

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amerika Serikat dikenal sebagai pemasok senjata terbesar didunia. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir, Amerika memasok sekitar 35% dari kebutuhan alutsista dunia. Dari banyaknya permintaan tersebut, hampir setengah dari permintaan tersebut berasal dari negara-negara di Timur Tengah (Vercellone, 2020). Dari banyaknya negara di timur tengah, salah satu mitra yang paling penting bagi Amerika serikat adalah Turki. Amerika Serikat sendiri dikenal sebagai pemasok terbesar alutsista untuk Turki. Pada tahun 2014-2018, tercatat Amerika memasok 60% alutsista untuk Turki (Reality Check team, 2019).

Amerika Serikat dan Turki telah lama dikenal memiliki hubungan strategis yang cukup baik. Letak wilayah Turki yang berada di 2 benua serta terdapatnya selat Bosphorus yang menghubungkan laut hitam dan laut Mediterania menjadikan Turki sebagai negara yang strategis. Karena posisi Turki yang ada di berdekatan dengan beberapa daerah konflik yang ada di timur tengah, Turki sejak lama bergantung kepada kehadiran militer Amerika dan NATO untuk membantu menjaga kestabilan di wilayahnya. Amerika dan NATO telah lama hadir untuk memberikan perlindungan udara bagi Turki, terutama saat perang teluk pertama dari kemungkinan serangan Irak. Selain itu, Turki juga menjadi rumah dari sekitar 50 bom nuklir B-61 Amerika yang sudah ditempatkan disana semenjak masa perang dingin untuk memberikan efek *deterrence* kepada Uni Soviet (Pomper, 2019).

Posisi Turki yang berdekatan dengan daerah konflik dan sadarnya Turki akan kelemahan sistem udaranya yang masih bergantung pada Amerika serikat dan NATO menyadarkan Turki untuk mulai mandiri. Pada tahun 2007, Turki mengumumkan proyek *Turkish long-range air and missile defense systems (T-LORAMIDS)*. Proyek ini diikuti oleh beberapa negara seperti Amerika dengan Patriot PAC-3, Rusia dengan Antey 2500, China dengan HQ-9, dan konsorsium Italia-Perancis dengan SAMP/T (Darling, 2015). Dari beberapa pemasok tersebut, akhirnya China terpilih sebagai pemenang dalam tender pengadaan tersebut. Menurut pernyataan Komite

Eksekutif Industri Pertahanan (DIEC) Turki, pemenang dalam tender ini tidak didasarkan kepada keunggulan teknologi, melainkan berdasarkan poin teknis dan tawaran menguntungkan seperti produksi bersama, jangka waktu pengiriman, harga dan beberapa tingkat transfer teknologi. Namun terpilihnya sistem dari China ini menimbulkan kecaman dari NATO karena perusahaan pembuatnya telah dikenai sanksi oleh Amerika dan sistem pertahanan udara tersebut tidak kompatibel dengan sistem NATO (Seren, Politics Today, 2019). Akhirnya proyek ini dibatalkan pada tahun 2015.

Pada tahun 2016, Amerika dan Jerman memutuskan untuk menarik sistem Patriot mereka dari Turki. Penarikan ini beralasan untuk melakukan pemeliharaan dan modernisasi. Penarikan ini dirasa tidak tepat oleh Turki, hal ini karena konflik Suriah sedang memanas dengan adanya keterlibatan Rusia dan adanya beberapa kali insiden pelanggaran ruang udara Turki oleh pesawat tempur Rusia (Emmott, Siebold, & Stewart, 2015). Turki sedang dihadapkan dengan berbagai masalah keamanan nasional yang lebih serius. Milisi Kurdi yang berada di sepanjang perbatasan Suriah-Turki yang dipersenjatai oleh Amerika untuk memerangi ISIS, ternyata memiliki hubungan dengan kelompok Partai Pekerja Kurdistan (PKK) yang telah lama ditetapkan sebagai organisasi teroris oleh Turki. Pada Juli 2016, Turki mengalami kudeta militer yang berusaha menjatuhkan pemerintah Erdogan. Terduga dalang dibalik kudeta ini, Fetullah Gulen, berada di Amerika akan tetapi pemerintah Amerika menolak permintaan ekstradisi dari pemerintah Turki. Hal ini menyebabkan hubungan kedua negara merenggang (Townsend & Ellehuus, 2019).

Situasi terkait kekhawatiran tentang kerentanan keamanan Nasional Turki dan munculnya ketidakpercayaan kepada sekutunya membuka jalan untuk pengadaan sistem senjata dari vendor besar di luar pasar senjata NATO. Melihat peluang ini, Rusia kemudian berusaha masuk untuk menawarkan sistem pertahanan udara mereka. Pada akhirnya, Turki dan Rusia mencapai kesepakatan pada akhir 2017 dan pengiriman pertama diharapkan akan terjadi pada kuartal pertama 2020 (Fraser, Times of Israel, 2017). Pembelian Sistem pertahanan udara S-400 oleh Turki merupakan hal yang cukup mengejutkan. hal ini karena jika merunut pada sejarah, Turki hampir tidak pernah melakukan pembelian ataupun mengoperasikan alutsista yang berasal dari Rusia. Pembelian ini tidak lepas dari tawaran Rusia yang cukup menggiurkan. Dalam kontraknya, Rusia menawarkan transfer teknologi dan setuju untuk memproduksi 2 baterai S-400 secara lisensi

di Turki. Kesepakatan ini dirasa menguntungkan, terutama untuk industri pertahanan Turki yang sedang berkembang (Defense World Bureau, 2017). Pembelian ini juga akan mengisi kekosongan pertahanan udara yang telah ditinggalkan oleh Amerika dan NATO. tapi pembelian ini kembali ditolak oleh Amerika dan meresponsnya dengan berbagai tindakan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, terkait dengan masalah pembelian S-400 oleh pemerintah Turki maka dapat diambil rumusan masalah yaitu “Mengapa Amerika Serikat Mencegah Kepemilikan S-400 Turki?”

C. Kerangka Teori

Model Aktor Rasional

Teori ini digunakan untuk menganalisis suatu kebijakan negara terhadap negara lainya. Menurut Graham T. Alisson, proses pengambilan kebijakan itu sendiri dapat diliat dari faktor internal maupun eksternal. Dalam jurnal *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, The American Political Science Review, Volume 63*, Alisson menggunakan 3 paradigma dalam menganalisis suatu kebijakan negara yaitu Model Aktor Rasional, Model Proses Organisasi, dan Model Politik Birokratis (Alisson, 1969). Tapi dalam skripsi ini, penulis menggunakan model aktor rasional sebagai penunjang penelitian.

Dalam model aktor rasional, Alisson mengatakan bahwa suatu proses pengambilan keputusan akan melawati tahap penentuan tujuan, opsi alternatif, konsekuensi, dan pilihan-pilihan keputusan yang dapat diambil. Model ini menyatakan bahwa setiap kebijakan negara telah diperhitungkan dengan kalkulasi untung rugi yang rasional. Kalkulasi ini akan menghasilkan keputusan yang matang dan tepat. Model ini terbagi menjadi 4 dasar analisis yaitu; *National Actor, Problems, Static Selection*, dan *Actions*. *National Actor* adalah sebuah bangsa atau pemerintah yang dalam model ini digambarkan sebagai aktor yang rasional dan setiap kebijakan yang dikeluarkan telah diatur sedemikian rupa untuk mengakomodasi kepentingan mereka. *Problems* merupakan ancaman dan celah yang muncul terhadap hal-hal strategis serta membuat suatu bangsa untuk bertindak. *Static Selection* adalah jumlah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah terkait

masalah yang ada sehingga menghasilkan solusi. *Actions* merupakan sebuah tindakan yang diambil setelah ketiga hal sebelumnya sudah berhasil dianalisis. *Actions* ini terdiri dari 4 komponen yaitu; *Goals and Objectives, Options, Consequences, dan Choices*. ketika semua sudah berhasil dianalisis, tindakan suatu negara akan lebih mudah dipahami.

Dalam skripsi ini, penulis ingin menjelaskan mengapa Amerika ingin mencegah kepemilikan S-400 Turki. Sebagai sebuah *National Actor*, Ada beberapa pertimbangan yang Amerika ambil dalam menyikapi hal ini, yaitu: Turki telah lama menjadi sekutu utama Amerika di kawasan; Amerika memiliki pangkalan militer aktif di Turki untuk menjalankan berbagai misi di timur tengah; Turki ikut dalam program jet tempur terbaru Amerika, F35 Lightning II ; Penyedia sistem hanud Turki, Rusia, memiliki kemampuan peperangan elektronika yang cukup memumpuni. Dengan pertimbangan tersebut, Amerika harus berhati-hati dalam mengambil keputusan agar mereka tetap bisa mempertahankan kepentingannya di kawasan.

Dalam analisis *Problems*, Masalah timbul saat Turki memilih sistem pertahanan udara S-400 dari Rusia. Rusia merupakan salah satu pesaing utama Amerika dalam pasar senjata dunia dengan kurang lebih menguasai 20% pasar senjata dunia (Missiroli, 2017). Hal ini menjadi masalah bagi Amerika, pasalnya Turki sudah sejak lama menjadi pengguna alutsista buatan Amerika. Dengan masuknya alutsista buatan Rusia, para pejabat Amerika khawatir dengan kompatibilitasnya. Terlebih lagi, Turki juga ikut dalam pengembangan pesawat tempur generasi terbaru Amerika yaitu F-35. terdapat sekitar 8-10 perusahaan Turki terlibat dalam pengembangan ini (Bensaid, 2019). Keberadaan sistem S-400 bisa saja menimbulkan ancaman bagi F-35 bilamana kedua sistem tersebut dioperasikan oleh Turki. karena pada dasarnya S-400 didesain untuk menjatuhkan berbagai macam target udara, termasuk pesawat tempur. Terlebih lagi, S-400 yang dibeli oleh Turki nantinya akan didampingi oleh teknisi dari Rusia, hal inilah yang menjadi permasalahan bagi Amerika.

Pada analisis *Static Selections*, Amerika memiliki beberapa opsi setelah Turki memutuskan untuk membeli S-400. Opsi pertama adalah penarikan mundur pasukan Amerika yang telah lama ditempatkan di Turki. Amerika telah memiliki wacana untuk memindahkan aset-aset vitalnya yang berada di pangkalan udara Incirlik, hal ini dibuktikan dengan pernyataan dari Ketua Sub komite Hubungan Luar Negeri Senat untuk Eropa, Senator Ron Jonson, yang menyebutkan bahwa AS sedang mempertimbangkan Teluk Souda di Yunani sebagai alternatif dari Incirlik (KOSSAIFY, 2020). Amerika sendiri sudah menempati pangkalan udara ini sejak tahun 1950an atas undangan

dari pemerintah Turki dan juga sebagai komitmen Amerika menjaga sesama anggota NATO dari serangan Uni Soviet.

Turki juga menjadi rumah dari sekitar 50 bom nuklir B-61 Amerika yang sudah ditempatkan disana sebagai program *Nuclear Sharing* NATO (Pomper, 2019). Dengan pertimbangan tersebut, tentu Amerika tidak akan gegabah dalam memindah pangkalan militer. Pemandangan seluruh aset militer Amerika di Turki hanya akan memperburuk keadaan dan menambah tensi antar kedua negara. Presiden Turki, Recep Tayyip Erdogan, juga telah memperingatkan Amerika bahwa Turki bisa saja menutup pangkalan Incirlik jika Amerika menjatuhkan sanksi ekonomi kepada Turki. Sanksi ekonomi ini terdapat dalam CAATSA dimana sanksi ini menasar kepada setiap negara yang berbisnis dengan industri militer Rusia (AL JAZEERA, 2019). Kehadiran militer Amerika di Turki yang memiliki sejarah cukup panjang tentu menjadi simbol kerjasama militer yang cukup erat. Penarikan pasukan dan aset secara menyeluruh tentu akan menjadi pertanda penurunan hubungan kedua negara. Hal ini dapat dimanfaatkan oleh Rusia atau China untuk menebar pengaruh mereka di Turki (Bergenguren, 2018). Maka dari itu, Amerika lebih memilih mengurangi aktivitas militer mereka di Turki sebagai bentuk protesnya terhadap pembelian S-400. Dengan begitu Amerika masih memiliki eksistensi di Turki tanpa harus mengurangi kerjasama mereka di bidang militer.

Opsi kedua yaitu penjatuhan sanksi ekonomi terhadap Turki. dalam konteks pemerintahan dalam negeri Amerika, pembelian S-400 ditentang oleh berbagai pihak di Amerika. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan bersama yang dikeluarkan oleh senator dari partai Demokrat dan Republik yang menyatakan bahwa tindakan Turki ini merupakan sebuah sinyal buruk bagi hubungan kedua negara. Senat Amerika juga mendorong presiden Trump untuk segera menjatuhkan sanksi kepada Turki sebagai konsekuensi atas pembelian S-400 penjatuhan sanksi ini nantinya akan disponsori bersama oleh Jim Risch, ketua komite Republik dan Senator Bob Menendez, ketua komite Demokrat (Zengerle, 2019). Opsi ketiga adalah mendepak turki dari program F-35. Diketahui turki sudah terlibat dalam proyek pesawat tempur terbaru pimpinan Amerika ini sejak tahun 1999. Bahkan, pada tahun 2012, Turki telah kurang lebih 100 pesawat jenis ini. Turki berperan memproduksi lebih dari 900 komponen F-35 dan bernilai ekonomi kurang lebih US\$ 9 Miliar. Sebenarnya pemerintah Turki telah menerima F-35 pada tahun 2018, Namun pesawat tersebut masih ditempatkan untuk pelatihan pilot (Bensaid, 2019). Desakan ini

dikeluarkan setelah presiden Trump berhenti mengeluarkan sanksi kepada Turki meskipun sudah ada undang-undang CAATSA (Alper & Zengerle, 2019).

Desakan oleh bipartisan¹ tersebut memberikan sinyal kepada presiden Trump bahwa pembelian S-400 tersebut tidak dapat diterima oleh semua pihak di Amerika. Walaupun dengan banyaknya desakan ini, presiden Trump masih belum memutuskan sanksi apa yang akan dijatuhkan lagi kepada Turki. Hal ini karena Turki beberapa kali menjalin komunikasi dengan pihak Amerika, diantaranya adalah pertemuan Trump dengan Erdogan dan digambarkan Trump sebagai “*Wonderful Meeting*”. Dengan adanya komunikasi yang intens antara kedua negara ini, Turki berharap Trump untuk membatasi otoritas kongres dalam penjatuhan sanksi lebih lanjut kepada Turki (Jones, 2019).

Dalam hal *Actions*, langkah yang diambil Amerika adalah pembekuan Turki dari program F-35. Amerika memutuskan untuk memberikan sanksi terbatas kepada Turki berupa penangguhan dalam kerjasama program jet tempur F-35. Turki sendiri berperan membuat lebih dari 900 komponen pesawat yang memiliki nilai ekonomi sekitar \$ 9 Miliar (Fraser, AP NEWS, 2017). Amerika berkali-kali memberikan peringatan kepada Turki tentang konsekuensinya dalam pembelian sistem S-400. Juru bicara Departemen Luar Negeri Amerika secara konsisten menyatakan bahwa Turki akan menghadapi konsekuensi yang sangat nyata dan negatif jika melanjutkan pembelian S-400, termasuk penangguhan Turki dalam program F-35 dan ancaman sanksi *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* (CAATSA) (Stewart & Pamuk, 2019).

Pihak Amerika juga mengeluarkan berbagai rancangan aturan sebagai bentuk respons terhadap pembelian S-400. Pada tahun 2018, pemerintah Amerika mengesahkan *Spending Bills* yang termasuk didalamnya menghentikan pembelian pesawat tempur F-35 jika Turki tidak menghentikan pembelian S-400 dari Rusia (Reuters Staff, 2019). Pada tahun 2019, Senat memperkenalkan lagi undang-undang yang akan menjatuhkan sanksi keras pada Turki setelah intervensi militernya ke Suriah utara. Senat hanya akan menahan diri untuk tidak memberlakukan sanksi-sanksi ini dengan syarat Turki harus berhenti melakukan pembelian dan pengoperasian sistem S-400 (Tokyay, 2019).

¹ Bipartisan: Sokongan oleh partai republik dan demokrat.

Presiden Amerika, Donald Trump melakukan pendekatan untuk melunakkan senat dan kongres. ia menyalahkan kebijakan pemerintahan Obama pada saat itu yang tidak mau menjual sistem pertahanan udara Patriot kepada Turki dan menyebutnya perlakuan tidak adil kepada sekutu Amerika sehingga mereka masuk dalam situasi yang sangat sulit. Trump mengatakan di depan kabinet bahwa jangan hanya karena Turki memiliki sistem rudal yang dibuat di Rusia, Turki akan dilarang membeli lebih dari 100 pesawat generasi terbaru Amerika (Liptak & Gaouette, 2019).

Amerika sendiri telah lama menganggap Turki sebagai salah satu sekutu penting di kawasan, khususnya dalam melancarkan operasi-operasi mereka di kawasan Timur Tengah. Turki menyediakan pangkalan bagi pesawat-pesawat Amerika yang melakukan operasi dukungan udara, terutama saat operasi penumpasan ISIS di Irak dan Suriah. Selain itu. Adanya sistem pertahanan udara buatan Rusia di Turki cukup membawa kekhawatiran bagi Amerika. Kekhawatiran yang dimiliki Amerika ini cukup berdasar karena Rusia telah memiliki reputasi bagus dalam peperangan elektronika. Hal ini terbukti dari beberapa pernyataan pejabat Amerika dimana beberapa kali Rusia melakukan *jamming*² terhadap drone Amerika yang berada di Suriah (Kube, 2018). Selain itu, Rusia juga telah rutin melakukan *spoofing* GPS³ terhadap kapal-kapal yang beroperasi di laut hitam, khususnya yang berada di wilayah Krimea yang telah dikuasai Rusia sejak tahun 2014 (Burgess, 2019).

Dengan reputasi yang dimiliki Rusia, Amerika tentunya tidak akan mengambil risiko dengan menempatkan pesawat generasi terbarunya dibawah pantauan radar buatan Rusia. Amerika takut jika pada akhirnya Turki memiliki S-400 dan F-35, Rusia akan mencoba mengeksploitasi pesawat tempur generasi terbaru itu melalui radar yang terdapat pada sistem S-400 yang dijual ke Turki. Hal ini disampaikan oleh Kathryn Wheelbarger, pejabat asisten menteri pertahanan AS yang mengatakan bahwa S-400 adalah sistem pertahanan udara yang dirancang untuk menembak jatuh pesawat seperti F-35. Dia berkata tidak membayangkan jika Rusia memanfaatkan peluang ini untuk pengumpulan data intelijen (O'grady, 2019). Banyaknya aset Amerika yang ada di Turki, terutama aset udara, Amerika khawatir bahwa sistem ini bisa digunakan untuk memantau aset udara Amerika yang berada di Turki. Kekhawatiran ini disampaikan oleh mantan duta besar untuk Turki, James Jeffrey yang mengatakan bahwa akan menjadi masalah jika Rusia mendapat akses

² Jamming: Gangguan terhadap sinyal atau gelombang tertentu.

³ Spoofing GPS: adalah bentuk interferensi terhadap perangkat penunjuk arah yang membawa pengguna ke lokasi atau arah yang salah.

terhadap aset-aset mereka (Welna, National Public Radio, 2018). Dibekukannya Turki dari program F-35 membuat hubungan kedua negara renggang. Hal ini berdampak kepada terganggunya operasi militer Amerika di Suriah. Pengurangan aktivitas Amerika di pangkalan udara Incirlik menjadi salah satu penyebabnya. Selain itu, Turki mulai mengubah kebijakan mereka di Suriah, antara lain ikut dalam Astana Agreements. Dalam perjanjian ini, Turki bersama dengan Rusia dan Iran sepakat untuk melakukan deeskalasi perang di Suriah, termasuk pembatasan ruang udara (Policy Analysis Unit, 2017). Perjanjian ini membuat opsi militer Amerika menjadi berkurang termasuk penggunaan serangan udara mereka di Suriah karena adanya *No-Fly Zone* dan membuat rezim Assad serta Rusia dapat melakukan operasi militer dengan leluasa tanpa takut intervensi dari pihak Amerika.

D. Hipotesis

Berdasarkan kerangka teori yang telah disusun diatas, dapat diambil hipotesis bahwa usaha pencegahan pembelian S-400 Turki merupakan tindakan pencegahan agar teknologi pesawat terbaru mereka, F-35 *Lightning II* tidak jatuh ke tangan Rusia.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam Penelitian ini, dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan model eksplanatif analisis, yaitu bersifat menjelaskan secara rinci pada pokok permasalahan dan menjelaskan secara keseluruhan variabel-variabel, dari hasil yang telah diamati berdasarkan pada kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini yang lebih ditekankan pada Politik Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Turki dalam mencegah kepemilikan sistem pertahanan udara S-400 Turki. Sasarannya memberikan hasil serta jawaban atas pertanyaan-pertanyaan apa bagaimana, dan mengapa terhadap kejadian politik internasional.

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengambilan data penulis ialah menggunakan data sekunder maupun premier yang dipakai dalam penelitian ini, yaitu data-data yang berasal dari: jurnal ilmiah, surat kabar

dan pernyataan dalam konferensi- konferensi pers yang berkaitan dengan tema penelitian tentang Politik Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Turki dalam mencegah kepemilikan sistem pertahanan udara S-400 Turki.

3. Analisis Data

Data dan fakta yang diperoleh akan dianalisis sesuai dengan fakta penelitian untuk mencari hipotesis dari permasalahan yang ada.

F. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dibatasi pada Politik Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Turki dalam mencegah kepemilikan sistem pertahanan udara S-400 Turki.

G. Tujuan Penelitian

Tujuan diadakannya penelitian tentang Politik Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Turki dalam mencegah kepemilikan sistem pertahanan udara S-400 Turki yaitu:

- a. Untuk mengetahui penerapan Kebijakan politik Luar negeri Amerika tentang pembelian S-400 terhadap Turki;
- b. Untuk mengetahui bagaimana reaksi Turki dalam menanggapi tuduhan tersebut.

H. Sistematika Penulisan

Skripsi ini ditulis dengan terdiri dari empat bab yang mana di setiap bab menjelaskan permasalahan sebagai berikut:

Bab I: Pendahuluan

Bab ini berisikan ketentuan pokok dalam penulisan Skripsi terdiri dari latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka teori/pemikiran, hipotesis, metodologi penelitian, jangkauan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan;

Bab II: Ancaman S-400 Terhadap Kepentingan Amerika Serikat

Bab ini berisikan penjelasan secara umum terkait dengan apa saja ancaman dan konsekuensi yang ditimbulkan oleh S-400 yang akan dioperasikan oleh Turki.

Bab III: Kebijakan Amerika Dalam Menanggapi Pembelian S-400 Oleh Turki

Bab ini menjelaskan tentang alasan Amerika Serikat dibalik penjatuhan sanksi dan penolakan terhadap pembelian S-400 oleh Turki.

Bab IV: Kesimpulan

Bab terakhir dari penulisan skripsi ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.