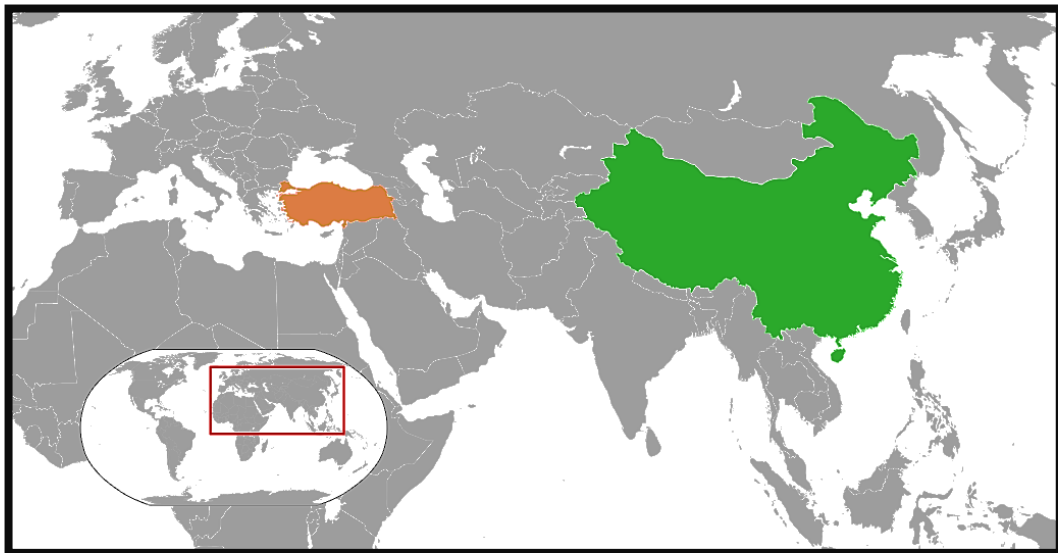


BAB I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang



Figur 1.1 Geografis Turki dan Tiongkok

Salah satu permasalahan yang mengganggu hubungan Turki dengan Tiongkok adalah isu Uighur. Presiden Recep Tayyip Erdoğan merupakan salah satu individu yang menyuarakan hak-hak Uighur dengan menyatakan dukungan terhadap demonstrasi anti-Tiongkok (Amelia, 2013:13) dan menyebut Tiongkok melakukan genosida terhadap etnis Uighur pasca tragedi Urumqi tahun 2009 (Furtun, 2010:6). Di tahun yang sama, seruan untuk melakukan boikot terhadap produk Tiongkok juga disuarakan oleh Menteri Industri Turki, Nihat Ergün. Tahun 2015, Tiongkok dilaporkan melakukan pelarangan ibadah puasa untuk pegawai pemerintah, siswa, dan tenaga pengajar Muslim (International Business Times, 2015). Hal tersebut kemudian mengundang kecaman keras dan berbagai protes dari masyarakat Turki terutama etnis Uighur yang berada di Turki.

Namun, kemarahan Turki terhadap Tiongkok tidak bertahan lama. Tahun 2016, terjadi percobaan kudeta di Turki. Sekutu Turki seperti Uni Eropa (EU) tidak banyak menunjukkan dukungan terhadap Turki yang membuat Turki sangat

kecewa. Dilansir dari *AlJazeera*, tidak adanya solidaritas dan respon yang kurang bijaksana dari EU menjadi daftar baru bagi Turki untuk mempertimbangkan kembali relasinya dengan EU. Selain itu, pemimpin sah Turki, Erdoğan meminta Amerika Serikat untuk memulangkan Fethullah Gülen karena dianggap sebagai dalang dibalik kudeta bersama Fethullah Terrorist Organizations (FETO). Permintaan ini ditolak oleh Amerika Serikat dengan alasan kurangnya bukti (Kingsley dan Rankin, 2016). Hal ini menimbulkan kemarahan bagi Turki dan menuduh Amerika Serikat membantu percobaan kudeta ini. Di kalangan pemerintahan kemudian membentuk opini mengenai perlawanan kekuatan Barat untuk menghalangi rencana-rencana kerja sama dengan negara-negara Barat (Aras, 2019:7).

Situasi yang buruk tersebut membuat isu Uighur tidak banyak disorot, baik di dalam media massa maupun di dalam tubuh pemerintahan Turki. Tiongkok sendiri terus memberi perhatian yang besar untuk Turki. Tiongkok menganggap Turki mengalami permasalahan yang sama, yaitu terorisme (Anadolu Agency, 2016). Pada 3 Agustus 2016, Wakil Menteri Luar Negeri Tiongkok, Zhang Ming, mengunjungi Turki untuk membahas masalah regional yang menjadi perhatian bersama dan kunjungan ini mewakili dukungan Tiongkok untuk Presiden Erdoğan dan Pemerintah Republik Turki. Presiden Erdoğan juga secara personal menyampaikan bahwa ia sangat berterimakasih kepada Tiongkok atas perannya dalam bersatu bersama rakyat Turki pasca kudeta (Chen, 2019:6-8)

Pada tahun 2017, Turki melakukan referendum konstitusional. Dalam konstitusi baru yang diajukan ini, secara garis besar bertujuan untuk mengubah secara fundamental pemerintahan Turki dengan menerapkan “Turkish-Style presidency” yaitu sistem parlementer akan diubah menjadi sistem presidensial (Bora, 2017). Hal ini kemudian membuat orientasi Turki terhadap Barat berubah dan membuka peluang bagi Turki untuk lebih terbuka terhadap negara-negara aliansi non-tradisional mereka, salah satunya Tiongkok (Kirişci dan Toygür, 2019:6). Hal ini ditunjukkan dengan hubungan Turki dengan Tiongkok yang semakin meningkat di tahun 2017 di tengah memburuknya hubungan dengan EU. Pada 13 Mei 2017,

Turki berpartisipasi dalam *Belt and Road Forum for International Cooperation* pertama dan Presiden Erdoğan diberikan kesempatan untuk memberikan pidato utama yang secara garis besar mendukung inisiatif Tiongkok ini.

Pada tahun yang sama terjadi tindakan terorisme yang diduga pelakunya berasal dari etnis Uighur yang kabur ke Suriah untuk bergabung ke dalam kelompok teroris. Dilansir oleh Deutsche Welle, pihak kepolisian Turki menangkap beberapa individu Uighur terkait dengan tindakan terorisme tersebut. Tidak hanya itu, para pakar menyebutkan bahwa para militan Uighur menggunakan paspor Turki yang dipalsukan untuk memasuki Afghanistan dan Pakistan untuk bergabung ke dalam kelompok ekstrimis (Deutsche Welle, 2017). Hal ini mengubah persepsi Turki terhadap Uighur yang melihat permasalahan Uighur ini dapat mengganggu kedamaian serius di Turki (Chen, 2019:8). Peristiwa ini terorisme tersebut meningkatkan kerja sama di bidang *counter-terrorism* antara Turki dan Tiongkok dengan ditandai kunjungan Perdana Menteri Turki ke Tiongkok untuk membahas kerjasama keamanan yang lebih dalam (Tian, 2017).

Tahun 2018, Amerika Serikat untuk memberikan sanksi kepada Turki. Dilansir dari laman BBC, sanksi diberikan kepada Turki sebagai reaksi terhadap penahanan pendeta Andrew Brunson selama hampir dua tahun karena diduga kuat ikut terlibat dalam usaha kudeta tahun 2016. Tidak hanya itu, Amerika Serikat menaikkan tarif besi dan aluminium Turki yang membuat hubungan kedua negara memburuk. Serangkaian sanksi ini membuat nilai tukar Lira jatuh sehingga pasar terganggu dan keraguan para investor (Deutsche Welle, 2018). Di tengah ketegangan ini, Tiongkok merespon hal ini dengan membuat pernyataan bahwa Tiongkok akan siap membantu Turki dalam bentuk apapun dan akan selalu mendukung kerja sama bisnis dan keuangan antar negara demi menghadapi krisis (Reuters, 2018). Turki akan membuka peluang baru dengan Tiongkok dan menunjuk Tiongkok untuk membantu masalah ekonomi dengan terlibat ke dalam Panda Bond, yaitu Turki akan menerbitkan utang di pasar keuangan lokal Tiongkok (Erzalina, 2019:39). Peningkatan hubungan antara Turki dengan Tiongkok ini semakin meletakkan permasalahan tentang isu Uighur di belakang mereka (Reuters, 2018),

yang ditunjukkan dengan kebungkaman Turki yang lebih fokus untuk memperbaiki krisis ekonomi yang dialaminya saat itu (Seibert, 2018).

Pada 2019, Turki akhirnya menyuarakan kembali isu Uighur melalui kementerian luar negerinya. Turki menganggap Tiongkok telah melanggar hak asasi manusia masyarakat Uighur dan komunitas Muslim di daerah Otonomi Xinjiang (*The Diplomat*, 2019). Turki juga melontarkan kecaman keras terhadap *re-education camps* di Xinjiang yang dianggap sebagai “a great cause of shame for humanity” dan meminta agar Tiongkok untuk menutup kamp-kamp tersebut (Aljazeera, 2019). Tidak hanya itu, Turki mengecam terhadap berita kematian Abdurehim Heyit, seorang penyair dan musisi terkenal dari etnis Uighur, yang tewas di kamp konsentrasi tersebut (Novia, 2019). Peristiwa ini menimbulkan protes di kalangan masyarakat Turki dan mereka meminta komunitas internasional dan Sekretaris Jenderal PBB untuk mengambil tindakan efektif untuk menangani tragedi di Xinjiang (Westcott dan Humayun, 2019).

Pada Sidang Majelis Umum PBB ke-75 tahun 2020, Turki kembali menyatakan keprihatinannya atas pelanggaran hak asasi manusia di Xinjiang dan mendesak perlunya investigasi agar identitas budaya dan agama etnis Uighur dijaga dan dihormati (Aydogan, 2020). Turki juga mengutip delapan rekomendasi yang diberikan Komite Penghapusan Diskriminasi Rasial PBB kepada Tiongkok tahun 2018 bahwa rekomendasi tersebut masih berlaku hingga saat ini dan menekankan pentingnya badan-badan PBB dalam menjaga situasi hak asasi manusia di kawasan. Lebih lanjut, Turki juga akan selalu menghormati integritas teritorial Tiongkok dan berharap Tiongkok akan selalu menjaga masyarakat Uighur agar hidup damai, setara, dan selalu menghormati dan menjamin identitas dan budaya mereka (Daily Sabah, 2020). Turki juga berjanji akan terus mengikuti dan menindaklanjuti permasalahan Uighur di Tiongkok di berbagai platform internasional dan terus berusaha agar dialog antara Turki dan Tiongkok dalam tingkat bilateral serta meminta Tiongkok agar terus transparan (Aydogan, 2020).

Pada tahun 2020 sendiri menjadi tahun pandemi global COVID-19. Dalam menghadapi situasi pandemi ini, Turki melakukan kerja sama yang intens dengan Tiongkok dalam hal vaksin. Dilansir dari laman Reuters, Turki menandatangani kontrak dengan Tiongkok terkait vaksin hingga 20 juta dosis. Kepercayaan Turki terhadap vaksin Tiongkok ini membuka jalan bagi kedua negara untuk menjalin hubungan yang lebih baik.

Tahun 2021, Turki bekerja sama dengan Tiongkok dalam bidang vaksin, yang diklaim memiliki tingkat efikasi yang tinggi hingga 91 persen (The New York Times, 2020). Kerja sama ini banyak menimbulkan komentar negatif dari masyarakat Turki. Pada bulan Maret, kunjungan Menteri Luar Negeri Tiongkok disambut dengan protes masyarakat dan etnis Uighur di Turki. Sebagai respon, Mevlüt Çavuşoğlu secara personal telah menyampaikan kepekaan dan kekhawatiran masyarakat Turki dengan Wang Yi (Aljazeera, 2021) dan menambahkan bahwa Turki dan Tiongkok perlu memfokuskan dan meningkatkan kerjasama melawan pandemi Covid-19 dan kerjasama vaksin terlebih dahulu (Lau, 2021). Menteri Kesehatan Turki, Fahrettin Koca, juga berpendapat bahwa protes dan komentar negatif dari Turki terkait dengan isu Uighur dapat berdampak pada kerja sama vaksin Tiongkok, sehingga perlu adanya kehati-hatian terhadap isu Uighur agar hubungan antara Turki dengan Tiongkok terutama dalam kerjasama vaksin berjalan dengan baik (Soylu, 2021).

Apabila melihat respon Turki terkait dengan isu Uighur, yang dipimpin oleh presiden Erdogan, memberikan respon yang tidak konsisten sepanjang tahun 2016-2021. Hal ini membuktikan adanya kecenderungan Turki yang tidak konsisten dengan Tiongkok yang cukup berbeda dengan perkataan Presiden Erdogan untuk memiliki hubungan yang stabil dengan Tiongkok. Penelitian ini kemudian berusaha menekankan pada faktor penyebab respon yang tidak konsisten Turki dalam hubungan dengan Tiongkok dibawah isu Uighur. Untuk diketahui, inkonsisten respon dalam kebijakan luar negeri adalah hal yang pasti terjadi, dan dalam penelitian ini, penulis berusaha mencari tahu alasan dibalik hal tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

“Mengapa Turki tidak konsisten dalam merespon isu Uighur di tengah kedekatannya dengan Tiongkok pasca kudeta tahun 2016?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mencari tahu alasan dibalik respon yang tidak konsisten dari Turki terkait dengan isu Uighur pasca kudeta tahun 2016. Penulis disini ingin mengetahui bagaimana dinamika isu Uighur hadir di tengah kedekatan Turki dengan Tiongkok serta bagaimana isu Uighur ini membentuk inkonsistensi Turki. Dalam penelitian ini, respon yang diberikan Turki faktor internal dalam negeri dan faktor eksternal yaitu usaha membentuk hubungan yang lebih stabil dengan Tiongkok yang berfokus pada periode setelah terjadinya kudeta tahun 2016 hingga tahun 2021.

1.4 Tinjauan Pustaka

Penelitian dan kajian mengenai hubungan diplomatik Turki dengan Tiongkok telah dilakukan banyak peneliti melalui sudut pandang yang berbeda-beda. Penulis kemudian mempersempit cakupan dengan meninjau isu Uighur di dalam hubungan diplomatik Turki dengan Tiongkok. Melalui tinjauan pustaka ini, penulis ingin memahami bagaimana isu Uighur di dalam hubungan kerja sama Turki dengan Tiongkok sehingga dapat dijadikan acuan serta memperlihatkan signifikansi dari penelitian penulis. Menggunakan literatur yang berbeda, dapat disimpulkan bahwa bahwa terdapat dua pandangan yang membantu penulis untuk memahami hubungan diplomatik Turki dengan Tiongkok dibawah isu Uighur.

Pandangan pertama secara umum berargumen bahwa isu Uighur adalah isu yang perlu di respon Turki, yang kemudian isu ini menghambat hubungan bilateral kedua negara seperti yang tertulis di dalam tulisan Zulkarnain dan Ghonimah (2020), Agrarov (2019), dan Yıldırım (2021). Zulkarnain dan Ghonimah (2020) berpendapat Turki perlu merespon dikarenakan adanya kebijakan yang diskriminatif oleh Tiongkok terhadap etnis Uighur yang didasari rasa persaudaraan dan solidaritas antara masyarakat Turki dan etnis Uighur yang memiliki kesamaan

etnis. Selain itu, respon Turki juga didasari kepentingan nasional Turki sebagai penengah konflik dan keinginan Turki untuk menjaga stabilitas keamanan kawasan karena Turki menganggap isu Uighur dapat mengganggu kestabilan kawasan. Tulisan Asgarov (2019) berfokus pada ikatan persaudaraan antara masyarakat Turki dan etnis Uighur yang mendorong banyaknya protes terkait dengan tindakan Tiongkok terhadap etnis Uighur hingga kekerasan etnis berupa penyerangan restoran Tiongkok dan turis-turis asing. Ditambah dengan komentar keras dari partai domestik Turki yaitu MHP, ketegangan di dalam masyarakat Turki tersebut mengganggu hubungan Turki dengan Tiongkok. Dinamika dalam negeri ini kemudian mendorong pemerintah Turki untuk merespon isu Uighur. Yıldırım (2021) melihat bahwa isu Uighur menjadi batasan hubungan Turki dengan Tiongkok. Turki melontarkan komentar-komentar keras terhadap Tiongkok terkait pelanggaran HAM dan mendeklarasikan diri sebagai *save haven* bagi pengungsi etnis Uighur. Perilaku Turki ini dianggap Tiongkok sebagai usaha mencampuri urusan dalam negeri.

Selanjutnya pandangan kedua, yang secara umum menekankan pada argumen bahwa isu Uighur tidak lebih penting karena kecenderungan Turki untuk lebih memilih kerja sama di berbagai bidang dengan Tiongkok yang kemudian mendorong perubahan posisi Turki terkait Isu Uighur. Tulisan yang berada di dalam pandangan ini adalah tulisan Kumala (2019), Lavi dan Lindenstrauss (2016), Ekrem (2018), Duerkop (2020), Isik dan Zou (2019), dan Kaya (2013). Kumala (2019) menegaskan mengenai perubahan perilaku Turki terkait isu Uighur melalui tiga alasan utama yakni, (1) preferensi Turki untuk menjalin kemitraan dengan Tiongkok daripada mendukung Uighur, (2) kebutuhan Turki terhadap Tiongkok untuk mengembangkan kerja sama ekonomi yang berkelanjutan, (3) Kemunculan Tiongkok sebagai kekuatan global baru. Tulisan Lavi dan Lindenstrauss (2016) melihat bahwa isu Uighur membuat hubungan tidak stabil, namun Turki lebih memilih untuk mengesampingkan isu tersebut. Bagi Turki, Tiongkok merupakan negara yang menghasilkan persenjataan dengan harga yang murah. Dalam bidang ekonomi, Turki tertarik dengan bantuan Tiongkok untuk membangun rel kereta api

internal berkecepatan tinggi yang menghubungkan Turki Timur dan Barat serta tertarik untuk pengembangan pembangkit listrik. Tulisan Ekrem (2018) menekankan pada posisi Turki di tengah isu Uighur untuk menjalin hubungan yang lebih baik melalui usaha rekonsiliasi oleh pemerintah Turki melalui usaha peningkatan hubungan dengan Tiongkok menjadi *strategic cooperation relationship* dan menyatakan bahwa Uighur dapat menjadi jembatan pertemanan antara Turki-Tiongkok. Tidak hanya itu, terdapat pandangan Tiongkok sebagai *rising power* serta kebutuhan Turki dalam investasi dan teknologi Tiongkok.

Masih di dalam pandangan yang sama, tulisan milik Duerkop (2020) menjelaskan bahwa isu Uighur bukanlah beban diantara keduanya. Faktanya, hubungan Turki dan Tiongkok cukup dekat ditandai dengan penandatanganan perjanjian kerja sama strategis tahun 2010 sebagai bentuk kelanjutan kebijakan *strategic depth* Turki tahun 2002 dengan Tiongkok, dipilihnya Turki sebagai *dialogue partners* di dalam SCO, dan undangan Tiongkok terhadap Turki di pertemuan OBOR. Kudeta 2016 di Turki juga mendorong kedekatannya dengan Tiongkok. Selanjutnya, Isik dan Zou (2019) menggarisbawahi pentingnya kerja sama keamanan yang kemudian menjadi fokus di antara kedua negara dan juga menekankan pentingnya kerja sama ekonomi dan politik di tengah hegemoni Amerika Serikat, yang ditunjukkan dengan mempromosikan hubungan strategis melalui kerja sama multi-dimensi di dalam kerangka inisiatif '*Belt Road*' dan '*Middle Corridor*' pada tahun 2013. Tidak hanya itu, Turki dan Tiongkok membentuk platform komunikasi langsung, seperti 'Mekanisme Konsultasi Menteri Luar Negeri Tiongkok-Turki', yang mendorong pemenuhan masing-masing agenda nasional serta membentuk model untuk *South-South Cooperation*. Tulisan Kaya (2013) menekankan pada isu Uighur yang tidak membuat hubungan memburuk karena pemerintah Turki mulai mengakui kebijakan *One China Policy* dan bersedia untuk menjalin hubungan berdasarkan saling menghormati kedaulatan dan integritas teritorial. Berbagai kerja sama pun dilakukan seperti proyek kereta api berkecepatan tinggi yang menghubungkan Ankara dan Istanbul.

Dari penjelasan singkat literatur-literatur diatas, kedua pandangan diatas memperlihatkan situasi yang dialami Turki saat ini. Satu hal yang tidak dijelaskan di dalam tulisan-tulisan diatas adalah keadaan hubungan Turki dengan Tiongkok yang membentuk sebuah dilema. Penulis disini kemudian, ingin menggabungkan kedua pandangan tersebut menjadi sebuah alasan dibalik dilema respon Turki terhadap isu Uighur melalui analisis *Two Level Game Theory* dan Strategi *Hedging* yang juga berbeda dari literatur-literatur diatas. Tulisan skripsi ini akan membahas lebih jauh mengenai politik domestik Turki dan kerja samanya dengan Tiongkok yang menjadi alasan Turki masih mengalami dilema dalam merespon isu Uighur.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 *Neoclassical Realism*

Salah satu hal yang esensial dalam hubungan internasional adalah bagaimana langkah sebuah negara di ranah politik internasional. Langkah negara dapat ditelusuri adanya kebijakan luar negeri. Kebijakan luar negeri sendiri tercipta karena adanya faktor-faktor internal dan eksternal. Hal ini dapat dijelaskan melalui pemahaman realisme neoklasik. Merujuk pada Rose (1998:146), realisme neoklasik berangkat dari pemahaman realisme dan neoklasik. Dalam realisme neoklasik, ruang lingkup dari kebijakan luar negeri dapat dilihat dari adanya dorongan sistem internasional yang kemudian kebijakan luar negeri terbentuk dari respon terhadap sistem internasional serta menyesuaikan dengan kekuatan material negara yang mereka miliki. Lebih lanjut, hal yang juga dilihat pemahamn ini adalah bagaimana unit level negara berperan, dalam hal ini faktor internal juga dilihat sebagai variabel penghubung dalam menjelaskan pembentukan kebijakan luar negeri. Pilihan kebijakan luar negeri sesungguhnya dibuat oleh para pemimpin dan elit politik, sehingga penting kemudian untuk melihat bagaimana persepsi mereka mengenai politik internasional. Namun, perlu diketahui juga bahwasanya, para pemimpin dan elit politik tidak selalu memiliki banyak pilihan dalam mengarahkan sumber daya nasional sesuai keinginan mereka dalam mendukung pembentukan kebijakan luar negeri. Maka, penting kemudian melihat struktur kekuasaan negara dan dinamika masyarakat dalam emmepnergurihi pilihan kebijakan luar negeri yang ada. Pada

akhirnya kemudian, yang lebih penting adalah bagaimana faktor sistem internasional berperan. Dalam hal ini, faktor tersebut memberikan sebuah arah dalam pembentukan kebijakan luar negeri yang dan menentukan detail yang spesifik bagi perilaku negara (Rose, 1998:146-147).

Realisme neoklasik yang dipaparkan oleh Rose (1998) ini tidak lepas dari usaha kolektif beberapa teori terdahulu yaitu *Innenpolitik* yang menekankan pada pengaruh faktor domestik dalam kebijakan luar negeri, *offensive realism* yang menekankan bahwa *systemic factor* memiliki peran yang dominan dalam pembentukan kebijakan luar negeri negara, dan defensive realisme yang melihat bahwa *systemic factor* mendorong perilaku negara. Lebih detail lagi, realisme neoklasik melihat bahwa negara menanggapi ketidakpastian anarki internasional dengan berusaha mengontrol dan membentuk lingkungan eksternal mereka menyesuaikan kepentingan negara yang dianggap sebagai tujuan dan preferensi dalam memandu perilaku eksternal negara. Yang menjadi hal utama dalam pemahaman ini kemudian adalah untuk memahami cara negara menafsirkan dan merespon lingkungan eksternal mereka, perlu untuk menganalisis bagaimana tekanan sistemik diterjemahkan melalui variabel penghubung tingkat unit, dalam hal ini adalah faktor internal negara sebagai faktor domestik (Rose, 1998:152). Dari sini kemudian, kebijakan luar negeri terbentuk karena menyesuaikan faktor domestik dan faktor internasional

1.5.1.1 Two-level Game: Antara Domestik dan Internasional

Putnam (1988:434) menjelaskan bahwasannya pada setiap pembuatan kebijakan luar negeri, selain mendapatkan tekanan internasional, aktor eksekutif negara berada pada tekanan domestik dan internasional. Kondisi ini disebut sebagai *two-level games*. Dalam tingkat nasional, politik domestik menekan pemerintah melalui kelompok-kelompok kepentingan yang mengejar tujuannya masing-masing agar pemerintah mengadopsi kebijakan-kebijakan yang menguntungkan. Di tingkat domestik, pemerintah eksekutif berurusan dengan berbagai aktor dengan kepentingan berbeda seperti politisi, birokrat, organisasi kepentingan, lembaga

think tank, Lembaga Swadaya Masyarakat, hingga para *voters*. Mereka dengan pemimpin eksekutif saling berinteraksi di dalam lembaga politik domestik untuk mempertimbangkan pilihan kebijakan luar negeri. Politik domestik memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap pemerintah. Mereka dapat menyebabkan pemerintah membentuk hasil yang kurang optimal karena lembaga politik, budaya, struktur ekonomi dan tujuan kepemimpinan yang berbeda dapat menghambat kerja sama internasional.

Sama pentingnya dengan faktor domestik, faktor internasional juga menjadi pertimbangan tersendiri. Dalam tingkat internasional, terdapat variasi kapabilitas diantara negara-negara yang dapat mempresentasikan kekuatannya di dunia internasional. Kapabilitas ini dapat diukur dari ukuran geografi, populasi, ekonomi, dan militer. Adanya kapabilitas ini kemudian membentuk klasifikasi kelas negara yang berbeda seperti *superpower*, *emerging power*, negara kecil, negara menengah, negara maju, negara berkembang, dan lain sebagainya yang menjadi label bagi negara dengan diukur sesuai kapabilitasnya. Secara singkat, kapabilitas yang berbeda yang dimiliki setiap negara menjadi pertimbangan pembuat kebijakan luar negeri suatu negara dalam menghadapi kekuatan yang berbeda-beda. Para pemimpin negara dengan wilayah, populasi, dan ekonomi yang lebih kecil memiliki pertimbangan kebijakan luar negeri yang cukup sulit karena keterbatasan yang mereka miliki di lingkungan internasional daripada para pemimpin negara yang lebih besar, dengan lebih banyak sumber daya, lebih banyak populasi, dan ekonomi yang lebih besar (Breuning, 2007:145-147). Hal ini kemudian membuat setiap negara memiliki keterbatasan sehingga kemudian setiap negara dengan kapabilitas yang berbeda akan saling ketergantungan.

Adanya perbedaan kapabilitas setiap negara dan munculnya ketergantungan akibat interaksi yang asimetris menjadi pertimbangan tersendiri bagi negara dalam membentuk kebijakan luar negerinya. Hal ini mendorong pemerintah untuk terus membentuk kebijakan luar negeri dengan menyesuaikan dinamika internasional yang ada dengan mengambil keputusan demi menghindari resiko ancaman akibat keterbatasan yang dimiliki. Dengan melihat berbagai pilihan alternatif yang

muncul, pemerintah berusaha menghindari atau merencanakan berbagai kemungkinan agar tidak terjerumus ke dalam kebijakan yang berbahaya dalam menghadapi negara yang lebih kuat. Disinilah kemudian strategi *hedging* bermain perannya.

1.5.2 Strategi *Hedging* dalam Hubungan Internasional

Merujuk pada tulisan Goh (2006:1), *hedging* adalah serangkaian strategi yang bertujuan untuk menghindari atau merencanakan kemungkinan di dalam situasi yang negara tidak dapat memutuskan pilihan alternatif diantara *balancing* atau *bandwagoning*. Secara sederhana, *hedging* dapat dikatakan sebagai pilihan ketiga bagi negara-negara kecil dan menengah dalam menghadapi kekuatan besar. *Hedging* kemudian menjadi posisi tengah yang mencegah atau menghindari keharusan untuk memilih salah satu. Goh (2006:1) melanjutkan bahwa *hedging* merupakan istilah yang seimbang dengan *indirect balancing*. Baik *hedging* maupun *indirect balancing* dapat dipahami sebagai bentuk kebijakan yang identik dengan tujuan melawan kemampuan negara yang menjadi target atau yang mengancam dengan membatasi gerak negara tersebut melalui pencegahan yang tidak spesifik, penguatan pertahanan maupun melakukan pembangunan hubungan diplomatik, ekonomi, dan politik.

Hedging merupakan konsep yang multidimensional. Suorsa (2017:9) menyebutnya sebagai *omnidirectional hedging* (ODH) sebagai logika yang bertujuan untuk memaksimalkan pilihan yang terbatas oleh suatu negara di tengah dua kekuatan besar yang dapat memberikan ancaman. Langkah ini dilakukan dengan tidak berusaha menyelaraskan dengan satu kekuatan besar, yang mana dikhawatirkan akan dapat menanggung kerugian ekonomi, diplomatik, atau kerugian strategis yang jangka panjang. ODH sendiri dapat memungkinkan negara-negara untuk menghadapi bentuk pemberian isolasi dari negara demokrasi maupun pemerintahan yang tidak liberal dengan mendiversifikasi dukungan diplomatik sehingga secara tidak langsung mereka yang menerima isolasi tidak benar-benar terisolasi di dalam politik global. Dalam tingkat tertentu, ODH ini berfungsi untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan ruang sempit menjadi ruang yang strategis terutama bagi

negara-negara kecil. *Hedging* disini kemudia menjadi sebuah strategi dengan menampilkan *multiple choices* pada negara untuk menghindari keterkengangan di dalam politik global yang dibentuk oleh kekuatan besar dan untuk menghadapi ketidakpastian dengan mengandalkan campuran alat kebijakan (Soursa, 2017:10). Mempromosikan kerjasama bilateral atau menerapkan kebijakan-kebijakan yang diversifikasi akan menghindari ancaman yang akan terjadi masa depan.

Hedging pada dasarnya adalah posisi tengah di antara *balancing* dan *bandwagoning*. Kuik (2007:163) sendiri mendefinisikan *hedging* sebagai perilaku yang negara berusaha mengimbangi resiko ancaman dengan menjalankan beberapa opsi kebijakan untuk membentuk efek yang saling menangkal di bawah situasi ketidakpastian dan taruhan yang tinggi. Terdapat beberapa bentuk dari Strategi *Hedging* yang dipaparkan Kuik (2007:167-170). Pertama adalah *economic-pragmatism* yaitu langkah untuk memaksimalkan keuntungan ekonomi dari hubungan bilateral yang ada. Kedua adalah *binding-engagement* yang mengacu pada tindakan negara dalam membangun hubungan dengan kekuatan besar melalui kegiatan diplomatik, baik itu kelembagaan maupun perjanjian yang diatu. Ketiga adalah *Limited-bandwagoning* mencakup kemitraan politik melalui perwujudan koordinasi kebijakan pada isu-isu tertentu dan penghormatan sukarela yang diberikan kepada mitra yang lebih besar. Keempat adalah *dominance-denial* sebagai langkah kebijakan yang bertujuan untuk mencegah dan menangkal munculnya kekuatan dominan yang memiliki potensi untuk melakukan campur tangan pada negara-negara yang lebih kecil. Kelima adalah *indirect-balancing* melalui upaya militer untuk mengatasi ketidakpastian yang muncul dengan menjalin kerjasama pertahanan dengan kekuatan besar lainnya serta meningkatkan militernya sendiri. Bentuk-bentuk ini menjadi langkah bagi negara untuk menghadapi negara besar yang dapat memberikan ancaman di tengah ketidakpastian.

1.6 Hipotesis

Sikap Turki dalam merespon isu Uighur yang tidak konsisten dapat terjadi karena adanya faktor internal negara Turki dan faktor eksternal. Faktor internal dapat

dilihat dari adanya tekanan publik yang mendukung etnis Uighur dan mendorong pemerintah Turki untuk mengambil langkah tegas dalam merespon perlakuan Tiongkok. Faktor eksternal terlihat pasca kudeta tahun 2016, yang Turki mendapat tekanan dari Amerika Serikat dan Uni Eropa berupa sanksi ekonomi. Hal tersebut direspon Turki dengan mendekat ke Tiongkok sebagai strategi *Hedging* berupa *economic-pragmatism* dan *limited-badwagoning* melalui realisasi integrasi Middle Corridor Initiative dengan Belt Road Initiative dan keinginan keanggotaan Shanghai Cooperation Organization.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Operasionalisasi Konsep

1.7.1.1 Tekanan Publik

Di dalam politik domestik, tekanan publik mayoritas dilakukan oleh hadirnya *pressure groups* atau kelompok penekan. Kelompok ini memiliki pengaruh dalam memberikan tekanan pada pemerintah dengan memiliki berbagai jaringan di dalam masyarakat, organisasi yang lebih tinggi, publik dan swasta serta pejabat birokrasi. Dalam politik domestik, kelompok penekan memiliki peran sebagai sumber informasi, saran, dan perkiraan kemungkinan efek dari Tindakan yang diusulkan yang memiliki dampak pada disrupsi pembuatan kebijakan (Blaisdell, 1958:150-152). Tekanan publik yang dilakukan oleh penekan Publik dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti: (1) Melobi pemerintah melalui petisi, surat, atau pengiriman perwakilan kelompok; (2) Berkonsultasi dengan menteri atau pegawai negeri senior; (3) mempekerjakan pelobi profesional; (4) mengambil Tindakan hukum melalui perintah atau banding ke pengadilan yang lebih tinggi; (5) Berkampanye untuk, atau menentang kebijakan dan isu tertentu; (6) Melakukan demonstrasi di kantor-kantor pemerintah atau *marching* di jalan-jalan; (7) Melakukan aksi mogok kerja untuk tujuan politik (Queensland Parliament, 2015).

1.7.1.2 *Economic-pragmatism*

Merujuk pada tulisan milik Kuik (2007:167), *Economic-pragmatism* langkah kebijakan yang negara akan berusaha untuk memaksimalkan keuntungan ekonomi dari perdagangan yang dilakukan langsung serta investasinya dengan negara besar,

yang mengesampingkan masalah politik yang mungkin ada diantara mereka. *Economic-pragmatism* dilakukan dengan cara mempromosikan interdependensi ekonomi, perdagangan keberlanjutan, hingga pengiriman delegasi bisnis besar untuk bekerjasama dalam berbagai proyek infrastruktur yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi. Infrastruktur membentuk hubungan perdagangan yang jauh lebih efektif dengan berbagai layanan seperti transportasi barang dan logistik. Sehingga kemudian, kerjasama infrastruktur menjadi jembatan dalam kerjasama perdagangan internasional. Pada umumnya, pembangunan infrastruktur mencakup tiga bentuk. Pertama adalah infrastruktur laut, terutama berupa pelabuhan. Kedua adalah infrastruktur darat, yang mencakup jalan raya, kereta api, dan perpipaan. Ketiga adalah infrastruktur udara. Infrastruktur udara semakin penting dari waktu ke waktu karena dapat mengurangi lama waktu pengiriman terutama terhadap produk-produk yang sensitif di dalam jaringan produksi internasional Kuroda et al (2007:6-7).

1.7.1.3 *Limited-bandwagoning*

Merujuk pada Kuik (2017:168-169), *Limited-bandwagoning* mencakup kemitraan politik melalui perwujudan koordinasi kebijakan pada isu-isu tertentu dan penghormatan sukarela yang diberikan kepada mitra yang lebih besar, dalam hal ini adalah negara besar. *Limited-bandwagoning* berusaha untuk menghindari kehilangan otonominya atau menjadi terlalu tergantung dan tidak menunjukkan adanya *zero-sum*, yang negara kemudian dapat meningkatkan kekuatannya sendiri dengan tetap menjaga hubungannya dengan hegemon yang ada. Dalam hal ini, ikut serta dalam forum dialog dengan negara besar, menghormati kebijakan negara, hingga mendorong perlindungan kepentingan kolektif negara-negara regional demi tercapainya pertumbuhan interaksi bilateral dan multilateral. *Limited-bandwagoning* sering disamakan dengan *limited-balancing* yang mencakup penguatan ekonomi dan militer melalui pemanfaatan kemitraan bilateral dan multilateral nonmiliter dengan negara dan organisasi internasional (Gerstl, 2020:112).

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian ini mencakup kerjasama bilateral Turki dengan Tiongkok mulai dari tahun 2016 hingga tahun 2021. Tahun 2016 dipilih dikarenakan pada tahun tersebut Turki mengalami perubahan politik dengan ditandai dengan merenggangnya hubungannya dengan Barat dan menjalin hubungan yang jauh lebih dekat dengan Tiongkok. Tahun 2021 dipilih atas dasar keikutsertaan Turki dalam penandatanganan deklarasi untuk melakukan penyelidikan mengenai pelanggaran HAM Uighur di Xinjiang pada pertemuan di PBB.

1.7.3 Tipe Penelitian

Penelitian penulis termasuk ke dalam eksplanatif. Jenis penelitian ini kemudian akan menganalisis hubungan sebab-akibat dari suatu fenomena yang terjadi, dalam hal ini adalah inkonsistensi Turki terkait isu Uighur ditengah hubungan diplomatiknya dengan Tiongkok. Penelitian ini akan menghasilkan jawaban dan menemukan penyebab permasalahan yang telah disusun oleh penulis. Oleh sebab itu tujuan utama dari penelitian tipe ini adalah menjawab rumusan masalah serta membuktikan hipotesis yang sebelumnya telah dirumuskan. Sehingga penelitian ini tidak berupaya untuk memunculkan teori baru maupun memperdebatkan dan mengkritisi teori yang sudah ada.

1.7.4 Teknik dan Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif yang berdasarkan pada interpretasi data serta teori yang telah dipilih. Penulis berfokus pada data-data yang memiliki relevansi kuat dan kredibel, sehingga dapat menyajikan data serta menganalisis fenomena dengan tepat. Teknik ini juga merujuk pada satu kesimpulan, yang kesimpulan tersebut menjawab rumusan masalah serta membuktikan hipotesis yang telah disusun.

Data yang digunakan penulis adalah sumber data sekunder. Data-data sekunder ini berupa data dan informasi dari buku, artikel dan jurnal ilmiah, artikel dari media cetak dan elektronik, serta tinjauan berbagai hasil kajian yang telah dilakukan dalam berbagai kegiatan penelitian sebelumnya yang relevan dengan penelitian

penulis. Namun, tidak menutup kemungkinan penulis akan mengambil data dan informasi dari dokumen resmi, arsip pemerintah yang dipublikasikan, dan naskah pidato pemerintah.

1.8 Sistematika Penulisan

Pada Bab I, penulis menjelaskan mengenai pendahuluan. Pada Bab II, penulis menjelaskan mengenai dinamika isu Uighur. Pada Bab III, penulis menjelaskan *Middle Corridor Initiative* Turki dengan Tiongkok sebagai bentuk *economic-pragmatism* melalui pembangunan infrastruktur pasca kudeta tahun 2016. Pada Bab IV, penulis menjelaskan mengenai kepentingan Turki untuk bergabung ke dalam SCO sebagai bentuk *limited-bandwagoning* dalam menghadapi hubungan yang memburuk antara Turki dan Barat dan ketidakjelasan keanggotaan di EU. Bab V merupakan bagian kesimpulan dengan menegaskan kembali argumentasi penelitian berdasarkan temuan-temuan penting dalam bab-bab sebelumnya. Selain itu disampaikan beberapa poin untuk penelitian lebih lanjut.