



## ANALISIS ADAPTIVE BEHAVIOR DALAM PARTISIPASI TIONGKOK SEBAGAI NEGARA *OBSERVER* DI *ARCTIC COUNCIL*

Naufal Alif, Ika Riswanti Putranti, Fendy Eko Wahyudi

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www/fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

*China has been an observer member of the Arctic Council since 2013. However, its membership status in the Arctic has been questioned by several other permanent member states. This criticism relates to China's activities which are seen as overstepping its position and ignoring cooperation in the Arctic Council. The motive is related to efforts to commercialize natural resources and the potential for militarization in the Arctic. Whereas as an observer country in the Arctic Council, China is obliged to build a focus on participation in scientific research on climate change and other natural threats in the Arctic. This research is explanatory to seek answers to China's participation in its membership as an observer country in the Arctic Council. This study uses the adaptive behavior theory offered by James N. Rosenau. Furthermore, the argument in this study argues that each of China's foreign policies is an adaptation result in understanding the Arctic conditions which have undergone significant changes due to climate change. The results of the adaptive behavior mean that every China's action in the Arctic Council is a firm statement on the Arctic as a climate change-vulnerable area and can be used responsibly in terms of energy resources and shipping lanes that are open after the melting of Arctic ice.*

*Keywords : China, participation, Arctic Council, adaptive behavior.*

### PENDAHULUAN

*Arctic Council* merupakan sebuah forum *inter-governmental* yang berperan mereduksi perubahan iklim akibat mencairnya es di kawasan Arktik (Ottawa Declaration, 1996). Anggota tetap dari *Arctic Council* terdiri atas Amerika Serikat, Russia, Finlandia, Islandia, Swedia, Norwegia, Denmark, dan Kanada. Hingga pada 1998, setiap periode lima tahun akan dipilih negara diluar anggota sebagai *observer* (Arctic Council, 2013). Tugas negara *observer* dalam *Arctic Council* salah satunya ialah memberi bantuan terhadap ide yang relevan terkait masukan dalam bentuk laporan hasil temuan ilmiah yang dimasukkan ke dalam *working groups* (Arctic Council, 2013 :7). Selain itu, negara *observer* diberikan kesempatan untuk berbicara dalam forum pertemuan setelah penyampaian dari negara anggota tetap.

Perjuangan demi status negara *observer* diraih Tiongkok dengan diresmikan keanggotannya pada tahun 2013 ini melewati berbagai usaha keras dalam strategi diplomatik serta konsistensi sikap *low-profile* (Joelsen, 2016, :36). Langkah besar lainnya yang dilakukan oleh Tiongkok di Arktik ialah mengumumkan *white paper China's Arctic Policy* pada 26 Januari 2018 (BBC, 2018). Rilis kebijakan ini mencakup strategi dan perluasan orientasi peran

aktif Tiongkok dalam partisipasinya di wilayah regional tersebut. Visi Tiongkok bernama “*Polar Silk Road*” dalam *white paper* secara garis besar ialah riset saintifik *eco-environment* dalam perubahan iklim, pemanfaatan sumber daya alam secara rasional yakni dalam pengembangan jalur pelayaran dan eksplorasi tambang, serta merawat kerjasama dengan negara-negara *Arctic Council* guna mempromosikan stabilitas dan perdamaian (China’s Arctic Policy, 2018). Dari pengumuman ini, Wakil Menteri Luar Negeri, Kong Xuanyou, menyebutkan pula istilah Tiongkok sebagai *near arctic state* yang berarti negara kontinental yang dekat dengan Arktik (World Economic Forum, 2019).

Salah satu kritik terhadap langkah Tiongkok ini muncul dari Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Mike Pompeo, saat berpidato dalam forum *Arctic Council* di Rovaniemi, Finlandia pada tahun 2019. Dalam pidatonya, Pompeo secara tegas menilai jika status Tiongkok sebagai *near arctic state* merupakan pernyataan yang bertentangan dengan hukum (CBC News, 2019). Pompeo menekankan jika jarak Tiongkok dengan Arktik yang masih terlampau jauh, yakni 900 mil tidak cukup sebagai klaim, sehingga status yang diakui hanya *Arctic states* dan *non-Arctic States*. Kemudian, dalam rilisan *US Department of Defense Arctic 2019* terdapat kritik terhadap *white paper* Tiongkok di Arktik, pelayaran Xuelong yang bermakna ganda antara riset dan militerisasi, serta kekhawatiran terhadap hubungan Rusia-Tiongkok di Arktik yang bisa menimbulkan ketidakstabilan geopolitik (US Department of Defense, 2019). Sedangkan di sisi Kanada, pada awal diresmikannya *observer* yang baru di tahun 2013, Perdana Menteri Kanada pada saat itu, Stephen Harper mengatakan kurang menyetujui konsep internasionalisasi Arktik. Konsep ini menurutnya, sudah terlalu jauh untuk melibatkan banyak *observer* untuk ambil bagian dalam keputusan pada sebuah regionalisme dimana negara-negara ini tidak memiliki sejangkal teritori di dalamnya. (The Globe and Mail, 2017)

Penelitian sebelumnya tentang pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri ditulis oleh Yun Sun. Menurut Yun (2018), kebijakan Tiongkok dalam dipengaruhi oleh kontribusi historis Tiongkok sejak dibentuknya beberapa lembaga riset khusus. Karena terdiri atas beberapa lembaga pendorong kebijakan, maka penulis menggunakan konsep intrikasi atau kompleksitas yang terdiri atas elemen-elemen pendukung Argumen Yun bahwa pendekatan Tiongkok tertuju pada *soft issues* yang menyangkut riset, dan kerjasama ekonomi. Sehingga Tiongkok tidak mengejar aspek keamanan, politik dan militer. Linda Jakobson dan Jingchao Peng dalam tulisannya *China’s Arctic Aspirations* (2012) berpendapat bahwa cara Tiongkok mengeluarkan kebijakan luar negeri dengan mendekati Arktik dianggap tindakan asertif karena berupaya mendapatkan klaim atas kewenangan di suatu regional, sama seperti upaya Tiongkok di Laut China Selatan. Bennett (Bennett, 2015) dalam tulisan “*How China Sees the Arctic : Reading Between Extraregional & Intraregional Narratives*”, di dalamnya mengungkapkan upaya pendekatan Tiongkok merupakan upaya peleburan status-status *arctic-state*. Bennett meyakini jika keberadaan Arktik dan perairannya sendiri belum sempurna dan inkonsisten dengan prinsip UNCLOS yakni *mare nostrum* (laut bersama). Sehingga negara-negara yang termasuk *extraregional* berupaya membangkitkan narasi *global environment* kepada Arctic atas dasar kesadaran akan perubahan iklim yang harus disadari bersama. Identitas Tiongkok dibentuk atas dasar pencapaian historis dalam rangkaian eksplorasi.

Dalam menganalisa tindakan Tiongkok ini, penulis menggunakan analisis *adaptive behavior* untuk mencari jawaban tentang dasar alasan keberlanjutan Tiongkok di *Arctic Council*. Konsep *Adaptive Behavior* menekankan bahwa negara membutuhkan adaptasi terhadap dinamika politik internasional, yakni pada isu yang memiliki relevansi dan dampak fundamental atas struktur domestiknya. Rosenau memberikan analogi bahwa negara sebagai masyarakat nasional (*society*) dan struktur internasional sebagai sebuah lingkungan (*environment*) (Rosenau, 1970). Motif di balik sebuah keikutsertaan atau partisipasi negara dalam isu yang memiliki relevansi dikenal sebagai perwujudan dari salient environment.

*Salient environment* berarti upaya negara yang disebut untuk mengikuti dan beradaptasi terhadap setiap perubahan yang berdampak signifikan pada kebutuhan negerinya (Rosenau, 1970 :9) Sehingga, perubahan-perubahan dalam struktur internasional akan melalui proses pemilihan (*choices*) terbaik agar suatu negara mampu merencanakan strategi terhadap perubahan tersebut. Dengan menggunakan konsep *adaptive behavior*, kebijakan luar negeri dipengaruhi oleh *internal change*, *external change*, dan *leadership roles*.

*Internal change* adalah perubahan-perubahan dinamika yang terjadi di level domestik suatu negara. Awal mula perubahan disebabkan oleh adanya respons terhadap perubahan yang terjadi di level eksternal. Bentuk konkretnya berupa kebijakan publik, pergeseran nilai dalam pemahaman negara, serta perkembangan yang mendorong kemajuan terhadap upaya adaptasi. (Rosenau, 1970 :10). Pengertian *internal change* juga berisi tentang perubahan personel yang terdapat di suatu lembaga jika ada. Atau hal ini juga menyangkut pergantian seorang pemimpin yang membawa perubahan tertentu. Namun hal-hal yang fundamental ialah terkait dengan visi dan nilai suatu lembaga negara yang terhubung dengan kebutuhan nasional atau keinginan masyarakatnya. Hal ini akan berdampak pada keikutsertaan aktor-aktor lain selain lembaga negara untuk turut serta bertanggung jawab atas tata pengelelolaan aspirasi di tingkat negara. (Rosenau, 1970 :11). Sehingga pada akhirnya terdapat integrasi baik dari negara maupun aktor non-negara yang berasal dari domestik untuk menjadi indikator perubahan tersebut

Sedangkan *external change* merupakan perubahan yang terjadi pada level *international environment*. Jangkauan dari perubahan ini dapat berupa lingkup regional ataupun sampai level internasional. Bentuk perubahan ini dapat berupa kondisi hubungan antar negara, perjanjian-perjanjian baru, perspektif banyak aktor tentang perubahan tersebut, sampai dengan isu permasalahan yang muncul (Rosenau, 1970 :13). *External changes* erat kaitannya dengan cara pemerintah memberlakukan kebijakan luar negerinya dalam menemukan metode terbaru untuk menyesuaikan dengan *international environment*. Tindak lanjutnya dapat mengarah kepada dua hal, menjauh dari hubungan atau justru merekatkan hubungan. Jika semakin dekat maka bentuk penyesuaiannya ialah penguatan terhadap aliansi atau regional. Sedangkan apabila tidak dapat menyesuaikan dan justru menjauh dari perubahan maka dapat saja terjadi pemutusan hubungan diplomatik atau munculnya konflik. Kemudian variabel ini juga menilai perubahan dalam sosial ekonomi ditandai dengan semakin terbukanya negara dalam mengelola pasar. Jika ini terjadi, maka negara tersebut sedang beradaptasi untuk secara persuasif menawarkan dirinya untuk mengubah pola kerja sama ekonomi perdagangan agar lebih menguntungkan (Rosenau, 1970 :13).

Terakhir, variabel *leadership roles* memberikan sumbangsih kapabilitas negara dalam membangun kerangka kebijakan luar negeri yang diadaptasi dari adanya perubahan-perubahan. Aktor yang menjalankan fungsi *leadership* ini dianggap sebagai salah satu faktor esensial yang merepresentasikan pandangan negara terhadap *international environment*. Peran selanjutnya, dalam konsep yang dituliskan Rosenau ini menilai jika keberadaan *leadership roles* ada pada setiap perubahan, baik *internal* maupun *external*. Tokoh tersebut mempunyai fungsi dan wewenang untuk menetapkan bentuk dari pilihan atas *salient environment* yang dituju demi pemenuhan kebutuhan negara. Pergantian kepemimpinan adalah faktor yang sering menjadi penanda perubahan-perubahan tersebut muncul. Semakin toko pemimpin tersebut mampu mengartikulasi perubahan internasional dengan bentuk kebijakan yang rasional dan mengantisipasi hal-hal buruk yang dapat terjadi, maka semakin sesuai suatu negara dalam menentukan hal-hal yang penting bagi masyarakatnya (Rosenau, 1970 :12)

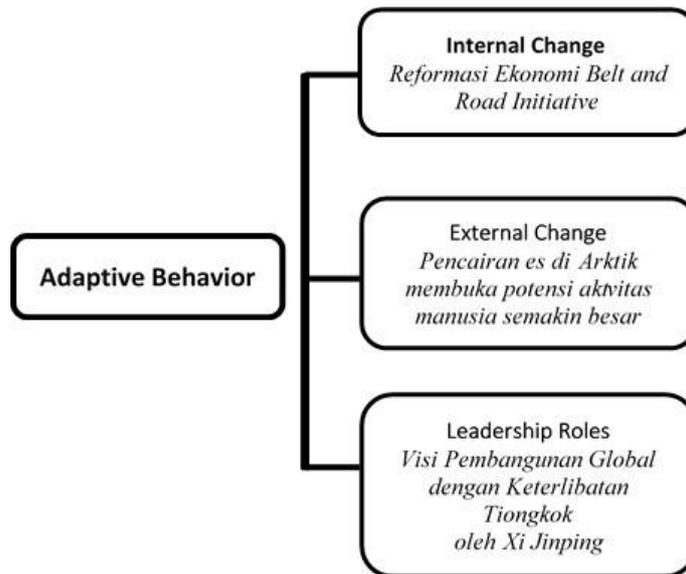
Penelitian ini akan menggunakan jenis penelitian kualitatif dan tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif berupaya untuk mencari faktor penyebab atas terjadinya suatu kejadian . Maka variabel atau faktor terjadinya fenomena memiliki hubungan terhadap kausalitas. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan faktor penyebab dan alasan Tiongkok

dalam partisipasi keanggotaannya sebagai negara *observer Arctic Council*. Oleh karena argumen Rosenau terhadap konsep adaptasi berpihak pada perilaku negara dalam merespons dinamika internasional, maka penelitian ini akan berfokus bagaimana perilaku negara dalam menanggapi perubahan-perubahan, terutama yang berasal dari lingkungan eksternal atau maupun internal. Perilaku ini pada umumnya juga mempertimbangkan atas posisi suatu negara baik dalam sisi geopolitik maupun catatan historis yang pernah dicapai.

## PEMBAHASAN

Dalam perjalanan untuk meraih keterlibatan di Arktik, terdapat hambatan berupa kritik atas kebijakan keterlibatan Tiongkok di *Arctic Council*. Hambatan yang dimaksud ialah status keanggotaan maupun tentang pernyataan-pernyataan Tiongkok sebagai *near arctic* di regional tersebut. Penyebab partisipasi merupakan cara adaptif untuk tetap dapat bertahan dan mendapatkan pengakuan dari negara-negara Arktik. Analisis terhadap upaya adaptasi Tiongkok terhadap transformasi perubahan memiliki tiga variabel besar yakni *internal changes*, *external changes*, dan *leadership roles*.

**Gambar 1. Tiga Variabel Besar Pembentuk Adaptive Behavior Tiongkok**



*Sumber : Telah diolah kembali dari Rosenau, 1970.*

Menurut Rosenau, *adaptive behavior* merupakan kajian kebijakan luar negeri yang memiliki faktor general dan terdiri atas kompleksitas variabel dibandingkan pendekatan terhadap faktor unik saja. Di dalamnya juga memuat formulasi perbandingan penilaian terhadap keseluruhan aktivitas suatu tindakan negara dalam kurun waktu tertentu (Rosenau, 1970). Rosenau memberikan gambaran jika kebijakan luar negeri ialah berbentuk akumulasi tindakan di waktu lalu yang membentuk identitas (Rosenau, 1970 :5). Kebiasaan-kebiasaan yang dibawa oleh suatu negara pada saatnya akan dirumuskan menjadi sebuah pedoman yang akan selalu berkembang tiap waktunya

Meskipun upaya untuk terlibat di Arktik terdapat hambatan berupa kritik atas keterlibatan Tiongkok di *Arctic Council* dalam keanggotaannya, Tiongkok berhasil dalam merangsang perubahan dan beradaptasi dengan sumber daya yang tersedia. Tiongkok sebagai “negara besar yang bertanggung-jawab” di regional tersebut beralasan partisipasi merupakan cara adaptif untuk tetap dapat bertahan dan mendapatkan pengakuan dari negara-negara Arktik. Sebagaimana dalam *observer report* yang dikeluarkan setiap dua tahun, Tiongkok memiliki perencanaan untuk mengembangkan manajemen pelayaran yang baik dan mendukung efektivitas ekonomi. Di dalam pembahasan ini, penulis membangun konstruksi *adaptive behavior* milik Rosenau yang mengartikan tiap tindakan luar negeri Tiongkok di Arktik di luar pembahasan *Arctic Council* juga mempengaruhi kelanjutan riset dan perumusan kebijakan dalam *Arctic Council*.

Arktik berubah semakin cepat dengan meningkatnya suhu rata-rata tahunan serta aktivitas manusia di atasnya. Penelitian dari *Natural Climate Change* yang terdiri atas peneliti dari beberapa negara, memberikan gambaran bahwa peristiwa ini disebut amplifikasi kutub dan akan terus meningkat dalam beberapa tahun ke depan (Stuecker, 2018). Kekhawatiran dampak mencairnya es di Arktik ditelaah melalui kajian meteorologis bahwa memang terdapat perubahan kondisi udara di Tiongkok. Keadaan ini dapat dijumpai indikasinya ketika wilayah utara Tiongkok mengalami suhu yang lebih panas ketimbang wilayah selatan. Akibatnya ialah kekeringan dan banjir yang dapat datang bersamaan dengan periode waktu yang sulit diprediksi kedatangan dan usainya. Tren ini muncul semakin pesat dimulai pada tahun 2000 diiringi dengan sinyal bertambahnya polusi kabut yang berasal dari aktivitas industri dan pemabakran di wilayah hutan, serta presipitasi yang berat kadar asamnya (Wang & Chen, 2016). Dalam penelitian Wang dan Chen, memberikan sebuah hasil bahwa selama 47 tahun (1969-2013) dari pemantauan *National Meteorological Information Center of the China Meteorological Administration*, pengukuran akan perubahan iklim yang disebabkan oleh mencairnya es di Arktik ialah nyata. Penyebab dibalik keadaan tersebut merupakan hasil dari peningkatan emisi dan polusi udara dari industri dan rumah tangga yang intensinya memuncak di wilayah utara Tiongkok. Polusi di wilayah selatan dan utara Tiongkok menunjukkan peningkatan disebabkan oleh asap polutan industri besar di Tiongkok. Dan aktivitas ini memiliki korelasi dengan luas es di lautan Arktik yang mengecil di setiap tahunnya.

Argumen penulis tertuju kepada percepatan pencairan es Arktik menjadi faktor kunci tindakan Tiongkok untuk beradaptasi dalam kebijakan luar negerinya di Arktik. Temuan ini diperkuat oleh pandangan Tiongkok terhadap perubahan iklim Arktik yang secara resmi dijelaskan dalam dokumen *white paper* 2018. Tiongkok menyadari bahwa terdapat kerugian besar dalam pencarian es di Arktik ini.

*The Arctic natural environment is now undergoing rapid changes. On the one hand, melting ice in the Arctic has led to changes in the natural environment, or possibly can result in accelerated global warming, rising sea levels, increased extreme weather events, damaged biodiversity, and other global problems. (China's Arctic Policy, 2018 :3)*

Pernyataan ini menjadi penanda jika semakin cepat bongkahan es mencair maka akan menimbulkan banyak kerugian bukan hanya bagi manusia namun ekosistem makhluk hidup lainnya. Namun di sisi lain, tidak dapat dipungkiri jika mencairnya Arktik juga berarti kesempatan untuk menggunakan 'celah terbuka' Arktik tersebut sebagai bagian dari keuntungan. Diantaranya ialah membuka navigasi pelayaran kapal semakin memungkinkan, dan potensi pencarian akan sumber daya energi.

*On the other, with the ice melted, conditions for the development of the Arctic may be gradually changed, offering opportunities for the commercial use of sea routes and development of resources in the region. The international community faces the same threat and shares the same future in addressing global issues concerning the Arctic. (China's Arctic Policy, 2018 :4)*

Pernyataan dari Wakil Perdana Menteri Tiongkok, Zhang Ming pada tahun 2015 juga memiliki indikasi jika perubahan di Arktik dalam hal pencairan es juga bersamaan dengan

segala aktivitas eksplorasi energi. Dampaknya, Tiongkok pun akan bergerak lebih intens dalam segala aspek yang mampu dimaksimalkan guna beradaptasi untuk menyesuaikan situasi yang ada di Arktik. Baik dalam hal memelihara wilayah lingkungan tersebut, maupun ikut serta dalam memanfaatkan sumber daya alam secara bertanggungjawab. Penyampaian pidato inilah yang menjadi salah satu cikal bakal terciptanya narasi Tiongkok sebagai *near arctic*. Sehingga Tiongkok sudah seharusnya memiliki suara untuk mendeklarasikan makna penting Arktik dan rencana mendatang atasnya. Dalam kesempatannya pada forum *Arctic Circle Assembly* pada tahun 2015, Zhang Ming memberikan penekanan:

*“The changing natural environment and resources exploration of the Arctic have direct impact on China’s climate, environment, agriculture, shipping, trade as well as social and economic development. Asia’s problems should be solved by Asian states yet, Beijing has long applied a different logic to the Arctic — stressing that states like China deserve a say”* (Jin, 2018)

Atas persepsi-persepsi diatas, Tiongkok melakukan tindakan aktif dalam menunjang wilayah Arktik agar lebih lestari dan terjaga. Dalam kajian tentang peran Tiongkok di *Arctic Council*, Andrew Chater (2021 :1) dalam terbitan *policy brief* oleh *North American and Arctic Defense and Security Network* menganalisis tingkat keterlibatan Tiongkok dalam klasifikasi pencapaian peran aktif di dalam forum pertemuan pada periode 2016 hingga 2018. Hasilnya, Tiongkok memiliki kecenderungan dalam kontribusi riset dan pengetahuan di dalam skala pertemuan umum di *Arctic Council*. Tiongkok memiliki tiga peran penting di *Arctic Council*, yakni dalam kategori kontribusi dalam pengerjaan proyek di dalam *working groups*, kontribusi informal, dan keikutsertaan kelompok ilmuwan.

*Pertama*, tentang pengerjaan proyek di dalam *working groups*, Tiongkok memiliki catatan mengesankan dalam mendanai proyek pengembangan kelompok suku yang berjudul *A Story Map of Indigenous Peoples and the Arctic Council 2018* dengan nilai yang tidak disebutkan. *Kedua*, kontribusi informal berhubungan dengan mandat spesial dalam forum, Tiongkok memimpin salah satu sesi di dalam *Arctic Science Ministerial Meetings* di Washington DC. *Ketiga*, dalam laporan negara *observer* yang harus diserahkan setiap empat tahun bernama *Observer Report*, Tiongkok berhasil memasukkan aspirasi dan kontribusi yang dirumuskan oleh peneliti untuk pertama kalinya sejak ditetapkan sebagai negara *observer* pada tahun 2013. Hasilnya pada tahun 2016, 8 dari 25 pengajuan pakar untuk bekerja dalam *working groups* berhasil diterima oleh konsensus di Sekretariat *Arctic Council* (Kementerian Luar Negeri Tiongkok, 2018).

Melalui variabel *external changes*, Arktik yang mengalami perubahan lingkungan dengan mencairnya es membuat tata pemerintahan *Arctic Council* juga semakin berkembang. Dalam *Arctic Council*, suara dari negara *observer* memuat pernyataan agar peran mereka dapat lebih besar dalam penentuan setiap keputusan, bukan hanya memberi masukan. Alasannya adalah semakin potensial wilayah Arktik dalam aspek ekonomi maka negara-negara Arktik juga semakin gencar dalam pengejaran keuntungan dalam bidang energi maupun navigasi pelayaran. Akhir dari prediksi ini akan membawa pada berkurangnya kerja sama diantara anggota *Arctic Council*. Tiongkok pada kasus ini melihat tren terbukanya es di Arktik sebagai salah satu faktor kuat pembawa perubahan yang signifikan di Arktik. Tindakan untuk mematuhi setiap aturan di dalam organisasi adalah keharusan untuk melindungi kepercayaan negara-negara anggota tetap *Arctic Council* agar memberi ruang bagi Tiongkok bereksplorasi demi keuntungan kolektif. Sehingga setiap kerja sama yang dijalin diluar forum pada akhirnya menguatkan Tiongkok untuk beradaptasi dalam era baru Arktik.

Dalam sisi *internal change* Tiongkok, reformasi ekonomi yang dijunjung oleh Xi Jinping melalui BRI membawa babak yang lebih serius bagi Tiongkok di Arktik. Sehingga keikutsertaan di dalam forum-forum isu Arktik juga ternyata semakin aktif. Keaktifan delegasi Tiongkok dalam *working groups* dibuktikan dalam laporan *Observer Report* menunjukkan adanya kontribusi di bidang perubahan isu lingkungan dan ancaman-ancaman alam yang potensial. Dalam konsep *adaptive behavior*, perubahan di internal juga merupakan stimulasi dalam membentuk proses adaptasi. Keterlibatan Tiongkok di *working groups* Arctic Council juga merupakan cerminan atas pilihan Tiongkok terhadap isu tertentu yang memiliki korelasi dengan urgensi dalam negerinya. Maka, hal ini berkaitan dengan tujuan pembangunan melalui BRI maupun kesadaran Tiongkok terhadap dampak perubahan iklim di dalam negeri.

Visi pembangunan dengan fondasi *Belt and Road Initiatives* (BRI) yang ditujukan untuk memberikan penanaman investasi kepada tiap-tiap negara. Bentuk dari investasi ini ialah sejumlah pendanaan serta pengerjaan infrastruktur dengan metode pembangunan berdasarkan kemajuan teknologi yang dibangun oleh Tiongkok. Maka tidak dapat dipungkiri jika agenda ini merupakan bagian dari reformasi nasional yang tergolong sebagai *internal change* yang dialami Tiongkok. Reformasi ekonomi yang dimulai oleh kepemimpinan Xi Jinping memengaruhi adanya pandangan global tentang peran Tiongkok yang mampu berbicara lebih jauh di setiap aspek kebutuhan internasional. BRI ditujukan kepada sebuah pembangunan atas upaya untuk memberikan representasi yang baik kepada citra Tiongkok yang mampu menjadi mitra yang baik.

Kemudian, tentang prinsip pembangunan BRI yang dikaitkan dengan visi *Polar Silk Road* tentu berhubungan erat. Bahkan dalam *white paper* yang dituliskan dalam naskah, terdapat aspek jelas bahwa ini merupakan rangkaian Tiongkok guna menjadikan Arktik sebagai wilayah baru yang akan memiliki potensi besar dalam mendatangkan keuntungan ekonomi dengan prinsip keadilan dan tanggung jawab. Maka wajar, apabila cara Tiongkok meyakinkan kedudukannya di *Arctic Council* ialah dengan menggelar kerja sama, terutama dalam bidang eksplorasi energi, dengan setiap negara anggota tetap dari *Arctic Council*.

Analisis penting lainnya yang dituliskan oleh Kobzeva (2019) ialah *China Arctic Policy* 2018, dokumen ini ditujukan kepada penggabungan dua maksud yang sedikit berlawanan. Pertama, *white paper* merupakan konstruksi untuk tetap patuh kepada *Arctic Council* dan aturan yang ada di bawahnya sebagaimana Tiongkok sebagai negara yang menghormati legitimasi rezim berlaku. Sedangkan di sisi lain, Tiongkok menegaskan posisi negara non-Arktik yang mempunyai hak dalam menjunjung nilai keterbukaan bagi semua aktor negara untuk turut serta dalam membentuk Arktik yang lebih demokratis bagi dunia. Selain itu, di dalam teks *white paper*, Tiongkok menyebut dirinya sebagai ‘negara besar yang bertanggung-jawab’ untuk menjelaskan latar belakang alasan Tiongkok berkomitmen dalam kerja sama jangka panjang.

Lebih lanjut lagi, Tiongkok berupaya mengintegrasikan rencana *Belt and Road Initiative* ke dalam urusan kooperasi regional Arktik. Ini berarti bahwa Tiongkok memegang prinsip untuk mengklaim hak sebagai negara non-Arktik dalam beberapa aspek pengembangan di Arktik, yakni di bidang riset pengetahuan, pelayaran, dan eksplorasi SDA. Dengan kepatuhan tersebut, harapannya kepada negara-negara Arktik supaya memahami posisi Tiongkok yang berupaya mengembangkan jalur baru demi kepentingan bersama dan tidak mengambil keuntungan dengan keterlibatan sengketa teritorial atau apapun yang menyeret kepada ranah konflik. Seperti dijelaskan pada subbab “*promoting peace and stability in the Arctic*” di *white paper* bahwa Tiongkok mendukung penyelesaian sengketa dengan berdasar kepada UNCLOS dan UN Charter. Dari penjelasan di sub bab ini, kehadiran Tiongkok di Arktik dengan statusnya sebagai *observer* di *Arctic Council* ditunjang dengan China’s Arctic Policy. Isi dari *white paper* ini pada akhirnya memberikan gambaran jika Tiongkok berupaya memberikan pengaruh yang lebih didengar oleh negara anggota tetap. Sehingga tujuan kepada menggantikan atau mengubah tatanan kepemimpinan di *Arctic Council* bukan menjadi tujuan. Ambisi di Arktik

lebih mengarah kepada meraih perhatian tentang internasionalisasi Arktik, yakni ide Tiongkok tentang pembangunan lalu lintas Asia dan Eropa yang lebih singkat, pertukaran informasi dalam bidang perubahan iklim, serta pemanfaatan sumber daya alam yang adil.

Mengenai cara kepemimpinan Xi Jinping, hasil penelitian yang dirilis oleh Blackwill memberikan gambaran jika gaya pemerintahan Xi Jinping yang reformatif (Blackwill & Campbell, 2016). Sehingga unsur kebijakan luar negeri yang mengandung *leadership roles*, kekuatan individu seorang pemimpin terlihat kental dalam menetapkan arah haluan. Peran dari Xi Jinping dalam membentuk pengaruhnya di dalam keterlibatan Arktik dapat dibuktikan melalui beberapa pernyataannya. Tindakannya sebagai pemimpin memenuhi syarat dari *leadership roles*. Yakni perannya dalam menaungi perubahan baik secara *internal* dan *external*. Visi BRI untuk menyertakan Tiongkok dalam setiap pembangunan negara-negara secara global juga merupakan fondasi yang kuat untuk membentuk kepercayaan diri di Arctic Council. Ini merupakan tujuan Xi Jinping dalam upaya menciptakan Tiongkok yang dapat berperan sebagai partner besar bagi negara-negara di dunia, baik secara finansial maupun infrastruktur. Tiongkok kerap menyebutkan korelasi BRI dengan pembangunan Arktik yang terbuka dalam kesempatan di pidato perwakilannya maupun kolom aspirasi di dalam *observer report* atau bentuk dokumen lainnya. Peran ini dapat dilihat dari beberapa pernyataannya untuk membentuk persepsi bahwa Arktik merupakan kawasan penting. Pilihan Xi Jinping untuk menangkap isu pencairan Arktik sebagai dua hal yang merugikan dan menguntungkan sekaligus merupakan bagian dari *salient environment*. Dalam pidato yang disampaikan oleh Xi Jinping pada kesempatan di United Nation Office di Jenewa 2017, Xi Jinping memberikan pandangannya mengenai pentingnya inklusivitas dan perimbangan di berbagai sektor, salah satunya ialah wilayah kutub.

*...Guided by the principle of peace, sovereignty, inclusiveness and shared governance, we should turn the deep sea, the polar regions, the outer space and the Internet into new frontiers for cooperation rather than a wrestling ground for competition”* (Ministry of Foreign Affairs The People’s Republic of China, 2017)

Dari penyampaian ini, Xi Jinping mengungkapkan pentingnya kesadaran semua negara untuk memperlakukan wilayah-wilayah khusus diatas agar tercipta kerja sama untuk merawatnya, salah satunya ialah kawasan kutub baik Arktik maupun Antarktika. Sejalan dengan sub bagian dari pidatonya dalam teks tersebut, menunjukkan bahwa Xi Jinping menginginkan adanya konsultasi dan pembicaraan terbuka mengenai kawasan tersebut agar tidak terjadi konflik berujung pada perang. Hal ini mengindikasikan jika pendekatan Xi Jinping di wilayah kutub, salah satunya Arktik memiliki dasar untuk taat kepada hukum internasional. Dengan dasar ini, Xi Jinping berharap tidak ada pihak yang menggunakan kekuatan postur militer, menerapkan aliansi, serta mengutamakan dialog dalam setiap pendekatan terkait sengketa atau masalah. Dari penyampaian pidato ini juga mengartikan bahwa Xi Jinping membawa nilai perdamaian serta kepatuhan dalam langkahnya untuk mengajak negara-negara agar bersikap adil di Arktik.

Pernyataan Xi Jinping terkait upaya pembangunan infrastruktur di Arktik juga pernah disampaikan melalui *Belt and Road Forum for International Cooperation 2017*. Dalam pidatonya berjudul *“Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road*, Xi Jinping memaparkan sejauh mana Tiongkok telah mengeratkan kerja sama dengan negara yang memiliki latar belakang yang berbeda-beda. Presiden Xi Jinping mengatakan,

*We have enhanced coordination with the policy initiatives of relevant countries, such as the Eurasian Economic Union of Russia, the Master Plan on ASEAN Connectivity, the Bright Road initiative of Kazakhstan, the Middle Corridor initiative of Turkey, the Development Road initiative of Mongolia, the Two Corridors, One Economic Circle initiative of Viet Nam, the Northern Powerhouse initiative of the UK and the Amber Road initiative of Poland” (Ministry of Foreign Affairs The People’s Republic of China, 2017).*

Pesan yang tersampaikan dari Xi Jinping tertuju pada progres Tiongkok untuk meneruskan mekanisme kerja sama multilateral. Utamanya, pidato kali ini berfokus pada agenda besar selama empat tahun terakhir dalam membangun fondasi berbagai aspek untuk dapat membuka kesempatan sebesar-besarnya terhadap penanaman investasi Tiongkok. Ketertarikan kepada wilayah maritim Arktik juga pernah diungkapkan Xi Jinping pada awal masuknya Tiongkok di Arctic Council. Dalam kesempatannya di *Polar Conference di Chinese Academy of Science 2013*, Xi Jinping menyampaikan,

*Polar affairs have a unique role in our marine development strategy and the process of becoming a polar power is an important component of China’s process to become maritime great power (Ibold, 2018).*

Substansi ini mengarah kepada pandangan terhadap kawasan Arktik merupakan rangkaian Tiongkok menjadi negara yang kuat di bidang maritim. Kemudian, hal ini juga berarti Tiongkok menganggap penting intergasi kemampuan teknologi untuk meraih Arktik yang lebih jauh dan lebih bermanfaat. Hal ini sesuai dengan pernyataan Xi Jinping tentang teknologi dan pengetahuan sebagai unsur inti dalam merumuskan kebijakan nasional. Dengan pengembangan teknologi, maka Tiongkok dapat menyeimbangi negara-negara besar lainnya dalam bidang inovasi dan produktivitas dengan tajuk “Pembaharuan Besar Tiongkok”(Xinhua, 2018). Pada akhirnya, dapat dianalisis jika rencana navigasi pelayaran di masa-masa mendatang memerlukan teknologi yang tepat dan mampu melewati wilayah laut Arktik. Oleh sebabnya, jalur ini disebut juga sebagai jalur sutera kutub (*Polar Silk Road*) karena pengaruhnya besar terhadap progres konektivitas Tiongkok dengan Eropa.

Dalam menanamkan konsep *Maritime Silk Road Initiative* yang terintegrasi hingga kepada pemerintah lokal, pada bulan September 2018 Xi Jinping juga menggagas kunjungan ke tiga provinsi di perbatasan timur laut, yakni Liaoning, Jilin dan HeilongJiang dalam rangka kunjungan kerja untuk merevitalisasi perencanaan ekonomi. Ketiga wilayah tersebut merupakan provinsi yang berjarak paling dekat dengan perairan Arktik. Di samping membahas pengadaan alat produksi agrikultur, Xi Jinping juga menekankan pada pengembangan wilayah perbatasan yang dinamis (CGTN, 2018).

## **KESIMPULAN**

Analisis kebijakan luar negeri Tiongkok menggunakan konsep *adaptive behavior* menangkap alasan partisipasi didasari oleh motif untuk menyesuaikan perubahan eksternal (*external changes*) di Arktik berupa pencairan es yang berimplikasi terhadap adanya ancaman bencana iklim sekaligus celah keuntungan ekonomi. Tiongkok tergolong mampu beradaptasi dengan dasar bahwa partisipasi di Arctic Council dalam bidang riset saintifik merupakan cara adaptif untuk tetap dapat bertahan dan mendapatkan pengakuan dari negara-negara Arktik. Kemudian, klaim sebagai *near arctic* adalah gagasan untuk meyakinkan negara-negara anggota

*Arctic Council* untuk memberikan akses terhadap upaya riset pengetahuan, ekonomi regional, dan perubahan iklim. Posisi Tiongkok sebagai *observer* bagi *Arctic Council* tidak mengecilkkan peran, justru menjadi potensi Tiongkok menjalin hubungan yang erat dengan negara-negara anggota *Arctic Council*. Partisipasi Tiongkok dalam *working groups* di *Arctic Council* membuka kesempatan bagi Tiongkok sendiri untuk mengenal dinamika kawasan Arktik yang dikaji secara ilmiah.

Selanjutnya, reformasi kebijakan secara internal (*internal changes*) Tiongkok ditandai dengan dirilisnya *China Arctic Policy 2018* dan visi pembangunan BRI. Kinerja yang cemerlang di dalam *Arctic Council* didukung oleh perilisan *China Arctic Policy 2018* yang menjelaskan arti penting Arktik bagi Tiongkok sekaligus orientasi kebijakannya di masa mendatang. Melalui dokumen ini, Tiongkok memaknai Arktik sebagai kawasan dengan pendekatan saintifik tentang dampak dari perubahan iklim secara global, lalu Arktik merupakan ruang kerja sama pemanfaatan sumber daya energi baru di Arktik dengan prinsip keadilan, serta potensi navigasi jalur pelayaran baru. Maka dari itu, sikap Tiongkok terhadap Arktik dengan jelas diintegrasikan dengan agenda besar BRI yang tujuannya menghubungkan titik-titik penting di kawasan tertentu. Tiongkok memosisikan diri sebagai negara yang baik sebagai partner kerja sama di Arktik dengan terlibat dalam pembangunan infrastruktur di negara lain. Sehingga, Arktik merupakan bagian dari agenda besar Tiongkok bernama *Maritime Silk Road Initiative* dengan segala potensi geopolitik yang dimiliki oleh Arktik. Perubahan yang diinisiasi baik secara internal maupun eksternal ini juga dipengaruhi oleh pola kepemimpinan Xi Jinping. Sikapnya memiliki pengaruh besar dalam membangun citra Tiongkok sebagai negara besar yang bertanggung-jawab atas isu-isu penting kawasan. Serta kepribadian reformatif dalam keikutsertaan pembangunan global dengan melibatkan investasi Tiongkok. Pola *leadership roles* yang ditunjukkan Xi Jinping pada akhirnya merepresentasikan pandangan Tiongkok terhadap Arktik yang memiliki dua hal yang berbeda. Arktik sebagai kawasan yang rentan terhadap perubahan iklim serta di sisi lain merupakan ranah yang menguntungkan dalam bidang sumber daya alam dan navigasi pelayaran baru yang dapat dicapai dengan kerja sama diantara negara-negara *Arctic Council*.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Ika Riswanti Putranti, A.Md.Ak., S.H., M.H., Ph.D. dan Bapak Fendy Eko Wahyudi, S.IP., M.Hub. Int. selaku dosen pembimbing, serta Bapak Mohamad Rosyidin, S.Sos., M.A. sebagai dosen penguji utama, sehingga penulis mampu menyelesaikan penelitian ini.

## Referensi

Ottawa 1996 Declaration, (1996).

Arctic Council. (2013a). *Arctic Council Rules of Procedure*. 1–16. <http://hdl.handle.net/11374/940>

Arctic Council. (2013b). *OBSERVER MANUAL ARCTIC COUNCIL OBSERVER*.

BBC. (2018). *China to develop Arctic shipping routes opened by global warming*. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-42833178>

Bennett, M. M. (2015). How china sees the arctic: Reading between extraregional and

- intraregional narratives. *Geopolitics*, 20(3), 645–668.  
<https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1017757>
- Blackwill, R. D., & Campbell, K. M. (2016). Xi Jinping on the Global Stage. *Council on Foreign Relations*, 74, 1–67.  
[https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2016/02/CSR74\\_Blackwill\\_Campbell\\_Xi\\_Jinping.pdf](https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2016/02/CSR74_Blackwill_Campbell_Xi_Jinping.pdf)
- CBC News. (2019). *Pompeo calls out Canada, China, Russia over Arctic policy Social Sharing*.
- CGTN. (2018). Xi stresses on revitalization of northeast China. *CGTN News*.  
<https://news.cgtn.com/news/3d3d414e7a45544e7a457a6333566d54/index.html>
- China's Arctic Policy, 1 (2018).
- Chater, A. (2021). *China as Arctic Council Observer : Compliance and Compatibility*.
- Ibold, S. (2018). *China's Polar Silk Road*. Belt Road Initiatives. <https://www.beltroad-initiative.com/arctic-policy/>
- Jakobsen, L., & Peng, J. (2012). China's Arctic Aspirations. *SIPRI Policy Paper No. 34, November*, 1–36.
- Jin, L. (2018). *The Arctic White Paper and the Development of China's Position towards the Arctic*. China Institute of International Studies.
- Joelsen, N. (2016). China's Engagement with the Arctic Council - Seeking Natural Resources and International Status. *Master Thesis in Development and International Relations Aalborg University, Denmark*.
- Kobzeva, M. (2019). China's Arctic policy: present and future. *Polar Journal*, 9(1), 94–112.  
<https://doi.org/10.1080/2154896X.2019.1618558>
- Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China. (2017a). *Work Together to Build a Community of Shared Future for Mankind*.
- Ministry of Foreign Affairs The People's Republic of China. (2017b). *Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road*.
- Rosenau, J. N. (1970). Foreign Policy Behavior Adaptive. *Comparative Politics*, 2(3), 365–387.
- Stuecker, M. F., Bitz, C. M., Armour, K. C., Proistosescu, C., Kang, S. M., Xie, S. P., Kim, D., McGregor, S., Zhang, W., Zhao, S., Cai, W., Dong, Y., & Jin, F. F. (2018). Polar amplification dominated by local forcing and feedbacks. *Nature Climate Change*, 8(12), 1076–1081. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0339-y>
- Sun, Y. (2018). The Intricacy of China's Arctic Policy. *Stimson Center, January*.  
<https://www.stimson.org/2018/intricacy-chinas-arctic-policy/>
- The Globe and Mail. (2017). China used research mission to test trade route through Canada's Northwest Passage. *The Globe and Mail News*.  
<https://www.theglobeandmail.com/news/politics/china-used-research-mission-to-test-trade-route-through-canadas-northwest-passage/article36223673/>
- US Department of Defense. (2019). 2019 Department of Defense Arctic Strategy. In *National Strategies for the Arctic and a Review of Arctic Changes and Congressional Issues* (Vol.

2019, Issue June).

Wang, H. J., & Chen, H. P. (2016). Understanding the recent trend of haze pollution in eastern China: Roles of climate change. *Atmospheric Chemistry and Physics*, 16(6), 4205–4211. <https://doi.org/10.5194/acp-16-4205-2016>

World Economic Forum. (2019). *China aims to play a major role in Arctic affairs. Here are its 5 key policy goals.*

Xinhua. (2018). China Focus: Xi calls for developing China into world science and technology leader. *Xinhua Net*. [http://www.xinhuanet.com/english/201805/29/c\\_137213175.htm](http://www.xinhuanet.com/english/201805/29/c_137213175.htm)