

## BAB III

### SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION

Shanghai Cooperation Organization (SCO) merupakan salah satu pendatang baru dalam organisasi keamanan internasional yang menarik perhatian dunia. Bergabungnya dua kekuatan besar di Eurasia serta hadirnya negara-negara pecahan Uni Soviet dapat menggambarkan besarnya organisasi kemananan internasional ini. Shanghai Cooperation Organization (SCO) memiliki nama resmi dalam bahasa Mandarin 上海合作组织 Shànghǎi Hézuò Zǔzhī dan nama resmi dalam bahasa Russia Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) dibaca Shankhayskaya Organizatsiya Sotrudnichestva (ShOS).

#### A. Latar Belakang Terbentuknya Shanghai Cooperation Organisation

Berdasarkan sejarah terbentuknya SCO, organisasi ini merupakan hasil inisiasi dari Rusia, Cina dan negara-negara Asia Tengah seperti Kazakhstan, Kyrgystan, dan Tajikistan. Kelima negara ini menandatangani perjanjian terkait bidang militer dan perbatasan pada 1996, yang kemudian dilanjutkan pada tahun 1997. Kelima negara menyetujui adanya perjanjian pengurangan kekuatan militer di perbatasan. Sehingga menghasilkan *Shanghai Five* yang kemudian bertransformasi menjadi SCO pada 2001. Dalam perkembangannya, ada beberapa kondisi yang dianggap sebagai faktor pendorong terbentuknya SCO, yaitu ketidakefektifan CIS dan meningkatnya isu Keamanan.

*Commonwealth of Independent State* (CIS) merupakan organisasi beranggotakan negara-negara yang baru merdeka pada tahun 1990-an. Secara resmi CIS terbentuk pada 21 Desember 1991. Fungsi utama dari CIS adalah

untuk mengkoordinasi negara-negara yang baru saja merdeka sebagai sesama negara pecahan dari Uni Soviet, yaitu baik dalam bidang ekonomi, hubungan luar negeri, pertahanan, kebijakan imigrasi, perlindungan lingkungan dan pelaksanaan hukum. (Britannica, n.d.)

Ketidakcocokan dalam tubuh CIS dimulai sejak adanya perbedaan pandangan dalam model kerjasama ekonomi yang akan diterapkan. Sebagian menginginkan kerjasama ekonomi integritas model barat dan sebagian ingin mengikuti model Uni Soviet. Kemudian krisis tahun 1998, memperburuk keadaan kerjasama regional antar negara-negara anggota CIS. Setiap negara meningkatkan proteksi pada setiap barang impor untuk melindungi kondisi ekonomi domestiknya. Hal ini membuat kebijakan terkait kerjasama ekonomi tidak satupun diimplementasikan. Ketidakcocokan ini berlanjut ketika negara-negara anggota menginginkan perombakan maupun sistem untuk menentukan arah masa depan CIS. Ketegangan tersebut mencapai puncaknya ketika di awal abad 21, hingga beberapa negara anggota CIS berkonflik dengan Rusia. (Libman, 2011, pp. 7-8)

Keberadaan CIS dianggap tidak lagi efektif untuk mempertahankan pengaruh Uni Soviet di negara-negara bekas perserikatan itu. Selain itu, CIS tidak berhasil mengembangkan dan membangun perekonomian domestik tiap negara anggota. Hal ini mendorong Rusia menginisiasi pembentukan *Shanghai Cooperation Organization* pada tahun 2001. (Depeyrot, 2015)

Kemudian terkait meningkatnya isu keamanan, sejak runtuhnya Uni Soviet pada 1991, baik pemerintah Cina maupun Rusia memiliki kepentingan untuk menyelesaikan konflik perbatasan Sino-Soviet yang berujung pada perjanjian *Sino-Soviet Border Agreement*. Kesepakatan tersebut ditanda tangani oleh kedua belah pihak pada bulan Februari 1992 yang bertepatan dengan terbentuknya negara-negara baru di Asia Tengah, yaitu Kazakhstan, Kirgizstan, dan Tajikistan yang berbatasan langsung

dengan wilayah barat laut Cina. Dimana wilayah tersebut sangat rentan akan ancaman radikalisme Islam dan terorisme lintas batas. (Grieger, 2015, p. 2)

Disamping itu, pasca runtuhnya Uni Soviet, negara-negara pecahan serikat ini mengalami kesulitan, baik dari segi politik, ekonomi, sosial, termasuk bidang keamanan. Setidaknya terdapat tiga masalah keamanan yang dihadapi oleh pemerintah negara-negara Asia Tengah, yaitu perang sipil, separatisme, radikalisme Islam, dan terorisme. Mayoritas penduduk yang memeluk Islam hidup pada garis kemiskinan karena belum tercapainya stabilitas ekonomi negara, ditambah lagi kedekatan wilayah dengan negara-negara yang menjadi pusat pergerakan jaringan terorisme seperti Taliban, Al-Qaeda, Hizbut Tahrir, dan ISIS. Hal tersebut menjadi kekhawatiran bagi negara-negara di kawasan Asia Tengah akan masuknya pengaruh radikalisme Islam dan terorisme.

Tidak hanya pemerintah negara-negara Asia Tengah yang mendapat ancaman separatisme dan terorisme, ancaman separatisme juga dihadapi oleh pemerintah Cina. Pemberontakan-pemberontakan yang terjadi di Asia Tengah dikhawatirkan dapat memicu pemberontakan oleh suku Uighur di wilayah Xinjiang. Sebelumnya, etnis Uighur memang telah berusaha untuk melepaskan diri dari Cina Sejak 1949 dan ingin membentuk negara baru bernama Turkmenistan Timur bersama dengan sebagian suku Uighur lain yang berada di Asia Tengah. (BBC, 7 Juli 2009)

Di tengah permasalahan tersebut, hubungan bilateral antara Cina dan Rusia mengalami perkembangan besar. Hubungan Cina dan Rusia kian akrab dan terus mengalami penyesuaian berkat adanya perjanjian *Good-Neighborliness and Friendly Cooperation* hingga pada akhirnya dapat membentuk organisasi regional yang merupakan cikal bakal dari SCO. (Qimao, 1999, p. 288) Pada 1996 melalui pertemuan kedua negara, Cina dan Rusia secara resmi membentuk kemitraan strategis yaitu

*Shanghai Five* bersama tiga negara Asia Tengah bekas Uni Soviet, yakni Kazakhstan, Kyrgystan, dan Tajikistan. *Shanghai Five* kemudian bertransformasi menjadi SCO pada 2001. (Leksyutina, 2010, p. 4)

## **B. Fase Perkembangan Shanghai Cooperation Organisation**

SCO memiliki tiga fase dalam perkembangannya. Fase pertama yakni *confidence and security building measure*, kedua fase *regional security against three evils*, dan ketiga adalah fase *comprehensive international organization* (Putten, 2007).

### **1. Pembentukan Kepercayaan dan Pembangunan Keamanan (1996 – 2001)**

Tahap ini merupakan tahap yang berlangsung sebelum terbentuknya SCO, yaitu ketika masih berupa forum internasional *Shanghai Five*. Cina, Rusia, Kazakhstan, Kyrgystan, dan Tajikistan memulai negosiasi keamanan pada 1992 khususnya terkait isu perbatasan negara-negara tersebut. Mereka memiliki tujuan untuk mengurangi ketegangan yang mungkin terjadi di negara-negara perbatasan pecahan Uni Soviet dan Tiongkok. (Wacker, 2004)

Negosiasi keamanan ini berlanjut dalam forum kerjasama *Shanghai Five* pada tahun 1996. Dalam pertemuan pertamanya, negara-negara anggota bersedia mengambil langkah-langkah konkret yang masih berkisar dalam meningkatkan keamanan diperbatasan antar negara. Kemudian pertemuan kedua SCO yang dilaksanakan tahun 1997 di Moscow, kelima negara anggota SCO sepakat untuk menandatangani *Agreement on deepening military trust in border regions* dan *Agreement on reduction of military forces in border regions*. (Putten, 2007, p. 7) Hal ini membawa kelima negara memasuki babak baru untuk mencoba saling memberikan kepercayaan dengan mengurangi kekuatan militer di wilayah

perbatasan. Isi perjanjian tersebut lebih spesifiknya, negara – negara anggota menyetujui bahwa pasukan militer masing-masing negara tidak terlibat dalam kegiatan yang menyerang satu sama lain, mereka akan mengurangi aktifitas militer di daerah perbatasan dan saling memberikan informasi jika terdapat kegiatan militer dalam radius beberapa ratus meter dari daerah perbatasan, melakukan latihan militer bersama, dan lain sebagainya guna memperdalam kepercayaan militer di daerah perbatasan. Perkembangan peran SCO terus diupayakan melalui berbagai pertemuan yang selanjutnya rutin digelar, seperti pertemuan 1998 di Kazakhstan, pertemuan pada 1999 di Bishkek, dan pertemuan tahun 2000 di Tajikistan.

## 2. Keamanan Regional Melawan ‘Three Evils’ (2001 – 2004)

Pada Fase kedua, kelima negara memutuskan untuk meningkatkan kerjasamanya ke level yang lebih tinggi. Dengan tujuan untuk membuat pondasi yang lebih kuat dari kerjasama multilateral antar negara – negara anggota Shanghai Five. Sebelumnya, terdapat wacana tentang “*three evil forces*” (terorisme, separatisme, dan ekstremisme) muncul dan menjadi fokus yang cukup krusial untuk segera ditangani, pada pertemuan Shanghai Five di Bishkek tahun 1999. Isu keamanan *three evil forces* ini terkait dengan kasus Afghanistan yang dianggap menjadi sumber utama ketidakstabilan keamanan kawasan. Kemudian terdapat isu kerjasama ekonomi yang sudah menjadi salah satu agenda besar Shanghai Five sejak 1997. (Wacker, 2004)

Pada 15 Juni 2001 di Shanghai, dengan menandatangani “*Declaration on Establishment of the Shanghai Cooperation Organisation*” ditambah dengan Uzbekistan, *Shanghai Five* berubah menjadi sebuah organisasi yang utuh, bukan lagi sekedar

forum kerjasama tetapi telah berbentuk organisasi kerjasama yaitu Shanghai Cooperation Organization. Di saat yang bersamaan juga ditandatangani “*The Shanghai convention on fight against terrorism, separatism and extremism*”. (Putten, 2007, p. 9) Kelima negara ditambah dengan Uzbekistan dalam tahap ini semakin memperdalam hubungan mereka. Dari penyelesaian masalah perbatasan dengan mengurangi kekuatan militer secara multilateral menjadi menjalin kerjasama untuk memerangi apa yang disebut dengan *three evil forces* hingga isu sosial budaya. (Boland, 2011, p. 9)

Keberhasilan Shanghai Five dalam kerjasama multilateral dibidang keamanan dan ekonomi membuat SCO melangkah lebih maju dengan menanggapi isu – isu keamanan internasional. Sehingga pada tahun 2004, dua badan permanen SCO terbentuk yaitu sekretariat SCO di Beijing dan Struktur Anti-Teroris Regional atau *Regional Anti-Terrorist Structure* (RATS) di Tashkent, Uzbekistan. RATS dibentuk guna mengimbangi fokus utama SCO yang berusaha memerangi *three evils forces*. RATS berfungsi untuk memfasilitasi setiap pergerakan SCO terkait dengan penanganan terorisme dan tindak kriminal regional. RATS mengklaim bahwa RATS bukanlah sebuah bentuk blok militer karena RATS hanya fokus pada penanganan gerakan terorisme, tindak kriminal lintas negara, dan pencucian uang yang menjadi potensi ancaman di kawasan negara anggota SCO. (Weitz, Uzbekistan: A Peek Inside an SCO Anti-Terrorism Center, 2012)

### 3. Organisasi Internasional yang Komprehensif (2004 – sekarang)

Fase ini dimulai pada tahun 2004 sampai pada SCO saat ini. Pada tahun 2001 hingga tahun 2004 SCO lebih menekankan pada isu – isu keamanan

regional dan internasional. Pada tahun 2004, SCO menerima status sebagai pengamat didalam PBB, lalu pada tahun berikutnya sekretaris jenderal SCO diizinkan unruk membuat pidato di dalam majelis umum PBB. Hal ini membuktikan bahwa, SCO mulai mendapatkan pengakuan internasional sebagai organisasi kerjasama. Pada tahap kerjasama dengan pihak – pihak luar, SCO juga menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan ASEAN dan *Commonwealth of Independent States* (CIS) pada pertengahan tahun 2005. Selain itu, pada fase ini SCO mulai membuka diri dengan masuknya negara – negara lain seperti Mongolia, Afghanistan, Iran, Belarus, India dan Pakistan sebagai negara pengamat. Pada tahun 2015, India dan Pakistan menjadi anggota tetap SCO dan diresmikan pada KTT SCO di Ufa, Rusia pada bulan juli 2015.

### **C. Tujuan Shanghai Cooperation Organisation**

Tujuan utama didirikannya organisasi ini adalah untuk memperkuat kepercayaan bersama dan hubungan bertetangga negara yang baik di antara negara anggota, mempromosikan kerjasama yang efektif dalam hubungan politik, ekonomi, dan perdagangan, tehnik-saintifik, budaya, dan lingkup pendidikan, juga dalam bidang energi, transportasi, turis, dan ranah perlindungan lingkungan; melakukan usaha perlindungan bersama dan perdamaian kawasan, keamanan dan stabilitas; berusaha untu menciptakan demokrasi, tatanan politik dan ekonomi internasional yang baru. (Haq, 2007, p. 1)

SCO juga dianggap sebagai jalan keluar untuk memerangi *three evil forces* secara lebih komprehensif dengan berusaha mengembangkan kerjasama ekonomi, sekaligus menjawab tantangan ekonomi global, terutama bagi negara-negara anggota yang berasal dari kawasan Asia Tengah. Mewujudkan kesejahteraan ekonomi

kawasan dianggap sebagai salah satu cara untuk memerangi ancaman keamanan non tradisional. Dalam hal ini apabila akar dari terorisme dan ekstremisme adalah kemiskinan, maka memerangi kemiskinan juga akan dapat menjatuhkan ancaman *three evil forces*. (Wacker, 2004)

Filosofi yang digunakan dalam SCO dikenal dengan "*Shanghai Spirit*", dimana setiap anggota diharapkan dapat menjaga harmonisasi, menghormati kebudayaan lain, tidak mengintervensi masalah internal negara anggota, dan tidak beraliansi. (Boland, 2011, p. 9) Pada dasarnya filosofi ini diadaptasi dari konsep keamanan baru Cina, pada masa Deng Xiaoping yang masih dipertahankan hingga sekarang. Prinsip utama dari konsep ini adalah rasa saling percaya, keuntungan dan kesetaraan. Konsep ini juga menghimbau untuk membentuk satu kawasan lingkungan yang baik, menjaga perdamaian, pembangunan dan menjaga stabilitas keamanan. (Oresman, 2009)

#### **D. Struktur keanggotaan SCO**

Dalam perkembangannya sebagai organisasi regional SCO merupakan perlanjutan dari The Shanghai Five yang memiliki design struktur yang jelas serta memiliki tugas kelembagaan masing-masing. Dalam struktur organisasinya, terdapat suatu design kerangka kelembagaan yang berfungsi sebagai mekanisme dalam koordinasi dan komunikasi antar kelembagaan didalamnya. Desain kerangka ini juga berfungsi menjadi suatu pemisah dalam berbagai tingkat kerjasama antar pemerintah dan birokrasi yang berfungsi secara permanen dari negara-negara anggota SCO. Berikut struktur Organisasi SCO (Aris, Shanghai Cooperation Organization Mapping Multilateralism in Transition No. 2, 2013, pp. 2-4):

1. The Council of Heads of State

*The Council of Heads of State* atau Dewan Kepala Negara adalah pengambil keputusan tertinggi dalam



struktur organisasi SCO. Dewan Kepala Negara bertemu pada Konferensi Tingkat Tinggi SCO yang diselenggarakan setiap tahunnya di salah satu ibu kota negara-negara anggotanya. Dalam Piagam SCO, lokasi penyelenggaraan untuk SCO summits ini diurutkan melalui penulisan nama negara-negara anggota dengan bahasa Rusia. Piagam tersebut juga menyatakan bahwa *Council of Heads of Government* atau Dewan Kepala Pemerintahan akan bertemu setiap tahunnya di tempat yang telah diputuskan oleh anggota dewan.

2. The Council of Heads of Government

*The Council of Heads of Government* merupakan dewan yang terdiri dari Perdana Menteri dari masing – masing negara anggota SCO. Dewan Kepala Pemerintahan ialah dewan tertinggi kedua dalam organisasi SCO. Dewan ini yang menyelenggarakan KTT SCO setiap tahunnya di mana para anggota akan membahas masalah kerja sama multilateral. Dewan ini juga yang mengesahkan pertimbangan budget organisasi, mempertimbangkan dan menentukan keputusan bagi isu – isu besar, seperti ekonomi, dan interaksi antar negara.

3. The Council of Foreign Ministers

Dewan Menteri Luar Negeri bertugas untuk mempertimbangkan isu – isu yang bersangkutan dengan aktifitas keseharian dalam organisasi, mempersiapkan pertemuan dari *Council of Heads of State* dan menggelar konsultasi terhadap masalah internasional. Badan ini biasanya menggelar pertemuan sebulan sebelum Konferensi Tingkat Tinggi SCO.

4. The Council of National Coordinators

Dewan Koordinator Nasional memiliki tugas untuk mengkoordinasikan kerjasama multilateral antara

negara-negara anggota dalam piagam SCO. Dewan ini bertindak langsung terhadap kegiatan keseharian organisasi dan melakukan pertemuan paling tidak tiga kali dalam setahun. Tugas badan ini mempersiapkan pertemuan bagi ketiga dewan di atasnya yaitu, *Council of Heads of States*, *Council of Heads of Government* dan *Council of Foreign Ministers*.

5. SCO Secretary – Secretariat General

Sekretariat SCO adalah badan eksekutif utama organisasi yang berfungsi sebagai pelaksana dari keputusan organisasi dan keputusan, membuat dokumen proposal (deklarasi dan agenda), menyimpan dokumen bagi organisasi SCO, mengatur kegiatan khusus dalam SCO, serta mempromosikan dan menyebarkan informasi SCO. Sekretariat SCO terletak di kota Beijing, Cina.

6. SCO Regional Anti-Terrorist Structure (RATS)

Struktur Anti-Teroris Regional atau RATS merupakan badan resmi SCO yang dibentuk pada tahun 2004, berkantor pusat di Tashkent, Uzbekistan. RATS menjadi bagian permanen dari SCO yang berfungsi untuk meningkatkan kerjasama dari negara-negara anggota terhadap terorisme, separatisme dan ekstremisme. Kepala Struktur Anti-Teroris Regional dipilih untuk jangka waktu tiga tahun. Dari setiap negara anggota juga diwajibkan untuk mengirimkan perwakilan tetap dalam Struktur Anti-Teroris Regional ini.

7. Non-governmental Institution

Institusi non-pemerintahan SCO terdiri dari *Interbank Association*, *Business Council* dan *SCO Forum*. *Interbank Association* dibentuk sebagai forum partisipasi dan koordinasi antara bank nasional dari setiap negara anggota SCO. Badan ini bertujuan untuk

mengevaluasi dan menyediakan kredit dan dana bagi proyek investasi bersama. *SCO Business Council* merupakan badan non pemerintah dan dirancang untuk mendukung pelaksanaan dari proyek – proyek SCO, yaitu dengan memfasilitasi kolaborasi dan interaksi antar kelompok pengusaha dan institusi keuangan masing – masing negara anggota SCO. *SCO Forum* dibentuk sebagai wadah diskusi bagi para akademisi, para ahli non-pemerintah, dan para pemerhari politik. Forum ini menganalisis dan meneliti tentang isu – isu penting regional dan masalah – masalah regional untuk SCO.

## **E. Status Keanggotaan SCO**

Hingga saat ini terdapat 8 negara yang telah bergabung dengan SCO, yaitu Rusia, Cina, Kyrgystan, Tajikistan, Kazakhstan, Uzbekistan, Pakistan, dan India. Kedelapan negara tersebut berstatus sebagai anggota tetap atau *full membership*. Disamping anggota tetap, untuk memperluas pengaruh dan kerjasamanya, SCO membuka kesempatan negara lain untuk ikut berpartisipasi melalui 3 status keanggotaan SCO lainnya yaitu *Observer Country*, *Dialouge Partner*, dan *Guest Attendee*.

*Observer country* atau negara yang berstatus negara pengamat ini antara lain Mongolia, Afganistan, dan Iran. Negara yang memiliki status negara pengamat berarti negara tersebut dapat hadir dalam pertemuan tahunan, mampu menjadi penengah atau perantara baik secara formal maupun tidak dalam suatu permasalahan kebijakan kerjasama multilateral. Status negara pengamat juga dapat dijadikan batu loncatan dalam upaya mendapatkan status anggota tetap.

**Gambar 3.1.**



Kemudian status *Dialogue Partner* dibuat pada 7 Juni 2002, sesuai dengan Pasal 14 dalam *SCO Charter*. Negara-negara dengan status *Dialogue Partner* adalah Turki, Belarus, Sri Lanka, Azerbaijan, Cambodia, dan Nepal. Status ini memungkinkan negara-negara tersebut memiliki akses untuk mengikuti pertemuan dengan *heads of ministries*, *working groups*, dan *scientific conferences*.

Status selanjutnya adalah non-anggota atau *Guest Attendee*. Anggotanya antara lain Turkmenistan, organisasi internal pemerintah *Commonwealth of*

*Independent States (CIS)*, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*. Kelompok ini berpartisipasi dalam beberapa program seperti pertukaran budaya, dan dalam kegiatan militer khusus kerjasama dengan CIS, mereka memiliki akses untuk mengadakan pelatihan militer bersama. (Ackerman, 2016)