

RESPON AMERIKA SERIKAT ATAS PENGADAAN SISTEM PERTAHANAN UDARA S-400 OLEH TURKI

Yuliyanti¹

Abstract: *This study aims to describe the United States responses to Turkey's S-400 procurement. This research used neoclassical realism as a basic theory with illustrative data analysis method. Using primary and secondary datas that collected from library research. The result of this study is in responding Turkey's action, the US had been examined its position in international system and domestic factors. There are two foreign policies as a result of decision making process, i.e. removed Turkey from Joint Strike Fighter (JSF) program and imposed sanctions on Turkish defense industry agency (SSB) based on the Countering America's Adversaries Through Sanction Act (CAATSA)*

Keywords: *S-400, Turki, Amerika Serikat, Joint Strike Fighter, CAATSA*

Pendahuluan

Hubungan antara Amerika Serikat dengan Turki tidak dapat dipisahkan dari konteks Perang Dingin. Sejak bergabung dengan NATO pada 1952 Turki menjadi anggota NATO yang penting. Akan tetapi, setelah runtuhnya Uni Soviet kerjasama kedua negara agak menurun. Meskipun demikian, Turki tetap memiliki arti penting bagi pertahanan AS sebab Turki merupakan salah satu negara yang terlibat dalam program pengembangan pesawat tempur siluman Lockheed Martin F-35 Lightning II.

Program yang dikenal dengan F-35 *Joint Strike Fighter* (JSF) ini merupakan program pengadaan persenjataan Departemen Pertahanan AS paling besar apabila ditinjau dari segi biaya dengan estimasi total pengeluaran AS sekitar 397,8 miliar USD per Desember 2019. Terdapat 8 negara lain yang berpartisipasi dalam program pengembangan dan produksi F-35 JSF, termasuk Turki (Hoehn, 2022).

Dalam program ini, Turki berencana untuk membeli sekittar 100 unit pesawat tempur F-35 dengan nilai investasi lebih dari 1 miliar USD sejak bergabung dalam program pada 1999. Selain itu, Turki juga bertanggung jawab untuk memproduksi sekitar 900 komponen (Alhas dan Yildirim, 2019).

Akan tetapi, hubungan AS dan Turki memburuk bersamaan dengan keterlibatan keduanya dalam perang sipil Suriah yang pecah pada 2011. Pada awalnya AS dan Turki memiliki tujuan keterlibatan konflik yang sama, yakni untuk menjatuhkan pemerintahan Bashar Al-Assad. Akan tetapi, pada 2014 tujuan utama keterlibatan AS di Suriah berubah untuk memberantas ISIS. Untuk mencapai tujuan tersebut AS bekerjasama YPG. Hal ini dinilai Turki sebagai sebuah ancaman bagi keamanan negaranya karena YPG dianggap Turki merupakan bagian dari PKK yang ditetapkan Turki sebagai kelompok pemberontak (Ozdamar, 2023).

Hubungan kedua negara semakin memburuk setelah adanya perobaan kudeta terhadap Presiden Erdogan pada Juli 2016. Pemerintah Turki menuduh ulama Fethullah Gulen yang tengah mengungsi di AS sebagai dalang dari upaya tersebut. Pemerintah

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. E-mail : yuliyasyah@gmail.com.

Turki kemudian meminta AS untuk mengekstradisi Fethullah Gulen namun permintaan ini ditolak oleh AS (Sazak, 2018).

Sementara itu, Presiden Putin segera menyatakan dukungan terhadap Presiden Erdogan walaupun sebelumnya hubungan Rusia dengan Turki mengalami ketegangan akibat penembakan pesawat Su-24 milik Rusia oleh Turki. Hubungan Rusia dan Turki terus mengalami peningkatan hingga puncaknya pada September 2017 saat kedua negara mengonfirmasi kesepakatan pembelian S-400 oleh Turki (TASS, 2017).

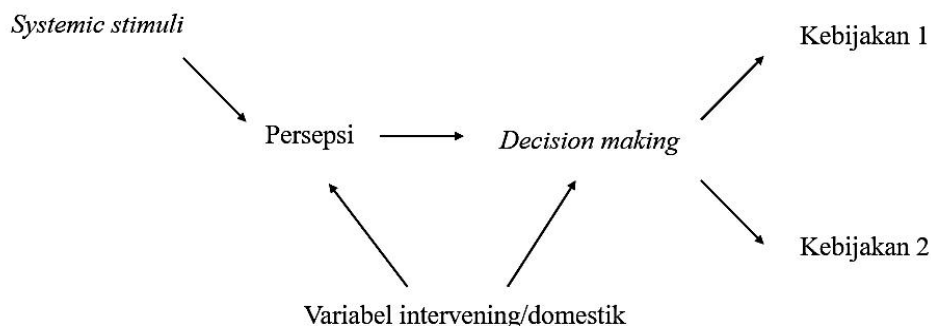
Pembelian S-400 oleh Turki ini kemudian mengundang reaksi negatif dari AS yang saat itu berada di bawah administrasi Presiden Donald Trump. Hal ini dikarenakan penempatan S-400 di Turki akan menjadi ancaman bagi jet tempur F-35 sekaligus menunjukkan indikasi mendekatnya Turki kepada Rusia. Oleh karena itu, penting kiranya untuk diperhatikan bagaimana respon AS terhadap pengadaan sistem pertahanan udara S-400 oleh Turki.

Kerangka Teori

Realisme Neoklasik

Realisme neoklasik merupakan teori yang berusaha menjembatani realisme klasik dengan neorealisme. Realisme klasik memandang perilaku negara secara internasional adalah untuk meningkatkan *power* dan keamanan negara dengan memperhitungkan faktor domestik yang dihadapi pembuat kebijakan luar negeri. Sementara itu, neorealisme memandang perilaku negara sebagai hasil dari struktur internasional yang anarki. Oleh karena itu, menurut realisme neoklasik perilaku negara merupakan upaya negara untuk meningkatkan *power* dan keamanan negara dalam sistem internasional yang anarki dengan mempertimbangkan faktor-faktor domestik negaranya.

Dalam merespon tekanan sistemik, keputusan FPE (*Foreign Policy Executive*) sebagian besar didasarkan pada posisi negara dalam sistem internasional dan kapabilitas relatif materialnya. Akan tetapi, dampak hal tersebut terhadap perilaku negara bersifat tidak langsung dan kompleks karena tekanan sistemik perlu diterjemahkan melalui variabel intervening. FPE tidak hanya membuat keputusan berdasarkan kapabilitas material negara tetapi juga perlu mengukurnya dengan kondisi domestik negara (Rose, 1998). Faktor domestik ini mencakup *leader image*, kultur strategis negara, *state-society relations* dan institusi domestik (Ripsman, Taliaferro dan Lobell, 2015: 61-79). Secara sederhana, teori realisme neoklasik dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 1: Teori realisme neoklasik

Suatu rangsangan sistemik terlebih dahulu dinilai sebagai ancaman atau peluang. Menurut Steven Lobell, ancaman terdiri atas beberapa tingkatan, yaitu ancaman sistemik, subsistem, domestik dan multitier. Selain itu, FPE cenderung membuat kebijakan berdasarkan komponen spesifik yang mengancam *power* dan kepentingan nasional negara. Komponen ini termasuk perubahan territorial, populasi, ideologi, industri, serta kekuatan militer baik darat, laut maupun udara (Lobell, Ripsman, and Taliaferro, 2009: 54-55).

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder yang diperoleh dari telaah pustaka (*library research*). Adapun teknik analisis data yang digunakan adalah analisis ilustratif.

Hasil dan Pembahasan

Hubungan Bilateral AS-Turki

Hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Turki telah dimulai sejak Amerika Serikat membuka hubungan diplomatik dengan Kekaisaran Ottoman pada tahun 1831. Setelah Perang Dunia I berakhir, Kekaisaran Ottoman runtuh kemudian berdiri Republik Turki. AS kembali membangun hubungan diplomatik dengan Republik Turki pada 1927 (*US Department of State*, 2021).

Hubungan bilateral ini kemudian meningkat seiring dengan dimulainya Perang Dingin. Pada Maret 1945, Uni Soviet ingin menegosiasikan ulang Perjanjian Persahabatan dan Non Agresi yang ditandatangani kedua negara pada 1925 khususnya terkait dengan Konvensi Montreux yang membuat Turki memiliki kontrol penuh atas Selat Bosphorus dan Darnadelles. Uni Soviet mengajukan syarat agar perjanjian tersebut tetap berlanjut, yaitu (1) Provinsi Kars dan Ardahan dikembalikan ke Uni Soviet; (2) Mendirikan pangkalan Uni Soviet di Selat Turki di Istanbul dan Çanakkale untuk tujuan pertahanan bersama; dan (3) Kapal perang Uni Soviet bebas melewati Selat Turki dan menolak akses ke negara-negara non-Laut Hitam (Isachenko, 2021).

Akibatnya, Turki mulai merasa terancam oleh Uni Soviet sehingga Turki mulai meminta dukungan keamanan dari negara Barat. Pada Mei 1950 Turki mengajukan diri untuk bergabung dengan NATO. Akan tetapi, pengajuan ini ditolak sebab secara geografis Turki tidak terletak di Eropa Barat ataupun Atlantik sehingga tidak dapat bergabung dengan organisasi regional. Keanggotaan Turki di NATO baru kemudian diterima pada Februari 1952 setelah Turki berpartisipasi dengan mengirimkan 4.500 pasukan dalam Perang Korea pada 1950 (Atmaca, 2014).

Kerjasama pertahanan kedua negara semakin berkembang dengan adanya kesepakatan mengenai penggunaan bersama Pangkalan Udara Incirlik pada tahun 1954. Pangkalan udara ini selanjutnya menjadi tempat penyimpanan bagi 50 unit bom nuklir B61 milik AS. Selain itu, sejak tahun 1965 Pangkalan Udara Incirlik juga menjadi markas bagi *the 39th Air Base Wing* (Episkopos, 2020).

Akan tetapi, hubungan kedua negara memburuk pada tahun 1974 saat Turki mengirimkan pasukan untuk ikut campur dalam konflik Siprus dengan alasan untuk melindungi etnis Turki yang berada di Siprus. Tindakan ini direspon Kongres AS dengan embargo hibah militer dan penjualan senjata ke Turki mulai tahun 1975. Ketegangan ini berakhir pada 1978 dengan Kongres AS yang setuju untuk mencabut embargo setelah melalui lobi yang intens antar kedua negara (Zanotti, 2011).

Hubungan AS dan Turki semakin meningkat setelah Revolusi Islam Iran pada 1979. Jatuhnya rezim Syah Reza Pahlevi menyebabkan AS kehilangan sekutu di kawasan Teluk sehingga Turki mengambil alih peran yang sebelumnya dimainkan oleh Iran. Kedua negara kemudian menandatangani Perjanjian Kerjasama Ekonomi dan Pertahanan (*Defense and Economic Cooperation Agreement/DECA*) pada 1980 (Atmaca, 2014).

AS dan Turki juga memiliki hubungan perdagangan pertahanan yang sudah berlangsung lama. Perusahaan kedirgantaraan AS dan Turki untuk memproduksi bersama sebagian besar 240 F-16 Turki di Turki selama tahun 1980-an dan 1990-an dan kesepakatan serupa senilai 3,5 miliar USD yang diselesaikan pada tahun 2014 untuk memproduksi 109 helikopter Black Hawk versi Turki di Turki (Flanagan Et.al, 2020: 201). Eratnya hubungan perdagangan pertahanan kedua negara dapat dilihat pada periode 2012-2016, di mana AS menjadi *supplier* senjata utama Turki dengan persentase sebesar 63%. Sementara bagi AS, di periode yang sama Turki merupakan klien terbesar ketiga dengan persentase sebesar 6,3% dari keseluruhan ekspor senjatanya (SIPRI, 2017).

Selain itu, seperti yang disebutkan sebelumnya, Turki juga merupakan mitra level 3 dalam program JSF sejak tahun 2002. Program JSF adalah program pengadaan militer AS yang sangat penting karena merupakan program Departemen Pertahanan AS sekaligus program kerjasama pengadaan senjata internasional yang paling besar baik dari segi pembiayaan maupun jumlah produksi. Departemen Pertahanan AS berencana untuk mengakuisisi sebanyak 2.456 unit jet tempur F-35 untuk Angkatan Udara, Angkatan Laut dan Korps Marinir AS dengan estimasi total biaya sekitar 397,8 miliar USD per Desember 2019.

F-35 merupakan pesawat tempur kursi tunggal yang dirancang dengan kemampuan *stealth* dan manuver yang unggul untuk menjamin superioritas NATO dalam 20-30 tahun ke depan. Terdapat 3 jenis pesawat tempur F-35 yang dibedakan berdasarkan *takeoff* dan *landing*, yaitu (Hoehn, 2022):

- 1) F-35A, pesawat tempur dengan *conventional takeoff and landing* (CTOL).
- 2) F-35B, pesawat tempur dengan *short takeoff and vertical landing* (STOVL).
- 3) F-35C, pesawat tempur untuk melakukan *takeoff* dan pendaratan di kapal induk.

Program JSF mulai dikembangkan pada pertengahan 1990-an dengan tiga proposal desain yang berbeda dari Boeing, Lockheed Martin dan McDonnell Douglas. Pada November 1996, Departemen Pertahanan AS mengumumkan Boeing dan Lockheed Martin terpilih untuk berkompetisi dalam fase demonstrasi konsep antara tahun 1997 hingga 2001. Akhirnya, pada Oktober 2001 Departemen Pertahanan AS mengumumkan Lockheed Martin sebagai pemenang yang akan mengembangkan dan memproduksi JSF.

Kemudian, Departemen Pertahanan AS membuka partisipasi internasional dalam fase *Systems Development and Demonstration* (SDD). Terdapat 8 negara yang berpartisipasi dalam SDD antara tahun 2001-2002. Tingkatan partisipasi ini terbagi menjadi tiga level yang disesuaikan dengan jumlah dana yang diinvestasikan, semakin tinggi investasi maka semakin besar pula suara suatu negara dalam persyaratan, desain dan akses terhadap teknologi F-35. Tiga level tersebut yaitu (Murch, 2007):

- 1) Level 1, yaitu negara dengan jumlah investasi awal sebesar 2 miliar USD. Satu-satunya negara yang berada di level ini adalah Inggris yang telah berpartisipasi sejak 1990-an.

- 2) Level 2, yaitu negara dengan investasi awal antara 800 juta hingga 1 miliar USD. Belanda dan Italia adalah negara yang masuk dalam kategori ini.
- 3) Level 3, terdiri atas Australia, Denmark, Norwegia, Kanada dan Turki. Negara-negara ini memiliki kontribusi awal antara 125-175 juta USD.

Bagi Turki keterlibatan dalam program JSF adalah kesempatan bagus untuk pengembangan industri pertahanan negara. Sejak bergabung Turki dan telah menginvestasikan lebih 1,25 miliar USD dalam program tersebut. Turki berencana untuk memiliki 100 unit pesawat tempur F-35A (*US Department of Defense*, 2018). Dalam program kerjasama ini, Turki bertanggung jawab untuk memproduksi 937 suku cadang F-35. Di antara perusahaan Turki yang memasok elemen F-35, yaitu (*Airforce Magazine*, 2019):

- *Turkish Aerospace Industries* (TAI) membuat badan pesawat tengah, kulit komposit, pintu roda pendarat, pintu ruang senjata, dan saluran masuk udara,
- Fokker Elmo membuat 40% sistem perkabelan dan interkoneksi listrik F-35,
- Alp Aviation membuat struktur badan pesawat, bagian roda pendarat, dan *blade/rotor* terintegrasi *engine* F-35,
- Ayesas merupakan satu-satunya pemasok tampilan kokpit panorama dan juga membuat antarmuka jarak jauh rudal, dan
- Kale Aerospace membuat komponen struktural dan komponen untuk mesin F135.

Pengadaan Sistem Pertahanan Udara S-400

Isu mengenai pembelian S-400 oleh Turki dimulai saat Presiden Erdogan menyatakan ketertarikannya untuk membeli S-400 pada November 2016 yang dilanjutkan dengan dimulainya negosiasi mengenai pembayaran pada Februari 2017. Pada bulan April 2017 menteri luar negeri Turki, Mevlut Cavusoglu, mengatakan kedua negara telah sepakat mengenai pembelian S-400 (TASS, 2017). Penandatanganan kesepakatan penjualan S-400 dilakukan pada Agustus 2017 seperti yang diungkapkan oleh *General Director* Rosoboronexport yang kemudian dikonfirmasi oleh pemerintah Rusia dan Turki pada September 2017 (TASS, 2019).

Pengiriman S-400 pada mulanya disepakati akan dilakukan pada awal 2020 namun atas permintaan Turki pengiriman S-400 dipercepat menjadi Juli 2019. Pengiriman dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu *batch* pertama pada Juli 2019 sedangkan *batch* kedua pada September 2019. Turki menerima 120 peluru kendali yang merupakan bagian dari S-400 pada Januari 2020 (Erdemir dan Sasseville, 2020).

Masing-masing *batch* terdiri atas dua baterai sistem pertahanan udara S-400. Satu baterai S-400 standar terdiri atas 4 kendaraan peluncur (*Transporter Erector Launcher/TEL*), 4 tabung luncur besar atau 16 tabung yang lebih kecil ataupun kombinasi keduanya per TEL, sistem akuisisi dan kontrol tembakan, sistem radar serta pos komando (Gady, 2020).

S-400 merupakan peningkatan dari seri sistem pertahanan *surface-to-air-missile* S-300 yang mulai dikembangkan tahun 1993. S-400 terdiri atas radar multifungsi, sistem pendeteksi dan penarget autonom, sistem misil anti pesawat, peluncur dan pusat komando dan kontrol. Sistem ini dapat menargetkan pesawat, *unmanned aerial vehicle* (UAV), rudal balistik dan rudal jelajah dengan jangkauan hingga 400 km dan dapat menargetkan 36 objek sekaligus. Keunggulan lain dari sistem ini adalah waktu aktivasi yang singkat, (5 menit) dan dapat diintegrasikan dengan angkatan darat, laut maupun udara (*Army Technology*, 2020).

S-400 menggunakan rudal 48N6 sebagai rudal utama, namun S-400 sebenarnya dapat meluncurkan beberapa jenis rudal dengan jarak jangkauan yang berbeda, yaitu 40N6E (400 km), 48N6 (250 km), 9M96E2 (120 km) dan 9M96E (40 km). Adapun rudal 9M96E2 dianggap sebagai rudal paling canggih pada S-400 sebab dapat bergerak hingga kecepatan 15 Mach (18.500km/jam). Di samping itu, radar 91N6E sebagai radar utama S-400 dapat melacak persenjataan *stealth* dalam jangkauan 150 km, balistik (230 km) dan bom strategis (570 km) sementara radar 96L6E2 dapat mendeteksi 100 target sekaligus sebagai pos komando (Deshmukh, 2020).

Terlepas dari kecanggihannya S-400 di atas, keputusan Turki untuk membeli sistem pertahanan udara S-400 dilandasi oleh sekurang-kurangnya dua alasan. Alasan pertama adalah faktor keamanan. Turki merasa khawatir akan keamanan negaranya karena harus menghadapi serangan dari dua arah, yakni kelompok ISIS di perbatasan Suriah dan kelompok PKK di Irak Utara (Bensaid, 2020).

Alasan kedua adalah sistem pertahanan S-400 dianggap sebagai alternatif terbaik bagi Turki. Sebelum memutuskan untuk membeli S-400 Turki sempat berniat untuk membeli rudal Patriot buatan AS. Namun, proposal kerjasama pertahanan yang diajukan kontraktor pertahanan AS Raytheon dianggap pemerintah Turki kurang memenuhi harapan Turki dalam hal harga, jadwal pengiriman, transfer teknologi dan kesempatan produksi bersama. Oleh karena itu, Turki terdorong untuk menemukan alternatif lain bagi sistem pertahanannya.

Pada tahun 2013 pilihan alternatif Turki jatuh pada China yang mengarah pada produksi bersama sistem rudal FD-2000. Akan tetapi, Turki mundur dari kesepakatan karena China tidak bersedia untuk melakukan transfer teknologi. Akhirnya, Turki memutuskan untuk membeli sistem pertahanan S-400 dari Rusia dengan pertimbangan S-400 dianggap mampu untuk melindungi wilayah Turki serta adanya pertimbangan transfer teknologi (Bensaid, 2020).

Respon Amerika Serikat atas Pengadaan Sistem Pertahanan Udara S-400 oleh Turki

Dengan menggunakan teori yang telah dituliskan sebelumnya, penulis akan mencoba menggambarkan respon AS atas pembelian S-400 oleh Turki.

1. *Systemic Stimuli*

AS memandang negaranya sebagai satu-satunya *superpower* dalam sistem unipolar. Rusia dinilai AS sebagai negara yang tengah memperluas pengaruhnya secara global sekaligus salah satu negara yang tengah menentang pengaruh dan kepentingan AS. Adanya kesepakatan Rusia dengan Turki terkait pembelian S-400 dinilai AS sebagai salah satu bentuk penentangan Rusia terhadapnya. Kesepakatan ini terjadi di tengah memburuknya hubungan AS dengan Turki sehingga makin meningkatkan kecurigaan AS terhadap Rusia. Selain itu, dalam perspektif AS, keputusan Rusia untuk menjual S-400 ke Turki juga merupakan salah satu upaya Rusia untuk memecah hubungannya dengan negara sekutu AS. Oleh karena itu, AS akan merespon pembelian S-400 oleh Turki sebagai negara *superpower* yang tengah mengamankan posisinya dalam sistem internasional.

2. Variabel Intervening/Faktor Domestik

Dalam penelitian ini, tidak semua variabel mempunyai pengaruh yang signifikan pada perilaku negara baik dalam proses pembuatan persepsi maupun dalam pembuatan kebijakan.

a) *Leader image*

Presiden Trump memiliki latar belakang sebagai pebisnis sehingga memiliki kecenderungan untuk membuat kebijakan berdasarkan kalkulasi ekonomi. Selain itu, hubungan pribadi Presiden Trump dengan Presiden Erdogan juga sedikit banyak membuat Presiden Trump enggan untuk mengambil sikap tegas terhadap Turki.

b) *Strategic culture*

Kultur strategis AS, lebih spesifiknya kultur militer AS (*American way of war*), menekankan pentingnya superioritas teknologi militer (Mahnken, 2006). Kultur ini berpengaruh pada pembentukan persepsi ancaman, di mana S-400 dipandang dapat membahayakan jet siluman F-35 karena kemampuannya untuk melacak informasi radar F-35 lalu membocorkannya ke Rusia. Jika hal ini terjadi maka superioritas militer AS, dalam hal ini F-35, akan dipertaruhkan.

c) *State-society relations*

Dalam hal ini bukan hubungan negara dengan masyarakat umum secara langsung melainkan dengan perusahaan Lockheed Martin sebagai kelompok ekonomi yang merupakan produsen utama jet tempur F-35 yang kemungkinan akan terdampak karena pembelian S-400 oleh Turki. Sikap Lockheed Martin nantinya akan menjadi pertimbangan pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan.

d) *Institusi domestik*

Konstitusi AS memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan kebijakan luar negeri sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun di saat yang sama Kongres AS sebagai badan legislatif berwenang untuk mengawasi presiden dan membuat kebijakan luar negeri di beberapa bidang. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri merupakan hasil tarik-menarik, interaksi dan saling pengaruh antara presiden dengan Kongres AS.

Dalam merespon pembelian S-400 oleh Turki, Kongres mempunyai sikap yang bertentangan dengan presiden AS. Kongres akan memberikan sejumlah tekanan kepada Presiden Trump agar segera bertindak tegas kepada Turki. Tekanan ini diwujudkan dengan disahkannya sejumlah UU yang bersifat memaksa Presiden Trump untuk bertindak. Selain itu, Kongres juga menolak untuk menyetujui sejumlah transaksi dengan Turki yang membutuhkan persetujuan Kongres AS.

3. Persepsi

Pengadaan S-400 oleh Turki dipersepsikan oleh AS sebagai ancaman. Dari segi komponen *power* hal ini dinilai mengancam militer AS. Sementara bila dilihat dari tingkatannya, pengadaan S-400 merupakan ancaman sistemik bagi AS.

a) *Ancaman bagi militer AS*

Bagi AS keberadaan S-400 dinilai dapat membahayakan pesawat tempur F-35. Apabila S-400 dan F-35 ditempatkan dan diaktifkan secara bersamaan maka dikhawatirkan S-400 yang diklaim dapat melacak peralatan *stealth* dapat menyimpan informasi radar F-35 lalu mengirimkan informasi tersebut ke Rusia (Roblin, 2018). Apabila Rusia mendapatkan informasi radar F-35 maka keunggulan F-35 sebagai jet tempur siluman menghilang. Hal ini jelas bertentangan dengan kultur militer strategis AS (*American way of war*).

b) *Ancaman sistemik*

Dengan membeli S-400 dari Rusia, AS khawatir Turki akan mengalami ketergantungan yang berlebihan kepada Rusia sebagaimana yang disebutkan oleh

penjabat menteri pertahanan AS dalam suratnya kepada menteri pertahanan Turki. Sekurangnya Turki akan bergantung pada teknisi Rusia untuk melakukan pemeliharaan perangkat S-400. Ketergantungan ini nantinya dapat makin mendekatkan Turki ke Rusia sehingga akan mempengaruhi kepentingan AS di kawasan terutama yang berkaitan dengan Turki, misalnya misi di Suriah untuk melawan terorisme.

4. Mengeluarkan Turki dari Program JSF (NDAA FY2020 Sec. 1245)

Dalam pembuatan kebijakan ini terjadi tarik-menarik antara cabang eksekutif dengan legislatif AS. Program F-35 JSF termasuk dalam *foreign military sales* (FMS) sehingga memberikan Kongres wewenang untuk mendukung ataupun menolak penjualan senjata berdasarkan *Arms Export Control Act*. Dikarenakan adanya persepsi ancaman S-400 terhadap F-35 maka Kongres AS, baik Senat maupun *House of Representative* menolak untuk menyetujui penjualan S-400 ke Turki. Sementara itu, Presiden Trump cenderung menentang Kongres AS. Presiden Trump beberapa kali menyatakan menyayangkan sikap Kongres AS yang memblokir F-35 Turki.

Sejak kesepakatan S-400 dikonfirmasi oleh Turki dan Rusia, AS berulang kali memperingatkan akan mengeluarkan Turki dari program JSF apabila tetap melanjutkan kesepakatan S-400. Akan tetapi, Turki tetap bersikeras untuk melanjutkannya bahkan memajukan jadwal pengiriman S-400 yang semula tahun 2020 menjadi Juli 2019.

Akibatnya, Departemen Pertahanan AS kemudian secara resmi mengeluarkan Turki dari program F-35 JSF pada 17 Juli 2019. Keputusan tersebut diambil menyusul pengiriman bagian pertama S-400 Turki yang dimulai pada 12 Juli. Kebijakan ini kemudian secara resmi dituangkan dalam NDAA tahun anggaran 2020 yang ditandatangani oleh Presiden Trump pada 20 Desember 2019.

Keputusan ini didukung oleh kelompok ekonomi terkait, yaitu perusahaan Lockheed Martin yang mengatakan akan patuh kepada segala keputusan pemerintah AS. Pihak Lockheed Martin siap menyediakan alternatif rantai pasokan komponen F-35 apalagi pemerintah AS menyiapkan sekitar 500-600 juta USD untuk melengkapi kembali program F-35 JSF setelah dikeluarkannya Turki (LaGrone, 2019). Namun, Departemen Pertahanan AS masih membeli komponen F-35 yang diproduksi Turki hingga tahun 2022 (Daily Sabah, 2020).

5. Menjatuhkan Sanksi Ekonomi (CAATSA Sec. 231)

CAATSA (*Countering America's Adversaries Through Sanction Act*) adalah UU yang sebagian isinya memperluas sanksi AS terhadap Rusia. Secara khusus, UU tersebut memberikan sanksi sekunder untuk mencegah orang non-AS untuk terlibat dengan Rusia. Bagian 231 CAATSA secara eksplisit memberi ancaman sanksi kepada orang non-AS yang berbisnis dengan industri pertahanan yang berafiliasi dengan pemerintah Rusia. Bagian 231 mengamanatkan pengenaan setidaknya lima dari 12 jenis sanksi yang dijelaskan pada bagian 235 CAATSA dijatuhkan kepada siapapun yang secara sengaja melakukan transaksi signifikan dengan seseorang yang merupakan bagian dari atau beroperasi untuk atau atas nama sektor pertahanan atau intelijen Pemerintah Federasi Rusia.

Sama halnya dengan kebijakan sebelumnya, pada kebijakan ini Kongres lebih dahulu menekan Presiden AS untuk menjatuhkan sanksi kepada Turki atas pembelian S-400 dari Rusia. Pada 14 September 2017, Senator dari Komite Hubungan Luar Negeri, Ben Cardin mengirimkan surat kepada Presiden Trump yang mengingatkan akan kemungkinan Turki bakal dijatuhi sanksi sesuai dengan

CAATSA karena telah melakukan transaksi signifikan dengan industri pertahanan Rusia (Hanna, 2017).

Tekanan Kongres kemudian semakin meningkat setelah Turki ditanggguhkan dari program JSF. Selain Kongres, Menteri Luar Negeri Mike Pompeo dan *National Security Advisor*, John Bolton juga ikut menekan Presiden Trump untuk menjatuhkan sanksi kepada Turki. Akan tetapi, Presiden Trump enggan untuk menjatuhkan sanksi dan berupaya untuk melobi Kongres agar tidak menjatuhkan sanksi. Menurutnya, tindakan Turki membeli S-400 tidak dapat sepenuhnya disalahkan karena Turki melakukan hal tersebut untuk mengamankan negaranya. Presiden Trump juga menyalahkan pemerintahan Obama yang menolak untuk menjual sistem rudal Patriot kepada Turki sehingga mendorong Turki mencari alternatif dengan membeli S-400 dari Rusia. Selain itu, Presiden Trump tidak ingin menjatuhkan sanksi kepada Turki untuk menjaga hubungannya dengan Presiden Erdogan (Liptak and Gaouette, 2019).

Kongres AS semakin meningkatkan tekanan agar Presiden Trump segera menerapkan sanksi CAATSA setelah Turki melakukan uji coba S-400 pada Oktober 2020 (Reuters, 2020). Tekanan ini diwujudkan dalam RUU NDAA 2021 yang disetujui oleh Senat pada 11 Desember 2020. Bagian 1241 RUU tersebut mewajibkan presiden untuk menjatuhkan sanksi kepada Turki atas pembelian S-400 dari Rusia dalam waktu maksimal 30 hari sejak RUU tersebut ditandatangani presiden (Rif, 2020).

Presiden Trump berniat untuk memveto RUU tersebut namun karena bulatnya suara Kongres maka veto tidak dapat dilakukan. Akhirnya, pada 14 Desember 2020, pemerintah AS secara resmi menjatuhkan sanksi ekonomi kepada Turki di bawah Undang-Undang CAATSA. Pengenaan sanksi ini sesuai dengan bagian 231 dari CAATSA dikarenakan Turki (dalam hal ini SSB) secara sengaja terlibat dalam transaksi signifikan dengan Rosoboronexpoert (ROE), perusahaan ekspor senjata Rusia dengan membeli S-400. Sanksi yang dikenakan kepada Turki tersebut berupa (*US Department of State*, 2020):

- a) Larangan pemberian lisensi dan otorisasi ekspor AS tertentu untuk barang dan teknologi apapun yang ditransfer ke SSB,
- b) Larangan pinjaman atau kredit oleh lembaga keuangan AS SSB yang berjumlah lebih dari 10 juta USD dalam 12 bulan,
- c) Larangan bantuan Bank Ekspor-Import AS untuk ekspor ke SSB,
- d) Persyaratan bagi AS untuk menentang pinjaman yang menguntungkan SSB oleh lembaga internasional, dan
- e) Pengenaan sanksi pemblokiran penuh dan pembatasan visa kepada: (1) Dr. Ismail Demir, Presiden SSB; (2) Faruk Yigit, wakil presiden SSB; (3) Serhat Gencoglu, Kepala Departemen Pertahanan Udara dan Luar Angkasa SSB; serta (4) Mustafa Alper Denis, Manajer Program untuk Direktorat Sistem Pertahanan Udara Regional SSB.

Menurut pemerintah AS penerapan sanksi CAATSA terhadap Turki ini tidak dilakukan untuk merugikan Turki melainkan untuk menargetkan sektor pertahanan Rusia (*US Department of State*, 2020). Selain itu, pengenaan sanksi CAATSA kepada Turki akibat pembelian S-400 dari Rusia juga diharapkan dapat menjadi contoh peringatan bagi negara mitra AS lain yang berencana untuk membeli senjata dari Rusia agar membatalkan niat tersebut sebab AS akan dengan tegas menerapkan sanksi CAATSA kepada pihak yang melakukan transaksi dengan sektor Rusia (Zanotti and Thomas, 2020).

Sanksi-sanksi yang dijatuhkan AS kepada Turki juga cenderung bersifat ringan. Hal ini terlihat dari objek yang dikenakan sanksi hanya SSB yang secara langsung bertransaksi dengan ROE bukan kepada Turki sebagai sebuah negara. Selain itu, sebagaimana yang dikatakan oleh Ismail Demir, SSB bukan merupakan lembaga pengadaan pertahanan melainkan hanya sebuah lembaga manajemen proyek. Proyek pengadaan pertahanan Turki biasanya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan pertahanan dan perusahaan-perusahaan tersebut tidak ikut dikenakan sanksi. Sanksi CAATSA juga tidak akan mempengaruhi kesepakatan yang sudah ada sebelumnya.

Selain itu, pembatasan keuangan yang ditetapkan oleh AS juga tidak akan memberikan pengaruh besar sebab SSB memiliki mekanisme tersendiri dan tidak sedang membutuhkan pendanaan tambahan. Adanya sanksi tersebut justru membuat industri pertahanan Turki lebih independen karena Turki industri pertahanan dalam negeri Turki justru meningkat. Hal ini sejalan dengan tujuan awalnya didirikannya SSB untuk mengembangkan industri pertahanan dalam negeri Turki (Daily Sabah, 2020).

Kesimpulan

Kesepakatan pengadaan S-400 antara Turki dengan Rusia telah memicu kekhawatiran AS sebab dirasa dapat mengancam keamanan fasilitas dan teknologi militer AS di Turki serta kepentingan nasional AS di kawasan secara umum. Apalagi sejak berakhirnya Perang Dingin hubungan AS dan Turki mengalami penurunan akibat adanya beberapa perbedaan antara kedua negara. Oleh karena itu, AS membuat serangkaian kebijakan sebagai bentuk respon terhadap kesepakatan tersebut.

Dalam proses pembuatan kebijakan terjadi ketidaksepakatan antara Presiden Trump dengan Kongres AS. Kongres AS ingin pembelian S-400 oleh Turki segera direspon dengan keras sedangkan Presiden Trump menggunakan pendekatan yang lebih lunak. Walaupun demikian, eksekutif dan legislatif AS akhirnya sepakat untuk membuat dua kebijakan, yaitu mengeluarkan Turki dari program JSF (NDAA 2020 Sec. 1245) dan menjatuhkan sanksi ekonomi sesuai dengan CAATSA Sec. 231 dan 235.

Kebijakan yang diterapkan AS kepada Turki dilakukan dengan tujuan utama untuk mempengaruhi Turki sehingga menghentikan kesepakatannya dengan Rusia. Di samping itu, AS juga bertujuan untuk mengamankan teknologi militernya hal ini terlihat pada keputusan AS untuk mengeluarkan Turki dari program F-35 JSF. Kemudian penerapan sanksi CAATSA terhadap Turki diharap AS akan menjadi peringatan bagi negara mitra AS yang lain agar tidak melakukan kesepakatan pertahanan dengan Rusia karena AS akan dengan tegas memberlakukan sanksi sesuai dengan CAATSA sehingga pada akhirnya akan dapat merugikan sektor pertahanan Rusia.

Daftar Pustaka

- Alhas, A.M. dan Goksel Yildirim. 2019. *Removal of Turkey from F-35 Program to Increase Costs*. Tersedia di: <https://www.aa.com.tr/en/turkey/removal-of-turkey-from-f-35-program-to-increase-costs/1541505>
- Army Technology. 2020. *S-400 Triumph Air Defense Missile System*. Tersedia di: <https://www.army-technology.com/projects/s-400-triumph-air-defence-missile-system/?cf-view>
- Atmaca, A.O. *The Geopolitical Origins of Turkish-American Relations: Revisiting the Cold War Years*. All Azimuth, Vol. 3 (2014): 19-34

- Bensaid, A. 2020. *The Real Reasons Behind US Opposition to Turkey's S-400 Purchase*. Tersedia di: <https://www.trtworld.com/magazine/the-real-reasons-behind-us-opposition-to-turkey-s-s-400-purchase-42381>
- Daily Sabah. 2020. *US sanctions leave most of Turkish defense industry unaffected*. Tersedia di: <https://www.dailysabah.com/business/defense/us-sanctions-leave-most-of-turkish-defense-industry-unaffected>
- Deshmukh, C.S.L. 2020. *Jamming S-400 Air Defense Radars-Claims and Counter Claims*. Tersedia di: <https://dras.in/jamming-s-400-air-defence-radars-claims-and-counter-claims/>
- Episkopos, M. 2020. *America's Nukes Will Never be Safe in Turkey*. Tersedia di: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/americas-nukes-will-never-be-safe-turkey-142222>
- Escalonilla, I. 2021. *US Removes Turkey F-35 Fighter Programme*. Tersedia di: <https://atalayar.com/en/content/us-removes-turkey-f-35-fighter-programme>
- Flanagan, S.J. Et.all. 2020. *Turkey's Nationalist Course: Implication for the US-Turkish Strategic Partnership and the US Army*. Santa Monica: RAND Cooperation
- Gady, F.S. 2020. *Russia Takes Delivery of New S-400 Air Defense System Regiment*. Tersedia di: <https://thediplomat.com/2020/03/russia-takes-delivery-of-new-s-400-air-defense-system-regiment/>
- Hanna, A. 2017. *Cardin: Turkey's Purchase of Russian Missile System May Trigger Sanction*. Tersedia di: <https://www.politico.com/story/2017/09/14/turkey-russia-purchase-may-trigger-sanctions-242725>
- Isachenko, D. 2021. *Turkey and Russia the Logic of Conflictual Cooperation*. Tersedia di: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/turkey-and-russia>
- LaGrone, S. 2019. *Turkey Formally Dropped From F-35 Program; DoD Estimates \$500M to Retool Supply Chain*. Tersedia di: <https://news.usni.org/2019/07/17/turkey-formally-dropped-from-f-35-program-dod-estimates-500m-to-retool-supply-chain>
- Liptak, K dan Gaouette, N. 2019. *Trump Blames Obama as He Reluctantly Bans F-35 Sales to Turkey*. Tersedia di: <https://edition.cnn.com/2019/07/16/politics/trump-turkey-s400-sales/index.html>
- Lobell, S., Ripsman, N., dan Taliaferro, J.F. 2009. *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press
- Mahnken. T. 2006. *United States Strategic Culture*. Tersedia di: <https://irp.fas.org/agency/dod/dtra/us.pdf>
- Murch, A. dan Christopher Bolkcom. 2007. *F-35 Lightning II Joint Strike Fighter (JSF) Program: Background, Status, and Issues*. Tersedia di: https://www.everycrsreport.com/files/20071025_RL30563_3b8f37a33d85a69069dbef932234046d3c758710.pdf
- Özdamar, O. 2023. *Role Theory in Practice: US-Turkey Relations in Their Worst Decade*. *International Studies Perspectives*, Vol. 25 (2023): 41-59
- Rempfer, K. 2019. *Here's How F-35 Technology Would Be Compromised If Turkey Also Had the S-400 Anti-Aircraft System*. Tersedia di: <https://www.airforcetimes.com/news/your-military/2019/04/05/heres-how-f-35-technology-would-be-compromised-if-turkey-also-had-the-s-400-anti-aircraft-system/>

- Reuters. 2020. *U.S. Senators want Turkey Sanctioned over Russia Missile System*. Tersedia di: <https://www.reuters.com/article/us-turkey-usa-senate-idUSKBN1Y620Q>
- Rif, R. 2020. *Defense Bill Aims Additional Sanctions at Turkey, Russia, and China*. Tersedia di: <https://www.mofo.com/resources/insights/201214-defense-bill-sanctions>
- Ripsman, N. M., Jeffrey W. Taliaferro dan Steven E. Lobell. 2015. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. New York: Oxford University Press
- Roblin, S. 2018. *America's Big Fear: Turkey Mixing F-35s and Russia's S-400 Air Defense System*. Tersedia di: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/americas-big-fear-turkey-mixing-f-35s-and-russias-s-400-air-defense-system-25152>
- Rose, G. *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*. World Politics, Vol. 51. (1998): 144-172
- Sazak, S. 2018. *The U.S.-Turkey Relationship is Worse Off Than You Think*. Tersedia di: <https://foreignpolicy.com/2018/09/11/the-u-s-turkey-relationship-is-worse-off-than-you-think/>
- SIPRI. 2017. *Trend in International Arms Transfers, 2016*. Tersedia di: <https://www.sipri.org/publications/2017/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2016>
- TASS. 2017. *Russian-Turkish Contract on S-400 Missile System Worth \$2.5 bln – Rostec Cooperation*. Tersedia di: <https://tass.com/defense/983237>
- Trevithick, J. 2018a. *Senate Pushes to Block Turkey from Getting Its F-35 as Spat over Russian Missiles Grows*. Tersedia di: <https://www.thedrive.com/the-war-zone/21628/senate-pushes-to-block-turkey-from-getting-its-f-35s-as-spat-over-russian-missiles-grows>
- US Department of Defense. 2018. *FY19 NDAA Sec 1282 Report Department of Defense Status of the U.S. Relationship with the Republic of Turkey*. Tersedia di: <https://man.fas.org/eprint/dod-turkey.pdf>
- US Departement of State 2020. *CAATSA Section 231 Imposition of Sanctions on Turkish Presidency of Defense Industries*. Tersedia di: <https://2017-2021.state.gov/caatsa-section-231-imposition-of-sanctions-on-turkish-presidency-of-defense-industries/index.html>
- Zanotti, J. 2011. *Turkey-US Defense Cooperation Prospects and Challenges*. Tersedia di: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41761/5>
- Zanotti, J. dan Thomas, C. 2020. *Turkey: U.S. Sanctions Under the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)*. Tersedia di: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11557>