di Suriah juga diajarkan pada tentara Azerbaijan dan dengan sedikit penyesuaian (Lazić, 2022). Bentuk dukungan yang paling mengkhawatirkan dari Turki bagi negara lain yang terlibat terkecuali Azerbaijan adalah penggunaan pasukan Suriah sebagai pejuang proksi Turki dalam perang Nagorno-Karabakh. Hal ini tidak hanya menunjukkan peningkatan jangkauan keterlibatan Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh tetapi juga peningkatan pengaruh Turki di Suriah dan kawasan (Satanakis & Süss, 2021).

Analisis *Two-Level Game* dalam Kebijakan Asertif Turki pada Konflik Nagorno-Karabakh Tahun 2016-2020

Analisis *two-level game* dilakukan dengan mempertimbangkan ukuran-ukuran *win-set*

pada tingkat domestik dan internasional serta kemungkinan titik temu keduanya. Putnam mengemukakan 3 faktor penentu *win-set*, yakni preferensi dan koalisi pada level II, institusi pada level II, dan negosiator pada level I. Level II merujuk kepada tingkat domestik sedangkan level I merepresentasikan tingkat internasional (Putnam, 1988). Dengan demikian, pembahasan pada bagian ini akan dimulai dengan analisis *win-set* pada tingkat domestik, dilanjutkan dengan analisis *win-set* di tingkat internasional, dan diakhiri dengan analisis dampak ukuran *win-set* terhadap kebijakan luar negeri Turki pada konflik Nagorno-Karabakh tahun 2016-2020.

Analisis *Win-set* Turki di Tingkat Domestik

Win-set pertama di tingkat domestik terkait dengan distribusi kekuasaan di tingkat domestik. Putnam mengemukakan bahwa ukuran *win-set* dapat dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan, preferensi, dan kemungkinan terbentuknya koalisi di tingkat domestik. Dalam rangka mengetahui ukuran *win-set* dari distribusi kekuasaan, perlu diketahui pandangan koalisi dan partai yang berpengaruh di Turki terhadap konflik. Partai dengan pengaruh terbesar pada tahun 2016-2020 adalah Partai Keadilan dan Pembangunan (AKP). Partai tersebut ditemukan pada tahun 2001 oleh Erdogan yang menjabat sebagai presiden Turki sejak 2014 hingga saat ini. Sejak kemenangan mayoritas kursi di Majelis Besar Nasional Turki (TGNA) tahun 2002, AKP dan Erdogan mulai mendominasi politik di Turki dan merubahnya menjadi semakin jauh dari sekularisme. AKP digambarkan sebagai “demokrat Muslim” atau “*post-Islamist*” yang merepresentasikan Islam moderat dan demokrasi konservatif. Pada bulan Juni tahun 2015, AKP kehilangan posisi mayoritasnya dalam parlemen tetapi kemudian berhasil meyakinkan partai oposisi untuk membentuk koalisi dan mendapatkan kembali posisinya. Hal serupa terjadi pada pemilihan parlemen di

tahun 2018. AKP berhasil membentuk mayoritas di parlemen setelah berkoalisi dengan Partai Pergerakan Nasional (MHP) (Fella, 2023). Karakteristik partai oposisi di Turki, kecuali Partai Demokrasi Rakyat (HDP) yang pro-Kurdi, adalah memiliki pandangan nasionalis dalam urusan luar negeri.

Pasca kudeta tahun 2016, Turki menjadi lebih otoritarian secara domestik. Peristiwa tersebut memicu terjadinya amandemen konstitusi di tahun 2017 yang mengganti demokrasi parlementer dengan presidensial. Perubahan tersebut memberikan Presiden Erdogan kontrol terhadap parlemen dan pengadilan serta pelaksanaan kebijakan luar negeri (Lazić, 2022). Arah kebijakan luar negeri asertif yang dibawa Presiden Erdogan dan partainya didasarkan pada situasi politik dan ekonomi domestik Turki. Situasi politik Turki yang memiliki pengaruh besar terhadap perubahan arah kebijakan luar negeri Turki termasuk terhadap konflik Nagorno-Karabakh adalah kudeta yang terjadi tahun 2016. Kudeta ini berhasil digagalkan dan menjadi kudeta pertama Turki yang mendapat perlawanan dari berbagai pihak baik publik, partai oposisi, dan mayoritas pertugas keamanan. Pemerintah menuduh Gülen dan pengikutnya sebagai dalang dari kudeta dan meminta pemerintah AS mengekstradisi Gülen. Permohonan ekstradisi tersebut ditolak atas dasar kurangnya bukti keterlibatan Gülen pada kudeta tersebut (Fella, 2023). Kekecewaan terhadap keputusan AS tersebut dijadikan kesempatan untuk merubah arah kebijakan luar negeri Turki yang sebelumnya terbatas dan pro-Barat menjadi berfokus pada tantangan keamanan nasional dan kepentingan nasional yang diselaraskan menjadi kebijakan luar negeri asertif dengan aspirasi otonomi strategis yang lebih besar di tingkat internasional (Lazić, 2022). Setelah situasi politik, kondisi ekonomi Turki yang telah mengalami kemunduran sejak tahun 2013 semakin memburuk terlihat dengan angka

inflasi yang berada di atas 11% sejak tahun 2017 (Fella, 2023). Kebijakan luar negeri asertif Turki pada konflik-konflik di negara-negara tetangganya dapat dijadikan alat pengalihan isu ketidakstabilan politik dan ekonomi tersebut (Lazić, 2022). Meski dialihkan, masih terdapat kritik terhadap perubahan arah kebijakan tersebut. Namun, Presiden Erdogan dan AKP berhasil membawa partai oposisi sekuler *eurasianist* menyetujui kebijakan tersebut. Pemerintah memutuskan mengadopsi doktrin "*Blue Homeland*" yang diajukan para *eurasianist*. Sebagai gantinya, mereka juga mendukung perubahan arah kebijakan luar negeri Turki yang asertif (Kutlay & Öniş, 2021).

Selain kondisi koalisi di tingkat domestik, keselarasan kepentingan aktor di tingkat domestik dan internasional juga dapat memengaruhi ukuran *win-set* domestik. Pada periode tahun 2016-2020, Presiden Erdogan dan AKP merupakan pihak yang memiliki pengaruh paling besar di tingkat domestik. Selain itu, partai oposisi juga tidak memberikan banyak kritik terhadap urusan luar negeri (Kutlay & Öniş, 2021). Dengan demikian, preferensi pada tingkat domestik untuk kasus kebijakan luar negeri asertif Turki pada konflik Nagorno-Karabakh tergolong homogen dan mengharapkan penyelesaian dari konflik tersebut. Namun demikian, tidak terdapat kesepakatan terkait hasil akhir dari penyelesaian konflik tersebut. Hal ini sesuai dengan pernyataan Putnam (1988) bahwa tantangan yang dihadapi negosiator dalam konflik homogen adalah mengelola perbedaan antara ekspektasi di tingkat domestik dengan hasil yang mampu didapatkan di tingkat internasional. Dikarenakan karakteristik konflik yang homogen, semakin besar kemenangan yang bisa didapatkan Turki di tingkat internasional maka akan semakin tinggi pula kemungkinan kekuatan di tingkat domestik untuk menyetujui kelanjutan penggunaan

kebijakan luar negeri asertif Turki pada konflik Nagorno-Karabakh.

Win-set kedua di tingkat domestik berkaitan dengan institusi politik, yakni prosedur penyetujuan kebijakan. Semakin besar jumlah mayoritas yang diperlukan untuk penyetujuan sebuah kebijakan, maka akan semakin kecil pula ukuran *win-set*. Sebagai contoh, *win-set* pemerintahan dengan institusi politik yang menerapkan syarat persetujuan 2/3 suara akan memiliki *win-set* lebih kecil dibandingkan institusi politik dengan syarat persetujuan mayoritas suara saja. Selain itu, kekuatan partai yang berkuasa juga memengaruhi ukuran *win-set*. Di satu sisi, ukuran *win-set* institusi politik dengan otonomi kuat meningkatkan kemungkinan persetujuan kebijakan yang diajukan. Di lain sisi, otonomi kuat dapat melemahkan *bargaining power* di tingkat internasional. Perwakilan negara dengan otonomi kuat dipandang kurang dapat dipercaya (Putnam, 1988).

Perubahan konstitusi Turki pada tahun 2017 merubah proses pembentukan cabang eksekutif pemerintahan di Turki yang berpengaruh kepada cabang pemerintahan lain. Perubahan tersebut berdampak pada penyetujuan untuk pengambilan kebijakan luar negeri Turki. Sebelum amandemen, cabang legislatif dapat memengaruhi kebijakan luar negeri melalui pembentukan peraturan hukum. Peraturan tersebut dapat membatasi aktivitas kementerian kebijakan luar negeri sebagai pelaksana kebijakan luar negeri. Pasca amandemen, kewenangan tersebut dipindahkan ke cabang eksekutif. Kewenangan tunggal pengangkatan, pemecatan, hak, tugas-tugas, dan kewajiban pejabat kementerian pada semua tingkatan berada di tangan presiden. Namun demikian, cabang legislatif masih dapat memengaruhi kebijakan luar negeri karena kewenangan untuk memutuskan deklarasi perang dan menyetujui ratifikasi perjanjian internasional. Selain kedua kondisi tersebut,

pembentukan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri berada di tangan presiden. Namun demikian sesungguhnya tidak terdapat perubahan signifikan, alasannya adalah individu-individu yang berpengaruh besar dalam penentuan kebijakan tersebut sebelum dan pasca amandemen tidak berubah (daktilo1984, 2022). Presiden Erdogan dan partainya AKP serta koalisinya telah mendominasi parlemen sebelum amandemen (Fella, 2023).

Meskipun tidak signifikan, perubahan tersebut berdampak pada jangkauan kebijakan luar negeri asertif Turki pada konflik Nagorno-Karabakh. Presiden Erdogan telah secara terbuka menyampaikan dukungan penuh kepada Azerbaijan di tahun 2016 ketika pertempuran kecil di garis kontrol konflik terjadi (Khan, 2021). Pada tahun 2020 ketika konflik tereskalasi menjadi perang, pengambilan kebijakan luar negeri Turki telah sepenuhnya berada dalam kontrol Presiden Erdogan. Turki berperan aktif memberikan dukungan politik, intelijen, logistik, dan militer, khususnya pasokan senjata dan *drone*. Azerbaijan diperkirakan telah menghabiskan lebih dari 120 juta dolar AS pada 9 bulan pertama perang tahun 2020 untuk senjata dan pesawat dari Turki. Kedua negara juga melakukan pelatihan militer gabungan untuk pasukan darat dan udara selama 2 minggu. Dalam pelatihan tersebut, Turki juga bersedia memberikan pengetahuan terkait penggunaan sistem rudal multi-peluncuran (MLRS), sistem pertahanan udara, dan drone tempur Bayraktar TB2 buatan Turki. Turki juga terlibat secara tidak langsung dengan merekrut tentara bayaran Suriah untuk bertempur di sisi pasukan Azerbaijan (Lazić, 2022). Dengan demikian, institusi politik Turki dengan pengambilan kebijakan luar negeri yang terpusat pada presiden memperbesar *win-set* untuk perubahan kebijakan menjadi lebih asertif.

Analisis *Win-set* Turki di Tingkat Internasional

Win-set ketiga yang disampaikan Putnam dipengaruhi oleh strategi dari pemimpin negara selaku negosiator di tingkat internasional. Putnam menyampaikan bahwa semakin besar *win-set* di tingkat domestik maka semakin besar pula kemungkinan penyetujuan sebuah kebijakan. Namun, hal tersebut juga berarti bahwa *bargaining power* di tingkat internasionalnya menjadi lebih lemah. Hal tersebut menjadi dilema yang dapat berujung pada hasil yang berbeda bergantung pada strategi pemimpin negara. Salah satu strategi yang dapat dilakukan adalah menggunakan pembayaran sampingan untuk menarik perhatian pihak-pihak yang berpotensi menolak kebijakan tersebut (Putnam, 1988).

Dalam kasus kebijakan luar negeri asertif Turki pada konflik Nagorno-Karabakh, Presiden Erdogan selaku negosiator menggunakan strategi otonomi strategis. Strategi ini mengutamakan kepentingan nasional dan mengurangi ketergantungan terhadap kekuatan asing. Terdapat lima prinsip yang saling terkait dan mendasari strategi tersebut. Pertama, Erdogan melihat terdapat kesenjangan antara letak strategis Turki secara geografis dan status negara tersebut sebagai kekuatan menengah. Konsepsi ideal yang diinginkan Erdogan adalah Turki menjadi pemain global yang mampu bergerak secara mandiri maupun berkoalisi dengan kekuatan-kekuatan besar untuk mempromosikan visi globalnya. Kedua, isu keamanan menjadi fokus kebijakan luar negeri Turki. Hal tersebut termasuk pengembangan kekuatan militer dan penggunaannya di luar negeri. Ketiga, identitas menjadi unsur pokok dari kebijakan luar negeri dengan pandangan otonomi ini. Pemerintahan Erdogan memandang bahwa Turki dapat menjadi pemimpin di dunia Islam atas dasar identitas Muslim Sunni dan mempromosikan kepentingan Muslim secara global. Keempat,

perubahan arah kebijakan Turki melalui kemitraan dengan Rusia dan Tiongkok. Kedua negara tersebut dipandang sebagai sumber kekuatan ekonomi serta keamanan dan pertahanan yang independen dari Barat. Kelima, strategi didasarkan pada sentimen anti-Barat yang kuat sebagai mekanisme untuk memperoleh dukungan politik di tingkat domestik. Hubungan dengan Barat diproyeksikan bersifat transaksional dan berdasarkan pada kepentingan nasional. Sebagai contoh, kebijakan luar negeri untuk menjadi anggota NATO dan Uni Eropa (Kutlay & Öniş, 2021). Dengan demikian, Turki juga memiliki *win-set* besar di tingkat internasional.

Keterlibatan Turki di kawasan Kausasus Selatan sedari awal didasarkan pada aspirasi untuk menjadi aktor politik utama pasca berakhirnya struktur internasional bipolar. Sebagaimana disampaikan Bojang (2018) bahwa setiap bentuk struktur kekuasaan di tingkat internasional memiliki dinamikanya tersendiri dan hal tersebut berdampak pada kebijakan luar negeri negara. Sebagai contoh, kebijakan luar negeri negara dalam struktur bipolar akan mempertimbangkan memilih bersekutu dengan salah satu pihak sedangkan dalam kondisi unipolar akan mempertimbangkan perilaku negara hegemon. Pasca runtuhnya Uni Soviet dan struktur internasional menjadi unipolar, Turki tidak lagi harus berfungsi sebagai *buffer zone* antara Barat dan Timur. Pada awalnya, Turki masih berhati-hati untuk tidak menarik perhatian Rusia secara negatif. Hasilnya tidak sesuai dengan aspirasi Turki (Balci, 2021). Belajar dari kegagalan tersebut dan melihat mulai menurunnya unipolaritas AS, kebijakan baru yang lebih mandiri menjadi pilihan selanjutnya bagi Turki (Kutlay & Öniş, 2021).

Untuk bertindak lebih mandiri dengan kebijakan luar negeri yang asertif, Turki harus memiliki kemampuan militer yang kuat dan tidak bergantung pada negara lain. Sebagaimana disampaikan Bojang (2018) bahwa

besaran kekuatan militer negara memengaruhi pengambilan kebijakan luar negerinya. Turki berupaya untuk mengurangi ketergantungannya dengan AS dalam bidang pertahanan. Menurut data Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Turki berhasil mengurangi impor senjata sebesar 59% dimana 81% dari persentase penurunan tersebut merupakan impor senjata dari AS (Kutlay & Öniş, 2021). Sejak tahun 2004, Komite Eksekutif Industri Pertahanan yang memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan dalam pengadaan dan modernisasi pertahanan nasional Turki membatalkan proyek-proyek akuisisi dengan total senilai 11 miliar dolar AS. Tujuan keputusan tersebut adalah untuk mendorong kontribusi industri domestik dalam modernisasi teknologi senjata. Sebagai perbandingan, ekspor senjata Turki di tahun 2002 kurang dari 250 juta dolar AS meningkat menjadi 487 juta dolar AS di tahun 2006. Jumlah tersebut terus mengalami peningkatan hingga mencapai lebih dari 2 miliar dolar AS di tahun 2018 (Kasapoğlu, 2020).

Sementara itu, dukungan Turki terhadap Azerbaijan atas dasar kesamaan identitas diproyeksikan Presiden Erdogan dapat membentuk citra Turki sebagai pemimpin di dunia Islam. Narasi kesamaan identitas telah beberapa kali digunakan Presiden Erdogan sebelumnya dalam menyampaikan dukungan kepada kaum Muslim dalam berbagai konflik di dunia. Presiden Erdogan menyampaikan dukungan terhadap Palestina dan etnis Rohingnya yang menganut kepercayaan yang sama, maka dari itu, Turki pun mendukung Azerbaijan dalam konflik Nagorno-Karabakh. Hal ini diperkuat dengan penggunaan slogan "*one nation, two states*" yang merujuk pada Turki dan Azerbaijan sebagai dua negara berbeda yang pada dasarnya merupakan satu saudara serumpun yang menganut kepercayaan sama. Presiden Erdogan juga menggunakan istilah ketidakadilan global dan percaya bahwa Turki

sebagai bangsa harus membantu orang-orang yang mengalami ketidakadilan. Dalam konflik Nagorno-Karabakh, Azerbaijan dipandang sebagai bangsa yang kehilangan wilayahnya di tangan Armenia. Dengan membela Azerbaijan, Turki tidak hanya membela bangsa dengan identitas sama tetapi juga membantunya mendapatkan keadilan terhadap wilayah kedaulatannya (Wiku, *et al.*, 2022).

Dalam rangka mencapai aspirasi sebagai kekuatan global dan mengurangi ketergantungan dengan Barat, Rusia dan Tiongkok menjadi sekutu potensial. Rusia dan Tiongkok bersama telah menjadi salah dua dari tiga mitra dagang teratas Turki. Kedua negara tersebut juga sesuai dengan orientasi geopolitik baru Turki yang sangat terpusat dan menerapkan pemerintahan otoriter dengan hubungan pasar yang bernuansa kapitalis. Di tahun 2016, Presiden Rusia menunjukkan simpati kuat terhadap situasi kudeta di Turki. Tahun 2017, pemerintah Turki membeli rudal S-400 dari Rusia. Ditambah dengan kondisi ketidaksepahaman antara Turki dan AS menyangkut permasalahan keamanan di Timur Tengah, khususnya Suriah serta melemahnya hegemoni AS membuat hubungan Turki dengan Rusia menjadi lebih intens. Sementara itu, hubungan Turki dengan Tiongkok berputar dalam sektor ekonomi. Tiongkok merupakan mitra potensial bagi Turki dalam hal peluang pendanaan alternatif dan dukungan diplomatik untuk mengkonsolidasikan sistem presidensial yang baru (Kutlay & Öniş, 2021).

Presiden Erdogan mengambil sikap politik populis dengan menjadikan Barat sebagai target untuk mendapatkan dukungan domestik dalam arah kebijakan yang baru. Namun demikian, setelah kudeta tahun 2016, Turki memutuskan untuk mengurangi ketergantungan dengan Barat dan beraliansi dengan negara-negara non-Barat. Hal tersebut karena Barat dipandang terlalu ikut campur dalam urusan internal Turki dengan tujuan

untuk melemahkan ambisi Turki secara regional maupun global. Selain kudeta, upaya pertama yang disebutkan menunjukkan keterlibatan Barat dalam urusan domestik Turki adalah memicu protes masal terhadap pemerintah Turki terkait rencana pembangunan ulang area Taman Gezi menjadi kompleks pusat perbelanjaan dan masjid (Kaliber & Kaliber, 2019; Fella, 2023).

Akan tetapi, dibandingkan Barat, Rusia menjadi aktor negara di tingkat internasional (level I) yang perlu dikhawatirkan Turki karena pengaruhnya di wilayah Kaukasus Selatan. Negara-negara di kawasan Kaukasus Selatan merupakan pecahan dari Uni Soviet sehingga terdapat proporsi keturunan Rusia dalam jumlah yang signifikan pada populasi masyarakatnya. Selain terdapat kecenderungan dukungan untuk kedekatan dengan Rusia di kalangan masyarakat, kondisi tersebut juga membuat Rusia menginginkan kontrol terhadap negara-negara tersebut dan sensitif dengan kekuatan asing yang ingin ikut terlibat (Bijan, 2020). Tentunya keterlibatan Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh juga menarik perhatian Rusia. Terlebih lagi Turki merupakan negara anggota NATO. Rusia memiliki perjanjian keamanan kolektif dengan Armenia yang berarti bahwa Turki sebagai pihak yang mendukung Azerbaijan harus berhadapan dengan Rusia pada sisi yang berlawanan. Namun demikian, Rusia tetap menganggap Azerbaijan sebagai mitra strategis sehingga Rusia dapat menerima keterlibatan Turki dalam rentang tertentu (SWP, 2020).

Momentum penggunaan kebijakan luar negeri asertif Turki memberikan keuntungan bagi Rusia sehingga dapat diterima. Hubungan antara Rusia dengan pemerintahan Armenia sejak tahun 2018 memburuk dikarenakan Perdana Menteri Armenia, yakni Nikol Pashinyan yang dipandang lebih pro-Barat. Rusia mengontrol negosiasi antara Azerbaijan dan Armenia hingga periode pemerintahan

Pashinyan yang berbalik arah mendukung AS. Dalam mempertahankan kontrol yang telah dimilikinya di wilayah Kaukasus Selatan, Rusia memerlukan pemerintah Armenia yang pro-Rusia (SWP, 2020). Rusia membiarkan Turki bersikap asertif dalam mendukung Azerbaijan yang mengakibatkan kemenangan Azerbaijan dalam perang kedua Nagorno-Karabakh. Kekalahan Armenia dalam perang tersebut membantu mempromosikan pandangan bahwa kekuatan militer Armenia tergolong lemah dan tidak dapat bertahan dalam konflik tanpa dukungan Rusia. Bingkai tersebut akan membantu meyakinkan masyarakat dan pemerintahan Armenia untuk memperkuat hubungannya dengan Rusia. Hal tersebut terlihat berfungsi dari protes di Armenia mengenai kekalahan dalam perang kedua Nagorno-Karabakh yang menyalahkan Perdana Menteri Pashinyan terhadap kondisi tersebut (Anggraeni, 2022).

Analisis Dampak Ukuran *Win-set* Turki Terhadap Kebijakan Luar Negerinya

Turki memiliki *win-set* besar di tingkat domestik maupun internasional yang saling tumpang tindih sehingga memungkinkan pelaksanaan kebijakan luar negeri asertif. Putnam (1988) menyampaikan bahwa semakin besar *win-set* domestik dan internasional, maka semakin besar kemungkinan *win-set* tersebut untuk tumpang tindih dan terjadi kesepakatan. *Win-set* besar Turki di tingkat domestik akibat distribusi kekuasaan dan homogenitas konflik tumpang tindih dengan *win-set* besar Turki untuk menjadi kekuatan global dalam strategi otonomi strategisnya. Selain itu, terdapat keselarasan dalam sentimen anti-Barat di tingkat domestik dan internasional dalam konflik memungkinkan kesepakatan penggunaan arah kebijakan tersebut. Keselarasan sentimen anti-Barat dari pemerintah Turki dan pemerintah Rusia membuat Rusia dapat menoleransi tindakan Turki dalam rentang tertentu. Bantuan Turki

terhadap Azerbaijan yang berhasil membawa kemenangan bagi Azerbaijan mengungkap kelemahan militer Armenia yang meningkatkan dukungan untuk hubungan yang lebih kuat antara Armenia dengan Rusia melalui penurunan pemimpin negara yang pro-Barat. Rusia menerima aspirasi Turki untuk memainkan peran yang lebih besar di kawasan tetapi menahan agar kekuatannya tidak berkembang terlalu signifikan. Dengan demikian, kemampuan Turki untuk mencapai ambisi kebijakan luar negerinya bergantung pada kepentingan dan kesediaan Rusia untuk membuka ruang kerja sama dalam hal pengawasan kesepakatan gencatan senjata (Lazić, 2022).

PENUTUP

Keterlibatan Turki dalam konflik Nagorno-Karabakh menyangkut kepentingan terkait identitas, ekonomi, dan ambisi Turki untuk menjadi kekuatan global. Dalam hal identitas, Turki dan Azerbaijan memiliki kesamaan kepercayaan dan budaya. Di bidang ekonomi, Turki dan Azerbaijan memiliki kerja sama pembangunan jalur pipa minyak dan gas alam yang berada di dekat area konflik sehingga penting bagi Turki untuk mengamankan jalur tersebut. Dukungan Turki kepada Azerbaijan di awal konflik hingga pertengahan tahun 2010-an cenderung pasif sehingga tidak mampu membantu Turki mencapai kepentingan nasionalnya. Setelah berakhirnya gencatan senjata di tahun 2016, Turki mulai memberikan dukungan secara asertif baik dalam bentuk pernyataan resmi maupun bantuan militer. Melalui analisis *two-level game*, ditemukan bahwa Turki memiliki *win-set* besar di tingkat domestik maupun internasional. Putnam mengemukakan bahwa terdapat 3 faktor yang memengaruhi ukuran *win-set*, yakni distribusi kekuasaan di tingkat domestik, institusi politik di tingkat domestik, dan strategi pemimpin negara di tingkat internasional. Dalam distribusi kekuasaan, Turki memiliki *win-set* besar untuk

menggunakan kebijakan luar negeri yang asertif dikarenakan ide tersebut diajukan oleh Presiden Erdogan. Dalam parlemen, AKP sebagai partai dari Presiden Erdogan merupakan partai yang paling berpengaruh dan berhasil berkoalisi dengan partai-partai beraliran nasionalis sehingga mampu mendapatkan kursi mayoritas. Sementara itu, amandemen konstitusi tahun 2017 membuat pembentukan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri berpusat di tangan presiden. Presiden Erdogan yang sejak awal telah menginginkan perubahan arah kebijakan Turki menjadi asertif dapat mengambil langkah lebih jauh. Dengan demikian, ukuran *win-set* dalam kategori ini juga besar. Terakhir, ukuran *win-set* domestik yang besar melemahkan *bargaining power* di tingkat internasional sehingga harus disertai strategi yang tepat. Presiden Erdogan menggunakan strategi otonomi strategis dengan menarik perhatian aliansi non-Barat, yakni Rusia. Dapat disimpulkan bahwa Turki memiliki *win-set* besar di tingkat domestik maupun internasional yang tumpang tindih sehingga memungkinkan persetujuan penggunaan kebijakan luar negeri asertif dalam kasus konflik Nagorno-Karabakh tahun 2016-2020.

Daftar Pustaka

Buku

- Mas'oed, Mohtar. (1989). *Studi Hubungan Internasional: Tingkal Analisis dan Teorisi*. Pusat Antar Universitas-Studi Sosial, UGM.
- Miles, M.B., Huberman, A.M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. SAGE Publications, Inc.
- Sudjana, Nana & Ibrahim R. (1989). *Penelitian dan Penilaian Pendidikan*. Sinar Baru.
- Sugiyono. (2016). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Alfabeta.
- Waal, T. (2013). *Black Garden: Armenia and Azerbaijan Through Peace and War*. New York University Press.
- Waal, T. (2016). *Prisoners of the Caucasus: Resolving the Karabakh Security Dilemma*. Carnegie Europe.

- Adzka, M.R. (2021). Turkey's Engagement in the Conflict of Nagorno-Karabakh. *Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan*, 13(2), 100-119.
- Ananda, F., Sushanti, S., & Parameswari, A. (2021). Alasan Turki Memberikan Dukungan Diplomatik Dan Militer Kepada Azerbaijan Terkait Konflik Di Nagorno Karabakh Tahun 2020. *DIKSHI (Diskusi Ilmiah Komunitas Hubungan Internasional)*, 1(02), 417-431. Retrieved from <https://ojs.unud.ac.id/index.php/hi/article/view/79994>
- Anggraeni, S.K. (2022). Analyzing Russia's Interests in the 2020 Nagorno-Karabakh Ceasefire Agreement. *Jurnal Hubungan Internasional*, 15(2), 338-354.
- Balci, B. (2014). Strengths and Constraints of Turkish Policy in the South Caucasus. *Insight Turkey*, 16(2), 43-52.
- Bijan, A. (2020). Russia's Strategy toward Nagorno-Karabakh and Georgia (2008-2020). *Iranian Review of Foreign Affairs*, 11(2), 467-491.
- Bojang AS. (2018). The Study of Foreign Policy in International Relations. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 6(4), 1-9.
- Boy, C., Fasisaka, I., & Kawitri Resen, P. (2019). Analisis Faktor Penentu Kebijakan Luar Negeri Rusia dalam Konflik Nagorno-Karabakh tahun 2012 – 2016. *DIKSHI (DISKUSI ILMIAH KOMUNITAS HUBUNGAN INTERNASIONAL)*, 1(1). Retrieved from <https://ojs.unud.ac.id/index.php/hi/article/view/48134>
- Heukelingen, N. & Deen, B. (2022). Beyond Turkey's Policy Brief 'zero problems' policy: Motives, means and impact of the interventions in Syria, Libya and the South Caucasus. *Clingendael Policy Brief*, 1-10.
- Jafarov, N. & Aslanli, A. (2021). Russia's Policy During the 44-Day Karabakh War. *Insight Turkey* 2021, 23(4), 213-229.
- Jati, A.K., Ashyaningtyas, E., Nurhan, H., & Fanfa, H. A. (2022). Analisis Keterlibatan Turki dalam Konflik Nagorno-Karabakh: Studi Kasus September War 2020. *Intelektiva*, 3(5), 14-25.
- Kaliber, A. & Kaliber, E. (2019). From De-Europeanisation to Anti-Western Populism: Turkish Foreign Policy in Flux. *The International Spectator*, 54(4), 1-16.
- Kasapoğlu, C. (2020). Turkey's Burgeoning Defense Technological and Industrial Base and

- Expeditionary Military Policy. *Insight Turkey*, 22(3), 115-130.
- Khairunisa, A. H. (2022). Identity and Foreign Policy: Turkey's Support of Azerbaijan in the Nagorno-Karabakh Conflict. *ICONIC-RS 2022*, 1-34.
- Khan, M.A. (2021). The Conflict of Azerbaijan and Armenia with Special Reference to Nagorno Karabakh: An Overview. *Journal of Malay Islamic Studies*, 4(1), 27-34.
- Koçak, M. & Akgül, M. (2022). Quest for regional power status: Explaining Turkey's assertive foreign policy. *International Journal*, 77(2), 292-312.
- Kutlay, M. & Öniş, Z. (2021). Turkish foreign policy in a post-western order: strategic autonomy or new forms of dependence? *International Affairs*, 97(4), 1085-1104.
- Lazić, A.J. (2022). The Role of Turkey in the Second Armenian-Azerbaijani Armed Conflict Over Nagorno-Karabakh as A Reflection of Continuity and Change in Its Foreign Policy. *Međunarodni problemi=International Problems*, 74(1), 24-49.
- Mustafayev, E. (2020). EU Values and Interests in the Resolution of Nagorno-Karabakh Conflict: French Unilateralism. *Insight Turkey 2021*, 23(2), 65-81.
- Pashayeva, G. & Blank, S. (2016). The U.S. Foreign Policy Towards the Resolution of the Nagorno-Karabakh Conflict. *SAM Review*, 16, 1-69.
- Prasada Arnaya, I., Anom Wiranata, I., & Intan Prameswari, A. (2015). Peran Dari OSCE Minsk Group Dalam Mediasi Konflik Di Wilayah Nagorno-Karabakh. *DIKSHI (DISKUSI ILMIAH KOMUNITAS HUBUNGAN INTERNASIONAL)*, 1(03). Retrieved from <https://ojs.unud.ac.id/index.php/hi/article/view/14415>
- Putnam, R.D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Wiku, F.Y., Putranti, I.R., & Hanura, M. (2022). Kebijakan Luar Negeri Turki: Kesepakatan Turki kepada Rusia dalam Mendirikan Pusat Gabungan Turki-Rusia Pasca Konflik Nagorno-Karabakh. *Journal of International Relations*, 8(3), 312-324.
- Yesevi, C.G. & Tiftikcigil, B.Y. (2015). Turkey-Azerbaijan Energy Relations: A Political and Economic Analysis. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 5(2), 27-44.
- Broers, L. (2016). *The Nagorny Karabakh Conflict: Defaulting to War*. [Chatham House Research Paper]. Database ConflictChatham House.
- Welt, C. & Bowen, A.S. (2021). *Azerbaijan and Armenia: The Nagorno-Karabakh Conflict*. [Congressional Research Service Report]. Database Congressional Research Service
- Fella, S. (2023). *Turkey under Erdoğan: recent developments and the 2023 elections* [House of Commons Research Briefing]. House of Commons Library.
- Satanakis & Süss. (2021). *The Shift in Turkey's Foreign Policy*. [Austria Institut Fur Europa-Und Sicherheitspolitik (AIES) Fokus]. AIES Database.
- SWP. (2020). *Turkey-Russia Partnership in the War over Nagorno-Karabakh*. [SWP Comment 53]. Stiftung Wissenschaft und Politik Database.
- Toh, A. & Lee, J. (2022). *From Pragmatism to Aggression: The Sources and Consequences of China's Assertive Foreign Policy under Xi Jinping*. [IDSS Paper]. S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS) Database.

Skripsi, Tesis, Disertasi

- Kuncoro, S.A.S. (2019). *Analisis Faktor Domestik Terhadap Kegagalan Normalisasi Hubungan Armenia-Turki Lewat Protokol Zurich*. [Undergraduate Thesis, Universitas Airlangga]. Repository Universitas Airlangga.

Web Page

- Arab News. (2019). *Turkey escalates crackdown on dissent six years after Gezi protests*. Accessed August 3, 2023, from <https://www.arabnews.com/node/1468916/middle-east>.
- Crisis Group. (2005). *The Nagorno-Karabakh Conflict: A Visual Explainer*. Accessed January 24, 2022, from <https://www.crisisgroup.org/content/nagorno-karabakh-conflict-visual-explainer>.
- daktilo1984. (2022). *Turkish Presidential System and Foreign Policy in Turkey*. Accessed July 29, 2023, from <https://daktilo1984.com/d84intelligence/turkish-presidential-system-and-foreign-policy-in-turkey/>.
- RFERL. (2016). *Explainer: Why The Nagorno-Karabakh Crisis Matters*. Accessed July 31, 2023, from <https://www.rferl.org/a/nagorno-karabakh-explainer-conflict-azerbaijan-armenia/27656158.html>.

Research Paper/Report

Satori, D. (2013). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Accessed April 28, 2022, from <https://kin.perpusnas.go.id/DisplayData.aspx?pId=42664&pRegionCode=JIUNMAL&pClientId=11>.

Sindo News. (2022). *Mengenal Bayraktar TB2, Drone Canggih Buatan Turki*. Accessed August 3, 2023, from <https://sains.sindonews.com/read/768741/768/mengenal-bayraktar-tb2-drone-canggih-buatan-turki-1652454355?showpage=all>.