

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Organisasi Kerjasama Shanghai atau *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) pada saat ini menjadi aktor penting yang dalam dunia politik internasional. Organisasi yang beranggotakan negara – negara yang berada di wilayah Eurasia ini mulai menjadi pusat perhatian para pemimpin – pemimpin negara dikarenakan dua kekuatan besar seperti Republik Rakyat Tiongkok dan Federasi Rusia menjadi dua dari negara – negara pendiri SCO.

Pada awalnya organisasi ini berawal dari inisiasi pembentukan forum *Shanghai Five*, oleh lima negara yaitu, Republik Rakyat Tiongkok (RRT), Federasi Rusia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, dan Tajikistan. Forum pertama yang dilaksanakan oleh *Shanghai Five* berlangsung pada 26 April 1996 di Shanghai untuk membahas langkah-langkah untuk membangun keamanan di daerah perbatasan antara mereka. *Shanghai Five* terbentuk berdasarkan alasan historis karena adanya ketegangan perbatasan antara Tiongkok dan Uni Soviet, dan ketegangan perbatasan semakin meningkat dengan munculnya negara – negara baru pecahan Uni Soviet. *Shanghai Five* diinisiasi karena adanya kekhawatiran akan timbulnya masalah perbatasan tetap dan ketidakpastian perbatasan akan menimbulkan konflik yang lebih besar antara Tiongkok dan beberapa negara-negara baru bekas Uni Soviet yang baru merdeka khususnya yang berbatasan langsung dengan dengan Tiongkok. (Qingguo Jia) Oleh karena itu, tujuan awal didirikannya forum *Shanghai Five* adalah itikad dari

Tiongkok dan negara-negara pendiri *Shanghai Five* untuk meminimalisir konflik perbatasan yang terjadi antar negara, dan juga dengan harapan untuk menempatkan hubungan mereka pada kursus damai. (Qingguo Jia)

Dalam pertemuan yang diadakan oleh *Shanghai Five* tiap tahunnya, kelima negara membahas tentang peningkatan perdamaian pada perbatasan negara – negara anggota yang pada awalnya berbicara tentang militer masing – masing negara di perbatasan. Perundingan *Shanghai Five* nampaknya tidak hanya berfokus pada masalah perbatasan negara, namun mulai merambat kepada kerjasama ekonomi, stabilitas regional, hingga pada isu – isu ekonomi dan keamanan internasional. Isu – isu yang diangkat oleh *Shanghai Five* antara lain, memerangi terorisme internasional, perdagangan narkoba dan kegiatan kriminal transnasional lainnya. (Qingguo Jia) Mereka menyatakan kesediaannya untuk terus mendorong kerja sama secara bilateral dan sementara itu mencari cara untuk mempromosikan kerjasama multilateral. (Qingguo Jia) Keberhasilan dari *Shanghai Five* pada akhirnya membuat forum ini berubah menjadi forum kerjasama internasional dan bertransformasi menjadi *Shanghai Cooperation Organization*.

Pada tahun 2001, *Shanghai Five* melakukan transformasi menjadi *Shanghai Cooperation Organization* (SCO). SCO merupakan salah satu organisasi bentuk kerjasama multilateral yang dibentuk oleh negara – negara pendiri *Shanghai Five* yaitu, Republik Rakyat Tiongkok, Federasi Rusia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan dan ditambah dengan bergabungnya Uzbekistan pada tahun 2001. Sama seperti *Shanghai Five*, SCO dibentuk di

kota Shanghai sesuai dengan namanya. Sejak berdiri SCO mulai menjadi perhatian dunia dikarenakan organisasi ini dibentuk oleh dua kekuatan sosialis-komunis dunia yaitu Republik Rakyat Tiongkok dan Federasi Rusia. Selain dari negara – negara pendiri SCO, organisasi ini juga menggandeng beberapa negara potensial sebagai *observer countries* yaitu Mongolia, Belarus, Afghanistan dan Iran. Beberapa negara lainnya juga sebagai dialog partner yaitu, Armenia, Azerbaijan, Kamboja, nepal, Sri Lanka dan Turki.

Menurut beberapa akademisi, terbentuknya SCO menjadi tantangan tersendiri bagi Amerika Serikat. Meluasnya perbincangan dari *Shanghai Five* menuju SCO, organisasi ini juga dapat dikatakan sebagai organisasi keamanan, forum regional, koalisi anti-teroris dan aliansi Rusia-RRT untuk memebendung hegemoni Amerika Serikat. (Aris, 2013, hal. 1) Dibuktikan dengan ditolaknya keanggotaan Amerika Serikat oleh SCO pada tahun 2005. (Hiro, 2006) Hal ini memperkuat asumsi bahwa SCO merupakan organisasi untuk membendung hegemoni amerika di wilayah Eurasia.

Tidak berbeda jauh dengan forum *Shanghai Five*, SCO memfasilitasi kerjasama multilateral di bidang keamanan, ekonomi, dan budaya. Namun kerjasama dalam bidang keamanan menjadi hal yang paling utama dalam organisasi ini. Tidak hanya pada lingkup negara – negara pecahan Rusia, SCO juga mulai memperluas pengaruhnya dengan menggandeng beberapa negara yang potensial di asia tengah maupun asia selatan, beberapa negara yang bergabung dalam *Shanghai Cooperation Organization* adalah Pakistan dan India yang baru saja memulai proses aksesinya kedalam SCO pada tanggal 10

juli 2015, dan menandatangani bukti keanggotaan pada tanggal 24 Juni 2014. (President leads Pakistan delegation to the Thirteenth OIC Islamic Summit in Istanbul, 2016) Sedangkan Iran dan Mongolia masih menjadi negara pengamat (*observer countries*).

Iran memperoleh status keanggotaan sebagai *observer country* di SCO dimulai pada tahun 2005. Iran menyampaikan tentang pentingnya peran SCO dan juga menilai SCO sebagai organisasi regional yang sangat penting dan Iran menggunakan posisinya sebagai anggota pengamat untuk menjelaskan sikap Tehran mengenai isu-isu penting regional dan internasional. (IRIB Indonesia, 2013) Iran menganggap bahwa adanya SCO sangatlah penting bagi stabilitas politik regional Asia Tengah. Hubungan SCO dan Iran terbina sangat baik dengan banyaknya keterlibatan Iran dalam program – program, hingga pada tahun 2008 Iran mendaftarkan diri bersama dengan India dan Pakistan sebagai anggota tetap. Tidak seperti India dan Pakistan, SCO menolak permintaan Iran sebagai anggota tetap sebagai anggota tetap dalam SCO. (Azizi, 2016) Keputusan *Shanghai Cooperation Organization* pada saat itu menggagalkan Iran masuk sebagai anggota tetap SCO, namun pada pertemuan kepala negara SCO yang dilaksanakan pada 9 – 10 juli 2015 di Ufa, Rusia, negara – negara anggota SCO jugamembuka kembali peluang masuknya Iran sebagai anggota tetap SCO, dan mengatakan bahwa akses Iran akan segera diproses. (Official Website of Russia's Presidency in The Shanghai Cooperation Organisation 2014 - 2015, 2015)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka didapat sebuah pokok permasalahan: **Mengapa *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) menginginkan akses Iran kedalam SCO segera diproses?**

C. Kerangka Teoritik

Teori adalah sarana pokok yang digunakan sebagai alat untuk menjadi kerangka pemikiran yang menyatakan hubungan antara fenomena sosial ataupun alami yang akan diteliti dengan landasan pemikiran sebagai pijakan. Untuk menjawab pertanyaan dalam penelitian ini penulis akan menggunakan teori realisme dan teori heartland.

1. Teori Realisme

Teori Realisme merupakan teori mainstream yang sering digunakan dalam hubungan internasional, terlebih pada masa perang dunia pertama. Pengikut dari teori realisme sering juga disebut dengan realis. Tidak hanya berpendapat tentang sistem internasional, realisme juga sering terlihat dalam institusi internasional atau organisasi internasional.

Dalam melihat sistem internasional, realis memiliki lima asumsi realis yang ditulis oleh **John J. Mearsheimer** (1995) didalam jurnalnya berjudul *False Promise Of International Institutions*, yaitu, Pertama adalah sistem internasional yang anarki, yang mana didalam sistem anarki yang dimaksud oleh realis adalah tidak adanya kekuasaan tunggal atau *world governance*.

Dalam hal ini kedaulatan tertinggi dipegang oleh negara, dan aktor utama dalam hubungan internasional adalah negara. Oleh karena itu, kedaulatan merupakan hal sangat penting bagi suatu negara. Kedua adalah negara memiliki kapasitas untuk membangun dan menggunakan kekuatan militernya. Hal ini dapat membuka peluang bagi suatu negara untuk menyerang negara lain. Ketiga adalah negara tidak akan pernah dapat mengetahui intensi negara lain dalam berinteraksi, hal ini mengakibatkan kecurigaan masing – masing negara. Keempat adalah tujuan paling dasar dari sebuah negara, yakni *survival*. Kelima adalah negara merupakan aktor yang rasional, meski terdapat kemungkinan bagi negara untuk berbuat kesalahan yang dikarenakan keterbatasan informasi. (Mearsheimer, 1995, pp. 10 - 11)

Institusi dipandang sebagai seperangkat peraturan yang menentukan bagaimana negara akan bekerjasama dan bersaing satu sama lain. Peraturan ini dinegosiasikan oleh negara, dan memerlukan kesepakatan bersama terhadap peraturan yang dibuat. Didalam institusi, negarapun ketika membuat suatu institusi harus mematuhi peraturan yang telah dibuatnya sendiri berdasarkan kesepakatan. (Mearsheimer, 1995, pp. 8 - 9)

Dalam pandangan realis tentang adanya institusi atau organisasi internasional tidak terlepas dari lima asumsi dasar realis terhadap sistem internasional. Dapat disimpulkan bahwa, walaupun organisasi internasional dibentuk oleh negara dalam kesepakatan, kekuasaan tertinggi tetaplah berada pada negara itu sendiri, bukan pada sekretaris jendral suatu organisasi. Realis memandang pesimis tentang peran organisasi internasional dalam

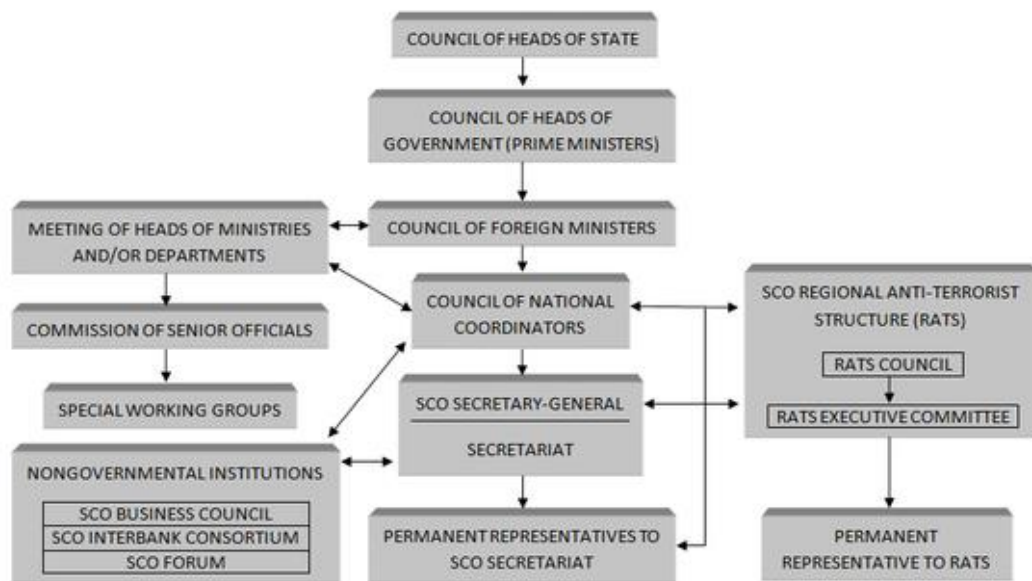
sistem internasional. Peran organisasi internasional dalam pandangan realis justru malah sangat sedikit, dan tidak mengurangi otoritas negara sebagai kekuasaan tertinggi dalam sistem internasional. Sebaliknya, negara mempertimbangkan bahwa organisasi internasional dapat menguntungkan bagi masing – masing negara, atau bagaimana keuntungan yang didapat terdistribusi. Karena dalam dunia realisme, konsep yang dipakai adalah konsep *balance of power* yang dimana negara akan memikirkan tentang keuntungan yang didapat didalam institusi tersebut. Mereka memastikan bahwa keuntungan yang didapat lebih banyak atau tidak lebih buruk dibanding organisasi lain. (Mearsheimer, 1995, hal. 13)

Shanghai Cooperation Organization (SCO) merupakan salah satu organisasi yang dilihat menggunakan prinsip realisme. SCO merupakan organisasi internasional bentukan negara – negara yang tujuan awalnya untuk meminimalisir konflik perbatasan masing – masing negara. Dalam hal ini negara, menggunakan asumsi realis yang keempat, yaitu *survival*. Negara – negara anggota SCO cenderung untuk menyelamatkan wilayah mereka, khususnya diperbatasan sehingga organisasi ini dibentuk. Selain itu, asumsi utama dalam realisme adalah kedaulatan tertinggi dipegang oleh negara. SCO membuktikan bahwa asumsi realisme benar adanya, karena SCO dibuat oleh negara dan kekuasaan tertinggi dari SCO *heads of state*. Hal ini menunjukkan bahwa masing – masing negara anggota memiliki otoritas tertinggi didalam keputusan yang putus oleh SCO (lihat gambar 1.1). Beberapa akademisi berpendapat bahwa, SCO dibentuk oleh dua kekuatan besar yaitu

TIONGKOK dan Rusia, yang dimana dapat disimpulkan bahwa kedua negara ini memiliki peran dominan di SCO.

Gambar 1.1.

Struktur Organisasi *Shanghai Cooperation Organization*



Sumber : (Aris, 2013)

Dalam kasus aksesori Iran, ditunjukkan bahwa hal ini dibahas dalam *Heads of State Summit* atau Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) SCO pada tahun 2015 di Ufa, Rusia. Pada KTT ini, dengan selesainya proses aksesori India dan Pakistan ke dalam SCO, kepala negara masing – masing negara anggota juga membahas tentang aksesori Iran. Hal ini dikarenakan akan adanya pertemuan P5 + 1 dalam kesepakatan nuklir yang membahas tentang pencabutan sanksi Iran pada juli, 2015. Hal ini membuat SCO ingin segera aksesori Iran kedalam SCO proses. Dilansir oleh Press TV, Sekjen SCO, Dmitry Mezentsev (Press TV, 2015) menyatakan “*Iran's full membership in the*

organization has not been possible so far because of the sanctions”, lalu menambahkan *“However, this obstacle has been removed now,”*. Hal ini menyatakan bahwa keanggotaan Iran sebagai anggota tetap SCO terhalang oleh sanksi yang diberikan oleh PBB, namun halangan ini telah dihapuskan. Dilansir pula oleh Press TV, bahwa akses Iran akan segera diproses begitu sanksi yang dijalaninya telah dicabut. (PressTV News Video, 2016) Akses Iran sebelumnya juga telah diungkapkan oleh Menteri Luar Negeri Tiongkok Wang Yi pada pertemuan Menteri Luar Negeri di Uzbekistan,

"We fully endorse Iran's interest in this issue [of joining the SCO]. At the moment, we should focus on the issue of the accession of India and Pakistan. At the moment, we need to accumulate a significant experience and create such a base. I think, in this respect, the accession of Iran may be put on the agenda of the SCO in the future," (SCO to consider Iran's accession after India, Pakistan, 2016)

Hal ini menunjukkan bahwa, Tiongkok telah mendukung akses Iran ke dalam SCO. Negara lainnya yaitu Rusia, juga ikut mendukung akses Iran ke dalam SCO, hal ini dikemukakan oleh Wakil Menteri Luar Negeri Rusia, Igor Murgulov mengatakan, “Kehadiran Iran dapat secara efektif memperkokoh SCO.” (IRIB Indonesia, 2016) Negara anggota lainnya juga menyetujui akses Iran ke dalam SCO. Dalam hal ini, menurut teori realisme dibahas bahwa negara memiliki peran yang sangat penting dalam keputusan akses Iran ke dalam SCO, oleh karena itu, akses Iran juga akan berdampak pada negara – negara anggota SCO. Telah disebutkan bahwa Tiongkok dan Rusia merupakan aktor dominan di dalam SCO, oleh karena itu akses Iran

kedalam SCO juga tidak terlepas dari adanya kepentingan – kepentingan yang ada dari negara – negara anggota SCO, khususnya Tiongkok dan Rusia.

2. Teori Heartland

Teori Heartland tidak dapat dipisahkan dari teori geopolitik yang memiliki dua konsiderasi yang tak bisa dipisahkan, yaitu aspek spasial dan dimensi politik. Dengan kata lain, premis dasar geopolitik adalah bahwasanya geografi merupakan discourse dari aspek sosial dan sejarah yang akan selalu berhubungan dengan masalah-masalah politik dan ideologi. (Adi, 2012) Letak geografis suatu negara merupakan suatu kekuatan (*power*) dan pengetahuan itu sendiri, sebuah fenomena yang tak bisa ditentang yang terpisah dari aspek ideologi dan politik. (Adi, 2012) Dalam tradisi geopolitik, istilah tersebut dipahami berdasarkan aspek historis, sehingga tiap akademisi memiliki sudut pandang yang berbeda dalam mendefinisikan term geopolitik. Pandangan lebih luas mengenai geopolitik datang dari Geoffrey yang menyatakan geopolitik merupakan suatu studi hubungan internasional dari perspektif geografis. Pandangan inipun dipertegas Agnew yang mendefinisikan geopolitik sebagai suatu obyek studi yang mensinergiskan bagaimana asumsi, desain, dan pemahaman geografis menjadi determinan politik dunia. (Cohen S. B., 2003, hal. 11-12)

Dalam geopolitik, terdapat teori yang sangat populer dalam hubungan internasional, yaitu teori heartland yang dipaparkan oleh Sir Halford Mackinder (1861-1946), seorang pakar geopolitik Inggris abad ke-19. Teori heartland mengacu pada kondisi geografis suatu wilayah yang dapat diacukan sebagai

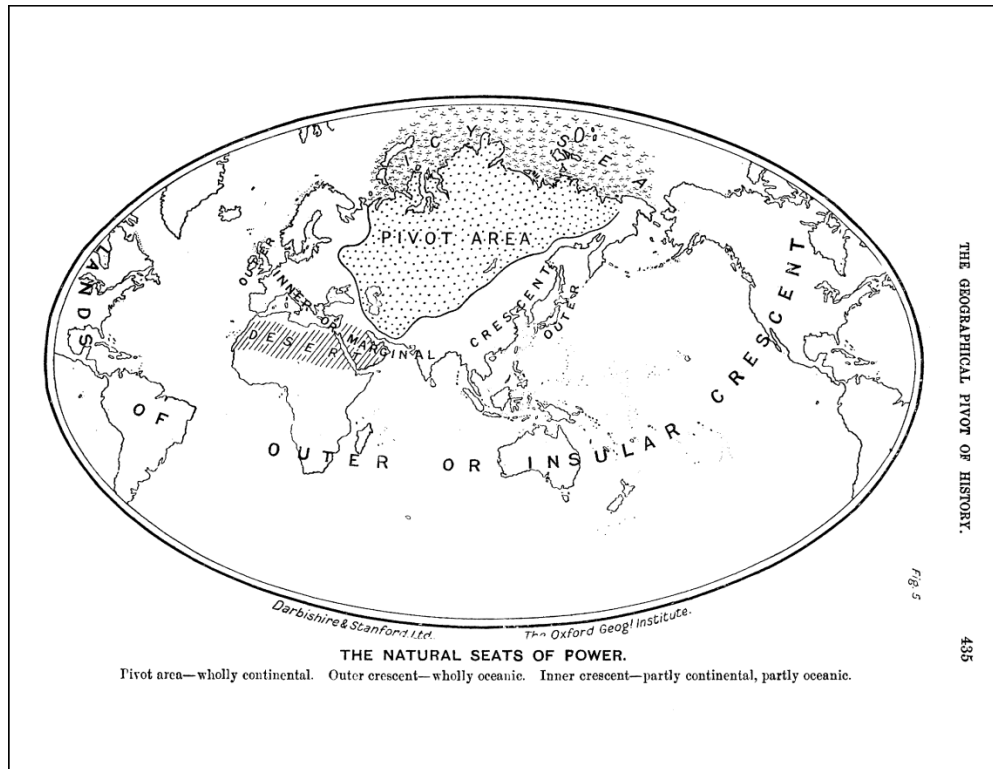
jantung dunia, akibat potensi geografis yang dimilikinya. Kutipan menurut **Sir Halford J. Mackinder** adalah,

*“Who rules East Europe, commands the Heartland;
Who rules the Heartland, command the World Islands;
Who rules the World Islands, commands the World.”*
(Mackinder S. H., 1942, hal. 106)

“Siapa pun yang dapat menguasai Eropa Timur akan menguasai *heartland* (dalam artian Eurasia), siapa pun yang menguasai *heartland* akan menguasai *world islands*, siapa pun yang menguasai *world island* maka ia dapat menguasai dunia.” (Pranoto, 2015) Menurut Mackinder, *Heartland* yang dimaksud merupakan daerah regional yang memiliki kondisi geografis maupun geopolitik yang sangat strategis sehingga timbul anggapan bahwa kawasan Eurasia merupakan jantung (*heart*) dunia. (Pranoto, 2015) Kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh negara – negara yang berada di kawasan Eurasia tidak dapat dielakkan, dimulai dari kekayaan minyak, tambang, dsb. Berikut merupakan gambaran dunia menurut Mackinder, (lihat gambar 1.2.)

Gambar 1.2.

Peta Heartland Menurut Mackinder



Sumber : (Mackinder H. J., 1904)

Dari peta diatas, dapat dilihat bahwa Mackinder mengklasifikasikan duniadalam “Empat Kawasan”, antara lain:

- a) *Heartland* atau *World Island* atau *Pivot Area*, atau bisa juga disebut dengan “Jantung Dunia.” Menurut Mackinder kawasan *heartland* meliputi wilayah – wilayah Eurasia, yaitu Eropa Timur, Timur Tengah dan Asia Tengah. Dalam sudut pandang dari Mackinder, kawasan Eurasia memiliki kekayaan sumber daya alam yang melimpah inilah kawasan paling berlimpah

sumberdaya alam (SDA), kekayaan minyak dan gas bumi sehingga ia menyebut sebagai ‘jantung’-nya dunia;

- b) *Inner Marginal Crescent*, terdiri atas Eropa Barat, Asia Selatan, sebagian Asia Tenggara dan sebagian daratan Cina;
- c) *Desert* (Padang Pasir) dalam hal ini ialah Afrika Utara; dan
- d) *Island* atau *Outer* meliputi Benua Amerika, Afrika Selatan, Asia Tenggara dan Australia. (Pranoto, 2015)

Iran merupakan negara yang memiliki kondisi geografis dan geopolitik yang strategis, dibuktikan bahwa letak geografis Iran yang berbatasan langsung dengan laut kaspian, Saudi Arabia dan Tajikistan. Iran juga memiliki kedekatan regional dengan negara – negara anggota dari SCO.

Secara geografis, wilayah Iran sangat berdekatan dengan anggota SCO yaitu Uzbekistan dan Kazakhstan, berbatasan langsung dengan Pakistan. Disebelah timur, Iran berbatasan langsung dengan Afghanistan yang dimana Afghanistan merupakan daerah yang sangat diperhatikan oleh SCO dalam isu menangani teroris. Selain Afghanistan Iran juga berbatasan dengan Arab Saudi yang menjadi pintu masuk Amerika Serikat di Timur Tengah. Hal ini menunjukkan bahwa Iran memiliki potensi geostrategis untuk membendung hegemoni Amerika Serikat di Asia Tengah dan Timur Tengah.

Dari segi sumber daya, Iran juga berbatasan dengan Teluk Persia dan Laut Kaspian yang sangat terkenal dengan kekayaan alamnya, selain itu Iran sendiri memiliki cadangan minyak terbesar keempat didunia (National Bank of Abu Dhabi). Hal ini membuktikan bahwa dari segi geopolitik Iran akan

sangat menguntungkan bagi SCO. Dalam letak geografis Iran terletak pada Timur Tengah yang telah dijelaskan oleh teori heartland, dan hal ini juga diperkuat dengan asumsi bahwa wilayah Asia Tengah dan Timur Tengah sangatlah penting dari segi geopolitik. (Arvanitopoulos)

D. Hipotesa

Shanghai Cooperation Organization (SCO) menginginkan akses Iran ke dalam SCO segera diproses karena adanya kepentingan negara – negara anggota (khususnya Tiongkok dan Rusia) terhadap potensi geopolitik dan ekonomi Iran apabila Iran masuk dalam keanggotaan SCO.

E. Batasan Penelitian

Untuk menghindari pelebaran pembahasan dalam penelitian mengenai alasan SCO menginginkan akses Iran pada tahun 2015 maka dibutuhkan batasan penelitian. Adapun batasan penelitian ini hanya difokuskan pada tahun 2005 dimana Iran menerima status sebagai negara pengamat di SCO sampai pada tahun 2015 dimana status Iran diperbincangkan kembali untuk menjadi anggota tetap.

F. Metode Penelitian

Dalam melakukan penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data melalui penelusuran guna memperoleh jawaban atas

pertanyaan yang diajukan dalam pokok permasalahan, penulis menggunakan metode sebagai berikut:

1. Unit Analisa dan Tingkat Analisa

Melihat dari objek penelitian yang di analisa oleh penulis, maka Tingkat Analisa dari penelitian ini berada pada tingkat multi-negara atau kelompok negara atau berada di tingkat tengah seperti negara atau Organisasi Internasional. Unit analisa yang dalam penelitian ini adalah Shanghai Cooperation Organization (SCO) dan unit eksplanasi adalah negara yaitu Iran. Sehingga berdasarkan unit analisa dan unit eksplanasi penulis mengambil pendekatan reduksionis.

2. Metode Pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara pengumpulan data sekunder. Dimana pengumpulan data dengan menggunakan bahan-bahan pustaka seperti dokumen-dokumen, buku, jurnal ilmiah, arsip atau berita di surat kabar. Ditambah menggunakan data yang diunduh dari situs-situs online dari internet seperti media surat kabarmedia ensiklopedi elektronik interaktif yang relevan dengan masalah yang penulis teliti. lainnya yang relevan dengan obyek penelitian yang penulis teliti.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi kedalam lima bab dan masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab sesuai dengan bahasan dan materi yang diteliti.

Bab I merupakan Pendahuluan yang membahas tentang alasan pemilihan judul, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Landasan Teoritik, Hipotesa, Batasan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II mendeskripsikan profil lengkap tentang *Shanghai Cooperation Organization* (SCO). Penulis akan mendeskripsikan tentang sejarah terbentuknya SCO, tujuan, struktur organisasi dan kerjasama dijalankan oleh SCO.

Bab III menjelaskan tentang proses masuknya Iran sebagai negara pengamat (*observer country*) di dalam SCO sampai kepada penerimaan status Iran menjadi calon anggota tetap SCO.

Bab IV menjelaskan tentang faktor – faktor yang mempengaruhi SCO ingin akses Iran segera diproses. Penjelasan tentang faktor – faktor tersebut berisi kepentingan negara anggota terhadap SCO, apabila akses Iran dilancarkan dalam sub bab yang lebih detil.

Bab V menjelaskan tentang kesimpulan alasan SCO menginginkan akses Iran dan faktor – faktor yang

mempengaruhinya. Bab ini membahas mengenai inti dari bab dan sub bab yang telah dijelaskan sebelumnya sebagai penutup. Bab yang dijelaskan sebelumnya berisi inti dari bab dan sub bab dijelaskan secara singkat dan jelas.