

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Rusia melakukan perubahan kebijakan luar negerinya pada tahun 2014, dari yang sebelumnya cenderung menjalin kerja sama dengan negara-negara Barat, menjadi lebih condong ke arah negara-negara kawasan Timur. Sebelum tahun 2014, Rusia banyak menjalin kemitraan energi dan teknologi dengan perusahaan-perusahaan dari Amerika Serikat dan Eropa untuk mengeksplorasi kawasan Arktik. Namun, setelah aneksasi Krimea dan diberlakukannya sanksi ekonomi oleh negara-negara Barat, kerja sama tersebut mengalami pembatasan dan berbagai manuver. Rusia yang menghadapi isolasi ekonomi dan teknologi pun dipaksa pemerintahannya harus melakukan penyesuaian strategis, terutama dalam hal kebijakan luar negeri pengelolaan sumber daya di wilayah Samudera Arktik.

Bagi Rusia, Samudera Arktik penting bagi kekuatan ekonomi & geopolitik negaranya karena daerah ini menyimpan cadangan sumber daya alam yang sangat besar dan melimpah. Menurut The U.S. Geological Survey (USGS), lebih dari 30% sumber daya gas alam (hidrokarbon) yang tersisa di dunia ada di Samudera ini. USGS juga menjelaskan bahwa 60% minyak bumi yang belum tereksplorasi di samudera arktik ada di dalam wilayah teritorial Rusia ((USGS), 2008). Selain itu, cadangan sumber daya besar Rusia berupa 40% emas, 47% platinum, 100% berlian primer, dan berbagai sumber daya lain terhimpun di dalam Samudera Arktik (Ria Novosti, 2009). Eksploitasi sumber daya Samudera Arktik memberikan kontribusi besar terhadap ekonomi Rusia. Wilayah Arktik menyumbang sekitar 20% Produk Domestik Bruto (PDB) negara tersebut dan 22% ekspor nasionalnya (Zysk, *Russia's Arctic Strategy: Ambitions and Constraints*, 2010). Kemudian, menurut WWF (*World Wide Fund*) pada segmen *World Wide Life*, sejak tahun 1979 sampai tahun

2023 tingkat kepadatan es di Samudera Arktik mencair 13% per dekade dikarenakan faktor iklim pemanasan global, apabila hal ini berlanjut es pada Samudera Arktik akan mencair (*Ice-Free*) pada tahun 2040 (WWF, 2023). Hal ini kemudian dapat mempengaruhi jalur pelayaran ekonomi yang lebih efektif yang dinamakan dengan Northern Sea Route (NSR).



Gambar 1. 1 NSR
Sumber: (CSIS, 2020)

NSR adalah jalur pelayaran yang sangat strategis di wilayah bagian antara kutub utara dan negara Rusia, NSR menjadi salah satu penggerak ekonomi terbesar. NSR adalah jalur pelayaran ekspor-impor di Samudera Arktik terpendek antara Eropa dan Asia, yang memungkinkan Rusia untuk memperkuat posisinya sebagai kekuatan terbesar maritim global melalui efisiensi pengurangan durasi dan biaya transportasi (Magomedov, 2013). Untuk menggunakan potensi NSR secara maksimal, Rusia telah berinvestasi besar dalam infrastruktur pemecah es dan pengawasan satelit guna menambah kelancaran operasional jalur ini (Brigham, 2017).

Pada tahun 2008, Dokumen strategis Rusia berjudul "*Foundations of the Russian Federation's State Policy in the Arctic*" ditetapkan sebagai landasan tujuan & prioritas kebijakan negara Rusia di Samudera Arktik. Dokumen ini disetujui oleh Presiden Dmitry Medvedev pada

September 2008 dan menjadi dasar bagi kebijakan Rusia di wilayah tersebut (UAF, 2008). Menurut peneliti Belanda Marcel de Haas yang berdasarkan isi dokumen tersebut, wilayah Arktik diperkirakan mengandung sekitar 30% cadangan gas dunia dan 13% cadangan minyak dunia, sehingga hal inilah yang mendorong Presiden Medvedev menandatangani dokumen ini. Ketertarikan Rusia terhadap wilayah ini sudah terlihat sejak era Vladimir (Haas, 2009).



Gambar 1. 2 Laut Kara
Sumber: (Britannica, 2023)

Rusia pada periode tahun 2008–2013 menjalin hubungan kerja sama dengan negara-negara Barat, khususnya dalam bidang energi. Kawasan Arktik dipandang sebagai wilayah yang membutuhkan investasi dan teknologi tinggi yang saat itu lebih banyak dimiliki oleh perusahaan-perusahaan dari Amerika Serikat dan Eropa. Oleh karena itu, pemerintah Rusia membuka peluang kerja sama internasional demi pengembangan sektor energi nasional, terutama di wilayah eksplorasi yang diperlukan teknologi maju untuk eksplorasi seperti Laut Kara dan Semenanjung Yamal.



Gambar 1. 3 Laut Barents
Sumber: (Laut Barents, 2023)

Lalu di Laut Barents, dibentuk konsorsium Shtokman Development AG (SDAG) yang terdiri dari Gazprom dari Rusia, TotalEnergies dari Prancis, dan Statoil dari Norwegia pada Februari 2008 untuk mengeksplorasi lapangan gas Shtokman, yang diperkirakan menyimpan 3,8 triliun meter kubik gas alam (Equinor, 2008). Meskipun proyek ini akhirnya ditunda pada 2012 karena biaya tinggi dan perubahan pasar gas global, bentuk kerja sama ini menunjukkan komitmen awal Rusia untuk menggunakan teknologi Barat dalam pengembangan di wilayah Arktik (Bellona, 2012).

Kemudian pada 30 Agustus 2011, Rosneft (Rusia) dan ExxonMobil (Amerika Serikat) menandatangani kesepakatan kerja sama proyek strategis di hadapan Perdana Menteri Vladimir Putin. Proyek ini berupa kerja sama eksplorasi di tiga blok energi di Laut Kara yang diperkirakan memiliki cadangan sekitar 5 miliar ton minyak dan 10 triliun meter kubik gas. Untuk proyek ini, kedua perusahaan membentuk *joint company*, di mana Rosneft memiliki 66,67% saham dan ExxonMobil 33,33% (OSW, 2011). Rusia juga menunjukkan pendekatan kooperatif di kawasan Arktik terhadap negara barat, terutama menjadi salah satu pendiri dan partisipan aktif dalam forum

multilateral seperti Dewan Arktik. Rusia mendukung prinsip kerja sama damai dan hukum internasional, termasuk menandatangani perjanjian SAR Agreement pada tahun 2011, perjanjian ini mengatur kerjasama & berbagi tanggung jawab aspek lingkungan & kemanusiaan dengan negara barat di kawasan Arktik (NUS, 2011). Meski mulai membangun infrastruktur dan memperkuat militernya di Arktik, Rusia masih bekerja sama bersama dengan Barat. Beberapa Kebijakan tersebut mencerminkan sikap kooperatif Rusia sebelum memburuknya hubungan dengan Barat pasca-sanksi 2014.

Pada Februari 2013, Presiden Putin menyetujui "*Development Strategy of the Russian Arctic and the Provision of National Security*" yang merupakan pembaruan dari dokumen fundamental strategi 2008 (President of the Russian Federation, 2013). Pada tahun ini, Moskow membentuk Pasukan Strategis Arktik yang berada di bawah komando Armada Utara (*Nothern Fleet*) di wilayah Arktik (Gramer, 2017). Lalu beralih ke konteks wilayah Kremia, pada akhir Februari 2014, gelombang protes Euromaidan di Ukraina memuncak dengan jatuhnya pemerintahan Presiden Ukraina Viktor Yanukovych, yang kemudian diikuti dengan aneksasi Semenanjung Krimea oleh Rusia pada 18 Maret 2014 (Kremlin, 2014). Peristiwa ini memicu serangkaian sanksi ekonomi dari Amerika Serikat dan Uni Eropa. Pada Juli 2014, Dewan Uni Eropa memberlakukan sanksi larangan ekspor, pembatasan penggunaan teknologi tinggi untuk eksplorasi migas laut dalam di wilayah Arktik, dan pembatasan akses terhadap beberapa lembaga keuangan Rusia ke pasar modal Uni Eropa (European Council, 2014).

Akibatnya, dalam periode 2014–2015, Produk Domestik Bruto (PDB) Rusia menyusut hingga 3,7% & nilai tukar mata uang Rusia rubel terdepresiasi hingga 40% terhadap dolar AS, hal ini menambah laju inflasi dan memburuknya kondisi ekonomi Rusia (Bank of Russia, 2016). Dampak langsung dari sanksi ini di wilayah Arktik terlihat dalam penghentian proyek eksplorasi

bersama Rosneft–ExxonMobil di Laut Kara, yang telah memulai pengeboran *University-1 Well* pada Agustus 2014 namun dibekukan sebulan kemudian ketika ExxonMobil dipaksa mundur dari operasi Arktik Rusia akibat sanksi Barat (The Moscow Times, 2014). Isolasi kerja sama oleh Barat ini memaksa Moskow untuk mencari mitra alternatif lain. Pada Agustus 2014, Presiden Vladimir Putin menandatangani dekret yang mendorong “diversifikasi mitra strategis” di sektor energi, yang menjadikan prioritas pada kerja sama dengan negara-negara non-Barat—terutama Tiongkok (Presidential Decree of the Russian Federation No. 560. (2014)).

Pada akhirnya, Dokumen “*Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period up to 2035*” (terjemahan: Dasar-Dasar Kebijakan Negara Federasi Rusia di Arktik untuk Periode hingga 2035) adalah dokumen tahun 2020 yang merupakan pembaruan dokumen tahun 2013 yang berisi tentang rangkuman implementasi kebijakan Rusia tahun 2014-2020 menanggapi sanksi barat dimana pada dokumen tahun 2013 ditulis ketika hubungan Rusia dengan Barat relatif stabil. Dokumen ini disahkan melalui Keputusan Presiden Federasi Rusia No. 164 tertanggal 5 Maret 2020 dan disahkan sesuai dengan pasal 17 Undang-Undang Federal No. 172-FZ tertanggal 28 Juni 2014 Tentang Perencanaan Strategis di Federasi Rusia dan menjadi landasan strategi bagi tujuan geopolitik dan ekonomi sampai tahun 2035 berupa modernisasi militer, investasi LNG dan NSR bersama Tiongkok, target angkutan kargo NSR 80 juta ton/tahun (USNWC , 2020). Hal ini menunjukkan pergeseran dari strategi Rusia pada wilayah Arktik yang

semula multilateral–Barat-*oriented* menjadi lebih terfokus pada aliansi dengan negara non-barat untuk menjaga keberlangsungan eksplorasi dan pembangunan infrastruktur di kawasan Arktik.

Tabel 1. 1 Tabel Perubahan Kebijakan Rusia Terhadap Keamanan & Ekonomi di Arktik

Aspek	Dokumen 2008 & 2013	Dokumen 2020
Geopolitik	Relatif Stabil dengan Barat	Ketegangan Dengan NATO Pasca-2014
Prioritas	Eksplorasi Sumber Daya (Defensif)	Memiliterisasi Semua Wilayah Arktik (Ofensif)
Ekonomi	Kemitraan dengan Perusahaan Barat (Statoil, ExxonMobil, dll)	Ekspansi Yamal LNG dan Arctic LNG-2 Bersama Negara Non-Barat
Kebijakan Internasional	Kerja Sama Via Arctic Council & Klaim Teritorial Melalui Hukum Internasional (PBB)	Menolak Intervensi Barat

Sumber: Analisis Penulis dari Berbagai Sumber

Perubahan orientasi kebijakan luar negeri Rusia di kawasan Arktik tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan berlangsung secara bertahap sepanjang periode tahun 2014 hingga 2020. Dalam rentang waktu tersebut, Rusia secara konsisten memperkuat arah kebijakan dari ketergantungan terhadap negara-negara Barat dan beralih ke pembangunan kemitraan strategis dengan negara-negara non-Barat, khususnya Tiongkok. Transformasi ini menarik untuk dianalisis karena mencerminkan respons Rusia terhadap tekanan eksternal seperti sanksi Barat sekaligus menunjukkan upaya internal dalam mengkonsolidasikan kekuatan nasional di wilayah Arktik yang kian kompetitif. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis lebih jauh faktor-faktor apa saja yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Rusia tersebut dalam konteks kepentingan global di kawasan Samudera Arktik.

Terdapat sejumlah penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan analisis kebijakan ini. Tulisan pertama tercantum dalam jurnal SWP Research Paper yang berjudul "Russia in the Arctic: Development Plans, Military Potential, and Conflict Prevention" oleh Michael Paul dan Göran Swistek tahun 2022. Studi ini membahas pergeseran kebijakan Rusia di Arktik pasca-2014, termasuk militerisasi, ketergantungan pada ekspor energi, dan dampak sanksi Barat. Penulis menekankan bahwa Rusia memprioritaskan keamanan nasional melalui modernisasi militer, sambil tetap berupaya menarik investasi asing untuk proyek energi. Penelitian ini mengidentifikasi pergeseran fokus kebijakan negara Rusia dari proses kerjasama multilateral pasca-Cold War yang keras menuju pendekatan yang lebih lunak dalam klaim kedaulatan dan keamanan nasional pada wilayah Arktik. Kedua, artikel dari Russia in Global Affairs berjudul "Russia in the Arctic—A Critical Examination" (Eugene Rumer, Russia in the Arctic—A Critical Examination, 2021) menguraikan adanya dinamika kerjasama ekonomi luar negeri dengan langkah-langkah militerisasi. Penulis artikel tersebut membahas adanya "dual-track diplomacy". Terakhir, Studi berjudul "Arctic environmental governance: challenges of sustainable development" (Obydenkova, 2024), tulisan ini menitikberatkan pada pembahasan kebijakan Rusia di Arktik yang mencakup peningkatan signifikan pada aspek militer, keamanan energi, dan perhatian terhadap *challenges & opportunity* lingkungan di kawasan Arktik.

Berdasarkan tinjauan literatur diatas, terdapat gap penelitian berupa belum adanya tulisan yang mengaitkan pergeseran kebijakan luar negeri Rusia di wilayah Arktik dengan kerangka teoretis perubahan kebijakan luar negeri oleh Joakim Eidenfalk. Dengan ini, penulis menerapkan teori *foreign policy changes* oleh Eidenfalk untuk menganalisis kebijakan luar negeri Negara Rusia pasca-sanksi Barat tahun 2014 sampai dengan 2020.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan data dan isi latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan dianalisis oleh penulis, yaitu **“Mengapa Perubahan Kebijakan Luar Negeri Russia’s Arctic Policy Tahun 2014–2020 Dapat Terjadi?”**

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan penelitian ini secara umum yakni untuk memenuhi persyaratan dalam pemenuhan tugas program sarjana S1 Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya dan Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika perubahan kebijakan luar negeri Rusia di wilayah Arktik pada tahun 2014–2020, serta mengidentifikasi faktor-faktor sumber perubahan domestik dan internasional yang memengaruhi pergeseran kebijakan tersebut. Penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan pemahaman mengenai mengapa Rusia memanfaatkan *windows of opportunity* sebagai momentum reorientasi kebijakan luar negerinya di wilayah Arktik.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Foreign Policy Change

Kebijakan luar negeri merupakan aspek utama dalam hubungan internasional yang menentukan bagaimana suatu negara berinteraksi dengan negara lain. Menurut Rosenau, kebijakan luar negeri adalah upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi masalah dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya (James N, 1976). Kalevi Holsti

memperluas definisi ini dengan menyatakan bahwa kebijakan luar negeri meliputi semua tindakan serta aktivitas negara terhadap lingkungan eksternalnya dalam upaya memperoleh keuntungan dari lingkungan tersebut, serta memperhatikan berbagai kondisi internal yang menopang formulasi tindakan tersebut (Holsti, 1992). Sehingga kebijakan luar negeri bisa disimpulkan adalah alat utama bagi negara untuk mencapai tujuan nasionalnya di tengah perubahan dan berkembangnya dinamika berbagai aspek yang ada di dunia internasional. Dengan mempertimbangkan faktor internal seperti ekonomi & politik domestik, setiap negara akan merancang kebijakan luar negerinya sesuai dengan kebutuhan strategisnya.

Foreign Policy Change yang dikembangkan oleh Joakim Eidenfalk merupakan teori yang menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Menurut Eidenfalk, perubahan kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh dua kategori faktor utama yaitu faktor domestik dan faktor internasional (Eidenfalk J. , 2006). Eidenfalk menjabarkan bahwa faktor domestik menjadi peran penting dalam mempengaruhi dan mendorong pemerintah agar melakukan perubahan kebijakan luar negeri. Dalam proses pengambilan keputusan terkait kebijakan luar negeri, suatu negara perlu mempertimbangkan berbagai “*source of change*” atau sumber perubahan, baik yang berasal dari dalam negeri (domestik) maupun dari luar negeri (internasional) (Eidenfalk J. , 2006). Sumber perubahan domestik meliputi birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik. Kemudian, sumber perubahan internasional mencakup faktor global, faktor regional, hubungan bilateral, serta aktor non-negara (Eidenfalk J. , 2006).

Birokrasi berperan sebagai salah satu sumber perubahan domestik karena memiliki akses langsung kepada pejabat tinggi negara. Dengan demikian, birokrasi dapat mendukung atau mengadvokasi perubahan kebijakan luar negeri melalui pengaturan jalannya pemerintahan

(Eidenfalk J. , 2006). Selain itu, opini publik juga menjadi elemen penting yang mampu memengaruhi kebijakan luar negeri. Opini publik dapat berubah dengan cepat sebagai respons terhadap informasi dari media atau pemerintah, terutama dalam situasi krisis seperti serangan teroris atau perang. Opini publik juga memberikan dukungan kepada kelompok kepentingan dan aktor masyarakat lainnya termasuk untuk memengaruhi keputusan pemerintah dalam kebijakan luar negeri yang akan diambil (Eidenfalk J. , 2006).

Sumber perubahan berikutnya adalah Media, media ini dinilai berfungsi sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakat. Media memainkan peran penting dalam membentuk agenda dan opini publik dengan menyampaikan informasi dari pemerintah kepada masyarakat. Selain itu, media dapat menjadi forum bagi berbagai aktor untuk memberikan tekanan terhadap kebijakan pemerintah serta menyediakan informasi baru bagi pemerintah dan rakyat. Dengan demikian, media memiliki pengaruh signifikan terhadap perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Kemudian kelompok kepentingan (*interest groups*), kelompok kepentingan dalam teori *foreign policy change* Eidenfalk disini mengacu pada definisi oleh John W. Dietrich, yang mendefinisikan kelompok kepentingan sebagai

“sebuah organisasi yang terstruktur, yang berperan dalam memengaruhi keputusan pemerintah. Organisasi ini mencakup kelompok-kelompok yang dibentuk oleh warga, yang fokus pada isu tertentu, serta melibatkan kelompok profesional seperti pelobi, perusahaan, dan firma hukum yang berorientasi pada kepentingan publik” (Dietrich, 1999).

Pengaruh kelompok kepentingan ini telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir, terutama karena mereka fokus pada isu-isu tunggal seperti lingkungan, pendidikan, dan HAM yang menarik perhatian pemilih (warga negara). Strategi ini membuat para pengambil keputusan politik memperhatikan mereka, karena mengabaikan isu tersebut dapat berisiko kehilangan dukungan

suara. Untuk memengaruhi kebijakan, kelompok kepentingan membutuhkan akses dan aktivitas yang konsisten, meskipun keduanya tidak selalu menjamin keberhasilan. Selain itu, globalisasi telah memperkuat pengaruh kelompok kepentingan dengan memberikan mereka lebih banyak leverage dalam skala internasional (Dietrich, 1999). Oleh karena itu, kelompok kepentingan dianggap sebagai salah satu sumber perubahan dalam kebijakan publik (Eidenfalk J. , 2006).

Sumber perubahan domestik yang terakhir adalah partai politik. Partai politik ini merujuk pada partai yang berada di parlemen, baik yang mendukung pemerintah maupun oposisi, karena keduanya memiliki pengaruh besar dalam proses pembuatan kebijakan. Pemerintah sering membutuhkan dukungan partai politik untuk melanjutkan atau mengubah kebijakan tertentu, sehingga pandangan mereka harus dipertimbangkan. Di sisi lain, partai oposisi yang berperan sebagai pengawas dan pengstabilan melalui kritik terhadap kebijakan pemerintah. Selain itu, tekanan dari opini publik melalui partai politik dapat mendorong anggota parlemen untuk menekan pemerintah agar memperhatikan isu-isu tertentu sesuai aspirasi masyarakat (Eidenfalk J. , 2006).

Kemudian selain faktor domestik, faktor internasional juga dapat memengaruhi perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Faktor pertama adalah faktor global, yang mencakup perubahan dalam sistem politik internasional berupa perubahan kondisi global sehingga dapat memengaruhi pengambilan kebijakan luar negeri. Dalam konteks ini, peristiwa dan aktor tertentu dapat berperan besar dalam mendorong pengambilan kebijakan luar negeri suatu negara. Selain itu, institusi internasional dan norma-norma global yang diterima oleh suatu negara juga dapat memberikan dampak signifikan terhadap kebijakan tersebut (Eidenfalk J. , 2006).

Faktor kedua adalah faktor regional. Faktor ini mencakup norma-norma yang berlaku di suatu kawasan tertentu, sehingga pemerintah suatu negara perlu mempertimbangkan norma-norma tersebut saat merumuskan kebijakan luar negerinya. Setiap regional memiliki norma-norma yang

berbeda, yang berakar pada perbedaan nilai-nilai sejarah, budaya, dan tradisi tertentu. Selain itu, kemampuan serta kapabilitas aktor-aktor di wilayah tersebut juga harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keseimbangan kekuatan regional dan dinamika politik kawasan ketika suatu negara membuat kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Faktor ketiga adalah hubungan bilateral. Hubungan bilateral menjadi sumber perubahan dinamika internasional karena adanya interaksi antara suatu negara dengan aktor lain. Negara-negara memiliki berbagai cara untuk memengaruhi pihak lain, misalnya melalui aliansi, perdagangan, atau tekanan militer dan ekonomi agar mendorong pihak lain untuk mengadopsi kebijakan luar negeri tertentu (Eidenfalk J. , 2006). Faktor yang terakhir adalah aktor non-negara. Pengaruh aktor non-negara dalam politik internasional semakin berkembang dan signifikan terhadap pengambilan kebijakan luar negeri. Aktor-aktor transnasional ini sering membawa isu-isu tertentu yang dapat memengaruhi keputusan pemerintah suatu negara. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperhatikan pandangan aktor-aktor non-negara karena mereka memiliki kekuatan dan pengaruh yang besar terhadap isu-isu tertentu yang berpotensi mengubah arah kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

1.4.2 Windows of Opportunity

Konsep *Windows of Opportunity* dalam lanjutan teori *foreign policy change* oleh Eidenfalk menjelaskan bagaimana sumber perubahan harus melewati tahap ini agar dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan dan akhirnya menghasilkan suatu perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006). Tahap *Windows of Opportunity* ini berpusat pada persepsi pemimpin/pemerintah suatu negara sebagai pengambil keputusan utama terhadap peluang (*opportunity*) yang muncul, baik melalui tekanan atau pengaruh dari sumber perubahan maupun kesadaran pribadi bahwa ada kesempatan untuk mendorong suatu agenda politik tertentu

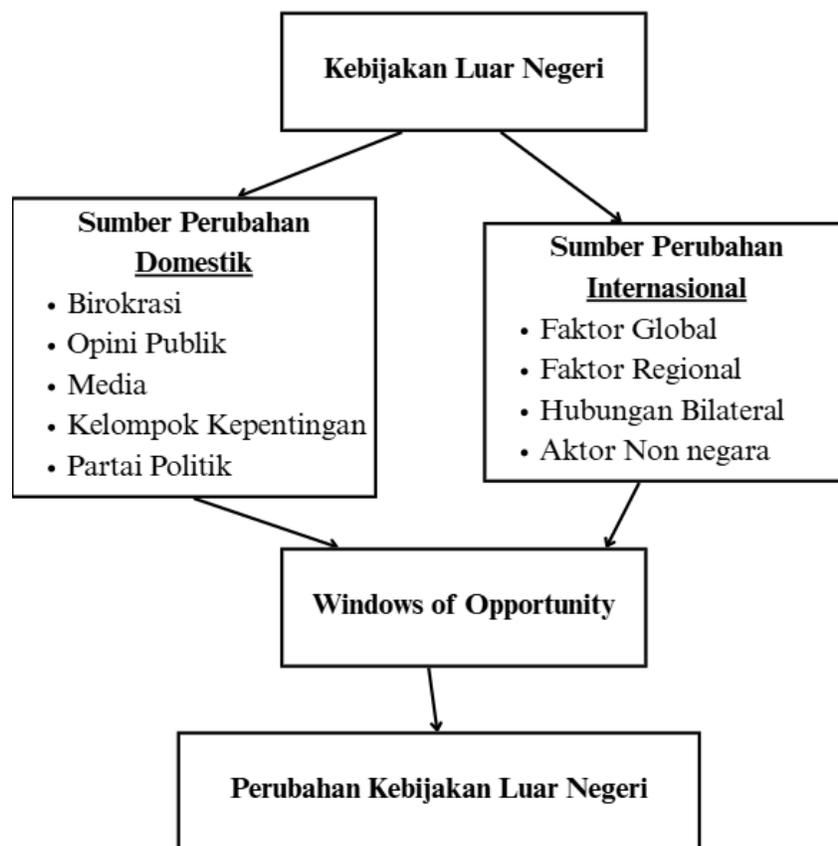
(Eidenfalk J. , 2006). Persepsi menjadi elemen kunci dalam proses ini, sebagaimana Eidenfalk mengutip Richard Hermann yang mendefinisikan persepsi adalah cara individu membangun realitas untuk membuat keputusan kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. , 2006).

Sesuai dengan kutipan Gustavsson dan Jian dalam teori Eidenfalk, Perubahan struktural harus dipersepsikan oleh individu pembuat keputusan (Gustavsson, 1999; Jian, 1996). Hal ini menunjukkan perubahan struktural—seperti perubahan dalam sistem internasional dan dinamika politik domestik—tidak secara otomatis menghasilkan perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk J. &, 2013). Dampak perubahan struktural tersebut sangat bergantung pada bagaimana para pengambil keputusan memersepsikannya. Artinya, perubahan lingkungan hanya akan berpengaruh jika benar-benar dirasakan dan diinterpretasikan oleh aktor kunci dalam proses pengambilan keputusan. Perubahan struktural ini bisa menciptakan dua jenis situasi penting. Pertama, situasi di mana negara memperoleh keunggulan strategis, misalnya keunggulan militer dan kondisi wilayah yang signifikan dibandingkan negara lain. Kedua, perubahan ini bisa membuka *windows of opportunity* yang dapat dimanfaatkan oleh para pemimpin untuk memperkenalkan atau mendorong proposal kebijakan baru. Namun kembali lagi, keberadaan *windows of opportunity* ini sangat bergantung pada persepsi dan interpretasi para aktor. Jika para pengambil keputusan tidak menyadari atau tidak menganggap perubahan tersebut sebagai *opportunity*, maka momen tersebut akan lewat berlalu tanpa dimanfaatkan (Eidenfalk J. &, 2013).

Windows of opportunity hanya benar-benar terbuka ketika para pengambil keputusan utama mampu melihat perubahan kondisi politik—baik di tingkat internasional maupun domestik—sebagai kesempatan untuk mewujudkan kebijakan yang telah mereka inginkan. Jika mereka gagal mengenali atau tidak bertindak tepat waktu, maka peluang tersebut akan hilang dan perubahan kebijakan yang diharapkan tidak akan terjadi. Dengan demikian, efektivitas perubahan struktural

dalam mendorong perubahan kebijakan sangat ditentukan oleh dua hal utama yaitu yang pertama adalah kemampuan kognitif aktor untuk mengenali dan menafsirkan peluang yang muncul, dan yang kedua adalah ketepatan strategi waktu dalam mengambil keputusan dan bertindak. Tanpa kedua faktor ini, perubahan struktural yang terjadi di lingkungan eksternal atau internal negara tidak akan secara otomatis menghasilkan perubahan kebijakan luar negeri. Inilah mengapa persepsi, interpretasi, dan respons para pengambil keputusan menjadi sangat penting dalam teori *foreign policy change*.

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1. 4 Sintesa Pemikiran
Sumber: Penulis

Berdasarkan sintesa pemikiran diatas, penulis ingin menjelaskan mengapa kebijakan luar negeri bisa berubah menggunakan teori *Foreign Policy Change* oleh Eidenfalk. Dalam teori ini, Eidenfalk membagi menjadi 2 sumber perubahan, yaitu sumber perubahan domestik dan internasional. Adapun Sumber Perubahan Domestik meliputi: (1) Birokrasi; (2) Opini Publik; (3) Media; (4) Kelompok Kepentingan; dan (5) Partai Politik. Kemudian Sumber Perubahan internasional meliputi: (1) Faktor Global; (2) Faktor Regional; (3) Hubungan Bilateral; dan (4) Aktor Non-Negara. Seluruh sumber perubahan tersebut bisa dipakai sebagai landasan oleh para pengambil keputusan untuk menanggapi sebuah *windows of opportunity* yang muncul dan harusnya dimanfaatkan untuk mengubah kebijakan luar negeri suatu negara.

1.6 Argumen Utama

Perubahan Kebijakan Luar Negeri Russia's Arctic Policy dapat berubah di tahun 2014 dilatarbelakangi oleh dua faktor yakni faktor domestik dan internasional. Pada faktor domestik, Pertama, birokrasi pemerintahan melalui Dewan Keamanan Rusia, di bawah Nikolai Patrushev, merumuskan Doktrin Arktik 2015 yang menekankan *closed sovereignty* ini dinilai dapat membentuk pikiran semua masyarakat untuk menutup kemungkinan adanya urgensi kerja sama dengan Barat. Kedua, pasca-aneksasi Krimea tahun 2014 opini publik Rusia penuh dengan gelombang nasionalisme, Krimea & Arktik dianggap sebagai "warisan sejarah" dan simbol kebanggaan nasional, sehingga kebijakan ekspansi Rusia di kedua wilayah itu mendapat dukungan luas. Ketiga, Media seperti *RBK* dan *Vesti* mempromosikan proyek energi terbarukan Rusia di Arktik dengan dibarengi narasi pembentukan persepsi publik bahwa Barat adalah "ancaman", sementara non-Barat adalah "solusi". Keempat, pada bagian kelompok kepentingan, ada Novatek yang mendorong pemerintah agar memprioritaskan substitusi impor & kerjasama dengan China

National Petroleum Corporation (CNPC) dalam sektor energi di Arktik pasca Sanksi 2014. Kelima, Pemimpin Partai Politik Liberal-Demokratik Rusia, Vladimir Zhirinovsky, secara konsisten menyerukan klaim kedaulatan penuh atas NSR. Kemudian, pada faktor internasional. Pertama, Sanksi dari AS dan Uni Eropa yang melarang transfer teknologi tinggi untuk eksplorasi minyak/gas laut dalam di Arktik menjadi faktor global. Kedua, ada faktor regional Peningkatan Aktivitas Militer Negara-Negara NATO Sebagai Ancaman Geopolitik Rusia di Kawasan Arktik Pasca Sanksi Barat. Ketiga, Korea Selatan melalui Tiongkok sebagai Mitra Strategis Baru Rusia di Arktik Pasca Sanksi Barat. Keempat, perusahaan seperti COSCO Shipping sebagai aktor non negara menyediakan alternatif pendanaan dan teknologi saat akses Rusia ke Barat tertutup sanksi. Pada akhirnya, Sanksi AS dan UE membatasi akses Rusia ke sektor teknologi, pendanaan, dan pasar Barat akibat aneksasi Krimea pada tahun 2014. Rusia memanfaatkan Sanksi Barat 2014 sebagai *windows of opportunity* untuk bermanuver pada kebijakan Arktiknya pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2020.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe eksplanatif. Penelitian eksplanatif bertujuan untuk menjelaskan hubungan kausal (sebab-akibat) antara variabel atau fenomena yang diteliti, serta menguji sejauh mana faktor-faktor tertentu memengaruhi perubahan kebijakan luar negeri Rusia di Arktik (Yousaf, 2019). Tipe ini dipilih karena fokus penelitian adalah menganalisis mengapa kebijakan luar negeri Rusia di wilayah Arktik mengalami perubahan signifikan pada periode 2014–2020.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Jangkauan periode waktu yang akan diteliti adalah tahun 2014 hingga 2020. Tahun 2014 dipilih sebagai titik awal karena adanya momentum sanksi Barat terhadap Rusia, yang memicu perubahan kebijakan luar negeri Rusia di wilayah Arktik. Rentang waktu antara tahun 2014 sampai 2020 dianalisis sebagai fase transisi dan proses perubahan kebijakan luar negerinya. Tahun 2020 menjadi batas akhir penelitian karena pada tahun tersebut pemerintah Rusia menerbitkan dokumen yang secara resmi merangkum implementasi kebijakan luar negeri Rusia di kawasan Arktik selama periode sebelumnya.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, penulis akan menggunakan studi literatur sebagai teknik pengumpulan data. Penelitian studi literatur dilakukan dengan mengumpulkan data sekunder dengan tidak langsung terjun riset ke lapangan (Silalahi, 2012). Data yang digunakan tidak hanya dari buku, tetapi juga jurnal, laporan resmi, dokumentasi, dan situs web yang relevan dengan topik pembahasan. Data yang akan digunakan pada penelitian ini bersumber dari dokumen kebijakan resmi Rusia, laporan institusi internasional (CSIS, WWF), serta literatur akademis terkait *foreign policy change* dan dinamika keamanan & ekonomi Arktik.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Pemilihan teknik ini didasarkan pada banyaknya data yang berkaitan dengan peristiwa yang diteliti, yang dijelaskan melalui pengamatan langsung terhadap situasi, interaksi, serta perilaku objek di lapangan. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk menguraikan hasil penelitian secara lebih mendalam dan rinci, dengan bisa mengaitkannya pada teori yang relevan. Teknik analisis kuantitatif sering juga

disebut sebagai analisis statistik. Berbeda dengan teknik analisis kualitatif, analisis kuantitatif cenderung memiliki sejumlah besar data dan mudah diklasifikasikan dalam berbagai kategori (Sutinah, 2005).

1.7.5 Sistematika Penulisan

BAB I berisi mengenai pendahuluan penelitian yang mencakup bagian latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran. Kemudian, disajikan argumen utama dan metodologi penelitian terkait proses isu yang akan diteliti oleh penulis.

BAB II menganalisis pengaruh dari sumber perubahan domestik atas perubahan kebijakan luar negeri Rusia di Arktik.

BAB III menganalisis pengaruh dari sumber perubahan internasional & momentum *windows of opportunity* perubahan kebijakan luar negeri Rusia di Arktik.

BAB IV pada bagian ini berisi penutup penelitian yang berupa kesimpulan serta kritik dan saran dari penulis terkait dengan penelitian ini.