

BAB III

**KEANGGOTAAN IRAN DALAM SHANGHAI COOPERATION
ORGANIZATION**

Shanghai Cooperation Organization merupakan organisasi regional Eurasia yang dibentuk pada tahun 2001. Organisasi yang dibangun oleh dua kekuatan besar dunia ini dilirik oleh negara – negara sekitarnya, termasuk Iran. Iran yang merupakan negara yang berada dibawah sanksi internasional dari barat mencoba untuk memasuki SCO, dikarenakan SCO merupakan organisasi internasional yang tidak memiliki pengaruh atau intervensi dari barat. Untuk mengurangi dampak yang diterima Iran akibat sanksi yang dijalani, SCO merupakan sasaran yang tepat bagi Iran untuk melancarkan kebijakan *look to the east* dari Iran. Keinginan Iran untuk menjadi anggota tetap SCO telah diajukan semenjak tahun 2008 dan terus berlanjut sampai dengan sekarang.

A. Keinginan Iran untuk Bergabung Dengan *Shanghai Cooperation Organization*

Adanya Revolusi Islam Iran pada tahun 1979, dengan menggulingkan rezim Reza Pahlevi telah mengubah haluan politik luar negeri Iran. Pada masa pemerintahan Reza Pahlevi, Iran lebih banyak berkiblat pada barat dan Amerika serikat dalam politik luar negerinya. Hingga pada meletusnya revolusi Iran tahun 1979 membuat hubungan Iran-Amerika sangat tidak harmonis, dan meletusnya perang Iran-Irak pada tahun 1980-1988 memperburuk hubungan Iran dan Amerika Serikat. Kemudian pada masa pemerintahan Bill Clinton

tahun 1995, Amerika Serikat melakukan embargo total terhadap Iran. Presiden Clinton memberikan instruksi kepada perusahaan-perusahaan Amerika Serikat yang beroperasi di Iran untuk mencabut saham/investasinya dan pergi dari tanah Persia. (Madjid, 2013, p. 954) Embargo ekonomi yang diberlakukan Barat kepada Iran tidak menyurutkan semangat masyarakat Iran untuk menjadi mandiri. Pasca revolusi Islam dan perang delapan tahun membuat infrastruktur Iran hancur, dan hal ini menjadi pemicu Iran mengembangkan potensi – potensi sumber daya dalam negeri, di bidang pertanian dan industri hingga pada pengayaan nuklir.

Keberhasilan masyarakat Iran mengembangkan nuklir membuat barat geram, dan pada saat itu Presiden Bush yang menganggap pengembangan nuklir Iran berpotensi menjadi pengembangan senjata nuklir. (Madjid, 2013) Iran membantah bahwa teknologi nuklir yang dikembangkan Iran untuk pengembangan senjata nuklir, malah sebaliknya Iran menegaskan bahwa pengembangan nuklir Iran untuk tujuan damai dan Amadinejad tidak akan menghentikan program nuklir Iran. Sikap Iran ini akhirnya membuat negaranya didatangi oleh *International Atomic Energy Agency* (IAEA) untuk melakukan inspeksi terhadap pengayaan nuklir di Iran. Berdasarkan data yang berhasil dihimpun hingga tahun 2002, IAEA mendapat informasi bahwa adanya kejanggalan dari aktivitas pengayaan yang dilakukan Iran serta adanya sebuah situs pengembangan nuklir, yakni situs Parchin yang belum teridentifikasi statusnya. Hal ini dikarenakan situs tersebut berada dalam penjagaan ketat oleh pihak militer Iran sehingga IAEA tidak mendapatkan izin

melakukan inspeksi ke dalamnya. (Bhimantra, Fasisaka, & Parameswari, 2016) Sikap Iran yang tidak mau bekerjasama dengan IAEA dalam inspeksinya membuat Amerika Serikat membujuk Dewan Keamanan PBB untuk mengeluarkan resolusi terhadap program nuklir Iran.

Menanggapi dari sanksi – sanksi yang diberikan oleh barat kepadanya, Iran membuat beberapa kebijakan untuk mengantisipasi keruntuhan negaranya. Salah satu kebijakan luar negeri Iran adalah ‘*look to the east*’ yang dimana *Shanghai Cooperation Organization* merupakan salah satu dari agenda kebijakan ‘*look to the east*’ oleh Iran. Iran masuk kedalam SCO dimulai pada masa pemerintahan presiden Ahmadinejad dan dilanjutkan oleh Presiden Hassan Rouhani.

Pada masa pemerintahan Ahmadinejad, Iran mulai menjalankan kebijakan *look to the east* yaitu salah satunya dengan bergabung kedalam Organisasi Regional non barat, yaitu *Shanghai Cooperation Organization*. Organisasi Sino-Rusia ini menjadi tempat yang sangat menjanjikan bagi Iran untuk tetap mempertahankan eksistensinya di dunia internasional. Republik Islam Iran memperoleh status sebagai pengamat pada tahun 2005, diwakili oleh wakil presiden Iran Mohammad Reza Aref mengatakan "*The SCO was established to promote regional cooperation, ensure stability and security, while Iran's membership in the organization meets our interests and the organization's interests,*" hal ini menekankan bahwa Iran memiliki posisi sebagai negara yang bertanggungjawab dalam mempromosikan dan menjaga

keamanan regional (Sputnik, 2005). Mahmoud Vaezi (2012), Direktur Pusat Penelitian Strategis di Tehran, menyatakan,

“Akan menguntungkan bagi Iran jika menjadi anggota organisasi SCO, tidak hanya meningkatkan peran Iran di kawasan regional, tetapi juga membuka peluang bagi Iran untuk menjadi mitra dalam kerjasama ekonomi di antara negara anggota SCO.” (Akbarzadeh, 2015)

Mehr Moshfeq (2006), seorang kolumnis untuk surat kabar Siyasat-e Ruz yang berbasis di Teheran menyatakan bahwa “keanggotaan SCO akan bisa mengubah posisi dalam negosiasi nuklir dan hal ini akan bermanfaat untuk Iran.” (Akbarzadeh, 2015)

Antusiasme Iran untuk masuk kedalam keanggotaan SCO terlihat dari pidato Ahmadinejad pada sidang SCO pada tahun 2006, bahwa Iran akan bekerja dengan SCO untuk mengembangkan pengaruh yang kuat di dalam organisasi, dalam politik regional dan internasional, melayani dan membendung ancaman dan pelanggaran hukum dari berbagai negara. (CBC News, 2006)

Presiden Ahmadinejad kemudian mengusulkan kepada para pemimpin dari negara anggota SCO bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, "kita perlu menjauhkan diri dari tatanan saat ini dan membuat perjanjian baru." Presiden Iran lebih lanjut mengajukan tawaran berisi empat poin berikut kepada para anggota SCO:

- a) Membangun kerjasama regional dan internasional di antara negara anggota dan negara-negara yang mencari tatanan global yang adil dan manusiawi.

- b) Memperluas kerjasama ekonomi, merancang dan mengimplementasikan sistem moneter dan keuangan baru.
- c) Membentuk keuangan internasional, lembaga moneter dan ekonomi di luar dominansi kekuasaan hegemonik.
- d) Meningkatkan hubungan budaya dan politik untuk memperluas persahabatan dan keharmonisan dalam melawan tekanan pihak lain yang menebar perselisihan dan perpecahan. (IRIB Indonesia, 2012)

Iran menyadari bahwa kekayaan sumber daya alam, khususnya minyak dan gas alam yang dia miliki, sekaligus letak geografisnya yang sangat strategis akan menjadi daya tarik bagi negara – negara lain untuk bekerjasama dengannya. Iran sangat percaya diri bahwa untuk mengundang negara – negara SCO untuk membahas tentang kerjasama dalam bidang energi dan melakukan pembangunan bersama dalam kerangka kerjasama SCO. Bagi Iran, SCO merupakan rekan kerjasama yang tepat baginya karena SCO bukanlah organisasi yang dipengaruhi oleh Barat. Sehingga, membuka kerjasama dengan SCO merupakan solusi yang tepat untuk meringankan dampak atas sanksi yang diterimanya. (Akbarzadeh, 2015)

Dengan diterimanya Iran sebagai pengamat SCO, dan partisipasi Iran mendapat respon positif dari negara – negara anggota SCO Iran mencoba untuk melangkah menjadi anggota tetap SCO. Iran pertama kali berusaha untuk mendapatkan keanggotaan penuh kedalam *Shanghai Cooperation Organization* pada tahun 2008 bersamaan dengan India dan Pakistan. Pada

saat itu permintaan Iran belum ditanggapi oleh SCO dikarenakan SCO ingin membenahi internal SCO sebelum menambahkan anggotanya.

B. Hambatan Yang Dihadapi Iran Untuk Menjadi Anggota Tetap

Shanghai Cooperation Organization

Untuk melancarkan kebijakan *look to the east* yang dicanangkan oleh Ahmadinejad, Iran mencoba untuk mendaftarkan diri menjadi negara anggota tetap kedalam *Shanghai Organization Cooperation* pada tahun 2008 bersamaan dengan India dan Pakistan. Mendaftarnya Iran sebagai calon anggota tetap mendapatkan respon dunia akan strategi Iran masuk kedalam SCO untuk melawan Amerika Serikat. Isu tersebut dijawab secara diplomatis oleh SCO pada tahun 2010 bahwa peraturan untuk menjadi anggota tetap berdasarkan kriteria adalah,

1. Negara yang menginginkan bergabung dengan SCO merupakan negara yang berada di wilayah Eurasia dan memiliki hubungan diplomatik dengan semua negara anggota SCO, termasuk juga pengamat atau partner dialog;
2. Secara aktif mendukung kerjasama ekonomi, perdagangan dan budaya dengan negara anggota SCO; dan
3. Sedang tidak berada dibawah sanksi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). (Lukin, 2015)

Pada poin ketiga yang menyatakan bahwa negara yang ingin menjadi anggota tetap SCO adalah negara yang sedang tidak berada dibawah sanksi

internasional, dan hal ini telah menggagalkan Iran untuk menjadi anggota tetap SCO. Sekaligus sanksi internasional yang sedang dijalani Iran merupakan faktor terhambatnya Iran untuk menjadi anggota tetap SCO. Hal ini dikemukakan oleh Sekretaris Jendral SCO Imanliyev "Menurut satu dokumen SCO, ada satu pasal yang mengatakan bahwa negara yang berada di bawah sanksi Perserikatan Bangsa-Bangsa tidak dapat menjadi anggota SCO," (Republika, 2012)

Iran mendapatkan sanksi oleh PBB, yaitu dikeluarkannya resolusi DK PBB pada tahun 2006 dan 2007, disahkan dengan suara bulat (termasuk Rusia dan Tiongkok menyetujui). Resolusi pada tahun 2008 disahkan dengan 14 negara anggota DK-PBB mendukung, sementara Indonesia menjadi satu-satunya negara yang tidak mau bergabung dengan suara mayoritas dengan menyatakan abstain pada saat pemungutan suara berlangsung. Resolusi terbaru pada intinya memperluas sanksi yang dikenakan terhadap Iran setelah resolusi sebelumnya dikeluarkan pada 3 Maret 2008, yaitu bahwa Dewan Keamanan antara lain menambah embargo persenjataan dan sanksi di bidang perbankan, serta melarang Iran melakukan kegiatan di luar negeri yang 'sensitif' seperti penambangan, produksi atau penggunaan bahan-bahan serta teknologi uranium. PBB meminta semua negara untuk tidak memasok, menjual, atau mengirim tank-tank perang, kendaraan tempur bersenjata, sistem artileri kaliber tinggi, pesawat tempur, helikopter penyerang, kapal perang, dan sistem peluru kendali kepada Iran. Butir lain resolusi adalah meminta negara-negara untuk melakukan transfer atau bantuan teknologi

peluru kendali balistik untuk senjata nuklir dan meminta negara-negara untuk memeriksa kapal-kapal laut Iran yang diyakini mengangkut barang-barang terlarang dari Iran. (Kompas, 2010)

Rusia dan Tiongkok berada pada dilema ketika dihadapkan dengan akses Iran kedalam SCO. Resolusi DK PBB yang dijatuhkan kepada Iran berupa sanksi – sanksi dari Dewan Keamanan PBB dan disetujui oleh DK PBB, didalamnya termasuk Rusia dan Tiongkok, namun keduanya tertarik pada potensi geostrategis Iran. Dilema yang dihadapi oleh Rusia dan Tiongkok yaitu, pertama kondisi eksternal bahwa Rusia dan Tiongkok merupakan negara yang termasuk sebagai anggota tetap dewan keamanan PBB dan patuh terhadap resolusi DK PBB yang dikeluarkan. Bagi Rusia, masuknya Iran sebagai anggota SCO akan memperkuat argument publik bahwa SCO akan menjadi organisasi tandingan NATO, karena Iran merupakan salah satu negara anti-barat terlebih pada masa pemerintahan Ahmadinejad. Hal ini dinyatakan oleh Presiden Putin pada KTT SCO di Bishkek bahwa SCO tidak akan berkembang menjadi organisasi keamanan seperti NATO. (Haas & Putten, 2007)

Bagi Tiongkok, apabila dibandingkan dengan hubungan Sino-Amerika dan Sino-UE, hubungan Sino-Iran terbilang pada tingkatan *low-level*, dan Beijing akan memprioritaskan hubungan dengan kekuatan – kekuatan besar seperti yang diwujudkan oleh Xi Jinping, yaitu “*New Type of Great Power Relations.*” (Hong, 2014, p. 410) Sehingga kekuatan dominan SCO

memilih untuk memprioritaskan PBB dibanding kepentingan nasionalnya pada Iran.

Dengan dikeluarkannya regulasi SCO dan persyaratan menjadi anggota tetap, SCO dianggap bermain aman dalam mengeluarkan peraturan bahwa negara yang masih dibawah sanksi internasional tidak dapat menjadi anggota tetap. Hal ini masuk ke faktor kedua atas dilema yang dihadapi oleh Rusia dan Tiongkok, yaitu faktor dari dalam negeri Iran pada masa pemerintahan Ahmadinejad yang tidak mau menghentikan pengayaan nuklir di negaranya. Apabila Iran menjadi anggota tetap SCO pada masa Ahmadinejad yang sangat konfrontatif dengan barat akan membawa dilemma bagi Rusia dan Tiongkok. Menurut pengamat, keanggotaan Iran dalam SCO memiliki potensi untuk menyeret SCO masuk dalam konflik antar Iran dengan Barat. (Akbarzadeh, 2015) Oleh karena itu, SCO pada saat itu menunda keanggotaan SCO dengan alasan, Negara yang berada dibawah sanksi PBB tidak dapat menjadi anggota tetap SCO.

C. Pembahasan Kembali Akses Iran kedalam *Shanghai Cooperation*

***Organization* pada Tahun 2015**

Iran memiliki keinginan untuk menjadi anggota tetap dalam SCO dari masa pemerintahan Ahmadinejad, dan berlanjut sampai pada masa pemerintahan Hassan Rouhani. Sampai pada saat ini, *Shanghai Cooperation Organization* juga masuk dalam agenda politik luar negeri Hassan Rouhani. Ketika pada masa pemerintahan Ahmadinejad, ia menggunakan SCO sebagai

ajang untuk membendung kebijakan dari barat dengan karakter yang lebih anti-barat, sebaliknya Rouhani bermain aman dan mencoba untuk kooperatif dengan keduanya. (Weitz, 2015) Perpindahan kepemimpinan dari Ahmadinejad ke Hassan Rouhani yang membuat dilemma dari SCO semakin lama semakin berkurang. Kedekatan Hassan Rouhani dengan barat tidak mempengaruhi hubungan Iran dengan SCO menjadi lebih buruk, tetapi malah membawa Iran kepada keputusan pelepasan sanksi internasional yang dijalani oleh Iran.

Pendekatan yang dilakukan oleh Rouhani didalam SCO sangat berbeda dengan Ahmadinejad, pada masa pemerintahannya, Rouhani pertama kali mendatangi KTT SCO, Rouhani menyatakan komitmennya untuk tidak menggunakan dan mengembangkan senjata nuklir. (Weitz, 2015) Iran pada masa pemerintahan Rouhani masuk kedalam SCO sebagai negara yang menegosiasikan perdamaian dan keamanan regional, lebih khususnya dalam penanganan keamanan di Suriah. Sikap Rouhani yang bertindak tidak seperti pemimpin Iran sebelumnya, Iran dalam masa Rouhani dinilai tidak begitu berbahaya dan berperilaku baik dalam pengembangan nuklirnya. Hal ini membuat adanya pemicu untuk penghapusan sanksi yang dijalani oleh Iran. Rencana pelepasan sanksi internasional didukung oleh Tiongkok, Xi mengatakan, Beijing percaya bahwa hak-hak sah Iran harus dihormati dan masalah nuklir Tehran harus diselesaikan melalui dialog.

Dalam bidang keamanan, Presiden Iran Hassan Rouhani menekankan negara-negara anggota Organisasi Kerjasama Shanghai (SCO) untuk

memanfaatkan perencanaan terpadu dan interaksi politik sebagai cara terbaik untuk melawan ancaman ekstrimisme dan terorisme yang terus berkembang. (IRIB Indonesia, 2014) Hal itu dikemukakan Rouhani pada pembukaan KTT SCO ke-14 di Dushanbe, ibukota Tajikistan. Ditambahkannya bahwa sebagian besar anggota SCO berhadapan dengan bahaya ekstrimisme dan terorisme. Presiden Iran juga menyinggung perencanaan terkoordinasi, kerjasama intelijen bilateral atau multilateral dan politik, pemberantasan kemiskinan budaya dan ekonomi dan dukungan dari para pemimpin SCO, sebagai faktor terpenting dalam memerangi terorisme.

Pada masa jabatannya, Rouhani beberapa kali diundang dalam KTT SCO dan Iran menegaskan tentang posisinya didalam SCO. Di sela-sela KTT Organisasi Kerjasama Shanghai, Presiden Rohani mengadakan pertemuan dengan sejumlah pemimpin negara sahabat termasuk, Tiongkok dan Rusia. (IRIB Indonesia, 2014) Hal ini memperlihatkan bahwa kerjasama antara, Iran, Tiongkok dan Rusia akan berlanjut kepada kerjasama yang lebih luas.

Pada tanggal 9 – 10 juli 2015, konferensi tingkat tinggi digelar oleh SCO di Ufa, Rusia. Pada pertemuan *Heads of State SCO* di Ufa membahas tentang agenda – agenda SCO dibawah *Rusia Presidency*, yang dimana ada sekitar 80 program yang dijalani oleh SCO dibawah panduan dari Rusia sepanjang tahun 2014 – 2015. Selain membahas tentang agenda yang telah dijalani oleh SCO selama setahun terakhir, KTT SCO memilih negara yang akan mengkoordinir agenda – agenda SCO selama setahun kedepan, dan membahas tentang aksesi negara baru yang akan menjadi anggota tetap SCO.

Pada KTT ini, pergantian masa jabatan negara Rusia berakhir dan digantikan oleh Uzbekistan atau biasa dikenal dengan *Uzbekistan Presidency*, dengan terpilihnya Uzbekistan sebagai koordinator program SCO selama setahun kedepan, KTT SCO selanjutnya juga akan dilakukan di Uzbekistan. Selain membahas tentang pergantian *presidency*, agenda lainnya adalah melakukan persetujuan untuk melakukan proses akses terhadap anggota tetap baru SCO yaitu India dan Pakistan. SCO sebagai organisasi yang masih terbilang sangat muda mulai melakukan uji coba untuk memperbesar organisasinya. Agenda akses anggota baru SCO tidak hanya berhenti pada India dan Pakistan saja, Iran merupakan salah satu negara yang masuk dalam daftar agenda akses anggota baru SCO.

Perencanaan akses Iran pada KTT SCO di Ufa didukung oleh negara – negara anggota SCO secara konsensus. Oleh karena perundingan P5+1 untuk melepaskan sanksi internasional yang sedang dijalani oleh Iran, SCO melakukan pertimbangan terhadap keputusan untuk melakukan akses Iran kedalam SCO. Dukungan dari negara – negara SCO untuk dilepaskannya sanksi internasional yang dijalani oleh Iran disampaikan pada KTT SCO tahun 2015 ini. Presiden Kazakhstan, Nursultan Nazarbayev, sebagai pembicara pertama pada KTT SCO 2015,

“I'd like to point out that Tehran is a major element in the system of regional and international security, as well as in the system of our trade and economic ties. We hope that Iran's talks with the group of international mediators will end soon with the signing of a comprehensive agreement on Iran's nuclear programme.” (Official Website of Russia's Presidency in The Shanghai Cooperation Organisation 2014 - 2015, 2015)

Tidak hanya Kazakhstan, Tajikistan juga mendukung tentang pelepasan sanksi terhadap Iran dan Tajikistan menyatakan keinginannya untuk melakukan aksesi Iran kedalam *Shanghai Cooperation Organization*

“The SCO is a unique organisation that has proved its worth and has won international respect. Tajikistan wholeheartedly supports the decision to launch the procedure of admitting India and Pakistan into our organisation in keeping with the SCO principle of openness. We hope that the Islamic Republic of Iran will also become a full member of the SCO soon. We also urge the strengthening of the institute of observer countries and welcome the granting of this status to Belarus. We note with satisfaction that new countries have been added to the group of SCO dialogue partners - Azerbaijan, Armenia, Nepal, and Cambodia.” (Official Website of Russia's Presidency in The Shanghai Cooperation Organisation 2014 - 2015, 2015)

Pengajuan Tajikistan tentang aksesi Iran kedalam SCO, dan disambut baik dengan negara – negara anggota SCO pada pertemuan Rouhani dengan pemimpin Rusia dan Tiongkok di sela–sela pertemuan. Disampaikan oleh Sekjen SCO, Dmitry Mezentsev, tentang hail KTT SCO 2015 (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,”*.