

## ALASAN TURKMENISTAN TIDAK BERGABUNG DENGAN SCO (SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION)

Joyo Ajuanoi Simbolon<sup>1</sup>

**Abstract:** *This study aims to analyze the reasons Turkmenistan did not join the SCO. The type of research used is explanative. The data used is the type of secondary data obtained by the author through the results of a literature review both from books, journals, reports, and through internet access which contains relevant data and information related to the research discussed by the author. The results showed that the reason Turkmenistan did not join the SCO was related to the country's permanent neutrality status. In addition, there is the potential for interference with the country's national interests. These potential disturbances occur in three categories of national interests, namely defense interests, economic interests, and world order interests.*

**Keywords:** *Turkmenistan, Shanghai Cooperation Organisation, permanent neutrality, national interest.*

### Pendahuluan

Turkmenistan mendeklarasikan kemerdekaannya dari Uni Soviet pada tanggal 27 Oktober 1991 dan mendapat pengakuan pada tanggal 25 Desember 1991. Setelah merdeka sudah menjadi hal yang wajar bagi suatu negara untuk bergabung dengan organisasi-organisasi internasional. Misalnya Turkmenistan bergabung dengan CIS (Commonwealth Of Independent States) bersama dengan negara-negara pecahan Uni Soviet lainnya pada tahun 1991. Saat negara-negara CIS lain seperti Kazakstan, Kirgiztan, Rusia, Tajikistan, dan Uzbekistan bersama dengan Cina membentuk suatu organisasi regional bernama SCO (Shanghai Cooperation Organisation) pada tahun 2001, Turkmenistan tidak ikut bergabung dalam organisasi tersebut.

Keanggotaan Turkmenistan dalam CIS pun tidak begitu lama, pada tahun 2005 Turkmenistan mengubah status keanggotaannya menjadi associate member dengan alasan CIS lebih mengedepankan kerjasama politik dibanding ekonomi. Hal ini dianggap bertentangan dengan statusnya sebagai negara netral pemanen.

Turkmenistan memperoleh status sebagai negara netral permanen ini setelah mendapat pengakuan dari PBB yang tertuang dalam resolusi Nomor A/RES/50/80A. Dokumen ini menegaskan kewajiban Turkmenistan dan seruan kepada seluruh anggota PBB untuk menghormati dan mendukung status netral negara permanen Turkmenistan. Kewajiban inilah yang menjadi landasan Turkmenistan dalam menjalankan kebijakan luar negerinya.

Turkmenistan mendapatkan kepercayaan dari negara-negara tetangga sehingga tidak terjadi *security dilemma* yang dapat mengganggu kestabilan di kawasan Asia Tengah. Namun di sisi lain status negara netral ini tidak berlaku bagi aktor non-negara seperti militan di Afghanistan yang mengakibatkan perbatasan Turkmenistan dengan Afghanistan

<sup>1</sup> Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. E-mail : joyoajuanoy@gmail.com.

tidak lagi aman, dengan beberapa laporan mengklaim bahwa hingga puluhan tentara Turkmenistan tewas dalam beberapa tahun terakhir karena terlibat baku tembak dengan militan yang beroperasi di Afghanistan utara. Para militan, sebagai aktor non-negara, tidak menghormati status Turkmenistan sebagai negara netral dan mereka tidak punya aliansi kuat yang dapat membantu saat dibutuhkan ([Radio Free Europe Radio Liberty, 2020](#)).

SCO adalah sebuah organisasi antar regional di kawasan Asia Tengah, Asia Selatan, dan Asia Timur. Menurut laman resmi SCO, ada 3 jenis keanggotaan yaitu *full member states*, *observer states*, dan *dialogue partners*. Negara yang termasuk *full member states* adalah Cina, Rusia, Kazakstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan serta India dan Pakistan yang bergabung pada bulan Juni 2017. Selain delapan negara tersebut, SCO juga memiliki empat negara *observer* yaitu Afganistan, Belarusia, Iran dan Mongolia serta enam negara sebagai *dialogue partners* yaitu Azerbaijan, Armenia, Kamboja, Nepal, Turki dan Sri Lanka ([Shanghai Cooperation Organisation, 2022](#)).

Sebelumnya organisasi ini bernama *Shanghai Five* yang berdiri pada tahun 1996 dan beranggotakan Cina, Rusia, Tajikistan, Kazakstan, dan Kyrgyzstan, namun pada tanggal 15 Juni 2001 berubah nama menjadi *Shanghai Cooperation Organisation* setelah Uzbekistan bergabung. Organisasi ini terbentuk untuk memperkuat rasa saling percaya dan bertetangga di antara negara-negara anggota, mempromosikan kerjasama yang efektif dalam politik, perdagangan, ekonomi, penelitian, teknologi dan budaya, serta di bidang pendidikan, energi, transportasi, pariwisata, perlindungan lingkungan, dan bidang lainnya, melakukan upaya bersama untuk memelihara dan menjamin perdamaian, keamanan, dan stabilitas di kawasan, dan bergerak menuju pembentukan tatanan politik dan ekonomi internasional baru yang demokratis, adil, dan rasional ([Shanghai Cooperation Organisation, 2022](#)).

Dalam bidang keamanan, SCO memiliki badan yaitu RATS (Regional Anti-Terrorist Structure) yang berfungsi untuk menanggulangi 3 masalah bersama dalam SCO yang disebut “*three evils*”, yaitu terorisme, separatisme, dan ekstremisme. Jika Turkmenistan bergabung dengan SCO, maka mereka dapat berpartisipasi dalam latihan militer yang dikoordinasikan oleh badan ini serta menerima bantuan terutama dalam menanggulangi aksi militan Afganistan di perbatasan Turkmenistan-Afganistan.

Secara geografis, Turkmenistan dikelilingi oleh negara-negara anggota SCO. Untuk mempermudah terbentuknya integrasi regional, seharusnya Turkmenistan ikut bergabung dalam keanggotaan SCO namun pada kenyataannya Turkmenistan tidak ikut bergabung.

Turkmenistan menjadi satu-satunya negara Asia Tengah yang tidak bergabung dengan SCO. Hal ini menjadi menarik untuk diteliti mengingat bahwa seluruh negara Asia Tengah menjadi anggota dari organisasi ini padahal Turkmenistan merupakan anggota dari Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa atau OSCE (*Organization for Security and Co-operation in Europe*) yaitu kerjasama multinasional yang memiliki pendekatan keamanan komprehensif yang mencakup aspek politik-militer, ekonomi dan lingkungan, dan kemanusiaan. Oleh karena itu, resolusi ini membahas berbagai masalah terkait keamanan, termasuk pengendalian senjata, langkah-langkah pembangunan kepercayaan dan keamanan, hak asasi manusia, minoritas nasional, demokratisasi, strategi kepolisian, kontra-terorisme dan kegiatan ekonomi dan lingkungan. Semua negara peserta yang berjumlah 57 negara memiliki status yang sama, dan keputusan diambil melalui konsensus atas dasar politik, tetapi tidak mengikat secara hukum ([Organization for Security and Co-Operation in Europe, 2014](#)).

## Kerangka Teori

### Konsep Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional didefinisikan tidak sama oleh beberapa ahli. Menurut Vernon Von Dyke kepentingan nasional adalah sesuatu yang negara ingin capai dan lindungi dalam hubungannya dengan negara lain, yang berarti keinginan dari negara-negara berdaulat. Sementara Morgenthau mendefinisikan kepentingan nasional sebagai kemampuan negara untuk melindungi dan mempertahankan identitas fisik, politik, dan kultur dari gangguan negara lain (Chaitraprasad, 2021).

Dalam hal ini penulis menggunakan konsep kepentingan nasional oleh Donald Nuechterlein. Menurut Nuechterlein, secara sederhana kepentingan nasional didefinisikan sebagai sekumpulan kebutuhan dan keinginan yang ingin dicapai oleh suatu negara berdaulat dalam hubungannya dengan negara berdaulat lainnya dengan mempertimbangkan faktor eksternal dimana negara itu berada. Kepentingan nasional yang dimaksud adalah kepentingan secara keseluruhan bukan kepentingan kelompok, birokrasi atau organisasi politik. Nuechterlein mengklasifikasikan kepentingan nasional menjadi 4 konsep dasar, yaitu (Donald E. Nuechterlein, 1976):

1. *Defense Interest*: “The protection in the nation state and citizen from the threat of physical violence by another country and or protection from an externality inspired threat to national political system”. Kepentingan pertahanan didefinisikan sebagai perlindungan terhadap negara-bangsa serta warga negara dari ancaman kekerasan fisik negara lain dan atau hal lain yang mengancam sistem politik nasional.

2. *Economic Interest*: “Enhancement of national interest economic well-being in relation with other countries”. Kepentingan ekonomi didefinisikan sebagai adanya tambahan nilai ekonomi dalam hubungan dengan negara lain dimana hubungan perdagangan akan mendapatkan keuntungan.

3. *World-Order Interest*: “The maintenance of an international politic and economy system in with us citizen and operate peacefully outside their own borders”. Kepentingan tatanan dunia didefinisikan sebagai adanya jaminan pemeliharaan terhadap sistem politik dan ekonomi internasional dimana suatu warga negara dapat merasakan keamanan meski berada di luar batas negaranya.

4. *Ideological Interest*: “The protection and furtherance of set values with the citizen of a nation state and believe to be universality good”. Kepentingan ideologi didefinisikan sebagai perlindungan dan pemajuan suatu nilai yang warga negara percaya baik secara universal.

Kepentingan nasional merupakan suatu hal yang wajib dijaga keberlangsungannya dalam setiap negara, sehingga terkadang suatu negara perlu mewaspadaai setiap potensi gangguan atau ancaman. Ancaman didefinisikan sebagai situasi di mana satu agen atau kelompok memiliki kemampuan atau niat untuk menimbulkan konsekuensi negatif pada agen atau kelompok lain. Ancaman bersifat probabilitas karena mereka mungkin akan terjadi atau tidak akan terjadi (David L. Rosseau, 2007).

Dari keempat kategori kepentingan nasional yang diklasifikasikan oleh Donald E. Nuechterlein, penulis menggunakan 3 konsep yaitu kepentingan pertahanan, kepentingan ekonomi, dan kepentingan tata internasional. Ketiga konsep dasar ini menjadi penentu kebijakan luar negeri Turkmenistan untuk tidak bergabung dengan SCO.

### **Konsep *Permanent Neutrality***

Konsep *permanent neutrality* merupakan salah satu jenis konsep netralitas. Istilah netralitas dievaluasi sebagian besar dalam bentuk status hukum dan konsep hukum internasional, untuk menunjuk negara-negara yang "bebas bersekutu", yaitu, memiliki hubungan yang sama dengan semua negara (I. D Delupis, 2020). Netralitas dalam pendekatan tradisional biasanya membutuhkan situasi perang untuk menyatakan suatu negara netral, dalam politik internasional saat ini istilah ini juga dinilai dalam konteks negara-negara yang mengadopsi netralitas di masa damai (Alan T. Leonhard, 1988).

Setelah memperoleh status negara netral, suatu negara memiliki beberapa kewajiban, khususnya, non-aksesi ke aliansi politik, ekonomi, militer, dan blok. Penolakan senjata pemusnah massal, kepatuhan terhadap nilai-nilai universal, memastikan stabilitas di dalam negeri, memiliki hubungan yang setara dengan semua negara di dunia dan mengembangkan kerjasama yang erat dengan organisasi kemanusiaan internasional (Efraim Karsh, 2011).

Menurut Efraim Karsh status negara netral cocok untuk negara kecil maupun negara besar. Bagi negara besar status netral dapat menghindari negara dari suatu masalah yang dapat mengarah pada peperangan. Sementara negara kecil mampu menghindar dari peperangan yang meningkatkan ketegangan diantara negara-negara kecil (Efraim Karsh, 2011). Netralitas memiliki 2 tipe yaitu :

#### **A. Netralitas sementara (Temporary Neutrality)**

Menurut Paul Seger, netralitas sementara adalah salah satu jenis kebijakan luar negeri dimana suatu negara telah memilih dan menyatakan dengan kehendaknya sendiri terhadap suatu konflik atau perang, dengan catatan negara ini dapat mengubah sikap sewaktu-waktu (Paul Seger, 2014).

Jenis netralitas ini memiliki aturan tertentu untuk negara yang menyatakan diri netral dalam perang yaitu tidak memberi bantuan atau dukungan ekonomi atau militer kepada negara-negara yang terlibat dalam perang. Walaupun sudah menyatakan diri sebagai negara netral pada suatu perang berdasarkan kehendak suatu negara, negara ini kemudian dapat bergabung dalam perang dengan meninggalkan status netralnya dengan pernyataan sepihak (Paul Seger, 2014).

#### **B. Netralitas Permanen (Permanent Neutrality)**

Efraim Karsh mendefinisikan netralitas permanen sebagai kebijakan yang konsisten nonblok di masa damai, yang secara terang-terangan ditujukan untuk mempersiapkan landasan netralitas jika terjadi perang (Efraim Karsh, 2011).

Untuk mendapatkan status ini suatu negara pertama kali menyatakan diri sebagai negara netral permanen, kemudian diterima oleh negara lain dengan perjanjian resmi dan kesepakatan bersama untuk mempertahankan status ini. Ketika sudah mendapatkan status ini secara resmi, negara tersebut wajib memenuhi seluruh aturan yang relevan dengan status ini. Netralitas ini berbeda dengan netralitas sementara yang bisa secara sepihak mengubah statusnya. Negara netral permanen setuju untuk mematuhi aturan internasional dan aturan tertentu yang dibuat secara spesifik, misalnya, ikut campur dalam konflik apa pun, meskipun itu konflik di negara tetangga, namun kerjasama ekonomi dengan negara lain tetap dapat dibangun.

Ketika suatu negara netral permanen ingin melepaskan statusnya, negara tersebut perlu mendapatkan persetujuan dengan negara lain hal ini menyebabkan pembatasan kekuasaan bagi suatu negara merdeka. Paul Seger menyatakan negara netral permanen kekurangan beberapa hak seperti memulai perang, ikut bergabung dalam perang,

menjamin kenetralan permanen negara lain, dan membuat perjanjian aliansi militer (Efraim Karsh, 2011).

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe eksplanatif yaitu penulis menjelaskan alasan Turkmenistan tidak bergabung dengan SCO. Jenis data yang dimuat dalam penelitian ini adalah data sekunder dan teknik pengumpulan data menggunakan telaah pustaka (*library research*) yang bersumber dari berbagai referensi buku, *e-book*, jurnal hingga situs internet.

### Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan konsep kepentingan nasional yang dijelaskan oleh Donald Nuechterlein yang mengkategorikan kepentingan nasional menjadi 4 kategori yaitu kepentingan pertahanan, kepentingan ekonomi, kepentingan tatanan dunia, dan kepentingan ideologi. Untuk kepentingan ideologi, penulis tidak menemukan suatu hal yang khas yang menimbulkan perbedaan mencolok dengan negara lain yang bisa mengganggu keberlangsungan ideologi tersebut jika Turkmenistan bergabung dengan SCO.

#### A. Kepentingan Pertahanan

Alasan Turkmenistan tidak bergabung dengan SCO terkait dengan kepentingan pertahanan adalah keberadaan negara Rusia sebagai salah satu pendiri sekaligus negara yang berpengaruh dalam SCO. Rusia dan Turkmenistan dulunya merupakan bagian dari Uni Soviet. Setelah bubarnya Uni Soviet, kedua negara ini memiliki identitas yang berbeda, Rusia sebagai pewaris utama Uni Soviet dan Turkmenistan dengan identitas barunya.

Pada awal kemerdekaanya, di bawah pemerintahan Saparmurat Niyazov, Turkmenistan melakukan pembentukan identitas yang berbeda dengan Uni Soviet. Identitas yang dibentuk adalah identitas sebagai bangsa Turkmen yang beragama Islam dan berbahasa Turkmen, Identitas ini berasal dari budaya bangsa Turkmen sebelum dikuasai oleh kekaisaran Rusia. Identitas ini jelas bertentangan dengan identitas yang dibentuk Rusia sebagai pewaris utama Uni Soviet.

Saparmurat Niyazov juga mengingatkan masyarakat akan masa kelam saat menjadi bagian dari Uni Soviet, hal ini dibuktikan dengan pembangunan masjid dan museum di wilayah Geok Tepe untuk memperingati Battle of Geok Tepe yaitu perang antara kekaisaran Rusia dengan suku Tekke saat Rusia berupaya untuk menguasai wilayah Asia Tengah pada abad ke-18. Selain itu Saparmurat Niyazov juga mengingatkan bahwa selama Turkmenistan menjadi bagian dari Uni Soviet, penggunaan bahasa Rusia menjadi wajib yang membuat mereka telah melupakan aksen, agama, tradisi, dan nilai-nilai bangsa Turkmen. Pernyataan ini ditulis Niyazov sebagai berikut,

*We sometimes come across people today who say that we were better off during the Soviet era. My dear Türkmen! Don't be mistaken! . . . You almost lost your native tongue during the Soviet era. You were not admitted to schools and you could not find employment if you did not know Russian. You forgot about your religion, tradition and values. You lagged economically. Our nation lived under terrible conditions in villages and towns. It is essential that our old tell the young about this (Nyýazow, 2002).*

Salah satu pengaruh Rusia yang tampak dalam SCO adalah bahasa resminya. Menurut *SCO Charter* pasal 20, bahasa resmi SCO adalah bahasa Rusia dan Cina. Selain itu pengaruh ini juga tampak dari kerjasama SCO dengan CSTO, yaitu sebuah Pakta pertahanan yang dibentuk oleh Rusia dan bermarkas di Moskow, Rusia. Pakta pertahanan ini memiliki perjanjian pertahanan kolektif yaitu jika salah satu negara anggota menjadi sasaran agresi oleh negara atau kelompok negara mana pun, maka ini akan dianggap sebagai agresi terhadap semua negara anggota. Oleh sebab itu, negara anggota lainnya akan memberikan bantuan, termasuk bantuan militer. Pada tahun 2001, SCO dan CSTO mengadakan latihan militer bersama yang dinamai Zapad-2021. Latihan tersebut berlangsung dari tanggal 9 September sampai dengan 16 September yang melibatkan 200.000 personel ([Russian News Agency, 2021](#)).

Selain SCO, Turkmenistan juga konsisten tidak bergabung dengan organisasi lain yang dibentuk oleh Rusia dan Rusia juga memiliki pengaruh besar dalam organisasi tersebut, contohnya adalah EAEU (*Eurasian Economic Union*), yaitu sebuah organisasi internasional untuk mewujudkan integrasi ekonomi regional yang menyediakan pergerakan bebas barang, jasa, modal, dan tenaga kerja.

### **B. Kepentingan Ekonomi**

Alasan Turkmenistan tidak bergabung dengan SCO yang termasuk dalam kepentingan ekonomi adalah aktivitas perdagangan gas alam. Turkmenistan merupakan salah satu negara yang memiliki cadangan gas alam terbesar di dunia. Menurut data dari United States Energy Information Administration, Turkmenistan menempati peringkat ke-5 sebagai negara yang memiliki cadangan gas alam terbesar di dunia.

Sebagai negara yang memiliki cadangan gas alam yang besar, Turkmenistan juga bergantung pada ekspor produk ini. Menurut data dari Observatory of Economic Complexity, total ekspor Turkmenistan pada tahun 2020 sebesar \$6,94 Miliar dan 76,5% dari total tersebut berasal dari ekspor gas alam. Tujuan utama ekspor gas alam Turkmenistan adalah Rusia dan Cina, Sementara negara-negara Eropa dan India adalah suatu potensi pasar yang menjanjikan namun sangat sulit untuk terwujud terutama untuk negara-negara Eropa ([oec.world, 2020](#)).

Rusia dan Cina merupakan dua negara tujuan utama ekspor gas alam Turkmenistan. Pada awalnya, Rusia merupakan satu-satunya tujuan ekspor gas tersebut. Gas alam Turkmenistan diekspor ke Rusia melalui pipa gas CAC (Central Asia-Center). Pipa ini dibangun pada tahun 1960-1988 saat seluruh negara Asia Tengah masih menjadi bagian dari Uni Soviet.

Rusia tetap melakukan pembelian terhadap gas alam negara-negara Asia Tengah walaupun data menunjukkan bahwa Rusia merupakan negara yang memiliki cadangan gas alam terbesar di dunia. Hal ini dikarenakan Rusia mampu menjualnya kembali ke negara-negara Eropa dengan harga yang lebih tinggi. Sebagai gambaran, pada tahun 2017 perusahaan milik Rusia yang bergerak di bidang energi, Gazprom menandatangani kontrak pembelian gas alam dari Uzbekistan sebanyak 4 miliar meter kubik per tahun selama 5 tahun. Harga yang dibayarkan Rusia untuk kontrak tersebut senilai \$2.5 miliar, yang berarti harga belinya \$125 per 1.000 meter kubik. Sementara Rusia menjual gas alam ke Italia seharga \$200 per 1.000 meter kubik pada tahun 2017 dan naik lagi menjadi \$230 pada tahun 2018. Walaupun demikian, negara Asia Tengah tersebut tidak punya pilihan karena wilayah mereka yang terkurung oleh daratan ([Centralasianews.com, 2018](#)).

Selain Rusia, Turkmenistan juga melakukan ekspor gas alam ke Cina. Kesepakatan ekspor ini ditandatangani oleh Presiden Niyazov tepat seminggu sebelum kematiannya.

Proyek tetap dilanjutkan pada masa Presiden Gurbanguly yang memulai pembangunan TAGP (Trans-Asia Gas Pipeline) pada tahun 2007 dan ekspor gas alam dimulai pada bulan Desember 2009 ke Cina. Pada saat itu, harga global gas alam sedang menurun dan Rusia bernegosiasi dengan Turkmenistan, Kazakstan, dan Uzbekistan tentang penurunan harga yang telah disepakati sebelumnya. Turkmenistan menolak negosiasi ini sementara kedua negara lainnya menerimanya. Pada tahun itu juga, tepatnya pada tanggal 9 April terjadi ledakan pipa yang menghubungkan Turkmenistan dengan Rusia. Peristiwa ini benar-benar memutuskan ekspor gas alam Turkmenistan ke Rusia.

Setelah kejadian ledakan pipa gas Turkmenistan-Rusia, pada saat konferensi energi internasional 24 April 2009, Presiden Gurbanguly mendeklarasikan bahwa Turkmenistan terbuka untuk melakukan ekspor ke negara maupun kawasan lain, secara khusus untuk Eropa. Pembukaan rute baru akan membawa kestabilan ekonomi global. Hal ini ditegaskan dalam pernyataan berikut ini.

*Today we are looking for conditions to diversify energy routes and the inclusion of new countries and region. Turkmenistan must create a new system of relations with Europe. In the current situation, the diversification of energy routes could help to stabilize the global economy. it is normal and absolutely justified for any energy producer country wishing to maintain its economic and energy security to assert its national interest. Energy security has been the cornerstone of the foreign economic strategy of Turkmenistan.*  
(Berdhimukhamedov:2009)

Potensi ekspor gas alam dari Turkmenistan ke negara-negara Eropa akan diwujudkan dalam proyek pembangunan TCP (Trans-Caspian Pipeline). Proyek ini rencananya akan menyalurkan gas alam dari Turkmenistan ke Azerbaijan melalui pipa yang akan dibangun melalui Laut Kaspia kemudian ke Eropa. Proyek ini melibatkan banyak negara, Turkmenistan sebagai sumber gas alam dan negara-negara Asia Tengah lainnya yang berpotensi untuk bergabung di kemudian hari. Untuk negara transit melibatkan Azerbaijan, Armenia, Georgia, Turki, dan Ukraina. Proyek ini ditentang oleh Rusia dan Iran dengan alasan bahwa proyek ini menimbulkan kerusakan lingkungan.

Selain Eropa, India merupakan salah satu potensi pasar bagi gas alam Turkmenistan. Untuk mewujudkan ekspor ini, dibangun pipa gas dari Turkmenistan ke India melalui Afganistan dan Pakistan. Proyek ini bernama TAPI (Turkmenistan–Afghanistan–Pakistan–India). Setelah terjadi banyak halangan dan penundaan akhirnya pipa gas ini mulai dibangun sejak tahun 2018. Hambatan yang dimaksud adalah ketidakstabilan politik di wilayah Afganistan.

Keberhasilan Turkmenistan untuk menjalin hubungan ekspor yang baru dengan Cina dan India membantu mereka dari ketergantungan ekspor terhadap Rusia. Tanpa harus bergabung dengan SCO, Turkmenistan mampu menemukan tujuan ekspor yang baru yaitu Cina dan India yang merupakan anggota SCO.

Jika Turkmenistan bergabung dengan SCO, ada potensi kepentingan diversifikasi tujuan ekspor ini terganggu, khususnya untuk proyek TCP karena Rusia merupakan pihak yang paling dirugikan jika itu dapat terwujud. Selama ini Rusia merupakan penyuplai utama gas di negara-negara Eropa dan ini merupakan salah satu kekuatan besar Rusia dalam menjalankan kebijakan luar negerinya.

### **C. Kepentingan Tatanan Dunia**

Alasan Turkmenistan tidak bergabung dengan SCO dalam kategori ini adalah keinginan Turkmenistan untuk tetap mempertahankan statusnya sebagai negara netral permanen dan berperan aktif dalam menjaga kestabilan di kawasan. Status netral

permanen ini memberi rasa percaya bagi negara lain bahwa Turkmenistan tidak akan memberi ancaman bagi negaranya.

Hal ini dibuktikan dengan kepercayaan dari pihak yang berkonflik di Afganistan dan Tajikistan yang menjadikan Turkmenistan sebagai tuan rumah dan mediator. Konflik internal di Afganistan terjadi antara pemerintah Afganistan dan Taliban, sementara di Tajikistan konflik yang terjadi antara pemerintah dan oposisi. Konflik ini didasari atas ketidakpuasan oposisi yaitu kelompok Islam yang menolak pemerintahan Tajikistan yang ingin meneruskan ideologi komunis dari Uni Soviet.

Konflik internal Tajikistan ini merupakan contoh dari bibit-bibit konflik yang muncul bagi negara-negara Asia Tengah yang baru merdeka setelah bubarnya Uni Soviet. Selain karena konflik ideologi, juga masalah perbatasan. Hal inilah yang menjadi alasan Cina untuk menginisiasi forum Shanghai Five yaitu untuk menghindari konflik dengan negara yang berbatasan langsung dengan Cina. Turkmenistan tidak masuk dalam forum ini karena memang Turkmenistan tidak memiliki wilayah yang berbatasan langsung dengan Cina, begitu juga dengan Uzbekistan. Namun kedua negara ini mengambil langkah yang berbedanya, Turkmenistan menjadi negara permanent neutrality sementara Uzbekistan akhirnya bergabung dengan *Shanghai Five* yang berubah menjadi SCO.

Sebenarnya batas wilayah antar negara-negara Asia Tengah ini sudah terbentuk sejak masa Uni Soviet. Namun setelah kemerdekaannya, bibit konflik perbatasan ini muncul karena mereka sudah tidak berada dalam satu kesatuan yaitu Uni Soviet. Sebagai contoh terjadi perdebatan soal penggunaan air sungai Amu Darya antara Uzbekistan dan Turkmenistan karena kedua negara ini memiliki perbatasan di wilayah sungai ini. Namun negosiasi pembagian penggunaan sungai ini berjalan lancar dan tidak terjadi konflik yang berarti.

Turkmenistan cukup berhasil untuk meredam segala potensi konflik yang terjadi di negaranya. Hal ini terjadi karena beberapa kebijakan Saparmurat Niyazov, seperti menciptakan identitas bersama sebagai bangsa Turkmen, bukan identitas kesukuan dan mendeklarasikan negaranya sebagai negara netral permanen pada tahun 1995 dan mendapatkan verifikasi dalam majelis umum PBB. Turkmenistan merupakan negara pertama dan satu-satunya negara yang mendapatkan verifikasi sebagai negara netral permanen dari PBB. Deklarasi ini tentu menciptakan kepercayaan bagi negara-negara kawasan untuk Turkmenistan.

Selain pengakuan tersebut, Turkmenistan juga dipercaya sebagai pusat pencegahan konflik di Asia Tengah oleh PBB. Pada tahun 2007 dibentuk UNRCCA (*United Nations Regional Center for Preventive Diplomacy for Central Asia*) yaitu sebuah misi politik khusus PBB yang bertugas untuk mengidentifikasi dan mengatasi ancaman yang ada dan berpotensi yang mengganggu stabilitas regional. PBB memilih Turkmenistan sebagai lokasi pusat program ini padahal Turkmenistan merupakan satu-satunya negara di Asia Tengah yang tidak bergabung dengan SCO menunjukkan kepercayaan dunia internasional untuk Turkmenistan sebagai aktor dalam menjaga perdamaian.

Selain potensi gangguan terhadap kepentingan nasionalnya, status *permanent neutrality* yang dimiliki Turkmenistan juga menjadi alasan tidak bergabungnya Turkmenistan dengan SCO. Status permanent neutrality bersama dengan kebijakan domestik merupakan pedoman Turkmenistan dalam menjalankan kebijakan luar negerinya. Kebijakan ini merupakan sebuah doktrin yang dibentuk oleh Presiden pertama Turkmenistan, Saparmurat Niyazov dan pertama kali diperkenalkan dalam pertemuan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan di konferensi OSCE pada tahun 1992, saat itu



Niyazov menyatakan bahwa Turkmenistan netral dalam hal politik dan terbuka dalam hal ekonomi.

Pada tanggal 15 Maret 1995, pada pertemuan ketiga Kepala Negara anggota ECO (*Economic Cooperation Organisation*) di Islamabad, Pakistan, Presiden Niyazov membuat deklarasi yang menekankan bahwa Turkmenistan secara konstitusional menerima semua kewajiban sebagai negara netral dan siap untuk bertindak sebagai pusat perdamaian di kawasan itu sesuai jaminan internasional. Setelahnya Turkmenistan juga bergabung dalam Gerakan Non-Blok atau NAM (*Non-Aligned Movement*) pada tanggal 20 Oktober 1995. Selain menerima Turkmenistan sebagai anggota yang ke-114 negara anggota yang lain juga mendukung Gerakan netral yang dilakukan Turkmenistan.

Sebagai puncak dari pengakuan internasional terhadap deklarasi permanent neutrality Turkmenistan tersebut, PBB mengeluarkan resolusi nomor A/RES/50/80A pada tanggal 12 Desember 1995. Resolusi ini berisi sambutan terhadap deklarasi Turkmenistan dan perhatian terhadap dukungan dari OSCE dan NAM. Selain itu PBB juga membuat pengakuan serta dukungan terhadap status permanent neutrality Turkmenistan dan juga seruan kepada seluruh anggota PBB untuk menghormati dan mendukung status Turkmenistan tersebut dan juga menghormati kemerdekaan, kedaulatan, dan keutuhan wilayahnya. Dukungan dan seruan tersebut tertulis pada halaman kedua dengan redaksi sebagai berikut.

1. *Recognizes and supports the status of permanent neutrality declared by Turkmenistan;*

2. *Calls upon States Members of the United Nations to respect and support this status of Turkmenistan and also to respect its independence, sovereignty and territorial integrity. (Resolusi PBB A/RES/50/80A: 1995).*

Segala bentuk upaya Turkmenistan ini dalam memperkenalkan dan memverifikasi status tersebut ke berbagai organisasi internasional sesuai dengan pernyataan Efram Karsh bahwa status negara permanent neutrality merupakan status yang wajib mendapatkan verifikasi atau persetujuan dari negara lain atau organisasi internasional. Turkmenistan sebagai negara yang sudah menerima status tersebut tentu sudah melewati proses tersebut.

Efram Karsh juga menyatakan bahwa negara permanent neutrality harus tetap konsisten dalam menjaga netralitasnya. Untuk kasus Turkmenistan, konsistensi ini terbukti dalam resolusi PBB yang muncul di tahun-tahun berikutnya. Sebagai contoh resolusi nomor A/RES/69/285 pada tahun 2015 dan A/RES/71/275 pada tahun 2017. Resolusi A/RES/69/285 berisikan tentang pengakuan dan penghargaan akan kontribusi Turkmenistan sebagai negara netral. Kontribusi yang dimaksud adalah kesediaan Turkmenistan untuk menjadi tuan rumah dalam menyelesaikan konflik internal Tajikistan pada tahun 1996 dan 1997 serta penyelesaian konflik Afghanistan pada tahun 1997.

Resolusi PBB A/RES/71/275 pada tahun 2017 merupakan suatu kebanggaan bagi pemerintah dan masyarakat Turkmenistan karena resolusi tersebut menetapkan tanggal 12 Desember sebagai *International Day of Neutrality*. Tanggal tersebut sebelumnya sudah menjadi hari besar bagi Turkmenistan sejak tahun 1995.

Untuk mempertahankan status permanent neutrality ini, tidak ada batasan-batasan yang spesifik terkait kewajiban negara tersebut karena bagaimanapun negara yang mendeklarasikan diri sebagai Negara *permanent neutrality* merupakan negara yang berdaulat yang memiliki hak untuk menentukan arah kebijakan luar negerinya. Dalam konstitusi Turkmenistan satu-satunya yang spesifik menyebutkan kewajiban

Turkmenistan terkait status permanent neutrality adalah pasal 9 yang tertulis sebagai berikut.

*Turkmenistan, being a full subject of the global community, shall adhere in its foreign policy to the principles of permanent neutrality, non-interference in the internal affairs of other countries, refrain from the use of force and participation in military blocs and alliances, promote peaceful, friendly and mutually beneficial relations with countries in the region and all states of the world.*

*Turkmenistan shall recognize the priority of the universally accepted norms of international law* (Konstitusi Turkmenistan, 2016).

Dari pasal tersebut diketahui bahwa kewajiban Turkmenistan adalah tidak melakukan intervensi urusan internal negara lain, menahan diri dari penggunaan kekuatan militer dan bergabung dengan aliansi militer, mempromosikan hubungan yang damai, bersahabat, dan saling menguntungkan dengan negara di kawasan dan negara-negara di seluruh dunia.

Salah satu karakteristik negara netral menurut Boris Shikhmuradov adalah bahwa Turkmenistan tidak memiliki pangkalan militer dan unit militer negara asing, blok atau aliansi di wilayahnya. Turkmenistan juga tidak bergabung dengan aliansi militer dan organisasi politis (*military and political unions*) dengan fungsi pengaturan yang ketat (Boris Shikhmuradov, 1997).

Sesuai dengan konstitusi pasal 9 Turkmenistan dan karakteristik negara netral menurut Boris Shikhmuradov yang berkaitan dengan nonpartisipasi Turkmenistan dengan aliansi militer dan organisasi politis. Maka perlu ditinjau interpretasi Turkmenistan terhadap SCO itu sendiri.

Dalam SCO Charter sendiri tidak terdapat aturan pertahanan kolektif seperti yang dimiliki oleh NATO dan CSTO. Aturan tersebut merupakan ciri khas suatu organisasi dikatakan sebagai aliansi militer. Walaupun SCO tidak memiliki perjanjian pertahanan kolektif, namun SCO memiliki potensi untuk membentuk aliansi militer. Hal ini dapat terlihat dari pembentukan suatu badan yang berfungsi untuk mengatasi masalah teroris, ekstremis, dan separatis. Badan tersebut adalah RATS (Regional Anti-Terrorism Structure).

Sampai pada tahun 2018 saja, SCO sudah melakukan latihan militer untuk mengatasi terorisme dengan total sebanyak 24 kali, delapan diantaranya adalah latihan yang melibatkan Angkatan Laut, dan dua diantaranya adalah latihan anti cyber-terrorism. Cina dan Rusia merupakan negara yang paling sering menjadi tuan rumah dengan catatan masing-masing sebanyak 14 dan 8 kali (scio.gov.cn, 2018). Walaupun dalam kerangka pemberantasan terorisme, namun perlu diingat bahwa dalam sejarah abad ke-21 sudah pernah terjadi negara yang menginvasi negara lain karena alasan terorisme. Peristiwa tersebut adalah saat Amerika Serikat menginvasi Afghanistan pada tahun 2003.

Selain itu SCO juga memiliki citra sebagai organisasi politis yang bertujuan untuk mengurangi pengaruh Barat di kawasan Asia Tengah. Hal ini dibuktikan dengan penolakan terhadap permohonan Amerika Serikat untuk menjadi observer dalam SCO pada tahun 2005 dan malah menerima Iran yang pada saat itu sedang menerima kecaman internasional terkait program nuklirnya.

Hal ini lah yang menjadi perbedaan utama OSCE dan SCO sebagai suatu organisasi. Selain karena Turkmenistan sudah menjadi bagian dari organisasi ini sebelum mendeklarasikan diri sebagai negara permanent neutrality dan juga organisasi ini berperan dalam proses Turkmenistan mendapatkan status tersebut dari PBB tahun 1995, OSCE juga merupakan organisasi yang mengambil keputusan melalui konsensus namun tidak mengikat secara hukum. Organisasi ini bertujuan untuk membentuk forum komunikasi antara antara negara-negara Barat dan Timur setelah berakhirnya perang dingin.

### **Kesimpulan**

Alasan Turkmenistan tidak bergabung dengan SCO dipengaruhi oleh dua faktor yaitu status permanent neutrality yang dimiliki negara tersebut dan adanya hambatan dan potensi gangguan terhadap kepentingan nasionalnya. Adapun hambatan dan potensi gangguan kepentingan nasional yang dapat diidentifikasi oleh penulis menggunakan konsep kepentingan nasional yang dikemukakan oleh Nuechterlein adalah kepentingan pertahanan, kepentingan ekonomi, dan kepentingan tatanan dunia.

Dalam kepentingan pertahanan, Turkmenistan berupaya untuk mengurangi pengaruh Rusia. Kepentingan ini berpotensi terganggu karena dalam keanggotaan SCO, Rusia memiliki pengaruh yang terlihat dalam penggunaan bahasa resmi SCO yaitu bahasa Rusia dan Cina. Selain itu SCO juga menjalin kerjasama dengan CSTO yaitu suatu Pakta Pertahanan yang dibuat oleh Rusia.

Dalam kepentingan ekonomi, Turkmenistan berupaya untuk memperbanyak tujuan ekspor gas alamnya. Gas alam merupakan komoditas ekspor utama Turkmenistan. Kepentingan ini berpotensi terganggu karena Rusia merupakan tujuan utama ekspor gas alam Turkmenistan sampai pada tahun 2009, namun kesepakatan dagang ini kurang menguntungkan, jika bergabung dengan SCO maka kerjasama ekspor gas alam ke Rusia itu berpotensi terjadi kembali. Selain itu Turkmenistan juga berpotensi untuk melakukan ekspor gas alam ke Eropa. Bersama dengan Azerbaijan, Turkmenistan berupaya untuk mewujudkan proyek ini. Negara-negara SCO yang sebelumnya merupakan tujuan utama ekspor gas alam Turkmenistan ini tentu menolak proyek ini.

Dalam kepentingan tatanan dunia terkait dengan keinginan Turkmenistan untuk mempertahankan status permanent neutrality yang dimilikinya. Status ini telah memberi keuntungan bagi Turkmenistan berupa kepercayaan negara-negara lain dan dunia internasional. Hal ini dibuktikan dengan posisi Turkmenistan sebagai tuan rumah dan mediator dalam penyelesaian konflik internal di Tajikistan dan Afganistan. Selain itu PBB juga menempatkan kantor pusat UNRCCA di Asghabat, Turkmenistan. Keanggotaan SCO berpotensi menjadi gangguan terhadap kepentingan nasional Turkmenistan ini.

Selanjutnya penulis menemukan beberapa faktor yang dapat mengganggu status permanent neutrality milik Turkmenistan. Yaitu adanya potensi dalam SCO menjadi aliansi militer dan adanya pandangan SCO sebagai organisasi politis. Potensi tersebut muncul atas fokus SCO itu sendiri dalam pemberantasan terorisme, ekstremisme, dan separatisme yang tentunya membutuhkan kerjasama militer.

**Daftar Pustaka**

- Central Asia News. 2018. "Russia's self-serving energy deals in Central Asia reek of exploitation". diakses dari [https://central.asia-news.com/en\\_GB/articles/cnmi\\_ca/features/2018/11/05/feature-01](https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2018/11/05/feature-01)
- Central Asian Bureau for Analytical Reporting. 2019. "Turkmen Paradox: De Jure – There Is No Russian Language, De Facto – It Is Necessary", diakses dari <https://cabar.asia/en/turkmen-paradox-de-jure-there-is-no-russian-language-de-facto-it-is-necessary>.
- Chaitraprasad. 2021. "Political Science VI: International Relations and Organisation". Bengaluru: K.L.E Society's Law College.
- Delupis I.D. 2020. "The Law of War". Cambridge: Cambridge University Press
- Demirel, Godze. 2019. "Permanent Neutrality Policy of Turkmenistan: A Comparative Analysis of Turkmenbashi and Berdhimammedov Eras", Ankara: Middle East Technical University.
- Karsh, Efraim. 2011. "Neutrality and Small States". New York: Routledge.
- Leonhard, Alan T. 1988. "Neutrality: Changing Concepts and Practices", Editor: N. Mercurio. New York: University Press of America
- Nuechterlein, Donald E. 1976. "*National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making*". Cambridge: *British Journal of International Studies*.
- Nuechterlein, Donald. E. 1979. "National Interest A New Approach", *Orbis*, Vol. 23 No. 1 (Spring).
- Organization for Security and Co-Operation in Europe. 2014. "Who We Are". diakses dari <https://www.osce.org/whatistheosce>.
- Radio Free Europe Radio Liberty. 2020. "25 Years Later, Turkmenistan Reaps Zero Benefits From 'Positive Neutrality'". diakses dari <https://www.rferl.org/a/turkmenistan-neutrality-25-years-no-benefits-qishloq-ovozi/30995903.html>.
- Rosseau, L.David. 2007. "Identity, Power and Threat Perception A Cross-National Experimental Study". New York: Department of Political Science University at Albany. Vol 51. No 5
- Russian News Agency. 2021. "About 2,000 troops from CSTO, SCO blocs to participate in Zapad-2021 strategic drills". diakses dari <https://tass.com/defense/1333035>.
- Shanghai Cooperation Organisatio. 2022. "The Shanghai Cooperation Organisation". diakses dari [http://eng.sectsc.org/about\\_sco/](http://eng.sectsc.org/about_sco/).
- The State Council Information Office The People's Republic of China. 2018. "A quick guide to SCO and its military cooperation". diakses dari [http://english.scio.gov.cn/infographics/2018-06/05/content\\_51673238.htm](http://english.scio.gov.cn/infographics/2018-06/05/content_51673238.htm).