

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Wilayah Arktik, yang secara historis dianggap sebagai area yang terpencil dan statis, ditandai oleh lapisan es abadi yang membatasi interaksi manusia, kini telah mengalami transformasi fundamental yang mengubahnya menjadi salah satu pusat perhatian geopolitik dan lingkungan terpenting di dunia. Dalam beberapa dekade terakhir, kawasan ini telah menjadi salah satu wilayah yang paling cepat terdampak oleh pemanasan global, dengan suhu yang meningkat setidaknya dua kali lebih cepat dari rata-rata global.<sup>1</sup>

Namun, studi terbaru menunjukkan bahwa tingkat pemanasan ini bahkan lebih cepat lagi, mencapai tiga hingga empat kali lipat dari rata-rata global, memicu pencairan es laut dan gletser yang masif pada skala yang belum pernah terjadi sebelumnya.<sup>2</sup> Perubahan ini bukan sekadar fenomena lingkungan, melainkan sebuah realitas geopolitik yang secara mendasar mengubah dinamika di kawasan tersebut. Pencairan es Arktik bertindak sebagai "pengganda ancaman" (*threat multiplier*) yang menciptakan serangkaian tantangan baru yang dikenal sebagai "konflik non-tradisional" atau "isu-isu lunak" (*soft security issues*). Isu-isu ini jauh melampaui ancaman militer konvensional dan mencakup kerusakan ekosistem, penipisan sumber

---

<sup>1</sup> Eduardo Ernesto Filippi dan Milton José Deiró de Mello Neto, "Melting Sea Ice, Changing Naval Geopolitics: The Impacts of Climate Change in the Maritime Delimitations in the Arctic and the Challenges to the UNCLOS," *Oasis*, no. 40 (June 2024): 161–78, <https://doi.org/10.18601/16577558.n40.08>

<sup>2</sup> 2025 Arctic Vision and Strategy - NOAA Arctic, <https://arctic.noaa.gov/2025-arctic-vision-and-strategy/>

daya hayati, polusi, dan ancaman terhadap mata pencaharian serta budaya masyarakat adat. Sebagai contoh, perubahan lingkungan di Arktik, seperti perubahan pola migrasi satwa liar dan pencairan permafrost, memiliki konsekuensi langsung pada ketahanan air, energi, dan pangan (WEF) masyarakat lokal dan adat yang bergantung pada sumber daya alam.<sup>3</sup>

Isu-isu ini bersifat "intermestik" karena memiliki dimensi domestik dan internasional yang saling terkait, berpotensi memprovokasi ketegangan geopolitik antara negara-negara Arktik yang bersaing untuk mendapatkan akses ke rute pelayaran baru dan sumber daya alam yang kini dapat dijangkau. Laporan dari Survei Geologi AS, yang memperkirakan adanya cadangan minyak dan gas yang melimpah, telah memicu semacam "demam emas" di wilayah ini, dengan tumpang tindihnya klaim-klaim kontinental yang berpotensi menimbulkan konflik. Fenomena ini menunjukkan bahwa isu lingkungan dan pembangunan berkelanjutan tidak dapat dipisahkan dari narasi keamanan di Arktik.<sup>4</sup>

Sebagai tanggapan terhadap tantangan yang kompleks ini, Dewan Arktik (*Arctic Council*) didirikan pada tahun 1996 sebagai forum antarpemerintah yang bertujuan mempromosikan kerja sama, koordinasi, dan interaksi di antara delapan negara Arktik dan enam organisasi masyarakat adat. Namun, desain kelembagaannya yang unik dan sering kali dianggap "lemah" menjadi pusat perhatian. Berbeda dengan

---

<sup>3</sup> Eduardo Ernesto Filippi and Milton José Deiró de Mello Neto, "Melting Sea Ice, Changing Naval Geopolitics: The Impacts of Climate Change in the Maritime Delimitations in the Arctic and the Challenges to the UNCLOS," *Oasis*, no. 40 (June 2024): 161–78, <https://doi.org/10.18601/16577558.n40.08>

<sup>4</sup> *Ibid.*

organisasi internasional konvensional, Dewan Arktik adalah sebuah forum tingkat tinggi yang secara eksplisit tidak memiliki mandat untuk membahas isu-isu keamanan militer dan, yang terpenting, tidak memiliki wewenang untuk membuat keputusan yang mengikat secara hukum atau menegakkan rekomendasinya. Tanggung jawab untuk implementasi dan penegakan sepenuhnya berada pada masing-masing negara anggota. Sifat non-mengikat ini menempatkan Dewan Arktik pada posisi yang paradoks dan menarik untuk dianalisis.<sup>5</sup>

Meskipun demikian, analisis awal menunjukkan bahwa kinerja Dewan Arktik tidak dapat dikategorikan secara biner sebagai "sukses" atau "gagal". Sebaliknya, kinerjanya menunjukkan sebuah paradoks di mana ia dominan berhasil dalam memproduksi pengetahuan dan memfasilitasi pembelajaran sosial, tetapi terbatas dalam hal penegakan kebijakan. Keberhasilan ini terutama terlihat dalam peran Kelompok Kerjanya (*Working Groups*) sebagai *epistemic communities*. Kelompok-kelompok kerja ini, seperti *Arctic Monitoring and Assessment Programme* (AMAP) dan *Protection of the Arctic Marine Environment* (PAME), terdiri dari jaringan transnasional para ahli profesional yang berbagi keyakinan normatif dan kausal yang sama tentang bagaimana suatu masalah harus dipecahkan. Pengetahuan yang dihasilkan melalui laporan ilmiah independen dan ditinjau sejawat (*peer-reviewed*) memberikan kredibilitas dan otoritas yang memungkinkan mereka memengaruhi kebijakan secara tidak langsung. Contohnya adalah peran AMAP dalam menyumbang

---

<sup>5</sup> Security Policy in the Arctic, [https://www.arctic-office.de/fileadmin/user\\_upload/www.arcticoffice.de/PDF\\_uploads/Security\\_Policy\\_Arctic\\_October2022\\_web.pdf](https://www.arctic-office.de/fileadmin/user_upload/www.arcticoffice.de/PDF_uploads/Security_Policy_Arctic_October2022_web.pdf)

data dan rekomendasi yang mengarah pada Konvensi Stockholm tentang Polutan Organik Persisten dan peran PAME dalam mendorong regulasi wajib untuk kapal di perairan kutub, yang dikenal sebagai Polar Code.<sup>6</sup>

Paradoks ini, yaitu bagaimana sebuah institusi yang secara formal lemah dan tidak memiliki kekuatan paksa dapat mencapai keberhasilan dalam mengatasi tantangan non-tradisional yang kompleks di sebuah wilayah yang strategis, menjadi inti dari studi ini. Penelitian ini akan memfokuskan analisis pada mekanisme keberhasilan Dewan Arktik dalam menciptakan landasan kerja sama, terutama melalui peran Kelompok Kerjanya sebagai *epistemic communities*, sambil secara kritis mengevaluasi batas-batas dan kerentanannya ketika dihadapkan pada kepentingan politik yang kaku. Analisis ini menggunakan kerangka *regional environmental governance* yang berfokus pada dinamika *epistemic communities* dan peran pengetahuan, yang sangat relevan untuk memahami institusi seperti Dewan Arktik.

## 1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini berfokus pada analisis kinerja Dewan Arktik sebagai sebuah institusi tata kelola regional yang non-mengikat dalam menghadapi tantangan lingkungan dan geopolitik yang kompleks di kawasan Arktik. Perubahan iklim yang masif di Arktik telah memunculkan isu-isu non-tradisional, seperti kerusakan ekosistem dan penipisan sumber daya hayati, yang memiliki implikasi keamanan mendalam. Dalam menghadapi tantangan ini, Dewan Arktik beroperasi dengan mandat yang unik: sebagai forum tingkat tinggi yang mempromosikan kerja sama tetapi tanpa

---

<sup>6</sup> The Importance of the Arctic Council for Indigenous Peoples, <https://arctic-council.org/news/the-importance-of-the-arctic-council-for-indigenous-peoples/>

wewenang untuk membuat keputusan yang mengikat secara hukum. Hal ini menciptakan sebuah paradoks di mana keberhasilan Dewan sangat bergantung pada kemampuannya untuk memobilisasi pengetahuan dan konsensus, bukan paksaan. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengevaluasi bagaimana Dewan Arktik dapat berfungsi secara efektif dalam konteks ini, dengan menganalisis peran internalnya dalam memfasilitasi kerjasama ilmiah dan pembelajaran sosial, serta mengidentifikasi keterbatasan yang dihadapi oleh model tata kelola ini.

### 1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian yang akan dijawab adalah: Seberapa efektif Dewan Arktik dalam menangani konflik lingkungan di wilayah Arktik?

### 1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara kritis efektivitas Dewan Arktik dalam menangani konflik non-tradisional dengan menggunakan teori *regional environmental governance*, mengevaluasi dinamika keberhasilan dan kegagalan Dewan Arktik serta faktor-faktor yang mempengaruhi kinerjanya, dan memperkaya serta mengaplikasikan konsep *epistemic communities* dalam konteks institusi regional non-mengikat.

### 1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi yang signifikan, baik secara teoritis maupun praktis.

1. **Secara Teoritis:** Studi ini akan memperdalam pemahaman mengenai teori *regional environmental governance* dengan mengaplikasikannya pada kasus

Arktik yang semakin penting dan kompleks. Dengan menantang pandangan tradisional yang mengukur efektivitas hanya berdasarkan hasil kebijakan yang mengikat, penelitian ini akan menunjukkan bagaimana kondisi di mana pengetahuan dan jaringan ahli dapat mempengaruhi kebijakan, bahkan tanpa adanya otoritas formal.

2. **Secara Praktis:** Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan berharga bagi para pembuat kebijakan, diplomat, dan masyarakat sipil yang terlibat dalam urusan Arktik. Analisis mendalam tentang potensi dan keterbatasan Dewan Arktik, termasuk bagaimana Kelompok Kerjanya dapat dimaksimalkan untuk memfasilitasi kerja sama, dapat menjadi acuan untuk merumuskan strategi yang lebih efektif dalam memperkuat kerja sama di Arktik. Selain itu, temuan ini relevan untuk kawasan lain yang menghadapi tantangan serupa dalam mengelola isu lingkungan lintas batas dengan sumber daya dan otoritas yang terbatas.

## 1.6 Tinjauan Pustaka

Tinjauan pustaka ini menyajikan lima artikel jurnal dan publikasi akademis relevan yang diterbitkan dalam sepuluh tahun terakhir sebagai landasan teoretis dan empiris penelitian.

Artikel pertama adalah "Shaping or Making Policy in a Melting Arctic: Examining the Institutional Effectiveness of the Arctic Council". Dalam disertasi PhD-nya, James Spence secara langsung menguji efektivitas Dewan Arktik dalam merespons perubahan iklim. Ia mengajukan pertanyaan fundamental: apakah Dewan Arktik hanya sekadar "membentuk" narasi kebijakan atau benar-benar "membuat"

kebijakan yang mengikat dan substantif. Temuan Spence menunjukkan bahwa meskipun Dewan Arktik tidak memiliki otoritas hukum yang mengikat, forum ini telah menjadi produsen penilaian ilmiah yang sangat berpengaruh (*influential scientific assessments*). Laporan-laporan dari Kelompok Kerja Dewan ini menjadi landasan kredibel untuk negosiasi tiga perjanjian yang mengikat secara hukum di antara delapan negara Arktik, yaitu tentang pencarian dan penyelamatan, polusi minyak, dan kerjasama ilmiah. Ini menunjukkan bahwa Dewan Arktik berhasil memobilisasi pengetahuan untuk mencapai hasil yang mengikat di luar kerangka internalnya. Spence berargumen bahwa Dewan Arktik adalah studi kasus yang menarik dari sebuah organisasi batas (*boundary organization*), sebuah konsep yang ia definisikan secara luas dan fleksibel untuk menganalisis kedaulatan, keamanan, dan tata kelola di Arktik . Organisasi batas bekerja di persimpangan antara pembuat kebijakan, komunitas ilmiah, dan organisasi masyarakat adat untuk memproduksi produk kebijakan berkualitas tinggi . Dalam konteks ini, keberhasilan Dewan Arktik dapat diatribusikan pada produksi produk kebijakan berkualitas tinggi, seperti Arctic Climate Impact Assessment dan Arctic Human Development Report . Spence mengamati bahwa Dewan Arktik berada di bawah tekanan untuk menjadi lebih berorientasi pada aksi, yang dapat mengkompromikan efektivitasnya sebagai organisasi batas . Ada pertukaran antara pekerjaan batas (*boundary work*) yang cangguh dan kekuasaan pengambilan keputusan . Semakin cangguh pekerjaan batas yang dilakukan, semakin kecil kemungkinan sebuah institusi memiliki kekuasaan untuk membuat keputusan yang mengikat . Tinjauan ini sangat relevan karena menyediakan kerangka evaluasi empiris yang memungkinkan penelitian ini melampaui penilaian biner "sukses atau

gagal" dan menunjukkan bahwa efektivitas dapat diukur dari kemampuannya memobilisasi pengetahuan ilmiah melalui jaringan ahli.

Spence juga mencatat bahwa ada pergeseran dari pemahaman klasik tentang ilmu pengetahuan ke upaya untuk memasukkan jenis pengetahuan lain ke dalam persamaan, seperti Pengetahuan Adat (*Indigenous Knowledge*). Penulis menggarisbawahi bahwa efektivitas Dewan Arktik tidak diukur dari kekuatan paksa, melainkan dari kredibilitas ilmiahnya, yang memungkinkan para ahli dan pembuat kebijakan untuk berkomunikasi dan bekerja sama secara informal. Meskipun ada kekhawatiran tentang potensi Dewan Arktik yang terlalu dipolitisasi atau menjadi birokratis, Spence berpendapat bahwa fleksibilitas dan sifat non-formal Dewan adalah aset penting yang memungkinkannya beradaptasi dengan lingkungan yang berubah-ubah. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat argumen bahwa institusi "lemah" dapat menghasilkan pengaruh yang signifikan melalui mekanisme yang tidak konvensional, sebuah temuan kunci untuk skripsi ini.<sup>7</sup>

Artikel kedua adalah "Organizational Learning in the Arctic Council". Publikasi ini menganalisis bagaimana Dewan Arktik dapat beradaptasi dengan perubahan lingkungan dan sosial yang cepat melalui pembelajaran organisasi (*organizational learning*). Barten dan Vesa berpendapat bahwa tata kelola di Arktik, yang berfokus pada kerja sama dan konsensus, memungkinkan Dewan Arktik untuk mengakomodasi pengetahuan baru dan merespons isu-isu prioritas secara adaptif. Artikel ini memberikan bukti empiris yang kuat bahwa Kelompok Kerja Dewan

---

<sup>7</sup> James Spence, "Shaping or Making Policy in a Melting Arctic: Examining the Institutional Effectiveness of the Arctic Council" (2017)

berfungsi sebagai komunitas ahli (*epistemic communities*) yang menghasilkan dan menyebarkan pengetahuan ilmiah.

Proses yang disebut *social learning* ini memfasilitasi perubahan bertahap dalam pemahaman para pembuat kebijakan, sehingga mereka mulai merevisi pandangan berdasarkan konsensus ilmiah. Barten dan Vesa menunjukkan bahwa pengetahuan yang dihasilkan oleh Kelompok Kerja, seperti yang menyumbang data pada perundingan Konvensi Stockholm tentang Polutan Organik Persisten dan Polar Code untuk kapal di perairan kutub, dapat memiliki dampak signifikan di tingkat global meskipun Dewan Arktik sendiri tidak memiliki kekuatan untuk mengikat. Dengan demikian, studi ini vital bagi penelitian ini karena secara langsung mendukung kerangka teoretis utama, yaitu bagaimana pengaruh dapat muncul dari pengetahuan, bukan hanya dari paksaan institusional. Mereka juga mengusulkan konsep tata kelola adaptif (*adaptive governance*) sebagai cara bagi Dewan Arktik untuk menjadi lebih gesit dalam merespons perubahan yang cepat di lingkungan dan sosial.

Barten dan Vesa mengidentifikasi tiga jenis pembelajaran yang terjadi: single-loop learning, yang menambahkan pengetahuan baru dalam kerangka konseptual yang sudah ada; double-loop learning, yang lebih fundamental karena melibatkan penilaian ulang kerangka operasional dari keyakinan, norma, dan tujuan; dan triple-loop learning, yang mempertanyakan asumsi dasar itu sendiri. Artikel mereka menunjukkan bahwa Dewan Arktik, melalui Kelompok Kerjanya, secara konsisten terlibat dalam single-loop learning dengan terus memproduksi laporan ilmiah baru. Namun, kebutuhan akan double-loop dan triple-loop learning menjadi semakin mendesak di tengah perubahan Arktik yang cepat dan tidak dapat diprediksi. Penelitian ini secara

husus menggarisbawahi peran Kepemimpinan Ketua Dewan dalam mempromosikan atau mengurangi pentingnya berbagai variabel terkait perubahan sosial dan lingkungan yang saling terkait di wilayah tersebut . Secara keseluruhan, Barten dan Vesa memberikan argumen kuat bahwa Dewan Arktik, meskipun menghadapi tantangan unik sebagai badan tata kelola regional, dapat meningkatkan kapasitasnya untuk belajar dan beradaptasi.<sup>8</sup>

Artikel ketiga adalah "The Governance Model of the Arctic from the Perspective of Self-Governance". Artikel ini mengkaji model tata kelola Arktik dari perspektif teori "pemerintahan mandiri" (*self-governance*) yang dikembangkan oleh Elinor Ostrom. Fang berargumen bahwa model tata kelola Arktik yang multi-sentral, terdesentralisasi, dan non-mengikat sejalan dengan karakteristik teori *self-governance*. Teori ini menawarkan "jalan ketiga" untuk mengatasi dilema sumber daya bersama (*commons*) tanpa harus bergantung pada solusi yang berorientasi pada negara atau pasar. Model ini menciptakan sebuah lingkungan yang aman bagi negara-negara untuk berkolaborasi dan berbagi informasi tanpa ancaman kedaulatan, yang menjadi kunci keberlangsungan Dewan Arktik.

Namun, artikel ini juga menyoroti kelemahan signifikan, yaitu kerentanan Dewan terhadap lingkungan politik eksternal yang tidak stabil. Fang mengidentifikasi tiga masalah utama dalam model *self-governance* di Arktik: masalah pasokan institusional (*institutional supply*), komitmen kredibel (*credible commitment*), dan pemantauan timbal balik (*mutual monitoring*). Masalah pasokan institusional berkaitan

---

<sup>8</sup> Susanne L. Barten dan Juha Vesa, "Organizational Learning in the Arctic Council" (2016)

dengan kebutuhan untuk sumber daya yang stabil dan terjamin, yang mana Dewan Arktik sering kali bergumul dengan anggaran yang bergantung pada kontribusi sukarela. Masalah komitmen kredibel merujuk pada ketidakpastian apakah negara-negara anggota akan benar-benar menindaklanjuti rekomendasi Dewan karena sifat non-mengikatnya. Terakhir, pemantauan timbal balik menjadi tantangan karena tidak adanya mekanisme penegakan yang kuat untuk memastikan kepatuhan.

Meskipun demikian, temuan Fang sangat relevan karena menjelaskan mengapa sebuah forum yang secara struktural "lemah" dapat mencapai keberhasilan, sambil juga memberikan kerangka untuk menganalisis keterbatasan yang ada. Analisis ini menegaskan bahwa meskipun model tata kelola Dewan Arktik berhasil dalam beberapa aspek, kerentanannya terhadap gejolak politik tetap menjadi tantangan yang signifikan. Penelitian ini secara implisit menantang pandangan bahwa tata kelola yang efektif harus selalu bersifat *top-down* dan berbasis pada *hard law* (*hukum yang mengikat*). Sebaliknya, ia menunjukkan bahwa pendekatan yang berbasis pada konsensus, kolaborasi, dan *soft law* (*hukum lunak*) juga dapat menjadi model yang layak, terutama dalam konteks isu-isu lingkungan lintas batas yang kompleks seperti di Arktik.<sup>9</sup>

Artikel keempat adalah "Emergence of a New Ocean: How to React to the Massive Changes". Sebagai bab dalam buku akademis yang akan datang, publikasi ini menganalisis bagaimana negara-negara Arktik merespons perubahan besar yang terjadi di wilayah tersebut, terutama akibat pencairan es. Penulis fokus pada dinamika dan

---

<sup>9</sup> Ruian Fang, "Arctic Governance from the Perspective of 'Self-Governance' Theory," *Advances in Education, Humanities and Social Science Research* 1, no. 1 (2022), <https://doi.org/10.56028/aehtsr.1.1.409>

tantangan yang muncul dari "samudera baru" yang semakin mudah diakses untuk pelayaran dan eksplorasi. Artikel ini relevan karena menjelaskan inti dari "konflik non-tradisional" yang menjadi fokus skripsi ini, yaitu tantangan yang muncul dari perpaduan isu lingkungan dan geopolitik.

Koivurova dkk. menyediakan analisis yang sangat terkini tentang bagaimana perubahan iklim tidak hanya menciptakan tantangan ekologis, tetapi juga membuka potensi ekonomi baru yang memicu persaingan geopolitik. Mereka berargumen bahwa mencairnya es laut membuka rute pelayaran baru, seperti *Northwest Passage* dan *Northern Sea Route*, serta membuat cadangan sumber daya alam seperti minyak dan gas lebih mudah dijangkau. Temuan ini menegaskan urgensi penelitian tentang bagaimana institusi seperti Dewan Arktik menavigasi realitas baru ini, di mana isu-isu lingkungan tidak dapat dipisahkan dari narasi keamanan. Bab ini juga menunjukkan adanya upaya internasional untuk mengatur laut Arktik tengah melalui soft law dan peran Dewan Arktik, menunjukkan bahwa komunitas Arktik memiliki kapasitas reaktif bahkan dalam menghadapi perubahan besar. Koivurova dkk. menyoroti adanya ketiadaan hard law (*hukum keras*) yang spesifik untuk Samudera Arktik tengah, menjadikan peran soft law yang dihasilkan oleh Dewan Arktik menjadi sangat penting. Meskipun soft law bersifat sukarela dan tidak mengikat secara hukum, kehadirannya mengindikasikan adanya preferensi dan niat untuk bekerja sama, yang merupakan fondasi penting bagi social learning dan pembentukan konsensus.

Publikasi ini juga menekankan bahwa respon terhadap perubahan yang masif ini harus bersifat reaktif, karena hukum internasional seringkali bersifat reaktif. Hal ini menempatkan Dewan Arktik pada posisi yang krusial untuk menghasilkan

pengetahuan dan rekomendasi kebijakan yang dapat menjadi dasar bagi tindakan negara-negara Arktik. Koivurova dkk. memberikan contoh tentang bagaimana komunitas Arktik telah menunjukkan kapasitas reaktif melalui upaya-upaya untuk mengatur penangkapan ikan di laut Arktik tengah. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya memberikan konteks empiris yang mendalam tentang tantangan lingkungan dan ekonomi di Arktik, tetapi juga menguatkan argumen teoretis bahwa institusi non-mengikat seperti Dewan Arktik memiliki peran yang vital dalam tata kelola regional, terutama dalam merespons perubahan yang cepat dan kompleks.<sup>10</sup>

Artikel kelima adalah "Understanding regional variability in water, energy, and food (WEF) security: an Arctic case-study". Artikel ini berfokus pada isu-isu keamanan non-tradisional yang spesifik, yaitu keamanan air, energi, dan pangan (WEF) di wilayah Arktik. Menggunakan pendekatan studi kasus, penulis mengeksplorasi bagaimana variabilitas regional memengaruhi keamanan WEF dan menyoroti perlunya tata kelola yang adaptif dan berbasis pengetahuan untuk mengatasi tantangan ini. Studi ini memperkaya landasan empiris skripsi dengan menunjukkan kompleksitas tantangan yang harus dihadapi oleh Dewan Arktik, melampaui isu perubahan iklim yang lebih umum. Natcher dkk. berpendapat bahwa meskipun negara-negara Arktik secara keseluruhan termasuk yang paling aman di dunia dalam hal WEF, laporan tingkat nasional seringkali menyembunyikan perbedaan intra-regional yang signifikan. Penelitian mereka, yang menilai 27 wilayah di enam negara Arktik, menemukan variabilitas yang mencolok, dengan beberapa wilayah sangat aman

---

<sup>10</sup> Timo Koivurova, Pirjo Kleemola-Juntunen, Stefan Kirchner, dan Maja Dervovic, "Emergence of a New Ocean: How to React to the Massive Changes" (2025)

sementara yang lain sangat tidak aman. Secara spesifik, Alaska dan Kanada utara memiliki tingkat ketidakamanan WEF yang lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah di Eropa Arktik, terutama karena investasi publik yang tidak merata dalam layanan WEF. Perubahan lingkungan, seperti perubahan pola migrasi satwa liar dan pencairan permafrost, memiliki konsekuensi langsung pada kehidupan masyarakat lokal dan adat yang bergantung pada sumber daya alam.

Studi ini disahkan oleh Sustainable Development Working Group (SDWG) Dewan Arktik pada tahun 2022, yang menunjukkan bagaimana Kelompok Kerja Dewan secara aktif mendukung penelitian yang relevan dan berbasis data untuk mengidentifikasi kesenjangan dan menginformasikan tindakan berbasis bukti. Metodologi yang digunakan dalam studi ini, yang mengadopsi 21 indikator dari Global WEF Nexus Index, memberikan contoh konkret tentang bagaimana penelitian ilmiah yang didukung oleh Dewan Arktik dapat menghasilkan data yang terperinci dan dapat ditindaklanjuti untuk para pembuat kebijakan di tingkat regional dan lokal. Artikel ini memberikan contoh konkret bagaimana teori *social learning* dapat diterapkan untuk mengatasi masalah-masalah praktis, di mana pengetahuan tradisional masyarakat adat (*Indigenous Knowledge*) diintegrasikan dengan pengetahuan ilmiah untuk mengembangkan solusi yang adaptif dan berkelanjutan. Penelitian ini memperkuat gagasan bahwa Dewan Arktik, melalui Kelompok Kerjanya, memainkan peran penting

dalam menghasilkan pengetahuan yang menantang narasi nasional yang homogen dan mendorong tata kelola yang lebih inklusif dan responsif.<sup>11</sup>

### **1.7 Kerangka Teoritis**

Bagian ini bertujuan untuk membangun landasan teoretis yang kokoh bagi penelitian mengenai upaya Arctic Council dalam menangani konflik lingkungan di wilayah Arktik. Kerangka teori berfungsi sebagai lensa analitis untuk memahami fenomena yang diteliti, mengidentifikasi variabel kunci, dan memandu proses analisis data yang akan dilakukan kemudian. Pemilihan kerangka teori yang tepat esensial untuk memberikan kedalaman analisis dan memastikan relevansi temuan penelitian dalam konteks studi Hubungan Internasional yang lebih luas. Tanpa landasan teoretis yang jelas, analisis empiris berisiko menjadi deskriptif semata tanpa daya eksplanasi yang memadai.

Kerangka teori ini akan difokuskan secara eksklusif pada dua konsep utama dalam studi Hubungan Internasional dan Tata Kelola Global yang relevan untuk memahami dinamika kerja sama lingkungan regional dan peran pengetahuan di dalamnya. Kedua konsep tersebut adalah:

- 1. Tata Kelola Lingkungan Regional (Regional Environmental Governance - REG)**
- 2. Komunitas Epistemik (Epistemic Communities - EC)**

---

<sup>11</sup> D. Natcher et al., “Understanding Regional Variability in Water, Energy, and Food (WEF) Security: An Arctic Case-Study,” *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 32, no. 6 (2025): 700–710, <https://doi.org/10.1080/13504509.2025.2531568>

Pemilihan kedua konsep ini didasarkan pada relevansi inheren mereka terhadap objek penelitian. Arctic Council, sebagai forum antarpemerintah yang fokus pada isu-isu Arktik, termasuk lingkungan, secara intrinsik merupakan manifestasi dari REG. Sementara itu, peran sentral pengetahuan ilmiah dan Pengetahuan Adat (*Indigenous Knowledge*) dalam operasionalisasi dan pengaruh Arctic Council menjadikan konsep EC sebagai alat analisis yang sangat penting. Dengan membatasi fokus pada kedua teori ini, kerangka ini bertujuan untuk memberikan analisis yang mendalam dan terfokus.

#### **1.7.1 Tata Kelola Lingkungan Regional (Regional Environmental Governance - REG)**

Tata Kelola Lingkungan Regional (REG) merupakan sebuah konsep kunci untuk memahami upaya kolektif dalam mengatasi permasalahan lingkungan yang melintasi batas-batas negara pada skala geografis tertentu. Berdasarkan literatur yang relevan, REG dapat didefinisikan sebagai "proses musyawarah kolektif yang terinstitusionalisasi mengenai norma, institusi, partisipasi, praktik, dan aturan pada skala geografis regional". Skala regional ini bisa merujuk pada benua dalam pengertian konvensional, namun juga mencakup wilayah-wilayah pertemuan antar benua atau wilayah geo-ekologis yang khas, seperti kawasan Arktik. Definisi ini menekankan beberapa aspek fundamental dari REG.

Pertama, penekanan pada 'proses' sangat penting. REG bukanlah sekadar perjanjian formal atau organisasi regional, melainkan lebih kepada dinamika interaksi, negosiasi, pembentukan norma, dan praktik yang berkelanjutan di antara berbagai aktor di tingkat regional. Fokusnya terletak pada *bagaimana* keputusan dibuat, norma

dibentuk dan disebarluaskan, serta praktik dikoordinasikan, bukan semata-mata pada apa hasil kebijakan formalnya. Pemahaman REG sebagai proses menjadi krusial ketika menganalisis institusi seperti Arctic Council, yang sering kali digambarkan lebih sebagai forum dialog dan kerja sama daripada badan pembuat keputusan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Ini mengarahkan analisis pada mekanisme pengaruh yang lebih subtil, seperti pembentukan agenda, fasilitasi pertukaran informasi, dan promosi pemahaman bersama.

Kedua, REG memiliki tujuan utama untuk mengatasi masalah degradasi lingkungan lintas batas (*transboundary*). Masalah-masalah ini, seperti polusi udara lintas batas, penipisan sumber daya ikan yang bermigrasi, pengelolaan daerah aliran sungai internasional, atau dampak regional dari perubahan iklim, secara inheren tidak dapat diselesaikan secara efektif oleh tindakan unilateral satu negara saja. REG menyediakan kerangka kerja dan mekanisme bagi negara-negara dan aktor lain di suatu kawasan untuk mengkoordinasikan kebijakan, berbagi sumber daya, dan mengambil tindakan kolektif guna mengelola tantangan ekologis bersama tersebut.

Ketiga, skala 'regional' menjadi ciri khas REG, membedakannya dari tata kelola lingkungan di tingkat global (yang lebih luas cakupannya) dan tingkat nasional (yang terbatas pada yurisdiksi satu negara). Skala regional menyiratkan adanya kesamaan tantangan ekologis, keterkaitan ekosistem, atau konsekuensi lingkungan bersama yang dihadapi oleh sekelompok negara atau entitas dalam suatu area geografis yang terdefinisi. Fokus regional memungkinkan pengembangan solusi yang lebih kontekstual dan sesuai dengan karakteristik spesifik ekosistem dan dinamika sosial-

politik kawasan tersebut, dibandingkan dengan pendekatan global yang seringkali bersifat *one-size-fits-all*.

Keempat, REG seringkali ditandai oleh fragmentasi kelembagaan. Berbeda dengan tata kelola ekonomi internasional yang cenderung terkonsentrasi pada beberapa rezim dan lembaga kuat, tata kelola lingkungan regional seringkali terjadi melalui sejumlah besar perjanjian, rezim fungsional yang tumpang tindih, serta berbagai inisiatif non-negara. Fragmentasi ini mencerminkan kompleksitas masalah lingkungan itu sendiri dan keragaman aktor serta kepentingan yang terlibat. Konsekuensinya, analisis REG perlu memperhatikan interaksi, koherensi (atau inkonsistensi), dan potensi sinergi atau konflik antara berbagai pengaturan kelembagaan yang ada dalam suatu region, bukan hanya terfokus pada satu organisasi tunggal. Hal ini sangat relevan untuk konteks Arktik, di mana Arctic Council beroperasi bersamaan dengan berbagai perjanjian internasional lain (seperti UNCLOS, IMO Polar Code) dan melibatkan partisipasi unik dari organisasi Masyarakat Adat.

#### **1.7.1.1 Elemen Kunci dan Karakteristik REG**

Untuk memahami REG secara lebih mendalam, penting untuk mengidentifikasi elemen-elemen konstitutif dan karakteristik utamanya. Berdasarkan literatur, beberapa elemen kunci dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Aktor:** Proses REG melibatkan spektrum aktor yang luas, melampaui aktor negara-bangsa tradisional. Selain pemerintah nasional, aktor penting lainnya meliputi organisasi internasional (IO), baik global (seperti *United Nations Environment Programme/UNEP* yang berperan penting dalam inisiatif

*Regional Seas Programme*<sup>12</sup>) maupun regional; aktor non-negara seperti organisasi non-pemerintah (NGO) lingkungan, industri dan sektor swasta, serta komunitas ilmiah; dan dalam konteks tertentu, komunitas lokal atau Masyarakat Adat yang memiliki pengetahuan dan kepentingan langsung terkait lingkungan regional. Keterlibatan beragam aktor ini membawa dinamika yang kompleks dalam proses negosiasi, pembentukan norma, dan implementasi kebijakan, karena masing-masing memiliki kapasitas, kepentingan, dan sumber daya yang berbeda. Partisipasi Masyarakat Adat sebagai *Permanent Participants* di Arctic Council merupakan contoh unik dari inklusi aktor non-negara dalam struktur REG.

2. **Institusi:** Bentuk kelembagaan utama dalam REG seringkali berupa hukum, baik dalam bentuk perjanjian internasional (*treaties*) maupun lembaga (*institutions*) yang diatur dalam rezim fungsional yang spesifik. Sejak tahun 1945, lebih dari 1.000 kesepakatan lingkungan regional telah disepakati, mencakup sekitar 60 persen dari seluruh perjanjian lingkungan hidup internasional. Institusi ini dapat bervariasi dalam tingkat formalitasnya, mulai dari perjanjian yang mengikat secara hukum dengan mekanisme kepatuhan yang jelas, hingga forum dialog antar-pemerintah yang lebih bersifat konsultatif seperti Arctic Council, program-program regional yang diinisiasi oleh IO global, atau bahkan pengaturan informal dan jaringan kerja sama.

---

<sup>12</sup> United Nations Environment Programme (UNEP), *Regional Seas Programme*, diakses 28 Oktober 2025, diakses pada 29 Juli 2026, <https://www.unep.org/topics/ocean-seas-and-coasts/regional-seas-programme>

3. **Proses:** Inti dari REG adalah proses musyawarah, negosiasi, dan koordinasi antar aktor. Proses ini mencakup berbagai aktivitas seperti: pembentukan agenda; pengumpulan dan pertukaran informasi (termasuk data ilmiah dan pemantauan lingkungan); pembentukan norma, baik yang bersifat mengikat (*hard law*) maupun tidak mengikat (*soft law*); penetapan standar lingkungan regional; koordinasi kebijakan nasional; dan dalam beberapa kasus, pengembangan mekanisme untuk pemantauan kepatuhan dan penyelesaian sengketa, meskipun mekanisme penegakan yang kuat seringkali absen dalam REG. Proses ini bertujuan untuk membangun pemahaman bersama (*shared understanding*) mengenai masalah lingkungan, menyepakati tujuan bersama, dan mengkoordinasikan tindakan untuk mencapainya.

4. **Isu:** REG secara spesifik menargetkan masalah-masalah lingkungan yang memiliki dimensi lintas batas pada skala regional. Contoh-contoh isu yang sering ditangani melalui REG meliputi pengelolaan bersama daerah aliran sungai internasional (seperti Nile Basin Initiative), tata kelola laut regional (misalnya, perlindungan Laut Mediterania atau Laut Baltik), pengendalian polusi udara lintas batas (seperti di Asia Timur Laut atau Eropa), konservasi keanekaragaman hayati dan spesies migratori, serta pengelolaan sumber daya alam bersama lainnya. Di Arktik, isu-isu ini mencakup dampak perubahan iklim, pencemaran laut, perlindungan keanekaragaman hayati, dan pengelolaan aktivitas ekonomi baru seperti pelayaran dan ekstraksi sumber daya.

5. **Tantangan:** Implementasi REG seringkali dihadapkan pada berbagai tantangan signifikan. Perbedaan kapasitas (teknis, finansial, administratif) dan

tingkat kepedulian (*concern*) antar negara dalam suatu region, yang seringkali merefleksikan pembagian sosio-ekonomi Utara-Selatan, dapat menghambat kesepakatan dan implementasi kebijakan. Masalah klasik tindakan kolektif (*collective action problem*), seperti *free-riding*, juga sering muncul, terutama ketika manfaat perlindungan lingkungan bersifat difus sementara biaya tindakan terkonsentrasi. Ketiadaan mekanisme penegakan (*enforcement*) yang kuat dalam banyak pengaturan REG membuat kepatuhan seringkali bersifat sukarela atau bergantung pada tekanan politik dan reputasi. Selain itu, kompleksitas ilmiah dan ketidakpastian yang melekat pada banyak isu lingkungan mempersulit perumusan kebijakan yang efektif dan konsensus di antara para aktor.<sup>13</sup>

### 1.7.2 Komunitas Epistemik (Epistemic Communities - EC)

Definisi yang paling berpengaruh dan sering dirujuk mengenai Komunitas Epistemik berasal dari Peter M. Haas. Ia mendefinisikan EC sebagai "jaringan profesional dengan keahlian dan kompetensi yang diakui dalam domain tertentu dan klaim otoritatif terhadap *policy relevant knowledge* (pengetahuan yang relevan bagi kebijakan) dalam domain atau area isu tersebut". Esensinya, EC adalah sebuah komunitas yang terbentuk bukan berdasarkan identitas nasional atau kepentingan material, melainkan berdasarkan penguasaan dan interpretasi bersama atas suatu bidang pengetahuan khusus.

---

<sup>13</sup> Peter M. Haas, *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics* (Abingdon: Routledge, 2015)

Lebih lanjut, Haas mengidentifikasi empat karakteristik kunci yang mendefinisikan keanggotaan dalam sebuah EC:

1. ***Shared Normative Beliefs (Keyakinan Normatif Bersama)***: Anggota EC berbagi keyakinan mendasar tentang nilai-nilai yang harus dijunjung dan prinsip-prinsip yang harus memandu tindakan dalam domain isu mereka. Mereka memiliki pandangan yang sama tentang apa yang dianggap sebagai tujuan yang 'baik' atau 'benar' untuk dicapai melalui kebijakan. Misalnya, sebuah EC lingkungan mungkin berbagi keyakinan normatif tentang pentingnya integritas ekologis atau pembangunan berkelanjutan.
2. ***Shared Causal Beliefs (Keyakinan Kausal Bersama)***: Ini adalah inti dari keahlian EC. Anggotanya memiliki pemahaman bersama tentang hubungan sebab-akibat yang bekerja dalam domain isu mereka. Mereka setuju tentang bagaimana masalah muncul, faktor-faktor apa yang mempengaruhinya, dan apa kemungkinan konsekuensi dari berbagai tindakan atau kebijakan. Pemahaman kausal ini biasanya didasarkan pada analisis ilmiah atau profesional terhadap sistem fisik atau sosial yang relevan.
3. ***Shared Notions of Validity (Gagasan Validitas Bersama)***: Anggota EC berbagi kriteria dan metode standar untuk menguji, memvalidasi, dan menimbang pengetahuan dalam bidang keahlian mereka. Mereka memiliki kesepakatan tentang apa yang dianggap sebagai bukti yang kuat, argumen yang sah, atau metodologi penelitian yang reliabel. Standar validitas ini membedakan pengetahuan 'ahli' dari opini biasa.

4. ***Common Policy Enterprise (Usaha Kebijakan Bersama)***: Anggota EC terikat

oleh tujuan kebijakan bersama yang ingin mereka capai. Mereka terlibat dalam serangkaian praktik yang bertujuan untuk menerjemahkan keyakinan normatif dan kausal mereka ke dalam rekomendasi atau tindakan kebijakan konkret, biasanya dengan keyakinan bahwa hal ini akan meningkatkan kesejahteraan manusia atau mencapai tujuan normatif yang mereka anut.

Penting untuk membedakan EC dari kelompok aktor lain yang juga terlibat dalam proses kebijakan. Kelompok kepentingan (*interest groups*) biasanya dimotivasi oleh keuntungan material atau politik bagi anggotanya. Birokrasi bekerja dalam struktur hierarkis formal pemerintah atau organisasi internasional. Gerakan sosial dimobilisasi berdasarkan identitas kolektif atau tujuan perubahan sosial yang lebih luas. Sementara itu, klaim utama EC atas pengaruh terletak pada otoritas pengetahuan mereka yang dianggap *consensual* (berdasarkan kesepakatan internal para ahli) dan relevan secara kebijakan.

Karakteristik penting lain dari EC adalah sifatnya yang seringkali transnasional. Anggota EC tidak terbatas pada satu negara; mereka bisa berasal dari berbagai negara dan bekerja di berbagai institusi, seperti universitas, lembaga penelitian, kementerian pemerintah, organisasi internasional, NGO, atau bahkan sektor swasta. Yang menyatukan mereka adalah keahlian, keyakinan bersama, dan keterlibatan dalam isu kebijakan yang sama. Sifat transnasional ini memungkinkan EC berfungsi sebagai saluran penting untuk difusi ide, norma, dan model kebijakan melintasi batas-batas negara, yang sangat relevan dalam konteks tata kelola regional dan global yang melibatkan banyak negara, seperti di Arktik.

### 1.7.2.1 Peran dan Mekanisme Pengaruh Komunitas Epistemik

Komunitas Epistemik memainkan peran penting dalam proses kebijakan, terutama ketika pembuat keputusan dihadapkan pada ketidakpastian (*uncertainty*), kompleksitas teknis, atau isu-isu baru yang belum mereka pahami sepenuhnya. Dalam kondisi seperti ini, pembuat keputusan seringkali mencari panduan dari para ahli untuk membantu mereka memahami masalah, mendefinisikan kepentingan nasional, dan merumuskan respons kebijakan yang efektif.<sup>1</sup> EC dapat mengisi kekosongan informasi dan interpretasi ini.

Pengaruh EC terhadap kebijakan terwujud melalui beberapa mekanisme kunci:

1. *Pembingkaian Isu (Issue Framing)*: EC secara aktif membentuk cara isu-isu kompleks dipahami oleh pembuat keputusan dan publik. Dengan menyoroti aspek-aspek tertentu dari suatu masalah, mendefinisikannya dalam kerangka konseptual tertentu, dan mengidentifikasi hubungan sebab-akibat yang dianggap paling relevan, EC dapat mengarahkan perhatian dan membentuk preferensi solusi kebijakan. Misalnya, EC perubahan iklim membingkai isu pemanasan global sebagai ancaman eksistensial yang disebabkan oleh emisi antropogenik, yang mengarahkan pada solusi berupa pengurangan emisi.
2. *Penyediaan Pengetahuan Otoritatif*: Sumber utama pengaruh EC adalah klaim mereka atas pengetahuan yang otoritatif, yang didasarkan pada konsensus ilmiah atau profesional di bidang keahlian mereka. Otoritas ini membuat argumen dan rekomendasi mereka sulit dibantah oleh aktor non-ahli atau kelompok kepentingan yang memiliki pandangan berbeda. Mereka

menyediakan interpretasi data, model prediksi, dan analisis teknis yang menjadi dasar bagi perumusan kebijakan.

3. Pengurangan Ketidakpastian: Dengan menawarkan penjelasan kausal yang koheren tentang suatu masalah dan memprediksi kemungkinan konsekuensi dari berbagai pilihan kebijakan, EC membantu mengurangi ketidakpastian yang dihadapi pembuat keputusan. Hal ini memungkinkan pembuat keputusan untuk membuat pilihan yang dianggap lebih 'terinformasi' dan rasional, meskipun dalam konteks informasi yang tidak sempurna.
4. Pengaruh terhadap Definisi Kepentingan: Dalam situasi ketidakpastian, pembuat keputusan mungkin tidak memiliki preferensi atau definisi kepentingan nasional yang jelas terkait isu teknis yang kompleks. EC dapat berperan dalam mendefinisikan kepentingan tersebut, baik secara langsung melalui saran kebijakan, maupun secara tidak langsung dengan menerangi dimensi-dimensi isu (misalnya, risiko jangka panjang, peluang ekonomi baru) yang memungkinkan pembuat keputusan menyimpulkan kepentingan mereka sendiri, seringkali sejalan dengan perspektif dan rekomendasi EC.
5. Legitimasi Kebijakan: Kebijakan yang didasarkan pada atau didukung oleh konsensus ahli dari EC cenderung memperoleh tingkat legitimasi ilmiah atau teknis yang lebih tinggi. Hal ini dapat meningkatkan penerimaan kebijakan tersebut baik di tingkat domestik maupun internasional, serta memperkuat posisi pembuat keputusan yang mengadopsinya.
6. Institusionalisasi Gagasan dan Ketergantungan Jalur (*Path Dependency*): Ketika gagasan atau rekomendasi dari EC berhasil diadopsi dan

diinstitusionalisasikan ke dalam hukum, peraturan, prosedur operasional standar, atau mandat organisasi, gagasan tersebut dapat menjadi asumsi yang diterima begitu saja (*taken-for-granted assumptions*) dalam proses kebijakan selanjutnya. Hal ini menciptakan efek ketergantungan jalur (*path dependence*), di mana kebijakan atau komitmen awal menjadi sulit untuk diubah atau dibatalkan, dan tindakan di masa depan cenderung harus konsisten dengan norma atau kerangka berpikir yang diperkenalkan oleh EC.<sup>1</sup> Ini merupakan mekanisme pengaruh jangka panjang yang kuat, yang tidak selalu memerlukan persuasi aktif terus-menerus, melainkan bekerja melalui inersia institusional dan biaya politik yang tinggi untuk melakukan perubahan arah.

Kondisi-kondisi tertentu dapat memperkuat pengaruh EC. Pengaruh mereka cenderung meningkat setelah terjadinya guncangan atau krisis (*shocks or crises*) yang menarik perhatian publik dan politik, karena peristiwa semacam itu seringkali mendiskreditkan pendekatan kebijakan lama dan membuat pembuat keputusan lebih reseptif terhadap saran dan solusi baru. Selain itu, pengaruh EC juga bergantung pada kemampuan anggotanya untuk mengkonsolidasikan posisi dan pengaruh birokrasi di dalam lembaga-lembaga pemerintah nasional dan sekretariat organisasi internasional yang relevan. Akses ke saluran-saluran pengambilan keputusan formal ini sangat penting.

Secara fundamental, pengaruh Komunitas Epistemik tidak bersumber dari kekuatan formal atau kemampuan untuk memaksa (*coercion*), melainkan dari kredibilitas dan legitimasi pengetahuan yang mereka tawarkan. Materi riset mengenai Arctic Council secara eksplisit menggarisbawahi hal ini: efektivitas Dewan tidak

diukur dari kekuatan paksa, melainkan dari kredibilitas ilmiahnya, yang memungkinkan komunikasi dan kerja sama informal antara para ahli dan pembuat kebijakan. Ini sangat selaras dengan cara kerja EC. Pengaruh mereka berasal dari persepsi bahwa pengetahuan yang mereka hasilkan akurat secara teknis (*credibility*), idealnya dikembangkan melalui proses ilmiah yang objektif dan "terisolasi secara politik", serta persepsi bahwa proses pengembangan pengetahuan tersebut transparan, adil, dan dapat diterima secara sosial (*legitimacy*). Kemampuan untuk meyakinkan berdasarkan otoritas pengetahuan inilah yang memungkinkan EC berpengaruh bahkan dalam konteks institusi REG yang 'lemah' secara formal atau tidak memiliki mekanisme penegakan yang kuat.

#### **1.7.2.2 Sumber Pengaruh: Kredibilitas, Legitimasi, dan Saliensi**

Agar pengetahuan yang dihasilkan oleh Komunitas Epistemik dapat berpengaruh secara efektif dalam proses kebijakan, pengetahuan tersebut idealnya harus memiliki tiga atribut kunci: kredibilitas, legitimasi, dan saliensi. Ketiga atribut ini sering disebut sebagai karakteristik dari '*usable knowledge*' (pengetahuan yang dapat digunakan).

1. Kredibilitas (*Credibility*): Atribut ini merujuk pada persepsi tentang keakuratan teknis, validitas ilmiah, dan keandalan pengetahuan yang dihasilkan oleh EC. Kredibilitas dibangun melalui penggunaan metode penelitian yang ketat, proses *peer review*, transparansi data dan analisis, serta adanya konsensus di antara para ahli dalam bidang tersebut. Idealnya, untuk menjaga kredibilitas, proses penghasilan pengetahuan harus dijaga independensinya dari tekanan politik langsung, dioperasikan di balik "dinding yang terisolasi secara politik"

(*politically insulated wall*). Upaya untuk memastikan objektivitas dan netralitas sangat penting untuk membangun kredibilitas.

2. Legitimasi (*Legitimacy*): Atribut ini berkaitan dengan persepsi tentang keadilan, transparansi, dan akuntabilitas proses di mana pengetahuan dihasilkan dan dikomunikasikan. Legitimasi tidak hanya bergantung pada kualitas ilmiah pengetahuan itu sendiri, tetapi juga pada bagaimana pengetahuan itu dibuat dan siapa saja yang terlibat. Proses yang dianggap inklusif, melibatkan representasi yang beragam (misalnya, geografis, disiplin ilmu), mempertimbangkan berbagai perspektif (termasuk pengetahuan non-ilmiah seperti Pengetahuan Adat/ *Indigenous Knowledge*), dan terbuka terhadap pengawasan publik cenderung menghasilkan pengetahuan yang lebih valid di mata pembuat keputusan dan masyarakat luas. Pengetahuan yang sangat kredibel secara ilmiah bisa saja gagal mempengaruhi kebijakan jika proses penghasilannya dianggap bias, eksklusif, atau tidak adil.

3. Saliensi (*Saliency*): Atribut ini mengacu pada relevansi, ketepatan waktu, dan kegunaan pengetahuan bagi kebutuhan spesifik pembuat keputusan dan proses kebijakan yang sedang berjalan. Pengetahuan yang salien adalah pengetahuan yang menjawab pertanyaan-pertanyaan yang dihadapi oleh pembuat kebijakan, disajikan dalam format yang dapat mereka pahami dan gunakan, serta tersedia pada saat keputusan perlu dibuat. EC yang efektif tidak hanya menghasilkan penelitian berkualitas tinggi, tetapi juga mampu menerjemahkan temuan teknis mereka menjadi informasi yang bermakna dan dapat ditindaklanjuti oleh audiens non-ahli. Pengetahuan yang kredibel dan resmi mungkin tidak akan

digunakan jika dianggap tidak relevan dengan agenda kebijakan saat ini atau jika datang terlambat.

Dalam praktiknya, seringkali terdapat potensi ketegangan antara ketiga atribut ini. Misalnya, upaya untuk menjaga kredibilitas ilmiah melalui isolasi dari proses politik dapat berisiko mengurangi saliensi (relevansi langsung dengan kebutuhan kebijakan) dan legitimasi (jika prosesnya dianggap terlalu eksklusif atau tidak responsif terhadap keprihatinan sosial). Sebaliknya, upaya untuk meningkatkan legitimasi melalui partisipasi luas atau meningkatkan saliensi dengan terlibat erat dalam proses politik dapat menimbulkan risiko kompromi terhadap objektivitas ilmiah dan kredibilitas. Komunitas Epistemik yang efektif adalah mereka yang mampu menavigasi ketegangan ini secara strategis, menjaga integritas ilmiah mereka sambil memastikan bahwa pengetahuan yang mereka hasilkan relevan, dapat diterima secara politis, dan disampaikan secara tepat waktu. Keseimbangan antara kredibilitas, legitimasi, dan saliensi menjadi kunci bagi *usability* dan pengaruh pengetahuan dalam arena kebijakan.<sup>14</sup>

Bagian ini telah menguraikan secara sistematis dua kerangka teori utama yang akan menjadi landasan analisis dalam penelitian ini, yaitu Tata Kelola Lingkungan Regional (REG) dan Komunitas Epistemik (EC). Pembahasan difokuskan secara eksklusif pada kedua konsep ini, sesuai dengan batasan yang telah ditetapkan, dan secara sengaja mengecualikan konsep *social learning*.

---

<sup>14</sup> David W. Cash, William C. Clark, Frank Alcock, Nancy M. Dickson, Noelle Eckley, David Guston, Jill Jäger, and Ronald B. Mitchell, "Knowledge Systems for Sustainable Development," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 100, no. 14 (2003): 8086–8091, <https://doi.org/10.1073/pnas.1231332100>.

Tata Kelola Lingkungan Regional (REG) menyediakan kerangka kerja konseptual untuk memahami konteks institusional yang lebih luas di mana Arctic Council beroperasi. REG membantu mengidentifikasi Arktik sebagai sebuah region tata kelola yang menghadapi tantangan lingkungan lintas batas spesifik, serta menganalisis Arctic Council sebagai salah satu bentuk institusi regional yang dirancang untuk memfasilitasi kerja sama dalam mengatasi tantangan tersebut. Perspektif REG, terutama yang menekankan pada proses, norma *soft law*, dan berbagai bentuk efektivitas di luar kepatuhan hukum formal, sangat relevan untuk mendekati paradoks bagaimana institusi 'lemah' seperti Arctic Council dapat berpengaruh.

Sementara REG memberikan pemahaman tentang struktur dan konteks, Komunitas Epistemik (EC) menawarkan lensa analitis untuk memahami peran krusial aktor berbasis pengetahuan dan mekanisme pengaruh non-koersif dalam proses kebijakan. EC menjelaskan bagaimana jaringan para ahli, yang disatukan oleh keyakinan normatif dan kausal bersama serta klaim atas pengetahuan otoritatif, dapat membentuk cara isu lingkungan dipahami, mempengaruhi definisi kepentingan, dan mengarahkan pilihan kebijakan, terutama dalam kondisi ketidakpastian dan kompleksitas. Konsep ini sangat vital untuk menganalisis Arctic Council, yang pengaruhnya sangat bergantung pada kredibilitas ilmiah dan pengetahuan yang dihasilkannya.

Kedua teori ini—REG dan EC—akan digunakan secara sinergis dalam penelitian ini. REG menyediakan pemahaman makro tentang arena dan struktur tata kelola regional Arktik, sementara EC memberikan pemahaman mikro tentang proses dan agensi berbasis pengetahuan yang beroperasi di dalamnya. Kombinasi keduanya

diharapkan mampu memberikan penjelasan yang komprehensif dan mendalam mengenai bagaimana Arctic Council, sebagai institusi REG dengan karakteristik unik yang sangat bergantung pada input pengetahuan, berupaya menangani konflik lingkungan yang kompleks di Arktik. Kerangka kerja teoritis yang telah dibangun dalam bab ini akan menjadi panduan esensial bagi tahap analisis data empiris selanjutnya dalam skripsi ini, memastikan bahwa analisis tersebut didasarkan pada fondasi konseptual yang kuat dan relevan.

## **1.8 Metodologi Penelitian**

### **1.8.1 Jenis dan Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pendekatan kualitatif dipilih karena memberikan fleksibilitas untuk memahami fenomena secara mendalam, termasuk dinamika yang kompleks dan nuansa di balik keputusan politik. Studi kasus, dalam hal ini Dewan Arktik, memungkinkan peneliti untuk menganalisis suatu fenomena dalam konteks dunia nyata, dengan mengumpulkan data dari berbagai sumber untuk membangun pemahaman yang komprehensif. Pendekatan yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yang akan mendeskripsikan secara rinci peran dan fungsi Dewan Arktik dan kemudian menganalisisnya menggunakan kerangka teoretis yang telah ditetapkan.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers - ResearchGate,  
[https://www.researchgate.net/publication/228621600\\_Qualitative\\_Case\\_Study\\_Methodology\\_Study\\_Design\\_and\\_Implementation\\_for\\_Novice\\_Researchers](https://www.researchgate.net/publication/228621600_Qualitative_Case_Study_Methodology_Study_Design_and_Implementation_for_Novice_Researchers)

### 1.8.2 Batasan dan Unit Analisis

Unit analisis utama dalam penelitian ini adalah Dewan Arktik. Perilaku yang akan dikaji adalah kinerjanya dalam menghadapi isu-isu non-tradisional, terutama di tengah gejolak geopolitik. Sementara itu, unit eksplanasi yang akan menjelaskan perilaku ini adalah *komunitas epistemik* yang beroperasi melalui Kelompok Kerja dan *proses pembelajaran sosial* yang mereka fasilitasi. Penelitian ini dibatasi secara geografis pada kawasan Arktik dan secara temporal pada periode pasca-1996.

### 1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka (*library research*) dan dokumentasi. Studi pustaka melibatkan penelaahan terhadap berbagai sumber literatur, termasuk buku, artikel jurnal ilmiah, laporan riset, dan dokumen resmi yang relevan. Dokumentasi berfokus pada pengumpulan dokumen-dokumen spesifik yang dihasilkan oleh Dewan Arktik itu sendiri.<sup>16</sup>

1. **Sumber Data Primer:** Berupa dokumen resmi yang dikeluarkan oleh Dewan Arktik, seperti deklarasi menteri, laporan-laporan dari Kelompok Kerja (AMAP, PAME, CAFF), dan teks-teks perjanjian yang telah dinegosiasikan di bawah naungannya.
2. **Sumber Data Sekunder:** Berupa literatur akademis, termasuk buku dan artikel jurnal ilmiah yang ber-ISSN, yang membahas kinerja Dewan Arktik, teori *regional environmental governance*, dan isu-isu geopolitik serta lingkungan di Arktik. Sumber-sumber ini akan membantu dalam membangun argumen teoretis

---

<sup>16</sup> Source Credibility: How To Select The Best Sources,  
<https://www.una.edu/writingcenter/docs/Writing-Resources/Source%20Credibility.pdf>

dan menempatkan temuan empiris dalam konteks perdebatan akademis yang lebih luas.

#### 1.8.4 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah *content analysis* dan *relational analysis*, yang merupakan bagian dari analisis kualitatif. Pertama, data yang terkumpul akan dideskripsikan untuk memahami konteks dan fenomena yang terjadi. Setelah itu, akan dilakukan analisis untuk menjelaskan fenomena yang dideskripsikan tersebut dengan mengaplikasikan kerangka teoretis *regional environmental governance*, khususnya konsep *epistemic communities* dan *social learning*. Langkah-langkahnya adalah: (1) Deskripsi temuan empiris, (2) Pengaplikasian kerangka teoritis Haas untuk menafsirkan temuan tersebut, (3) Analisis peran *epistemic communities* dan *social learning* dalam menjelaskan keberhasilan atau kegagalan Dewan Arktik, dan (4) Sintesis temuan untuk menjawab pertanyaan penelitian.<sup>17</sup>

#### 1.9 Sistematika Penulisan

Skripsi ini akan disusun dalam lima bab dengan sistematika sebagai berikut:

1. **Bab I: Pendahuluan**, yang mencakup Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Pertanyaan Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Teoritis, Metodologi Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
2. **Bab II: Dinamika Isu Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan di Arktik**. Bab ini akan menyajikan latar belakang empiris tentang isu-isu

---

<sup>17</sup> Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers – ResearchGate,  
[https://www.researchgate.net/publication/228621600\\_Qualitative\\_Case\\_Study\\_Methodology\\_Study\\_Design\\_and\\_Implementation\\_for\\_Novice\\_Researchers](https://www.researchgate.net/publication/228621600_Qualitative_Case_Study_Methodology_Study_Design_and_Implementation_for_Novice_Researchers)

lingkungan dan pembangunan berkelanjutan di kawasan Arktik, seperti dampak perubahan iklim, pencairan es, dan persaingan atas sumber daya alam serta rute pelayaran baru.

3. **Bab III: Lanskap Geopolitik dan Tata Kelola di Arktik.** Bab ini akan menyajikan latar belakang empiris, termasuk sejarah tata kelola Arktik, perubahan iklim, dan dinamika geopolitik yang berubah.
4. **Bab IV: Analisis Kinerja Dewan Arktik melalui Kacamata Teori Tata Kelola Lingkungan.** Bab ini akan menjadi inti analisis, di mana konsep *epistemic communities* diaplikasikan untuk menjelaskan fungsi Kelompok Kerja dan efektivitas non-mengikatnya.
5. **Bab V: Penutup,** yang berisi Kesimpulan, Implikasi Teoritis, dan Rekomendasi.

