

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Isu terkait perubahan kebijakan luar negeri merupakan isu yang cukup sering terjadi dalam hubungan internasional. Pasalnya, kebijakan luar negeri suatu negara dapat berubah-ubah berdasarkan kondisi politik yang ada baik di dalam negara tersebut maupun dari luar (Holsti, 1982). Salah satu contoh dari perubahan kebijakan luar negeri dalam hubungan internasional yaitu terkait permohonan bergabung Swedia dan Finlandia untuk menjadi anggota NATO. Dimana Turki sebagai negara anggota NATO menolak permohonan yang diajukan oleh Swedia dan Finlandia. Akan tetapi, setelah melangsungkan beberapa pertemuan serta perjanjian antara pihak – pihak yang bersangkutan, Turki akhirnya menerima permohonan yang diajukan oleh Swedia dan Finlandia untuk menjadi anggota NATO.

Swedia dan Finlandia merupakan negara yang mempertahankan kebijakan netralitas militer. Akan tetapi, perubahan dinamika keamanan di kawasan Laut Baltik pada bulan Februari 2022 yang berkaitan dengan tindakan Rusia terhadap Ukraina dan meningkatnya invasi Rusia di kawasan tersebut hingga menjadi perang terbesar di Benua Eropa pasca Perang Dunia Kedua, telah mendorong Swedia dan Finlandia untuk berdiskusi mengenai potensi keanggotaan NATO. Hingga pada bulan Mei 2022 Finlandia dan Swedia mengajukan permohonan untuk bergabung dengan NATO (Mitchell, 2022).

NATO (*North Atlantic Treaty Organization*), atau Pakta Pertahanan Atlantik

Utara sendiri adalah aliansi politik dan militer yang terdiri dari 30 negara anggota. Adapun negara anggota NATO yaitu Belanda, Belgia, Kanada, Denmark, Prancis, Italia, Islandia, Luxemburg, Norwegia, Portugal, Britania Raya, Amerika Serikat, Albania, Bulgaria, Kroasia, Republik Ceko, Estonia, Jerman, Yunani, Hungaria, Latvia, Lithuania, Montenegro, Makedonia Utara, Polandia, Romania, Slovakia, Slovenia, Spanyol, dan Turki. Dibentuk pada tahun 1949 dengan penandatanganan Perjanjian Washington, dan tujuan fundamentalnya adalah untuk melindungi kebebasan dan keamanan Sekutu melalui kerjasama di bidang politik dan militer serta mempromosikan nilai-nilai demokrasi dan berkomitmen pada penyelesaian sengketa secara damai. Pada tanggal 4 April 2023, tepat 74 tahun setelah NATO dibentuk, Finlandia akhirnya resmi menjadi anggota ke 31 NATO setelah mendapat persetujuan dari semua negara anggota termasuk Turki, yang merupakan syarat untuk bergabung dengan organisasi tersebut (Masters, 2023).

Berbeda dengan Finlandia, Swedia masih mengalami kendala untuk bergabung dengan NATO karena Turki sebagai salah satu anggota NATO tidak menyetujuinya. Turki menentang aksesi Swedia ke NATO dengan alasan kurangnya dukungan dari Swedia untuk melakukan perlawanan terhadap PKK (*Partiya Karkeren Kurdistan*) atau Partai Pekerja Kurdistan dan YPG (*Yekîneyên Parastina Gel*) atau Unit Perlindungan Rakyat Kurdi Suriah. Turki juga menuduh Swedia menerima beberapa anggota PKK di negaranya, yang dianggap sebagai 'organisasi teroris' oleh Turki, Uni Eropa, Amerika Serikat, dan PBB. Selain itu, alasan lain mengapa Turki enggan menyetujui penerimaan anggota NATO adalah karena Swedia memberlakukan embargo senjata terhadap Turki

pada tahun 2019 menyusul serangan militer yang menargetkan YPG di Suriah utara (BBC, 2022b). Hingga pada bulan Juni 2022, Turki mencapai kesepakatan dengan Swedia saat diadakan pertemuan NATO di Madrid, Turki akan mencabut hak vetonya sebagai imbalan atas pencabutan sebagian embargo senjata terhadap Turki. Di lain sisi, Swedia juga berjanji untuk menindak keras pendanaan dan perekrutan oleh PKK di negaranya (Clapp, 2022).

Dalam perkembangannya, Swedia nampaknya masih mengalami beberapa hambatan yang membuat Turki enggan menerima Swedia sebagai anggota NATO. Swedia telah mengambil langkah-langkah untuk memenuhi tuntutan, seperti mencabut embargo senjata, dan mengesahkan undang-undang anti-terorisme yang melarang partisipasi dalam organisasi teroris (termasuk PKK). Namun Turki menuduh Swedia menolak untuk mengekstradisi puluhan tersangka yang terkait dengan militan Kurdi. Perundingan pun memburuk ketika politisi sayap kanan Denmark membakar Alquran di luar kedutaan Turki di Stockholm, ibu kota Swedia, pada tanggal 21 Januari 2023. Pembakaran Alquran dianggap sebagai bentuk demonstrasi anti-Erdoğan membuat beberapa negara seperti Turki, Arab Saudi, Yordania, Kuwait, dan Indonesia mengutuk keras tindakan tersebut (Isaac, 2023). Erdoğan juga menyebutkan alasan lain penundaan ini yaitu berkaitan dengan keanggotaan Uni Eropa. Turki telah secara resmi diakui sebagai kandidat sejak tahun 1999, namun perundingan untuk bergabung terhenti beberapa tahun yang lalu (Hayatsever & Toksabay, 2023).

Kemudian pada tanggal 10 Juli 2023, setelah memenuhi serangkaian tuntutan dan mengalami penolakan Turki untuk bergabung dalam aliansi NATO, Swedia akhirnya

diberikan janji oleh Erdogan bahwa Turki akan meratifikasi keanggotaan Swedia di NATO jika Uni Eropa membuka jalan bagi aksesinya ke blok tersebut (Alam & Edwards, 2023). Swedia yang menanggapi hal tersebut menyatakan akan aktif mendukung aksesinya Turki. Presiden Dewan Uni Eropa, Charles Michel, pun mengapresiasi pencapaian tersebut dengan mengatakan bahwa Uni Eropa akan terus menjajaki peluang untuk memajukan kerja sama antara UE dan Turki (Ritter, 2023).

Isu ini menjadi menarik untuk dikaji karena selain terpenuhinya tuntutan yang diberikan Turki kepada Swedia, perubahan kebijakan Turki terhadap keanggotaan Swedia di NATO juga berpengaruh terhadap jalan Turki menuju Uni Eropa. Meskipun Turki tidak secara langsung mendapatkan lampu hijau dari Uni Eropa, akan tetapi pihak Swedia telah membantu Turki dalam beberapa hal terkait jalan Turki untuk bergabung menjadi anggota Uni Eropa. Hal tersebut antara lain adalah negosiasi yang dilakukan oleh Swedia untuk membuka kembali prosesi keanggotaan Turki di Uni Eropa, pembaruan serikat pabean antara Turki dan Uni Eropa, serta liberisasi visa yang akan memberikan akses kepada warga negara Turki untuk dapat mengunjungi negara Uni Eropa tanpa visa. Turki berharap kedepannya perubahan kebijakan yang dilakukan untuk menerima Swedia menjadi anggota NATO akan membuka jalan bagi Turki untuk mendapatkan keanggotaan di Uni Eropa (Lynch & Barigazzi, 2023).

Keputusan Turki dalam meratifikasi Swedia sebagai anggota NATO menghadirkan dinamika geopolitik yang unik dan belum banyak diteliti, serta menawarkan adanya pembaharuan. Kebaruan dari penelitian ini terletak pada eksplorasi tindakan dan keputusan yang ditunjukkan oleh Turki dalam prosesnya hingga bersedia

untuk meratifikasi Swedia menjadi anggota NATO, sebuah topik yang masih mendapat perhatian ilmiah terbatas mengingat ini merupakan isu yang terbilang baru untuk diteliti. Meskipun penelitian yang ada telah mengkaji perluasan NATO dan peran Turki secara spesifik dalam aliansi tersebut, hanya ada sedikit penelitian yang mengkaji latar belakang pengambilan keputusan Turki dalam aksesi Swedia menuju anggota NATO. Di samping itu, peneliti juga berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menawarkan analisis mendalam terhadap konteks sejarah, pertimbangan geopolitik, dan hubungan diplomatik yang membentuk kebijakan Turki terhadap keanggotaan Swedia di NATO melalui pertimbangan kepentingan strategis Turki dan permasalahan keamanan regional. Lebih jauh lagi, penelitian ini mengeksplorasi bagaimana Turki memainkan peran sebagai pemain penting dalam aliansi itu sendiri. Dengan menyoroti kompleksitas seputar sikap Turki terhadap keanggotaan Swedia di NATO, penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang pengambilan keputusan Turki dan dinamika yang terjadi dalam aliansi tersebut berkaitan dengan aksesi Swedia menuju anggota NATO.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan adalah sebagai berikut:

“Mengapa terjadi perubahan sikap dari Turki terkait keanggotaan Swedia di NATO?”

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun penelitian ini terdiri dari tujuan umum dan khusus.

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk membahas perubahan kebijakan Turki dalam proses akses Swedia menuju anggota NATO.

1.3.2 Tujuan Khusus

Penelitian ini memiliki tujuan khusus, yakni untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Turki dalam proses menuju ratifikasi Swedia sebagai anggota NATO.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada pemahaman akademis tentang hubungan internasional dan dinamika organisasi internasional seperti NATO. Sekaligus mengisi kesenjangan dalam literatur yang ada dengan menawarkan wawasan baru dan pemahaman yang lebih dalam mengenai kompleksitas dalam proses akses Swedia menuju aliansi NATO dan peran masing-masing negara anggota, khususnya Turki.

1.4.2 Praktis

Penelitian diharapkan mampu memberikan kontribusi kepada akademisi sekaligus masyarakat dengan menawarkan wawasan baru dan pemahaman yang lebih dalam mengenai dinamika proses Swedia menuju aliansi NATO dan peran masing-masing negara anggota, seperti Turki.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang meneliti tentang penolakan negara anggota terhadap proses perekrutan anggota baru dari suatu organisasi internasional. Penelitian pertama dilakukan oleh Dewi Agustiani dengan judul “Penolakan Prancis terhadap Pengajuan Keanggotaan Turki di Uni Eropa pada tahun 2007-2012”. Dalam penelitian tersebut, penulis menjelaskan alasan Prancis menolak Turki untuk bergabung dengan Uni Eropa dari tahun 2007 hingga tahun 2012. Disebutkan bahwa alasan Prancis tidak menyetujui keanggotaan Turki adalah karena perbedaan identitas serta nilai-nilai dari Turki dengan Uni Eropa. Dimana secara geografis, Turki terletak di benua Asia dan masyarakat Turki mayoritas beragama Islam. Sampai saat ini, belum ada tanda-tanda Prancis menyetujui keanggotaan Turki (Agustiani, 2014).

Penelitian berikutnya dilakukan oleh Panji Noor Hamzah yang berjudul “Bergabungnya Kroasia Menjadi Anggota Uni Eropa”. Dalam penelitian tersebut, penulis menjelaskan faktor - faktor yang mempengaruhi proses bergabungnya Kroasia menjadi anggota Uni Eropa. Disebutkan adanya penolakan dari negara Slovenia terkait keanggotaan Kroasia di Uni Eropa, hal tersebut disebabkan oleh konflik perbatasan yang belum selesai antara kedua negara. Namun setelah tertunda 10 bulan, sengketa tersebut akhirnya dapat diselesaikan dan Slovenia menyetujui keanggotaan Kroasia. Fokus dari penelitian ini adalah faktor-faktor yang mendorong Kroasia sebagai negara yang ingin bergabung dengan Uni Eropa

(Hamzah, 2015).

Penelitian lainnya dilakukan oleh Vikram Najib Al Agil yang berjudul “Analisis Penolakan Jerman Terhadap Keanggotaan Turki di Uni Eropa 2005-2017”. Dalam penelitian tersebut, penulis menjelaskan alasan penolakan Jerman terhadap keanggotaan Turki di Uni Eropa periode tahun 2005-2017. Alasan tersebut antara lain yaitu Jerman menganggap Turki sebagai rival dalam budaya Lockean. Menurut Jerman, Turki belum mampu memenuhi *Copenhagen Criteria* untuk menjadi anggota Uni Eropa. Hingga saat ini, Jerman masih belum menyetujui Turki untuk bergabung dengan Uni Eropa (Najib Al Agil, 2018).

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Ilija Milchevski dengan judul “*A requiem for a dream: the name issue and the accession of Macedonia to the EU*”, yang membahas tentang sengketa nama antara Republik Makedonia dengan Yunani. Dalam penelitian tersebut, penulis menjelaskan alasan Yunani- sebagai anggota Uni Eropa- menolak Republik Makedonia untuk bergabung dengan Uni Eropa. Disebutkan alasan penolakan terkait dengan nama “Macedonia” yang memiliki sejarah serta identitas masing-masing dari kedua belah pihak. Hingga saat ini, Yunani masih belum menyetujui keanggotaan Makedonia Utara (Milchevski, 2013).

Penelitian kelima dilakukan oleh Arif Bağbaşıoğlu dengan judul “*NATO’s Enlargement Policy and Türkiye’s Position: A Key NATO Ally*”, yang membahas tentang posisi Turki dalam NATO serta dilema keamanan nasional Turki terkait terorisme yang kurang didukung oleh anggota NATO. Dalam penelitian ini penulis

menyebutkan bahwa terkait dengan kurangnya dukungan anggota NATO terhadap dilema keamanan Turki terkait isu terorisme, Turki memberikan penolakan terhadap permohonan Swedia dan Finlandia bergabung dengan NATO. Disebutkan bahwa alasan Turki melakukan penolakan adalah isu terorisme yang menjadi kekhawatiran negara tersebut. Turki pun mengajukan tuntutan pengesahan undang-undang anti terorisme kepada Finlandia dan Swedia sebagai syarat agar Turki menyetujui keanggotaan mereka (Bağbaşıoğlu, 2023).

Penelitian ini memiliki perbedaan dari penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya. Pada penelitian ini, penulis mencoba menjelaskan terkait alasan perubahan kebijakan yang dikeluarkan oleh Turki sebagai negara anggota NATO, menggunakan konsep perubahan kebijakan luar negeri. Perubahan kebijakan Turki yang awalnya menolak dan akhirnya setuju merupakan pembeda dari penelitian-penelitian sebelumnya.

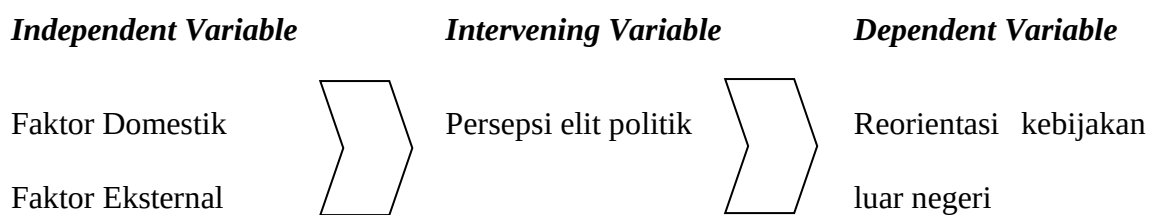
1.5.2 Kerangka Teori

1.5.2.1 Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri (K.J Holsti)

Fenomena yang terjadi dalam hubungan internasional sangatlah beragam. Dengan keberagaman tersebut, para pakar hubungan internasional telah mengembangkan berbagai teori dan konsep yang dapat membantu para penstudi hubungan internasional untuk menganalisis fenomena yang terjadi dalam dunia internasional, salah satu konsepnya adalah konsep Perubahan Kebijakan Luar Negeri.

Perubahan kebijakan luar negeri merupakan salah satu model analisis

kebijakan luar negeri. Holsti dalam bukunya yang berjudul “*Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*”, memperkenalkan bentuk restrukturisasi dari perubahan kebijakan luar negeri. Dijelaskan bahwasannya bentuk restrukturisasi merupakan bentuk perubahan kebijakan yang terjadi secara cepat, berbeda dengan bentuk perubahan kebijakan luar negeri lain yang umumnya terjadi dengan kurun waktu yang lambat. Dalam proses perubahan kebijakan yang cepat ini, Holsti mengatakan hasil dari perubahan tersebut bisa dikatakan sebagai reorientasi. Berdasarkan bentuk restrukturisasi, terdapat tiga variabel yang dapat digunakan untuk menguji suatu perubahan kebijakan luar negeri yaitu, variabel penghubung (*intervening variable*), variabel independen (*independent variable*), dan variabel dependen (*dependent variable*). Dimana persepsi elit politik (*intervening variable*) merupakan variabel penghubung antara faktor domestik dan faktor internasional (*independent variable*) dengan variabel perubahan kebijakan (*dependent variable*) (Holsti, 1982).



Gambar 1. 1 Restructuring Variable

Holsti mengatakan bahwa contoh dari faktor domestik sendiri ada banyak macamnya. Faktor pertama bisa dari bagaimana situasi politik yang

sedang terjadi di suatu negara tersebut. Berikutnya ada kondisi ekonomi dari suatu negara yang tentunya pertumbuhan ekonomi hingga stabilitas ekonomi dari suatu negara sangat berpengaruh kepada kebijakan luar negerinya, dimana negara yang kondisi ekonominya terbilang cukup kuat tentu lebih proaktif dalam kebijakan luar negerinya dibandingkan dengan negara yang kondisi ekonominya lemah. Faktor ketiga terkait keamanan nasional yang merupakan hal penting dari sebuah negara untuk memastikan keamanan negaranya dan hal tersebut bisa mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara. Faktor selanjutnya adalah opini publik, dimana dukungan ataupun penolakan dari publik terhadap suatu kebijakan luar negeri sangat berpengaruh terhadap keputusan pemerintah apalagi dalam pemerintahan yang menganut sistem demokrasi. Faktor kelima merupakan faktor kelompok kepentingan seperti organisasi non-pemerintah, kelompok suku maupun agama tertentu yang juga memiliki pengaruh terhadap pembuatan kebijakan luar negeri. Terakhir ada faktor media masa yang memiliki peran sangat penting dalam membentuk opini publik yang nantinya dapat mempengaruhi kebijakan luar negeri dari suatu negara. Sedangkan untuk faktor eksternal sendiri ada dua jenis antara lain, yang pertama bisa berupa ancaman dari luar baik secara militer ataupun non-militer. Kemudian bisa juga karena adanya perubahan iklim di lingkungan internasional. Jika melihat berdasarkan variabel yang ada, variabel penghubung, dimana para elit politik dari suatu negara dapat menilai adanya permasalahan dalam negara maupun ancaman

dari luar yang nantinya akan merujuk kepada reorientasi kebijakan dari negara tersebut (Faripasha, 2009).

Berdasarkan kerangka teori yang telah dipaparkan, penulis akan menggunakan teori tersebut untuk membantu melihat faktor atau alasan Turki merubah kebijakan luar negerinya yang awalnya menolak Swedia untuk bergabung dengan NATO, akhirnya setuju.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri merupakan sebuah konsep yang berusaha untuk memahami interaksi antar negara serta non negara dalam sistem internasional. Istilah kebijakan luar negeri mengacu pada strategi suatu negara untuk mencapai kepentingan dan tujuan nasional dalam lingkup global (Senadeera, 2023). Miriam Budiarjo dalam bukunya mengatakan bahwa kebijakan luar negeri merupakan suatu kumpulan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok dalam usaha mencapai tujuan (Budiarjo, 1995).

1.6.1.2 Restrukturisasi

Restrukturisasi (*restructuring*) merupakan salah satu bentuk perubahan kebijakan luar negeri. Dimana pada bentuk restrukturisasi, perubahan kebijakan yang terjadi merupakan perubahan dalam skala besar baik itu dari segi jangkauan, tujuan, serta strategi dari perubahan kebijakan luar negeri. Selain itu, berbeda dengan perubahan kebijakan negeri pada umumnya yang

biasanya terjadi dalam kurun waktu yang lambat, bentuk restrukturisasi cenderung terjadi dalam waktu yang singkat (Hagan, 1989).

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 Kebijakan Luar Negeri

Kebijakan luar negeri dalam penelitian ini akan membantu menjelaskan sikap yang diambil Turki dalam menanggapi keanggotaan Swedia di NATO. Sikap Turki dalam hal ini adalah kebijakan yang diambil Turki dalam menanggapi permohonan Swedia untuk bergabung dengan NATO.

1.6.2.2 Restrukturisasi

Restrukturisasi dalam penelitian ini akan membantu menjelaskan perubahan kebijakan yang diambil Turki terhadap permohonan Swedia untuk menjadi anggota NATO. Dimana Turki pada awalnya menolak keras permohonan Swedia, kemudian akhirnya menyetujui keanggotaan Swedia.

1.7 Argumen Penelitian

Argumen penulis dalam penelitian ini adalah Turki memiliki alasan dari perubahan kebijakan luar negerinya yang awalnya menolak Swedia bergabung dengan NATO dan pada akhirnya setuju. Alasan tersebut berdasarkan faktor domestik adalah kepentingan Turki bisa tercapai dengan dipenuhinya tuntutan yang diberikan kepada Swedia. Kemudian dari faktor internasional adalah Swedia mengesahkan undang-undang anti teroris serta akan menentang keras PKK dan YPG yang merupakan ancaman bagi keamanan Turki.

1.8 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, dimana dalam metode tersebut yang ditekankan adalah pengamatan dari sebuah fenomena tanpa adanya perhitungan statistik.

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah *explanative* dimana penelitian akan mencoba untuk menjelaskan alasan perubahan kebijakan Turki terhadap keanggotaan Swedia di NATO.

1.8.2 Situs Penelitian

Penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data yaitu studi literatur dengan metode *desk research* yang dilakukan di Kota Semarang.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek dari penelitian ini adalah perubahan kebijakan Turki terhadap permohonan bergabung Swedia dengan NATO.

1.8.4 Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian ini dimulai dari tahun 2022 dimana Swedia mulai mengajukan permohonan bergabung dengan NATO dan mendapat penolakan dari Turki, hingga 2023 setelah Turki akhirnya memberikan persetujuan keanggotaan Swedia di NATO.

1.8.5 Jenis Data

Berdasarkan metode penelitian kualitatif, jenis data yang digunakan merupakan data lunak dalam bentuk kata, kalimat, ungkapan dan bukan berupa

angka atau numerik.

1.8.6 Sumber Data

Data dari penelitian ini diperoleh dari sumber sekunder yang berupa buku, artikel jurnal, majalah, koran, dan laman online yang memiliki kredibilitas serta validitas data yang baik juga merepresentasikan variabel penelitian.

1.8.7 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur. Dimana dalam studi literatur, penulis mengumpulkan data-data sekunder dari buku, artikel jurnal, majalah, koran, dan laman online yang memiliki kredibilitas serta validitas data yang baik juga merepresentasikan variable penelitian.

1.8.8 Analisis dan Interpretasi Data

Pada bagian analisis data, penulis mengadopsi metode analisis data kongruen. Metode kongruen sendiri merupakan teknik analisis data dimana peneliti menawarkan fakta-fakta yang aktual dan relevan untuk mendukung hipotesis (Blatter & Haverland, 2012). Metode ini bertujuan untuk mencari relevansi antara rumusan masalah penelitian, metode, data dan cara pengumpulan data. Dalam kata lain metode analisis kongruen mengkolaborasikan hipotesis, teori dan data yang telah dikumpulkan melalui data sekunder untuk membuktikan kebenaran teori.