

# Alasan Turki Melanjutkan Pembelian Persenjataan S-400 Rusia: Analisis Kebijakan Luar Negeri dalam Perspektif Realisme Neoklasik

Putu Nanda Priscilia Dewi<sup>1)</sup>, I Made Anom Wiranata<sup>2)</sup>,  
A.A. Bagus Surya Widya Nugraha<sup>3)</sup>

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: nandaprisilia28@gmail.com<sup>1)</sup>, anomwiranata@gmail.com<sup>2)</sup>, aabasuwinu@gmail.com<sup>3)</sup>

## ABSTRACT

*This research aims to describe the reasons for the Turkish Government to continue purchasing Russian S-400 weapons through qualitative-descriptive method. Massive sanctions imposed by the United States as an alliance country that prohibits transactions of weapons from Russia did not affect Turkey's decision to continue purchasing the S-400. Whereas the United States has specifically warned about the security threat that S-400 poses to the NATO alliance, Turkey ignored the warning and continued to process the purchase of this weapon. Therefore, this research uses Neoclassical Realism theoretical perspective by analyzing internal and external factors in answering the reasons behind Turkey's measure to continue the purchase of S-400 agreement with Russia. This research finds that Turkey's decision is a response to systemic pressures, international structures, and domestic factors.*

**Keywords:** Turkey's Foreign Policy, S-400 Armaments, Neoclassical Realism, NATO Alliance Dynamics

## 1. PENDAHULUAN

Turki termasuk salah satu negara yang tergabung dalam aliansi Amerika Serikat yang berada di bawah *North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Hubungan pertemanan kedua negara ini telah dimulai sejak tahun 1931 dan Turki resmi menjadi anggota NATO pada tahun 1952 (U.S. Department of State, 2021). Namun, saat ini hubungan keduanya tidak baik, khususnya setelah Turki menerima pengiriman pertama S-400 air defence system dari Rusia pada Juli 2019. Hal tersebut mendorong Amerika Serikat untuk mulai mengeluarkan Turki dari program pesawat tempur F-35 (Reuters, 2020). Kesepakatan terkait pembelian senjata tersebut dimulai pada Desember 2017 lalu ketika Turki dan Rusia menandatangani kesepakatan tentang pengiriman senjata rudal udara S-400 dari Rusia yang memiliki

nilai sekitar \$2,5 miliar (Reuters, 2020). Kesepakatan tersebut kemudian disambut dengan RUU pemblokiran dari program F-35 oleh Amerika Serikat terhadap Turki pada Juni 2018. Namun, Turki tetap mengabaikan segala peringatan yang diberikan oleh Amerika Serikat. Bahkan, pada Oktober 2020 lalu, senjata tersebut telah menjalani uji sistem dan Presiden Turki, Erdogan secara resmi mengumumkan tentang konsiderasi pembelian kedua dari S-400 tersebut pada September lalu (Bekdil, 2021). Hal ini yang kemudian dinilai telah melanggar kesepakatan dari *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA), khususnya pada bagian 231, yaitu pemberian hukuman atau sanksi terhadap segala bentuk transaksi dengan sector intelijen atau pertahanan Rusia yang dilakukan oleh negara anggota NATO.

Sebelumnya, pihak AS telah menyampaikan peringatannya terkait pembelian senjata Rusia yang akan dilakukan oleh Turki. Kekhawatiran yang disampaikan adalah bahwa sistem tersebut akan memungkinkan Rusia untuk mengetahui ciri khas terperinci dari pesawat NATO, termasuk rancangan F-35. Namun, terlepas dari peringatan tersebut, Turki memberikan sikap acuh tak acuh dan tetap bersikeras melanjutkan kesepakatan pembelian senjata dengan negara rival aliansinya tersebut.

Pada Desember 2020, Kongres AS secara resmi melalui Trump mengumumkan sanksi terhadap Turki yakni berupa larangan lisensi ekspor AS, visa, serta pembekuan aset (Macias, 2020). Namun, Turki mengabaikan sanksi tersebut, yang kemudian disambut dengan pemberian sanksi lebih berat yakni pencabutan Turki dari program F-35 yang diklaim bernilai lebih dari S-400. Peringatan dan sanksi berlanjut hingga Presiden Joe Biden dikutip dari Reuters (2021) menyatakan komitmennya untuk tetap memberikan sanksi atas tindakan Turki membeli persenjataan rudal S-400 Rusia.

Berdasarkan pemaparan di atas, tindakan Turki mencerminkan adanya pembelotan yang dilakukan terhadap aliansinya dengan membeli senjata pertahanan dari negara musuh aliansi tersebut. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk meneliti lebih dalam, mengapa Turki tetap bersikukuh membeli persenjataan dari Rusia sementara mengabaikan negara aliansinya dalam NATO. Mengingat pula, dampak yang ditimbulkan dari sanksi ini

memiliki resiko yang sangat tinggi terhadap sektor keamanan dan pertahanan militer dari Turki.

## 2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan tiga literatur penelitian sebelumnya untuk membantu peneliti dalam memahami topik ini sekaligus menemukan kebaruan yang akan peneliti tawarkan dalam penelitian ini. Tulisan pertama yakni karya Alena Vieira tahun 2014 yang berjudul *“Ukraine’s Crisis and Russia’s Closest Allies: A Reinforced Intra-Alliance Security Dilemma at Work”*. Penelitian ini membahas perbedaan pandangan antara Rusia dengan aliansi terdekatnya Belarus terkait krisis di Ukraina dan proyeksi integrasi Eurasia pada tahun 2014. Penelitian ini juga mengeksplorasi implikasi dari perubahan hubungan antara Rusia dan Belarus terhadap proyek integrasi Eurasia. Perspektif analitis yang digunakan Vieira (2014) dalam penelitian ini adalah *intra-alliance security dilemma* yang dikemukakan oleh Glenn H. Snyder. Vieira (2014) mengambil asumsi bahwa ketegangan antara sekutu didasarkan pada rasa takut ditinggalkan (*fear of abandonment*) di satu sisi, dan ketakutan akan jebakan (*fear of entrapment*), di sisi lain. Penelitian ini berargumen bahwa posisi Rusia dinilai berada pada posisi *fear of abandonment*. Hal ini terutama terkait dengan harapan Rusia akan keselarasan Belarus dengan tindakan Rusia terhadap Ukraina.

Penelitian yang dikemukakan oleh Vieira telah berkontribusi dalam memasukkan faktor domestik dalam output

dari kebijakan luar negeri sebuah negara, dalam hal ini Belarus, yakni pengaruh elit politik domestik. Namun, hasil akhir penelitian ini terbatas pada justifikasi bahwa Rusia berada pada posisi *fear of abandonment* sedangkan Belarus berada pada posisi *fear of entrapment* melalui analisis perbedaan kepentingan antara Rusia dan Belarus pada krisis Ukraina dan hubungan bilateral keduanya.

Tulisan berikutnya ialah karya Indah Sinaga (2017) yang berjudul "Analisis Alasan Turki Melakukan Pembelian Senjata S-400 Rusia". Penelitian ini memiliki tujuan untuk menjabarkan alasan Turki membeli senjata rudal S-400 Rusia pada tahun 2017, di tengah keberadaannya sebagai anggota NATO dan harus berhadapan dengan sanksi CAATSA. Keputusan Turki untuk membeli senjata Rudal S-400 Rusia tergolong tindakan sepihak yang melanggar kesepakatan aliansinya dengan NATO. Sementara di sisi lain, hal tersebut dipandang perlu terkait dengan hubungan Turki dan Rusia di masa depan. Penelitian ini menggunakan teori keseimbangan ancaman atau *balance of threat* dalam menjawab rumusan masalah tersebut dengan metode penelitian kualitatif eksplanatif (Sinaga, 2017). Sinaga (2017) berargumen bahwa kerja sama dengan Rusia dipandang sebagai langkah untuk memoderasi ancaman Rusia di masa depan. Menurut Sinaga (2017) pembelian senjata S-400 dilakukan sebagai respon untuk mengurangi atau meminimalisir ancaman Rusia.

Penelitian dari Sinaga (2017) mengabaikan eksistensi faktor domestik

Turki dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Penelitian ini juga mengabaikan aspek eksistensi NATO sebagai aliansi sahnya. Maka dalam penelitian ini, peneliti akan memberikan pemahaman yang lebih lengkap *Neoclassical Realism*. Penelitian ini akan berfokus pada aspek pengambilan keputusan yang dilakukan melalui asesmen tekanan sistemik (internasional) yang disesuaikan dengan faktor domestik Turki..

Tulisan terakhir yakni karya Adinda Normala Putri (2020) dengan judul "Dilema Aliansi Turki-NATO dalam Pembelian Sistem Pertahanan Udara dan Rudal S-400 dari Rusia". Putri (2020) dalam penelitian ini menggunakan kacamata teori dilema aliansi oleh Glenn H. Snyder dengan asumsi bahwa dilema keamanan negara terhadap negara sekutunya atau aliansinya memengaruhi komitmen negara terhadap aliansi tersebut. Putri (2020) melakukan penelitian kualitatif dengan metode *causal-process tracing* dan (CPT) dan pengumpulan data melalui studi kepustakaan. Hasil dari penelitian yang dilakukan oleh Putri (2020) menunjukkan bahwa penyebab lemahnya komitmen yang diberikan Turki terhadap NATO dipengaruhi oleh dilema aliansi yang dihadapi oleh Turki. Hal tersebut didapatkan dari pertimbangan dua faktor dalam dilema aliansi yang dikemukakan oleh Glen H. Snyder yakni ketergantungan langsung dan tidak langsung.

Namun, tulisan ini terlalu berfokus pada pengaruh eksternal dari sistem internasional (ancaman Suriah dan posisi aliansi NATO) dalam keputusan Turki tersebut dan mengabaikan faktor lainnya

yang tidak kalah penting yaitu faktor internal (domestik).

Tulisan-tulisan di atas telah memberikan pemahaman mengenai topik yang akan peneliti angkat. Namun, hal berbeda dari penelitian ini terletak pada konteks Turki sebagai aliansi NATO yang sangat setia sejak era Perang Dingin, namun memilih melakukan pembelotan ke arah negara musuh, yakni Rusia. Selain itu, peneliti akan membahas lebih rinci mengenai porsi pengaruh politik domestik dari sisi kepentingan dan karakter Presiden Erdogan, dan kepentingan *stakeholder* Turki lainnya. Dorongan Presiden Erdogan untuk mengganti demokrasi parlementer menjadi sistem presidensial yang otoriter menyebabkan ketegangan terhadap hubungannya dengan NATO karena Turki dianggap telah bergeser menuju otoritarianisme. Selain itu, faktor domestik lainnya yaitu kepentingan para *stakeholder* Turki untuk mengurangi dependensi mereka terhadap Barat dalam hal pertahanan dan menghilangkan pengaruh Barat terhadap politik domestik Turki. Peneliti menjawab celah yang tertinggal tersebut dengan kacamata *Neoclassical Realism* dibantu dua konsep yakni kepentingan nasional dan politik domestik.

### 3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif-deskriptif. Penelitian kualitatif adalah sebuah istilah untuk serangkaian sikap dan strategi dalam melakukan penelusuran yang memiliki tujuan untuk membedakan bagaimana manusia memahami, mengalami, menafsirkan, dan

menghasilkan dunia sosial (Mason, 1996). Penelitian kualitatif ini akan digunakan peneliti untuk memahami alasan pemerintah Turki dalam melanjutkan pembelian S-400 dan mengabaikan sanksi Amerika Serikat. Penelitian ini akan memberikan kedalaman penjelasan berbasis perspektif teoritik dan didukung oleh data.

Penelitian ini menggunakan sumber data primer serta sekunder. Data primer peneliti bersumber dari dokumen wawancara, survei, buku, dan artikel surat kabar yang diterbitkan sesuai periode waktu penelitian ini, jajak pendapat publik, pidato, catatan resmi dan tidak resmi organisasi dan lembaga pemerintah, dokumen pemerintah dan artikel jurnal ilmiah. Sumber sekunder umumnya dapat berupa tulisan maupun tidak tertulis (suara, gambar, film, dll.).

Unit analisis dalam penelitian ini adalah negara, khususnya tindakan Turki. Dalam ilmu sosial, negara, aliansi internasional, sekolah, komunitas, kelompok kepentingan, dan pemilih sering menjadi unit analisis dalam berbagai studi perihal pembangunan ekonomi, perang, strategi pengajaran, modal sosial, hasil kebijakan, dan pilihan suara (Lewis Beck, et. al, 2004, p. 1157). Unit analisis negara yang akan peneliti gunakan untuk melihat alasan Turki mengabaikan sanksi Amerika Serikat dan tetap melanjutkan pembelian S-400 dari Rusia.

Teknik analisis data yang peneliti gunakan ialah teknik *Coding*. Proses analisis atau pengolahan data ini terbagi ke dalam beberapa tahapan, yaitu *coding*

siklus pertama, kemudian *coding* siklus kedua, *assertions* dan proposisi (Miles, et al, 2014). Kode adalah label yang memberikan makna simbolis pada informasi deskriptif atau inferensial yang disusun selama penelitian (Miles, et al, 2014). Saldaña (2013) membagi *coding* menjadi dua tahap utama: *coding* siklus pertama dan siklus kedua. Peneliti hanya akan menggunakan tiga jenis *coding* yang paling sesuai dengan penelitian ini., yakni *descriptive coding*, *coding in vivo*, dan *process coding*.

Penelitian ini menerapkan proses analisis data *coding* untuk membantu peneliti dalam pemberian atribut makna terhadap setiap data dengan tujuan mendeteksi pola, mengkategorisasi dalam beberapa cluster dalam membangun teori, melakukan analisis, dan penarikan simpulan mengenai alasan Turki melanjutkan pembelian S-400 dari Rusia.

## **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **4.1 Gambaran Umum Penelitian**

#### **4.1.1 Dinamika Politik Turki Pasca Referendum 2017**

Politik Turki sejak tahun 1980-an mengalami dinamika yang cukup fluktuatif. Dinamika politik yang paling signifikan memengaruhi sistem politik Turki yakni referendum tahun 2017. Pada 16 April 2017, referendum RUU amandemen konstitusi untuk mengubah bentuk pemerintahan Turki menjadi sistem presidensial disetujui dengan perolehan 51,4 persen suara. (Shaheen, 2017).

Melalui sistem baru ini, kekuasaan eksekutif terpusat pada satu orang, melemahkan kontrol parlemen atas eksekutif, dan secara drastis memperkuat pengaruh eksekutif terhadap yudikatif (Adar & Seufert, 2019). Erdogan mengangkat semua menteri dan semua pegawai negeri senior di semua departemen. Semua lembaga pusat yang melakukan kontrol langsung atas birokrasi, militer, ekonomi, media, masyarakat sipil dan kehidupan keagamaan publik bertanggung jawab kepadanya (Adar & Seufert, 2019).

Referendum ini juga memiliki efek yang signifikan dalam hubungan luar negeri Turki. Dalam pidato pasca-referendumnya, Erdogan menyebutkan bahwa kampanyenya memenangkan referendum meskipun menghadapi serangan dari Barat. Dalam keadaan ini sangat logis ketika Turki mengikuti kebijakan luar negeri yang agresif terhadap sekutu NATO dan Eropa (Gurcan, 2017). Tidak hanya itu, di Suriah, Turki terjebak di antara Rusia dan AS. Turki gagal membentuk aliansi yang kuat dengan pemerintahan baru AS untuk mendukung kepentingan Turki di wilayah tersebut. Terlebih, Rusia tidak mengubah strateginya di Suriah untuk mengakomodasi kepentingan Turki. Baik AS dan Rusia, keduanya mendukung kelompok Kurdi yang berafiliasi dengan PKK dalam perang melawan di Suriah, yang merupakan musuh Turki (Gurcan, 2017). Hasil referendum telah mengkonfirmasi perubahan dalam sistem politik Turki dan telah meresmikan rezim 'satu orang yang otoriter'.

#### **4.1.2 Dinamika Aliansi Turki-NATO**

Pada periode tahun 1947, Amerika Serikat menjanjikan Turki bantuan untuk melawan Rusia. Sebagai wujud komitmen Amerika Serikat, maka ditandatangani sebuah kesepakatan di ibukota Turki oleh Duta Besar Wilson dan Perdana Menteri Turki pada 12 Juni 1947 (Baharcicek, 2010). Namun, sejak 1948 perhatian Amerika Serikat bergeser menuju Eropa Barat. Amerika Serikat pada saat itu menginginkan penekanan yang lebih terhadap isu keamanan negara-negara wilayah Eropa Barat yang diwujudkan dengan pembentukan NATO tanpa keanggotaan awal Turki dan Yunani (Baharcicek, 2010).

Masalah utama dalam negosiasi adalah definisi pinggiran geografis. Pemerintah Turki mempertanyakan posisi Turki dalam pengaturan keamanan tersebut kepada Inggris dan Amerika Serikat (Baharcicek, 2010). Jawaban mereka adalah, pengaturan keamanan yang baru akan bersifat geografis, terbatas pada lingkup negara-negara di kawasan Atlantik Utara (Baharcicek, 2010). Meskipun awalnya Turki tidak berhasil terlibat dalam NATO, Turki tetap melanjutkan upayanya untuk menjadi anggota dan akhirnya berhasil bergabung dengan pada awal tahun 1952. Perang Korea dan ancaman Rusia di Timur Mediterania dan Timur Tengah menjadi alasan keanggotaan yang meyakinkan para pembuat keputusan Amerika Serikat bahwa masuknya Turki ke dalam NATO akan sangat penting untuk pertahanan Kawasan (Baharcicek, 2010). Alasannya adalah bahwa Turki akan menjadi sekutu setia dan bahwa dia bisa

memainkan peran penting dalam menghentikan setiap agresi militer Soviet di masa depan di wilayah tersebut (Baharcicek, 2010). Sejak saat itu, hubungan bilateral Turki dengan Amerika Serikat berkembang pesat. Banyak kesepakatan bilateral kemudian dibuat antara kedua negara dan Turki menjadi sekutu dekat Amerika Serikat. (Baharcicek, 2010).

#### **4.1.3 Hubungan Politik Luar Negeri Turki dan Rusia**

Dua periode dalam sejarah yang dianggap sebagai titik tertinggi hubungan Turki-Rusia adalah "*the sincere friendship*" dan "*golden decade of friendship*" (Isachenko, 2019). Uni Soviet (sekarang Rusia) adalah negara pertama yang mengakui *the General National Assembly* Turki pada tahun 1921. Dukungan Rusia untuk Turki akan terbukti penting dalam Perang Kemerdekaan Turki (1919–1923). Rusia memasok amunisi dan menyediakan cadangan emas yang cukup untuk menutupi anggaran Turki selama satu tahun. (Isachenko, 2019).

Terlepas dari keputusan strategis pemerintah Turki untuk memihak Barat selama Perang Dingin, hubungan Turki-Rusia tidak sepenuhnya terputus. Hubungan energi Turki-Rusia juga berakar pada era Perang Dingin, tepatnya pada tahun 1984 dimana Turki dan Uni Soviet menandatangani perjanjian pertama mereka tentang impor gas ke Turki (Isachenko, 2019).

Pada era "*golden decade of friendship*" kepentingan Turki dan Rusia bertemu pada dua isu sentral, yakni

dorongan mereka menuju kebijakan luar negeri yang independen dan ketidakpuasan mereka terhadap tatanan internasional yang didominasi oleh Barat. Poin penting lain dari era ini adalah kesepakatan pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir Akkuyu dan pembebasan visa bersama (Isachenko, 2019).

Sejauh ini, hubungan antara Rusia-Turki merupakan hubungan yang strategis. Akan sangat penting bahwa kedua belah pihak menganggap hubungan ini menguntungkan. Jika salah satu pihak tidak melihat manfaat, maka akan sulit untuk mendamaikan kepentingan yang berbeda. Hal ini menjadi jelas setelah peristiwa Arab Spring, yang pada akhirnya akan menyebabkan konflik antara Rusia dan Turki atas Suriah pada tahun 2015. Dengan bangkitnya Arab Spring, hubungan Turki-Rusia menjadi lebih rentan dari sebelumnya (Isachenko, 2019).

## **4.2 Analisis Pertimbangan Keputusan Turki Berdasarkan Konteks Struktur Internasional**

### **4.2.1 Dinamika Kekuatan di Kawasan Timur-Tengah**

Berbagai konstelasi politik yang terjadi di Timur-Tengah telah melibatkan perhatian dunia dan menarik berbagai intervensi dari banyak negara terkait kepentingan strategis yang mereka miliki di wilayah tersebut. Berbagai konflik besar seperti Konflik Suriah, Libya, dan Nagorno-Karabakh menjadi konflik peringkat teratas yang berkembang menjadi *proxy war* yang turut melibatkan Turki, Rusia, dan AS. Keterlibatan ketiga negara tersebut tidak

terlepas dari upaya mereka untuk melindungi kepentingan yang mereka miliki. Sehingga tindakan yang diambil oleh salah satu negara akan berpengaruh terhadap negara lainnya. Inilah yang disebut sebagai tekanan eksternal yang menjadi pendorong sebuah negara untuk mengambil tindakan serasional dan setepat mungkin sesuai dengan peluang dan ancaman yang ditawarkan oleh tekanan ini.

Distribusi kekuatan relatif yang terjadi dengan kembalinya pengaruh Rusia memberikan tekanan sistemik yang mengindikasikan ancaman secara struktur terhadap Turki dalam aliran realisme. Ancaman ini membuat negara harus senantiasa sigap dalam memberikan respon. Respon yang diberikan negara terkait dengan struktur dalam realisme neoklasik dimaknai sebagai hasil pertimbangan awal yang lebih lanjut diterjemahkan melalui keadaan politik domestik negara yang bersangkutan (Kitchen, 2010). Berangkat dari asumsi ini, peneliti menjabarkan bagaimana kehadiran Rusia, khususnya dalam konflik Suriah mampu memberikan gambaran peluang dan ancaman yang cukup untuk memaksa atau memengaruhi Turki untuk mengambil suatu kebijakan luar negeri yakni melanjutkan pembelian persenjataan S-400 Rusia.

### **4.2.2 Konflik Suriah**

Pada bulan Maret 2011 pemerintah Suriah, pimpinan Presiden Bashar al Assad, dilanda protes oleh kaum pro-demokrasi yang terjadi di seluruh wilayah tersebut (Britannica, 2020). Protest tersebut menuntut diakhirinya praktik otoriter rezim

Assad. Pada musim panas 2011, negara tetangga Suriah termasuk kekuatan global terbelah ke dalam dua kelompok yakni pro dan anti-Assad. Menuju paruh akhir 2011, sebuah blok anti-Assad yang diisi oleh Qatar, Turki, dan Arab Saudi terbentuk. Sementara itu, sekutu lama Suriah, Iran dan Rusia, melanjutkan dukungan mereka (Britannica, 2020).

Konflik ini merupakan konflik yang menjadi pendorong terbesar Turki untuk mengambil keputusan dengan pertimbangan yang sulit. Hal ini dikarenakan kompleksitas hubungan dari Rusia-Turki-NATO sebagai aktor kunci dalam konflik ini. Permasalahan inti dari konflik ini adalah konflik kepentingan antara tiga aktor ini, dimana kepentingan dari tiap-tiap negara mempengaruhi kepentingan negara lainnya. Sehingga, ketegangan yang ada merupakan akibat dari tindakan balas membalas atas kepentingan yang ingin dicapai dari pihak masing-masing.

#### **4.2.2.1 Kepentingan Rusia dalam Konflik Suriah**

Rusia melihat adanya penurunan pengaruh Amerika Serikat di kawasan Timur-Tengah sebagai peluang untuk meng-counter hegemoni Amerika Serikat. Rusia dalam usahanya untuk kembali memberikan pengaruh di kawasan tercermin dari keterlibatan Rusia di konflik Suriah.

Tujuan Rusia dari perspektif persaingan kekuatan besar bertujuan untuk: (1) memaksa AS untuk mengakui legitimasi tujuan dan statusnya sebagai negara adidaya global yang setara; (2) menantang sayap selatan NATO di Levant dan

Mediterania Timur dengan memperoleh (atau membangun kembali) pangkalan militer di Suriah dan secara aktif berusaha untuk membangunnya di Mesir dan Libya; dan (3) memperkuat kemitraan kerjanya dengan Iran dan meningkatkan hubungannya dengan Turki, termasuk membuat Turki berselisih dengan beberapa sekutu NATO lainnya (Michnik, 2021). Keinginan Rusia untuk mendukung rezim Assad karena melihat bahwa perubahan rezim akan menjadi lebih berbahaya. Rusia khawatir proses itu akan mencapai Rusia dan mengganggu perdamaian di kawasan itu (Ashraf, 2020).

Selain kepentingan keamanan dan politik, Rusia juga memiliki kepentingan ekonomi yang ingin ia capai di Timur-Tengah. Kepentingan keuangan/ekonomi fundamental Rusia, terutama dalam situasi krisis ekonomi yang mendalam dan jatuhnya harga minyak, yang sebagian diperparah oleh sanksi yang dijatuhkan Barat (Stepanova, 2016).

#### **4.2.2.2 Signifikansi Tindakan Rusia Terhadap Kepentingan Turki**

Intervensi yang dilakukan Rusia dalam konflik Suriah menimbulkan tekanan sistemik terhadap kepentingan Turki di wilayah tersebut. Ketegangan kedua negara memuncak pada 24 November 2015, ketika pasukan Turki menembak jatuh sebuah pesawat pengebom Su-24 milik Rusia (Erdemir, et al, 2021). Menghadapi penembakan secara pribadi, Putin sebagai Presiden Rusia menuntut permintaan maaf atas "*stab in the back delivered by terrorists' accomplices*" (Erdemir, et al, 2021). Kampanye

propaganda yang dilakukan Rusia memperkuat kritik terhadap Turki. Survei yang dilakukan pada Mei berikutnya oleh lembaga jajak pendapat independen terkemuka Rusia menunjukkan Turki sebagai musuh terbesar ketiga Rusia, menyalip posisi Amerika Serikat dan Ukraina. Hal ini mengindikasikan kondisi hubungan Rusia-Turki semakin memburuk dalam konflik tersebut.

Dalam insiden SU-24, Erdogan mengadakan pertemuan darurat aliansi. Namun, yang mengejutkan, AS dan aliansi Barat lainnya enggan untuk mengambil risiko konflik dengan Rusia (Erdemir, et al, 2021). Hal ini menambah spektrum ancaman yang akan diterima oleh Turki dari pihak Rusia. Sehingga pada Juni 2016, Turki berusaha untuk mengamankan hubungannya dengan Rusia dengan mengirim surat penyesalan atas insiden SU-24 dan menekankan keinginannya untuk memperbaiki hubungan, namun ditolak oleh Rusia (Erdemir, et al, 2021). Hal ini membuat tekanan sistemik semakin jelas. Respon yang diberikan oleh NATO ini menjadi penentu berikutnya dalam proses pengambilan keputusan Turki dalam melanjutkan pembelian S-400 Rusia.

#### **4.2.2.3 Respon NATO terhadap Turki dalam Konflik Suriah**

Keengganan NATO membantu Turki ketika Turki menjatuhkan Su-24 Rusia lah yang kemudian memperburuk kondisi hubungan Turki-NATO. Ini dibuktikan pada Oktober 2019, ketika Presiden Donald Trump saat itu menarik pasukan AS dari timur laut Suriah menjelang operasi militer Turki melawan YPG (Erdemir, et al, 2021).

Pada Januari 2020, dengan kekhawatiran semakin panasnya konflik dengan Rusia, maka Turki meminta NATO dalam pengerahan rudal Patriot AS, namun, AS menolaknya. Krisis mencapai puncaknya ketika serangan udara Rusia-Suriah menewaskan puluhan tentara Turki. Turki kembali meminta pertemuan darurat kepada NATO, namun tidak menghasilkan terobosan yang jelas.

Keengganan NATO untuk membantu Turki sebagai aliansinya dalam konflik Suriah menunjukkan informasi yang jelas bagi Turki bahwa ancaman tidak hanya berasal dari pihak Rusia saja. Terlebih, penolakan NATO untuk mengerahkan rudal Patriot untuk melawan Rusia semakin menempatkan Turki pada posisi yang membahayakan. Kondisi ini membuat keputusan untuk mendinginkan tensi Turki-Rusia menjadi alternatif yang paling rasional dalam kondisi ini. Oleh sebab itulah, maka alternatif yang muncul adalah dengan upaya akuisisi sistem rudal udara milik Rusia yakni S-400. Keputusan ini turut mendapat respon kembali dari pihak NATO. Respon ini turut juga mempengaruhi kemantapan Turki untuk melanjutkan pembelian S-400 Rusia.

#### **4.2.2.4 Sikap Aliansi NATO terhadap Keberlanjutan Pembelian S-400 Rusia oleh Turki**

Pada 2019, AS secara resmi mengeluarkan Turki dari program F-35. Dalam menyampaikan ketegasan sikapnya, AS tidak menyetujui permintaan mendesak Turki untuk rudal Patriot sampai Turki membatalkan perjanjian S-400. Bahkan

setelah itu, NATO memberi Turki persyaratan yang lebih ketat mengenai harga dan masalah produksi dibandingkan dengan yang ditawarkan oleh Rusia yang semakin memperburuk kepercayaan Turki terhadap NATO

Sejak Turki pertama kali meminta NATO untuk mengerahkan baterai Patriot di tanah Turki selama Perang Teluk Pertama, Turki telah menempatkan prioritas untuk mengamankan wilayah udaranya. Namun, NATO tidak sepenuhnya menghargai kerentanan Turki. Kondisi ini semakin memberikan gambaran yang jelas bahwa ancaman Rusia semakin besar sehingga Turki memutuskan untuk memperoleh sistem pertahanan udaranya sendiri.

Konflik terkait S-400 ini kemudian berlanjut hingga peristiwa upaya kudeta terhadap pemerintahan Turki pada tahun 2016. Ancaman pribadi ini juga turut membuat Turki semakin terdorong untuk mengejar S-400 sebagai pelindung terhadap kudeta yang melibatkan F-16. Turki pada Desember 2017 mengumumkan perjanjian senilai \$2,5 miliar untuk membeli hingga empat baterai dari Rusia, dengan lebih dari setengah pembiayaan disediakan oleh pinjaman Rusia. Meskipun ada ancaman sanksi AS, Turki secara terbuka menguji S-400 terhadap F-16 buatan AS pada November 2019. Turki dalam pertimbangannya telah menerima gambaran ancaman dan peluang yang sangat jelas dari Rusia dan respon NATO terhadapnya. Sehingga keputusan Turki untuk melanjutkan pembelian S-400 Rusia merupakan respon atas gambaran peluang dan ancaman sistemik tersebut.

#### **4.2.3 Respon turki atas Ancaman dari Rusia dan Pengabaian dari NATO**

Berdasarkan konflik Suriah yang melibatkan Turki-Rusia tersebut, hal ini sesuai dengan asumsi teori realisme neoklasik mengenai keberadaan struktur internasional yang tidak deterministik terhadap kebijakan luar negeri suatu negara (Jack & Orensen, 2013). Hal ini dapat dilihat dalam proses asesmen yang dilakukan Turki terhadap ancaman dan peluang yang ditimbulkan oleh konflik Suriah.

Turki dalam konflik Suriah mengalami dua bentuk ancaman sistemik. Pertama, intervensi militer Rusia di Suriah yang membahayakan posisi Turki dalam mencapai kepentingannya. Kedua, keenganan NATO sebagai aliansi Turki untuk membantu memperkuat posisinya dalam konflik tersebut dan malah memilih membangun aliansi dengan militan PKK melawan Turki. Dua ancaman ini kemudian kembali menimbulkan pertimbangan yang lebih mendalam untuk menghasilkan gambaran peluang yang lebih jelas terkait keputusan yang lebih 'rasional' untuk diambil Turki.

Sehingga pilihan kebijakan yang paling rasional adalah mendinginkan tensi hubungannya dengan salah satu negara, dalam hal ini Rusia melihat tindakan ofensifnya sementara NATO enggan memberikan Turki bantuan. Sehingga, Turki memilih membeli S-400 sebagai upaya memoderasi ancaman ofensif Rusia di Suriah sekaligus dengan harapan

menimbulkan tindakan manuver dari NATO untuk independensi Turki dalam mempertahankan kepentingannya.

Namun, pertimbangan pengambilan keputusan tersebut juga mempertimbangkan faktor domestik Turki yang akan dijelaskan berdasarkan empat aspek, yakni pemimpin negara, institusi dalam negeri, hubungan negara-masyarakat, dan budaya.

### **4.3 Analisis Pertimbangan Pembelian Rudal S-400 Rusia Berdasarkan Faktor Domestik**

#### **4.3.1 Signifikansi S-400 dalam Kepemimpinan Erdogan**

Realisme neoklasik berasumsi bahwa karakter pemimpin negara merupakan salah satu faktor dalam politik domestik yang turut menentukan *output* kebijakan luar negeri. Hal tersebut disebabkan oleh eksistensi nilai dan ideologi yang memengaruhi interaksinya dengan pihak atau aktor lain dalam kepemimpinannya.

Kebijakan luar negeri Erdogan didominasi oleh ambisinya untuk peran kepemimpinan global; dan meningkatkan legitimasi domestik serta memastikan keberlangsungan kekuasaannya (Barkey, 2020). Penjelasan kedua orientasi kebijakan luar negeri ini dapat memberikan gambaran yang jelas terkait proses *decision-making* yang dilakukannya.

Melihat ancaman terhadap Turki semakin besar, sebuah pendekatan baru yang mendukung *direct military actions* atau aksi militer langsung muncul. Presiden Erdogan dalam pertemuan peringatan 70 tahun NATO, menyatakan tekad Turki

untuk menjadi kekuatan global yang otonom kepada anggota Komunitas Turki Inggris di London.

Ketegasan yang ditunjukkan Erdogan tersebut juga dipengaruhi oleh perjalanan politik masa kecilnya melalui partai-partai nasionalis Islam dan anti-Barat (Yilmaz, 2021). Afiliasi politik Erdogan telah membetuknya sebagai pribadi anti-Barat yang populis. Pandangan dunia Erdogan sejak tahun 1980-an selalu mengandung unsur-unsur populis. Kaum populis ini menggunakan otoritarianisme sebagai teknik pemerintahan mereka.

Berdasarkan penjelasan di atas kebijakan pembelian S-400 dari Rusia sesuai dengan ideologi populis Erdogan yakni adanya potensi diversifikasi aliansi internasional dan bahwa kebijakan luar negeri harus otonom dan tidak boleh secara eksplisit bergantung pada komitmen aliansi (Visnovitz dan Jenne 2021). Diversifikasi aliansi ini dibuktikan dengan kondisi hubungan Turki-Rusia yang semakin erat pasca keputusan pembelian S-400 ini. Presiden Putin bahkan secara khusus memuji tindakan otonom Turki dalam pembelian S-400 Rusia (Isachenko, 2019).

Namun, keputusan Erdogan dalam pembelian S-400 ini turut dengan pertimbangan aktor domestik selain Presiden. Oleh sebab itu, berikutnya akan dibahas mengenai lembaga atau institusi dalam negeri Turki yang memengaruhi keputusan tersebut.

#### **4.3.2 Pengaruh Institusi Dalam Negeri Turki**

Berdasarkan realisme neoklasik, institusi dalam negeri turut berkontribusi terhadap perumusan kebijakan luar negeri suatu negara. Dalam kasus Turki, meskipun setelah referendum 2017 wewenang parlemen menjadi terbatas, beberapa pengaruh dari institusi tetap ada, Persetujuan atau penolakan yang disampaikan oleh institusi politik domestik Turki tetap memengaruhi kepentingan Erdogan dalam hal kelangsungan rezimnya. Sehingga kontribusinya harus dipertimbangkan.

Sejak referendum 2017, Partai AKP bergerak beriringan dengan Erdogan dalam proses perumusan kebijakan luar negerinya. AKP dengan ideologi anti-Baratnya lah yang mencerminkan dukungan AKP terhadap keputusan Erdogan dalam pembelian S-400 Rusia. AKP melalui juru bicaranya menegaskan bahwa kebutuhan Turki akan sistem pertahanan udara sangat kritikal mengingat ancaman sistemik yang ada, mulai dari konflik Suriah hingga potensi adanya kudeta susulan.

Pernyataan dari AKP ini pun disambut dengan dukungan juga dari partai oposisi, Partai Rakyat Republik (CHP) terhadap masalah S-400. Kemal Kilicdaroglu, pemimpin partai, secara terbuka mendukung pembelian tersebut dengan alasan kebutuhan mendesak Turki akan sistem pertahanan udara (Tekines, 2021). Nal Evikoz, wakil Istanbul dari oposisi utama Partai Rakyat Republik (CHP) dan ketua Komisi Urusan Luar Negeri Parlemen, menyatakan kepada Daily

Sabah (2020) bahwa CHP sangat prihatin dengan keputusan sanksi Amerika Serikat.

Pertimbangan lain juga diberikan oleh Kepala Industri Pertahanan Turki, Ismail Demir dalam sebuah *interview* dengan CNN Turk, bahwa tidak logis bagi negara mana pun untuk membeli sistem pertahanan hanya untuk mendiarkannya saja (Reuters, 2019). Selanjutnya, dukungan lain disampaikan oleh Kepala Kementerian Pertahanan Turki yang menyebut bahwa posisi AS pada pembelian S-400 Turki tidak benar. Lebih lanjut Kementerian Luar Negeri Turki, menilai bahwa AS telah menunjukkan sikap tidak adil selama proses pembelian S-400 (Dailysabah, 2020).

Berdasarkan *statements* di atas, terlihat bahwa prioritas utama Turki adalah mengenai keamanan nasionalnya. Pilihan kebijakan itu menjadi rasional dan disetujui oleh institusi dalam negeri Turki atas dasar keengganan NATO untuk membantu Turki. Sehingga, tawaran Rusia terkait S-400 menjadi alternatif paling baik untuk melindungi kepentingan keamanan Turki.

#### **4.3.3 Hubungan Negara dan Masyarakat Turki**

Dalam tradisi kebijakan luar negeri Turki, opini publik selalu diterima sebagai komponen penting dalam hubungan internasional (Moravcsik, 1993). Terkait dengan pengaruh opini publik terhadap keputusan pembelian S-400 Rusia, Erdogan sebagai pemimpin negara tetap harus melibatkan suara dari publik Turki. Sesuai dengan Ripsman (2017, p. 171) yang menyatakan bahwa meskipun pemerintah demokratis dan non-demokratis

akan berbeda dalam cara mereka berinteraksi dengan aktor domestik, bahkan negara non-demokratis harus memperhitungkan tuntutan publik secara keseluruhan, jika mereka ingin tetap berkuasa.

Sebuah survei tahun 2017 yang dikutip dari FDD (2021) menunjukkan sebanyak 68 persen responden Turki mengatakan hubungan negara mereka dengan Barat “putus”, sementara hampir 72 persen percaya Turki harus membentuk aliansi dengan Rusia (FDD, 2021). Hampir setengah dari publik Turki mendukung pembelian rudal S-400 dari Rusia meskipun ada sanksi dari AS. Salah satu pertanyaan terpenting pada jajak pendapat tersebut terkait haruskah Turki melanjutkan pembelian S-400, menunjukkan sekitar 44 persen mengatakan ‘harus’. Sekitar 48,1 persen lulusan sekolah menengah mendukung pembelian S-400 dan 44,3 persen lulusan universitas juga (Hurriyetdailynews, 2019; Dailysabah, 2019).

Berdasarkan hasil jajak pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa masyarakat Turki mendukung keputusan Erdogan untuk melanjutkan pembelian senjata S-400 Rusia. Erdogan memiliki prioritas untuk melindungi kepentingan nasional dan memastikan keberlangsungan rezimnya. Hal ini sejalan dengan Ripsman (2017, p. 173) yakni pemimpin nasional akan lebih responsif terhadap preferensi domestik untuk mengamankan diri mereka sendiri di dalam negeri.

#### **4.3.4 Budaya Strategis Turki dalam Pembelian S-400 Rusia**

Budaya strategis adalah faktor domestik berikutnya yang memengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri. Budaya strategis oleh Snyder pada tahun 1977 dalam karyanya “*Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*” adalah konsep yang menghubungkan budaya suatu negara dengan keputusan strategisnya. (Mufti, 2009, p. 3).

Para pembuat keputusan Turki dianggap memiliki budaya *security-centric* dan *statists-strategic* yang memandang politik internasional dalam istilah konflik (Erpul, 2018). Secara umum, Turki telah menunjukkan sikap kebijakan luar negeri yang defensif dan bermusuhan. Kebijakan luar negeri aktivis Turki merupakan konsekuensi dari dinamika Timur-Tengah yang membuka lebih banyak opsi kebijakan untuk Turki.

Presiden Recep Tayyip Erdoğan, mewakili sebuah visi di mana Turki harus secara aktif memutuskan hubungan dengan Barat (Vinken, 2018). Tren anti-Barat ini membantu memicu kebangkitan tiga elemen inti yang menjadi budaya strategis era Erdogan: keengganan anti-imperialis ke Barat dan globalisasi; keyakinan konspirasi bahwa kekuatan Barat mengancam persatuan dan perbatasan Turki (FDD, 2021).

Melihat ancaman keamanan akibat intervensi Rusia di Suriah dan ekspansi bangsa Kurdi membuat pilihan kebijakan semakin mengerucut untuk memprioritaskan perlindungan keamanan nasional. Asesmen yang dilakukan oleh Erdogan dan elit politik Turki pada sub bab

sebelumnya berada pada persepsi yang sama yakni terkait kebutuhan Turki akan sistem pertahanan udara untuk melindungi keamanannya di konflik Suriah. Atas dasar pertimbangan tersebut, Turki telah meminta NATO untuk mengirimkan rudal Patriot namun ditolak. Sehingga, sesuai dengan nilai budaya strategis era Erdogan dan berbagai pertimbangan lainnya pada sub bab sebelumnya, kebijakan untuk melanjutkan pembelian S-400 Rusia dipandang sebagai kebijakan yang paling sesuai.

## 5. PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Perumusan kebijakan luar negeri suatu negara menurut pandangan realisme neoklasik dipengaruhi oleh dua faktor, yakni faktor eksternal (sistem internasional) dan faktor internal (politik domestik). Sistem internasional memberikan dua gambaran peluang dan ancaman yang jelas terhadap Turki, yakni intervensi militer Rusia di Suriah dan sikap abai yang ditunjukkan NATO sebagai aliansi Turki terhadapnya dalam konflik tersebut. Turki telah meminta AS untuk mengirimkan rudal Patriot namun permintaan tersebut ditolak oleh AS dan NATO. Sementara Rusia bertindak semakin ofensif dan memperkuat pertahanannya mendukung rezim Assad. Sehingga, Turki mengakuisisi sistem pertahanan udara S-400 milik Rusia sebagai respon atas pengabaian NATO dan upaya menurunkan ketegangan dengan Rusia. Meskipun demikian, keputusan ini tidak lepas dari pertimbangan melalui faktor domestik Turki.

Pada faktor domestik, terhadap empat entitas yang memengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri Turki untuk melanjutkan pembelian S-400 Rusia. Pertama, karakter pemimpin negara yakni Presiden Erdogan yang asertif, dengan nilai konservatif anti-Barat yang memandang bahwa saat ini Barat merupakan ancaman bagi Turki. Selain itu populisme Erdogan mendorong keputusan tersebut sebagai tindak otonom. Sehingga, keputusan pembelian S-400 ini sebagai tindakan yang benar atas dasar kedaulatan dan kemandirian Turki untuk memperkuat pertahanannya dan merdeka dari pengaruh Barat.

Kedua, institusi dalam negeri Turki yakni partai politik di parlemen, industri pertahanan dan kementerian terkait tidak menghasilkan hambatan berarti bagi Presiden Erdogan dalam keputusannya. Hal ini dikarenakan persamaan persepsi dari elit politik Turki lainnya yang melihat bahwa Turki harus memperkuat pertahanan udaranya oleh karena ancaman yang terus meluas dari bangsa Kurdi di Suriah. Selain itu, pengabaian dari aliansi NATO juga merupakan *concern* sehingga para elit politik menyetujui keputusan pembelian tersebut.

Ketiga, eksistensi opini public. Meskipun dalam proses pengambilan keputusan yang paling menentukan adalah lembaga eksekutif dan dibantu legislatif, bukan berarti opini publik dapat diabaikan. Kendati demikian, berdasarkan survey tahun 2017 menunjukkan bahwa masyarakat Turki Sebagian besar mendukung keputusan pembelian S-400.

Terakhir, budaya strategis Turki yang menjadi dasar keputusan pembelian senjata S-400 ini adalah sentiment terhadap Barat yakni keyakinan bahwa kekuatan Barat mengancam kedaulatan dan persatuan Turki yang dibuktikan dengan penolakan NATO untuk membantu Turki pada konflik Suriah dan mendukung musuh Turki. Tujuan dari keputusan ini salah satunya untuk melindungi agenda kepentingan dan keamanan Turki pada konflik tersebut. Sehingga, keputusan pembelian S-400 perlu dilakukan untuk meredam tensi dengan Rusia dan mencapai agenda anti-Barat Turki

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adar, S. & Seufert, G. (2019). Turkey's Presidential System after Two and a Half Years. *Stiftung Wissenschaft Und Politik (SWP)*. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021RP02/>
- Baharcicek, A. (2010). From Neutrality to Alignment: The Formation of NATO and Turkish Bids for Membership. *Journal of Academic Approaches*, 1(1), 57-68
- Daily sabah. (2019, July 4). *Turkish people support purchase of S-400 missiles from Russia*. Daily Sabah; Daily Sabah. <https://www.dailysabah.com/diplomacy/2019/07/05/turkish-people-support-purchase-of-s-400-missiles-from-russia>
- Evans, R. (2014, September 17). *Turkey's Shifting Strategic Culture: Part I - FPRI*. Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/2014/09/turkeys-shifting-strategic-culture-part-i/>
- Gurcan, M. (2017, April 19). *Post-referendum Turkey: Renewed conflicts, new allies*. Aljazeera.com; Al Jazeera. <https://www.aljazeera.com/opinions/2017/4/19/post-referendum-turkey-renewed-conflicts-new-allies>
- Isachenko, D. (2019). Turkey and Russia The Logic of Conflictual Cooperation. *Stiftung Wissenschaft Und Politik (SWP)*. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2021RP07/>
- Putnam, R. (1998). Diplomacy and Domestic Politics, The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3). <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Reuters. (2021, October). Turkey's Russian air defence systems and U.S. response. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/europe/turkeys-russian-air-defence-systems-us-response-2021-10-01/>
- Ripsman, N. M. (2017). Neoclassical realism and domestic interest groups. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, 170–193. doi:10.1017/cbo9780511811869.006
- Yilmaz, I. (2021). Erdogan's Political Journey: From Victimised Muslim Democrat to Authoritarian, Islamist Populist. *ECPS Leader Profiles. European Center for Populism Studies (ECPS)*. <https://doi.org/10.55271/lp0007>