

Bab I

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini menjelaskan faktor-faktor yang membuat Amerika Serikat (AS) belum mengaksesi United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)¹, kendati UNCLOS mengatur landas kontinen ekstensi (LKE) serta digunakan oleh Kanada dan Rusia untuk mengklaim rute pelayaran Northwest Passage (NWP) dan Northern Sea Route (NSR) sebagai perairan pedalaman²(*internal waters*)– suatu sikap yang ditentang oleh AS di Arktika³. Pada dasarnya, AS menjadi negara Arktika sejak tahun 1867 ketika negara tersebut membeli Alaska dari Rusia. Keputusan untuk membeli Alaska merupakan usulan Menteri Luar Negeri AS saat itu, William H. Seward, yang tertarik memperluas batas-batas negara sebagai bagian dari skema besarnya untuk mengubah AS menjadi kekuatan global (Nilsson, 2018). Meskipun pembelian Alaska sempat menuai kritik dalam masyarakat AS, tetapi saat ini pemanasan global yang berdampak pada mencairnya es dan dibarengi dengan kemajuan teknologi menjadikan

¹ Istilah aksesasi merujuk pada tindakan suatu negara yang menerima tawaran atau kesempatan untuk menjadi pihak dalam suatu perjanjian internasional yang telah dinegosiasikan dan ditandatangani oleh negara lain. Aksesasi berbeda dengan ratifikasi sebab ratifikasi merujuk pada tindakan internasional suatu negara yang menunjukkan persetujuannya untuk terikat pada suatu perjanjian tertentu, yang mana negara ini terlibat dalam pembahasan dan penandatanganan perjanjian tersebut (United Nations Treaty Collection, t.t). AS adalah negara yang akan “mengaksesi” UNCLOS karena tidak menandatangani perjanjian tersebut, tetapi akan “meratifikasi” *Agreement relating to the Implementation of Part XI of the UNCLOS (Implementation Agreement 1994)* karena telah memberi tanda tangan. Penelitian ini menggunakan istilah “aksesasi UNCLOS”, serta menggunakan istilah Konvensi yang merujuk ke UNCLOS.

² Dalam UNCLOS Pasal 8, perairan pedalaman diartikan sebagai “perairan pada sisi darat garis pangkal laut teritorial”. Perairan pedalaman akan terbentuk ketika suatu negara menetapkan garis pangkal lurus.

³ Dalam penelitian ini, Arktika merujuk pada wilayah bumi paling utara yang terletak di atas Lingkaran Arktika, terdiri dari Samudera Arktika yang tertutup es serta wilayah daratan dari delapan negara yaitu AS, Denmark, Finlandia, Islandia, Kanada, Norwegia, Swedia, dan Rusia (National Snow & Ice Data Center, 2020). Lima negara dari delapan negara tersebut; yakni AS, Denmark, Kanada, Norwegia, dan Rusia memiliki pantai yang berbatasan langsung dengan Samudera Arktika dan disebut sebagai kelompok Arctic Five (A5) (Kuersten, 2016).

Arktika sebagai wilayah yang bernilai strategis. U.S. Department of Defense's 2010 Quadrennial Defense Review menyatakan bahwa mencairnya es di Arktika telah secara dramatis mengubah kawasan yang sebelumnya bersifat statis secara geografis, menjadi kawasan yang memunculkan probabilitas dan relevansi geostrategis baru (Conley & Kraut, 2010: 1).

Pada tahun 2008, United States Geological Survey (USGS) merilis perkiraan mengenai jumlah minyak bumi dan gas alam di Arktika yang belum ditemukan dan dapat dipulihkan secara teknis (*technically recoverable*)⁴ (Gautier, 2009: 1175). USGS memperkirakan bahwa Lingkaran Arktika akan menyumbang 22% sumber daya alam global yang belum ditemukan, termasuk 13% minyak (90 miliar barel), 30% gas alam (50 triliun meter kubik), dan 20% cairan gas alam (44 miliar barel) (USGS, 2008; Gautier, 2009). Selain membuka kesempatan bagi eksploitasi sumber daya alam, mencairnya es di Arktika juga berpotensi meningkatkan lalu lintas rute pelayaran di NWP dan NSR, yang mana yang secara signifikan dapat mengurangi waktu pengiriman dari Asia ke Eropa (Dalman, et al. 2020: 5).

Sebelumnya pada tahun 2007, terdapat dua peristiwa yang mengarahkan banyak perhatian ke Arktika. Pertama adalah penanaman bendera yang dilakukan Rusia di Lomonosov Ridge⁵ yang diklaim Moskow sebagai wilayah yang terhubung dengan landas kontinennya, dan kedua adalah adanya rekor pencairan es tertinggi dalam sejarah⁶ (Parfitt, 2007; NASA Earth Observatory, 2007). Aksi Rusia yang demikian dinilai mencerminkan sikap negara tersebut untuk menyikapi berubahnya Arktika dalam konteks penguatan kedaulatan atas sejumlah wilayah di laut, yang mana

⁴ Dapat dipulihkan secara teknis berarti dapat diproduksi menggunakan teknologi yang tersedia saat ini terlepas dari pertimbangan ekonomi maupun aksesibilitas (USGS, t.t).

⁵ Lomonosov Ridge merupakan punggung laut yang terletak di dekat Kutub Utara (Henriques, 2020).

⁶ NASA Earth Observatory (2007) menyatakan bahwa pada bulan September 2007, luas wilayah pencairan es mencapai 4,13 kilometer persegi, atau 38 persen dibawah rata-rata dan 24 persen dibawah perekaman pencairan es tahun 2005.

kemudian ditafsirkan sebagai sinyal awal terjadinya “*race for the Arctic*” atau perlombaan untuk mengumpulkan sumber daya alam di Arktika (Gerhardt et al., 2010: 996; Keil, 2014: 167). Di sisi lain, rekor pencairan es pada tahun 2007 mengubah perspektif banyak pihak terhadap Arktika, hingga membuat pengusaha dan politisi mengalihkan fokusnya ke bagian utara bumi, menyadari bahwa lebih sedikit es berarti lebih banyak akses, sehingga memutuskan untuk mulai bergerak dalam rangka mengamankan akses tersebut (Shea, 2019).

Merespons sejumlah peristiwa yang terjadi di Arktika pada tahun 2007, A5 pun menyelenggarakan Konferensi Samudera Arktika (*Arctic Ocean Conference*) di Ilulissat, Greenland, dengan tujuan memperkuat konsensus dan komitmen bagi pengelolaan wilayah Arktika yang tertib (Yeager, 2008). Konferensi tersebut diselenggarakan pada 27-29 Mei 2008, dan menghasilkan Deklarasi Ilulissat. Salah satu arti penting Deklarasi Ilulissat adalah bahwa jauh dari *terra nullius* atau bukan milik siapapun, pengaturan laut di wilayah Arktika tunduk pada hukum laut internasional yang ada⁷, sehingga tidak membutuhkan perjanjian khusus yang baru dan komprehensif, sebagaimana perjanjian khusus bagi wilayah Antartika, yakni Perjanjian Antartika 1959 (Dodds, 2013: 49). Lebih lanjut, Dodds (2013: 49) menyatakan bahwa meskipun bertemunya negara-negara A5 juga membahas sejumlah kerja sama seperti pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan, tetapi referensi ke UNCLOS sangat mendasar, yang tanpanya pertemuan tersebut tidak mungkin terjadi.

Secara sederhana, UNCLOS merupakan salah satu hukum laut internasional yang mengatur berbagai penggunaan laut mulai dari pembagian wilayah laut yang menjadi hak negara, perikanan, pelayaran, hingga perlindungan dan pelestarian lingkungan laut,

⁷ Østreng, 2013 (dalam Ikeshima, 2016: 308) menyatakan bahwa hukum laut yang mengatur Arktika terdiri dari: (1) *treaty law*, seperti UNCLOS, International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), dan International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) 1973 yang kemudian diubah menjadi Protokol 1978; (2) hukum adat; (3) *soft-law* seperti pedoman Organisasi Maritim Internasional (IMO); dan (4) hukum dan peraturan domestik negara-negara pesisir Samudera Arktika.

riset ilmiah kelautan, penambangan di daerah dasar laut samudera dalam, dan yang lainnya. Dalam kaitannya dengan Arktika dan mencairnya es di wilayah tersebut, terdapat dua ketentuan UNCLOS yang menjadi fokus penelitian ini. Pertama adalah bahwa negara anggota UNCLOS dapat memperluas batas luar landas kontinennya atau Landas Kontinen Ekstensi (LKE) berdasarkan Pasal 76 Ayat 4 mengenai “Batas Landas Kontinen”. Melalui ketentuan tersebut, negara pantai dapat mengeksploitasi sumber daya alam di dasar laut dan tanah dibawahnya diluar batas 200 mil laut (nm)⁸. Kedua adalah penggunaan Pasal 234 mengenai “Kawasan Tertutup Es” yang menuai kontroversi seiring dengan meningkatnya lalu lintas pelayaran di NWP dan NSR. Kontroversi terjadi karena adanya perbedaan pandangan antara AS dengan Kanada dan Rusia terkait status hukum rute pelayaran tersebut. AS menganggap bahwa baik NWP maupun NSR merupakan selat internasional sehingga terbuka untuk pelayaran internasional dan ketentuan mengenai lintas transit berlaku⁹. Sementara itu, Kanada dan Rusia masing-masing menyatakan bahwa pelayaran asing harus melakukan laporan setiap kali melintasi NWP dan NSR, dan kedua negara tersebut mendasarkan argumentasinya berdasarkan UNCLOS Pasal 234 (Dodds, 2013: 51).

Anomali pun hadir ketika AS merupakan satu-satunya negara A5 yang belum mengaksesi UNCLOS. Posisi tersebut tidak hanya membuat AS memiliki keterbatasan untuk memperluas landas kontinennya di Arktika secara resmi, tetapi juga membuatnya berada dalam posisi yang tidak menguntungkan berkaitan dengan keberatannya atas klaim Kanada dan Rusia yang didasarkan pada ketentuan UNCLOS. Pada dasarnya, posisi AS terhadap UNCLOS saat ini diawali dari penolakan Presiden Ronald Reagan

⁸ Dasar laut dan tanah dibawahnya dalam batas 200 nm dari garis pangkal merupakan landas kontinen suatu negara. Ketika suatu negara mengaksesi/meratifikasi UNCLOS, atau dalam kasus AS menjadikannya sebagai hukum kebiasaan internasional, suatu negara akan secara otomatis memiliki hak berdaulat atas landas kontinen tersebut. Akan tetapi, suatu negara juga dapat memperluas landas kontinen dengan menunjukkan data bahwa dasar laut dan tanah dibawahnya merupakan perpanjangan dari landas kontinen mereka. Pembahasan lebih lanjut mengenai landas kontinen dan LKE terdapat di Bab II.

⁹ Hak Lintas Transit terdapat dalam UNCLOS Bab III tentang Rezim Selat yang digunakan untuk pelayaran internasional, atau pelayaran internasional yang dilakukan antara laut lepas/ZEE satu dengan laut lepas/ZEE yang lain (Jurnal Maritim, 2021).

untuk menandatangani draf UNCLOS pada tahun 1982 karena keberatannya atas Bab XI mengenai Kawasan¹⁰. Meskipun kemudian permasalahan mengenai Kawasan telah dibahas dalam forum PBB dan melahirkan Implementation Agreement 1994 yang telah ditandatangani Presiden Bill Clinton pada tahun 1994, tetapi AS pun masih belum mengaksesi UNCLOS¹¹. Hingga saat ini, AS menganggap UNCLOS sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional sehingga AS turut mengikuti ketentuan-ketentuan dalam UNCLOS (Administration of Ronald Reagan, 1983).

Secara keseluruhan, terdapat 168 negara yang telah mengaksesi dan meratifikasi UNCLOS. Negara-negara A5 kecuali AS, beserta Finlandia, Islandia, dan Swedia merupakan negara pengaksesi UNCLOS. Islandia mengaksesi pada tahun 1985, Finlandia dan Norwegia pada tahun 1996, Rusia pada tahun 1997, Kanada pada tahun 2003, dan Denmark pada tahun 2004 (Oceans & Law of the Sea, 2020). Oleh karena itu, penelitian ini pun bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan AS belum mengaksesi UNCLOS kendati pencairan es di Arktika membuka potensi untuk melakukan ekstraksi sumber daya alam di LKE serta menentang klaim Kanada dan Rusia berkaitan status hukum NWP dan NSR yang berpotensi mengalami peningkatan lalu lintas pelayaran.

¹⁰Diatur dalam UNCLOS Bab XI Pasal 1 (1), Kawasan merujuk pada “dasar laut dan dasar samudera serta tanah dibawahnya di luar batas-batas yurisdiksi nasional”. Salah satu keberatan yang diajukan Reagan adalah adanya kewajiban transfer teknologi bagi negara yang melakukan penambangan di Kawasan (Malone, 1983: 31)

¹¹ UNCLOS 1982 – Konvensi hukum laut internasional yang sekarang digunakan – merupakan hasil dari terselenggaranya United Nations Conference on the Law of the Sea yang ke-3, yang diselenggarakan pada tahun 1973-1982. Sebelumnya, konferensi pertama diselenggarakan pada tahun 1958 dan menghasilkan 4 ketentuan yang kesemuanya diratifikasi oleh AS, yaitu: (1) Konvensi tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan, (2) Konvensi tentang Laut Lepas, (3) Konvensi tentang Perikanan dan Perlindungan Sumber-Sumber Hayati di Laut Lepas, dan (4) Konvensi tentang Landas Kontinen (Harrison, 2011: 35). Konferensi kedua yang diselenggarakan pada tahun 1960 tidak menghasilkan kesepakatan karena adanya perbedaan pandangan antara negara-negara yang hadir tentang luas laut teritorial dan hak negara dalam mengatur stok ikan di perairan pesisir mereka (Harrison, 2011: 35).

1.2. Rumusan Masalah

Mengapa AS belum mengaksesi UNCLOS yang mengatur perluasan landas kontinen di Arktika serta digunakan oleh Kanada dan Rusia untuk mengklaim rute NWP dan NSR sebagai bagian dari perairan pedalamannya?

1.3. Tinjauan Pustaka

Penulis mengelaborasi sejumlah penelitian sebelumnya yang membahas kasus serupa dan mengelompokkan hasil penelitian tersebut ke dalam empat kategori yaitu: (1) peneliti yang berfokus pada penolakan Senat untuk mengaksesi UNCLOS karena ideologi konservatif, (2) kegagalan AS mengaksesi UNCLOS yang dilatar belakangi oleh *American exceptionalism*, (3) sikap AS di Laut Cina Selatan (LCS) sebagai pihak yang belum mengaksesi UNCLOS, serta (4) penyebab kegagalan AS mengaksesi UNCLOS dalam kaitannya dengan *Race to the Arctic*.

Pertama mengenai faktor yang melatar belakangi penolakan Senat untuk mengaksesi UNCLOS, penulis menggunakan penelitian yang dilakukan oleh King (2007) dan Bert (2012). King (2007) menyatakan bahwa anggota minoritas Senat yang berideologi konservatif dan isolasionis merupakan faktor utama yang menyebabkan AS tidak dapat mengaksesi UNCLOS. Sejalan dengan King (2007), Bert (2012) menjelaskan bahwa kegagalan AS untuk mengaksesi UNCLOS disebabkan karena adanya sejumlah kecil senator yang “menyandera” perjanjian tersebut. Didukung oleh oposisi ideologis terhadap Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), minoritas penentang yang tidak setuju dengan UNCLOS telah menghentikan upaya aksesasi atas Konvensi, walau aksesasi terhadap UNCLOS dapat memajukan kepentingan AS secara umum. Para senator yang menentang UNCLOS berargumen bahwa AS tidak harus menjadi bagian dari Konvensi untuk menegakkan supremasi hukum. Alasan ini banyak didukung dan beresonansi oleh banyak masyarakat AS utamanya yang berideologi konservatif, walaupun kepercayaan tersebut sangat merugikan keamanan nasional (Bert, 2012: 14).

Kedua, mengai *American exceptionalism* sebagai faktor yang melatar belakangi kegagalan AS dalam mengaksesi UNCLOS, Adamowsky (2019) menjelaskan bahwa sikap AS terhadap UNCLOS pada dasarnya konsisten dengan *American exceptionalism* yang dianutnya. *American exceptionalism* merupakan kepercayaan bahwa AS memiliki superioritas moral dibanding negara lain dalam urusan internasional, tidak terkecuali sistem hukum internasional. Sayangnya, kepercayaan tersebut berdampak pada ketidakonsistenan AS terhadap perjanjian internasional, yang mana salah satu sikap negatif AS terhadap perjanjian internasional adalah kegagalan untuk mengaksesi. Kegagalan AS untuk mengaksesi UNCLOS berdasarkan *American exceptionalism* tidak saja memunculkan kerentanan strategis yang melemahkan kepentingan nasional, ekonomi, dan keamanan AS; tetapi juga mendorong kekuatan besar seperti Tiongkok untuk mengadopsi perilaku serupa terhadap perjanjian dan institusi internasional yang pada akhirnya, dapat mengancam kepentingan dan pengaruh AS dalam tatanan dunia (Adamowsky, 2019: 46).

Kemudian terkait UNCLOS dan LCS, Kaňková (2019) menemukan bahwa alih-alih merespons sikap Tiongkok di LCS dengan mengaksesi UNCLOS untuk menegaskan kebebasan berlayar di kawasan tersebut, AS justru berdiri dalam program yang bernama Freedom of Navigation Operations (FONOP)¹². Terdapat tiga faktor yang menjelaskan perilaku AS di wilayah LCS yaitu: (1) AS berharap agar negara-negara anggota Konvensi mematuhi aturan UNCLOS yang telah mereka ratifikasi, (2) AS mengkhawatirkan pembuatan pulau buatan yang kemungkinan digunakan sebagai pangkalan militer utamanya oleh Tiongkok karena hal tersebut berarti jarak antara AS dengan potensi hulu ledak berkurang, serta (3) kekhawatiran AS atas perdagangan

¹² FONOP merupakan program yang hadir sejak masa pemerintahan Presiden Jimmy Carter, bertujuan untuk menentang klaim negara pantai yang dirasa tidak sesuai dengan hukum laut internasional. Penjelasan lebih lanjut mengenai FONOP terdapat di Bab IV skripsi ini, sebagaimana beberapa pihak di AS menyarankan untuk menggunakan program ini di NWP dan NSR.

internasional apabila konflik terbuka di LCS berdampak pada rusaknya kapal-kapal yang melewati jalur tersebut.

Terakhir mengenai kegagalan AS mengaksesi UNCLOS dalam kaitannya dengan *Race to the Arctic*, Charmichael (2019) menyatakan bahwa perspektif AS mengenai LKE secara khusus, atau Arktika secara umum, terbagi ke dalam dua kelompok yakni “*multilateral Arctic*” dan “*unilateral Arctic*”. Kelompok “*multilateral Arctic*” adalah badan-badan pemerintah yang mendukung akses, sementara kelompok “*unilateral Arctic*” adalah badan-badan pemerintah yang menolak akses UNCLOS. Terjadinya pertentangan antar lembaga tersebut menunjukkan adanya kebingungan internal yang dapat menciptakan penundaan kebijakan yang tidak perlu. Lebih lanjut, Charmichael (2019) juga menyatakan bahwa AS memiliki kemungkinan mengaksesi UNCLOS di masa depan seiring dengan berkurangnya kelompok anti-UNCLOS di Senat setelah beberapa senator memasuki masa pensiun; serta adanya beberapa negara bagian yang kerap kali menyatakan pendapatnya mengenai pentingnya akses UNCLOS seperti California, Montana, Massachusetts, Texas, dan Alaska.

Berdasarkan elaborasi penelitian sebelumnya tersebut, penulis mengambil posisi yang berbeda dengan melihat kegagalan akses AS atas UNCLOS melalui arti penting geopolitik Arktika – utamanya berkaitan dengan LKE dan pelayaran di wilayah tersebut – bagi AS. Selain itu, penulis juga melihat bahwa ketidakpastian di Arktika merupakan faktor yang dapat menghambat keputusan AS untuk mengaksesi UNCLOS dan mengamankan berbagai peluang dari pencairan es yang terjadi di wilayah tersebut.

1.4. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberi analisis terkait sikap AS yang belum mengaksesi UNCLOS kendati UNCLOS merupakan hukum internasional komprehensif yang mengatur peluasan landas kontinen serta digunakan Kanada dan Rusia untuk mengklaim NWP dan NSR sebagai perairan pedalaman – suatu sikap yang ditentang AS. Perilaku AS yang demikian merupakan sebuah anomali karena seiring

dengan mencairnya es di Arktika, wilayah tersebut membuka kesempatan bagi eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam serta dapat berfungsi sebagai rute pelayaran alternatif yang memperpendek waktu tempuh dibanding menggunakan rute pelayaran konvensional.

1.5. Kerangka Pemikiran

1.5.1. Geopolitik Wilayah Arktika

Arktika merupakan wilayah yang mengalami transformasi cukup besar karena banyaknya es yang mencair dalam waktu cepat. Berubahnya kondisi geografis Arktika dapat memengaruhi bagaimana negara-negara sekitarnya merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan domestik dan luar negerinya. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan oleh Wegge & Keil (2018: 15), yakni bahwa geografi memengaruhi politik, dan perubahan kondisi geografis dapat memberdayakan atau melemahkan aktor politik dalam kasus-kasus tertentu. Memberdayakan dalam konteks ini merujuk pada bagaimana perubahan geografis Arktika memengaruhi potensi atau pengaruh politik suatu negara, termasuk kemampuan negara untuk mencapai hasil politik yang diinginkan, memasukkan isu-isu ke dalam agenda, maupun menjauhkan isu-isu dari agenda. Berkaitan dengan hal tersebut, pembahasan mengenai perubahan geografis Arktika pun umumnya berkaitan erat dengan kajian geopolitik. Dua kajian geopolitik yang banyak dibahas di Arktika adalah geopolitik klasik dan kritik.

Tradisi geopolitik klasik melihat bahwa kebijakan luar negeri negara sangat dipengaruhi oleh geografi fisik mereka. Asumsi geopolitik klasik adalah karena kekuasaan hukum dan politik tertinggi berada di tangan negara yang merumuskan peraturan berdasarkan prinsip teritorial, maka kepentingan dan politik negara pun bersifat teritorial pula (Eklund, 2017: 5). Dengan kata lain, geopolitik klasik merefleksikan dan menitikberatkan kedaulatan negara, hegemoni, ruang fisik, dan sumber daya alam (Heininen, 2018: 178). Sementara itu, geopolitik kritik merupakan kajian geopolitik yang menjauhi normativitas dan determinisme geografis, berusaha

mengurangi diskursus mengenai kekuasaan dalam geopolitik, serta memiliki tujuan emansipatoris (Eklund, 2017: 6). Geopolitik kritik umumnya merefleksikan *sophisticated power* dan mengakui pengetahuan sebagai kekuatan dengan menitikberatkan pada identitas, adanya aktor lain selain negara seperti masyarakat adat dan masyarakat sipil, pengetahuan yang dimiliki beragam aktor, serta “politisasi” ruang fisik yang bisa jadi merupakan pengaruh yang dimunculkan oleh aktor selain negara (Heininen, 2018: 178).

Dalam kaitannya dengan wilayah Arktika, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa komponen geopolitik klasik seperti ruang fisik, sumber daya alam, dan kekuatan negara masih ada dan relevan; tetapi satu hal yang perlu digarisbawahi adalah fakta bahwa aktor-aktor lain selain negara juga berpengaruh dalam membentuk pemahaman publik mengenai wilayah tersebut. Aktor-aktor tersebut terdiri dari organisasi masyarakat adat yang menekankan identitas budaya dan politik, pemerintah daerah yang bertanggung jawab atas pembangunan daerah yang mencari kolaborasi baik di dalam maupun luar negeri, organisasi non-pemerintah (NGO) yang memiliki kepedulian besar terhadap dampak perubahan iklim, serta komunitas akademisi yang memproduksi pengetahuan (Heininen, 2018: 179). Lebih lanjut, meskipun “*hard power*” seperti kekuatan politik, ekonomi, dan militer tetap ada dan masih relevan di wilayah tersebut; tetapi terdapat satu hal lain, yakni “pengaruh” yang dapat ditransfer kedalam *power*. Dalam hal ini, *power* berdasarkan “pengaruh” didasarkan pada pengetahuan dan komunikasi. Pada akhirnya, pengaruh dari identitas, pengetahuan, dan nilai-nilai non-material lainnya seperti kekhawatiran masyarakat adat atas lingkungan – dalam kacamata pendekatan geopolitik kritik – berarti mempolitisasi ruang fisik (Heininen, 2018: 180).

Di sisi lain, melelehnya es di wilayah Arktika memang dan akan terus menimbulkan tantangan ekonomi, militer, dan lingkungan bagi tata kelola wilayah; dan faktor teknologi sendiri kemungkinan besar akan menjadi penghalang akses dalam jangka pendek dan pendukung dalam jangka panjang (Ebinger & Zambetakis, 2018: 1217). Berdasarkan hal tersebut, Ebinger & Zambetakis (2018: 1232) pun menyatakan bahwa

Arktika akan menjadi penting secara geopolitik ketika ada pertemuan faktor-faktor yang memusatkan perhatian pada wilayah tersebut, terdiri dari: (1) adanya kenaikan harga minyak agar dapat menjustifikasi proyek-proyek yang membutuhkan infrastruktur yang mahal; (2) teknologi berkemampuan es harus tersedia untuk memastikan bahwa akses ke wilayah tersebut dapat dipertahankan dari waktu ke waktu, meskipun adanya fluktuasi es musiman maupun tahunan; (3) komunitas pemerhati lingkungan harus diyakinkan bahwa peluang untuk pengembangan komersial tidak akan memperburuk emisi gas rumah kaca dan degradasi lingkungan Arktika ke tingkat yang tidak dapat diterima; (4) minat terhadap rute pelayaran laut baru, yang sudah tinggi, akan terus meningkat sebanding dengan ketegangan geopolitik di rute tradisional terutama di mana potensi konflik militer terjadi; dan (5) kepentingan komersial serta kepentingan yang lain di Arktika akan meningkat ketika batas-batas digambarkan dengan jelas, dan kerangka hukum untuk menciptakan lingkungan investasi yang menguntungkan tersedia – ketika negara-negara Arktika setuju untuk mematuhi perjanjian dan kode etik internasional yang mengikat (Ebinger & Zambetakis, 2018: 1232).

1.5.2. Ketidakpastian Relasional

Ketidakpastian akan sesuatu, dalam hal ini yang berkaitan dengan isu lingkungan, dapat memengaruhi bagaimana para pembuat keputusan menerjemahkan ketidakpastian dan bereaksi atas ketidakpastian yang ada. Ketidakpastian akan suatu fenomena alam akan semakin besar ketika perhatian diarahkan ke skala spasial yang lebih kecil dan spesifik seperti ketersediaan air dan naiknya permukaan air laut dalam suatu wilayah, alih-alih misalnya pengaruh konsentrasi karbon dioksida terhadap suhu rata-rata global (Heal & Milner, 2013: 124). Secara umum, terdapat dua definisi ketidakpastian yaitu ketidakpastian epistemik yang merujuk pada kurang sempurnanya pengetahuan mengenai sistem, dan ketidakpastian ontologis yang merujuk pada sistem yang tidak dapat diprediksi (Brugnach et al., 2018). Brugnach et al. (2018) pun kemudian menambahkan dimensi ketiga dari ketidakpastian, yakni ambiguitas yang

merujuk pada fenomena yang hadir bukan sebagai akibat dari kurangnya informasi, tetapi karena terlalu banyaknya kemungkinan interpretasi dari suatu situasi. Interpretasi memiliki kaitan erat dengan *framing*, atau proses memahami realitas dengan menambahkan makna pada suatu situasi.

Berdasar dari ketiga definisi mengenai ketidakpastian tersebut, Brugnach et al. (2018) memandang ketidakpastian sebagai sebuah *knowledge relationship*, karena para pembuat keputusan akan selalu dipengaruhi oleh konteks sosial di mana mereka berada. Para pembuat keputusan bukanlah aktor yang terisolasi karena merupakan bagian dari jaringan sosial, sehingga setiap pemahaman masalah dan pilihan tindakan pada dasarnya memengaruhi dan dipengaruhi oleh interaksi antara aktor yang berbeda seperti para ilmuwan, praktisi manajer, maupun politisi dan elemen lain dalam sistem sosio-teknikal-lingkungan (Brock & Durlauf, 2001 dalam Brugnach et al., 2018). Sehingga, muncullah apa yang disebut ketidakpastian relasional yang berarti bahwa ketidakpastian merupakan suatu hal yang relatif terhadap peran, makna, dan hubungan suatu aktor dengan aktor lain yang berperan dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain, ketidakpastian dapat bergantung pada bagaimana seorang individu dalam konteks sosial berhubungan dengan suatu sistem melalui praktik dan kegiatan tertentu, yang melibatkan berbagai jenis pengetahuan dan *framing* yang berbeda (Brugnach et al., 2018).

Kemudian mengenai perbedaan ketidakpastian menurut sifatnya (*the nature*), Brugnach et al. (2008) mengidentifikasikan tiga jenis *knowledge relationships* yaitu: (1) *unpredictability* yang berhubungan dengan ketidakpastian ontologi dan merujuk pada sistem yang kompleks dan tidak berubah dalam waktu dekat; (2) *incomplete knowledge* yang berhubungan dengan ketidakpastian epistemik dan merujuk pada ketidaktahuan mengenai bagaimana mengelola sistem karena kurangnya informasi atau data, data yang ada tidak dapat dipercaya, kurangnya pemahaman teoritis, hingga ketidakpedulian; dan (3) *multiple knowledge frame* yang berhubungan dengan

ambiguitas dan merujuk pada situasi yang mana terdapat pandangan yang berbeda, dan terkadang berkonflik satu sama lain, mengenai pemahaman bagaimana mengatur sistem. Sementara itu berkaitan dengan objek pengetahuan, Brugnach et al. (2008) membaginya kedalam tiga sistem yaitu: (1) sistem alam yang terdiri dari perubahan iklim dan dampak yang ditimbulkan, kuantitas air, kualitas air, dan ekosistem; (2) sistem teknis yang mencakup infrastruktur, teknologi, dan inovasi; dan (3) dan sistem sosial yang mencakup aspek ekonomi, budaya, hukum, politik, administratif, dan organisasional.

Gambar 1.1 Ketidakpastian Diidentifikasi dalam Masing-Masing Tiga *Knowledge Relationships* dan Objek Pengetahuan

	Unpredictability (unpredictable system behavior)	Incomplete knowledge - lack of information - unreliable information - lack of theoretical understanding - ignorance	Multiple knowledge frames - different and/or conflicting ways of understanding the system - different values and beliefs - different judgement about the seriousness of the situation, growth potential of problems, priority of actions or interventions
Natural system - climate impacts - water quantity - water quality - ecosystem	Unpredictable behavior of the natural system, e.g., How will climate change affect weather extremes?	Incomplete knowledge about the natural system, e.g., What are reliable measurements of water levels?	Multiple knowledge frames about the natural system, e.g., Is the main problem in this basin the water quantity or ecosystem status?
Technical system - infrastructure - technologies - innovations	Unpredictable behavior of the technical system, e.g., What will be the side-effects of technology X?	Incomplete knowledge about the technical system, e.g., To what water level will this dike resist?	Multiple knowledge frames about the technical system, e.g., Should dikes be built or flood plains created?
Social system - organizational context - stakeholders - economic aspects - political aspects - legal aspects	Unpredictable behavior of the social system, e.g., How strong will stakeholders' reactions be at the next flood?	Incomplete knowledge about the social system, e.g., What are the economic impacts of a flood for the different stakeholders?	Multiple knowledge frames about the social system, e.g., Should water markets be introduced to deal with water scarcity or negotiation platforms?

Sumber: Brugnach et al. (2008)

Berkaitan dengan pembagian diatas, identifikasi hubungan antara *knowledge relationships* dengan objek pengetahuan merupakan suatu hal yang penting karena

setiap hubungan menyarankan berbagai strategi yang relevan untuk menghadapi ketidakpastian. Dari sejumlah hubungan antara *knowledge relationships* dan objek pengetahuan yang dipaparkan oleh Brugnach et al. (2018), penulis menggunakan *multiple knowledge frames about the social system* karena penulis berpendapat terdapat *framing* yang berbeda antara para pembuat keputusan di AS mengenai Arktika. Perbedaan tersebut dilatar belakangi oleh perbedaan cara pandang terhadap sistem serta perbedaan nilai dan kepercayaan. Penulis tidak menggunakan sistem alam dan teknikal karena penulis hanya berfokus pada bagaimana ketidakpastian di Arktika berpengaruh terhadap hadirnya perdebatan mengenai kebijakan yang seharusnya diambil oleh AS di wilayah tersebut, khususnya mengenai isu perluasan landas kontinen dan pelayaran. Lebih lanjut, Brugnach et al. (2018) menyatakan bahwa untuk mengatasi ketidakpastian akibat *multiple knowledge frames*, maka pembuat kebijakan dapat menyesuaikan *framing* yang berbeda akibat situasi yang *knowing too differently*.

1.6.Hipotesis

AS belum mengaksesi UNCLOS berkaitan dengan wilayah Arktika karena, pertama, perluasan landas kontinen serta pelayaran di Arktika belum menjadi fokus utama AS sebagaimana belum bertemunya faktor-faktor yang membuat Arktika penting secara geopolitik bagi AS. Kedua, wilayah Arktika yang masih diselimuti banyak ketidakpastian memunculkan *multiple knowledge frames about the social system*, yang mana apabila dipertemukan dengan sistem pengambilan keputusan mengenai hukum internasional di AS, membuat UNCLOS sulit untuk diaksesi.

1.7.Metode Penelitian

1.7.1. Definisi Konseptual dan Operasionalisasi Konsep

1.7.1.1. Geopolitik Arktika

Sebagaimana dijelaskan oleh Ebinger & Zambetakis (2018), Arktika akan menjadi penting secara geopolitik ketika terdapat beberapa faktor yang saling bertemu. Dalam

kasus AS, faktor-faktor yang disampaikan oleh Ebinger & Zambetakis (2018) tersebut belum dapat dipertemukan. Dengan kata lain, AS belum mampu mengadakan proyek-proyek penambangan minyak yang membutuhkan infrastruktur mahal karena banyaknya komunitas pemerhati lingkungan yang memprotes aksi tersebut. Lebih lanjut, AS juga belum memiliki teknologi berkemampuan es yang dapat memastikan akses setiap waktu ke wilayah Arktika, dibuktikan dengan bagaimana negara tersebut hanya memiliki dua kapal pemecah es yaitu *Polar Star*, *heavy icebreaker* yang berusia lebih dari 40 tahun dan *Healy*, sebuah *medium icebreaker* yang berusia lebih dari 20 tahun (Avey, 2019).

1.7.1.2. Ketidakpastian di Arktika

Wilayah Arktika diperkirakan mengalami perubahan iklim yang cepat pada abad ke-21 karena terjadinya beberapa fenomena alam seperti kenaikan suhu, berkurangnya es laut dan tutupan salju, peningkatan curah hujan, serta penurunan stabilitas di atmosfer Arktika selama musim dingin (Hodson et. al, 2012: 2849). Pada dasarnya, telah banyak model studi yang digunakan untuk mengukur perubahan di Arktika. Akan tetapi, sejumlah studi tersebut menunjukkan adanya variasi yang luas dalam ukuran perubahan yang diproyeksikan antara model iklim. Sementara para penstudi yang menggunakan perhitungan model iklim global sepakat bahwa terdapat perluasan pencairan es di Arktika selama abad ke-21, tetapi ukuran perluasan itu sendiri masih sangat tidak pasti. Beberapa studi menyatakan bahwa Arktika kemungkinan besar akan “bebas es” pada akhir abad ke-21, dan mungkin bisa “bebas es” pada tahun 2030 atau 2050 (Bonan et al., 2021). Bonan et al. (2021) menyatakan bahwa ketidakpastian yang ada dipengaruhi oleh variabilitas internal, yakni fluktuasi alami dalam iklim yang terjadi tanpa adanya kekuatan eksternal. Berkaitan dengan hal tersebut, Groves (2014) menyatakan bahwa ketidakpastian pencairan es berpotensi memunculkan pandangan yang beragam dalam AS terkait urgensi mengamankan sumber daya alam di LKE Arktika. Lebih lanjut, ketidakpastian di Arktika juga mencakup sistem sosial, khususnya aspek hukum, yakni ketentuan Pasal 234 UNCLOS tentang “Kawasan

Tertutup Es”. Ketidakpastian Pasal 234 mencakup relevansi pasal tersebut dengan wilayah Arktika, yakni apakah negara-negara pantai seperti Kanada dan Rusia masih dapat menggunakan Pasal 234 untuk menjustifikasi argumentasinya – bahwa kapal negara asing harus melaporkan pelayaran di NWP dan NSR – seiring dengan mencairnya es di wilayah tersebut (Houck, 2013: 4)

1.7.1.3. Multiple Knowledge Frames about the Social System

Sebagaimana dijelaskan oleh Brugnach et al. (2018), *multiple knowledge frames about the social system* merujuk pada beragamnya pandangan terkait bagaimana cara mengatasi ketidakpastian atas suatu fenomena alam karena beragamnya *framing*. Dalam kasus Arktika, *multiple knowledge frames about the social system* berkaitan dengan pertanyaan seperti “apakah isu LKE harus diselesaikan dengan mengaksesi UNCLOS atau menggunakan sejumlah peraturan yang telah dimiliki AS?” serta “apakah kontroversi pelayaran di Arktika harus diselesaikan dengan mengaksesi UNCLOS atau dengan cara yang lain?”

1.7.2. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain tipe penelitian eksplanatif yang mencari hubungan antara dua variabel yang tersedia. Penelitian ini berfokus pada upaya menjawab rumusan masalah dan memahami penyebab terjadinya suatu fenomena (Bhattacharjee, 2012: 6). Penulis berupaya melihat hubungan antara sikap AS yang belum mengaksesi UNCLOS dengan peningkatan nilai strategis di wilayah Arktika, khususnya isu perluasan landas kontinen dan pelayaran. Penelitian ini tidak bertujuan membuat sebuah teori baru maupun memfalsifikasi teori yang sudah ada, melainkan untuk mengaplikasikan sejumlah teori yang telah ada dengan permasalahan yang diangkat. Penulis menggunakan kerangka pemikiran geopolitik wilayah Arktika dan ketidakpastian relasional untuk menjawab rumusan masalah.

1.7.3. Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Ruang lingkup dan jangkauan penelitian ini dimulai dari tahun 2007 hingga tahun 2021. Hal ini disebabkan karena pada tahun 2007, penanaman bendera yang dilakukan oleh Rusia di Lomonosov Ridge dan terjadinya pencairan es sebanyak 39 persen yang merupakan rekor pencairan es terbanyak pada musim panas sejak dilakukannya obeservasi di Arktika pada tahun 1979, membuat banyak negara mulai mengarahkan fokusnya ke wilayah Arktika demi mengamankan akses untuk mendapatkan sumber daya alam serta rute pelayaran. Sementara itu, meskipun dengan pendapat mengenai UNCLOS terakhir dilakukan pada tahun 2012, tetapi terdapat beberapa data mengenai Arktika yang penulis himpun hingga tahun 2021.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui pencarian data sekunder secara daring. Berbeda dengan data primer yang diperoleh peneliti secara langsung, data sekunder dapat diperoleh melalui buku, artikel, situs pemerintah, dan yang lainnya (Mesly, 2015: 39). Terdapat dua format data sekunder, pertama, data sekunder “kontekstual” yang berhubungan dengan fakta, informasi sosiodemografis dan sejenisnya; dan kedua, data sekunder “konstruk” yang berasal dari penelitian yang telah dipublikasikan dalam artikel ilmiah (Mesly, 2015: 39). Penelitian ini menggunakan kedua format data sekunder. Data sekunder “kontekstual” penulis akses melalui situs-situs resmi pemerintah AS; situs berita seperti BBC, The Barent Observer, High North News, dan yang lainnya; serta situs organisasi non-pemerintah seperti Greenpeace. Sementara itu, penulis mengumpulkan data sekunder “konstruk” melalui penelitian-penelitian sebelumnya yang juga berfokus terhadap upaya pengamanan sumber daya alam serta pelayaran di Arktika, serta sikap AS terhadap Arktika.

1.7.5. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis data kualitatif dengan tipe *qualitative content analysis*. *Qualitative content analysis* yang juga dikenal sebagai metode analisis

dokumen memungkinkan peneliti untuk menguji masalah teoritis dalam rangka meningkatkan pemahaman tentang data. Tujuan dari teknik analisis ini adalah untuk mendapatkan deskripsi fenomena yang luas dan ringkas, yang mana hasil dari analisis itu sendiri dapat menggambarkan fenomena yang terjadi (Elo & Kyngas, 2007). Oleh karena itu, tiga tahapan yang terdapat dalam *qualitative content analysis* antara lain reduksi data, penyajian data, dan kesimpulan (Miles et al., 2014).

1.7.6. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terbagi ke dalam lima bab. Bab pertama berisi latar belakang, rumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan penelitian, kerangka teori, hipotesis, dan metode penelitian. Kemudian pada bab kedua, penulis menguraikan ketentuan-ketentuan UNCLOS yang mengatur LKE dan pelayaran, serta perkembangan pengajuan klaim LKE dan pelayaran di Arktika. Pada bab ketiga, penulis membahas belum bertemunya faktor-faktor yang membuat Arktika penting secara geopolitik yang ditinjau dari isu LKE dan pelayaran. Bab keempat berisi pembahasan mengenai ketidakpastian di Arktika yang memunculkan *multiple knowledge frames about the social system*, ditunjukkan dengan adanya perbedaan pandangan dalam AS tentang bagaimana mengatur LKE dan pelayaran di Arktika. Terakhir, bab kelima merupakan kesimpulan.