

Dilema Keamanan di Jalur Pelayaran Arktik: Strategi Pertahanan Laut Uni Eropa dalam Menghadapi Pembukaan *Northern Sea Route* (NSR)

Trias Florida Mangadil^{1*}, Lukman Yudho Prakoso², Ansori

^{1,2} Strategi Pertahanan Laut, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan RI, Bogor, Indonesia

trias.mangadil@sp.idu.ac.id^{*}, lukman.prakoso@idu.ac.id², ansori@idu.ac.id

**Corresponding Author*

Article Info

Article history:

Received : [tanggal, bulan, tahun]

Revised : [tanggal, bulan, tahun]

Accepted : [tanggal, bulan, tahun]

Kata Kunci:

Dilema keamanan; Infrastruktur bawah laut; *Northern Sea Route*; UNCLOS; Uni Eropa.

ABSTRACT

Pencairan es Arktik akibat perubahan iklim membuka *Northern Sea Route* (NSR) sebagai jalur pelayaran alternatif yang memangkas jarak tempuh antara Asia dan Eropa secara signifikan dibandingkan rute Terusan Suez. Fenomena ini memunculkan dilema keamanan (*security dilemma*) di kawasan Arktik karena bersamaan dengan eskalasi aktivitas ekonomi, kawasan tersebut juga memperlihatkan kehadiran kekuatan militer Rusia dan perluasan pengaruh Tiongkok sebagai "*near-Arctic state*". Artikel ini mengkaji bagaimana negara-negara Uni Eropa merumuskan strategi pertahanan laut demi melindungi kedaulatan, menegakkan hukum laut internasional, dan mengamankan infrastruktur bawah laut kritis seperti kabel komunikasi dari ancaman aktor non-Eropa yang semakin aktif. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif-analitis berbasis studi kepustakaan atas dokumen kebijakan resmi Uni Eropa, instrumen hukum internasional (UNCLOS 1982), serta literatur akademik terkait geopolitik Arktik. Hasil kajian menunjukkan bahwa Pasal 234 UNCLOS menjadi titik ketegangan interpretasi antara prinsip kedaulatan negara pantai dan kebebasan navigasi internasional; rangkaian insiden sabotase kabel bawah laut di kawasan Baltik mendorong Uni Eropa membentuk kerangka keamanan infrastruktur kritis lintas lembaga; dan perubahan iklim telah menjadi variabel strategis yang mendorong reformulasi doktrin pertahanan maritim sejumlah negara anggota. Kesimpulan penelitian menegaskan bahwa strategi pertahanan laut Uni Eropa di kawasan Arktik masih menghadapi tantangan fragmentasi kebijakan antarnegara anggota dan keterbatasan kapabilitas militer di lingkungan es dibandingkan aktor non-Eropa.

PENDAHULUAN

Kawasan Arktik dalam beberapa dekade dipandang sebagai wilayah beku yang secara alamiah membatasi aktivitas manusia dan militer. Namun, laju pemanasan global di kawasan Arktik yang tercatat beberapa kali lebih cepat dibandingkan rata-rata global telah mengubah kalkulasi geostrategis tersebut secara fundamental. Mencairnya lapisan es laut membuka *Northern Sea Route* (NSR) sebagai alternatif yang secara ekonomis lebih efisien dibandingkan rute Terusan Suez, dengan potensi pemangkasan jarak tempuh pelayaran hingga sepertiga (Deandreis, 2020).

Perkembangan ini tidak hanya membawa peluang ekonomi, tetapi juga memunculkan dilema keamanan (*security dilemma*), kendatipun demikian, langkah satu aktor untuk meningkatkan keamanannya di kawasan tersebut dipersepsikan sebagai ancaman oleh aktor lain, sehingga memicu respons balasan yang berpotensi meningkatkan ketegangan kawasan. Rusia telah memperkuat kehadiran militernya di sepanjang pesisir Arktik, merevitalisasi pangkalan militer, memperluas armada pemecah es, dan menegaskan kendali atas NSR (European Union Institute for Security Studies, 2025). Bersamaan dengan itu, Tiongkok mendeklarasikan diri sebagai “*near-Arctic state*” dan memperluas kepentingan ekonomi serta strategisnya di kawasan tersebut, meskipun tidak memiliki wilayah kedaulatan di Arktik (George C. Marshall European Center for Security Studies, 2020).

Uni Eropa, meskipun bukan negara pantai Arktik dalam pengertian penuh, memiliki kepentingan strategis signifikan di kawasan ini, keamanan jalur pelayaran bagi negara anggotanya, perlindungan terhadap infrastruktur bawah laut lintas batas seperti kabel komunikasi, serta komitmen terhadap tatanan hukum laut internasional berbasis aturan. Kebijakan Arktik Uni Eropa yang terakhir diperbarui pada tahun 2021 dinilai belum sepenuhnya mengakomodasi eskalasi geopolitik pascainvasi Rusia ke Ukraina maupun rangkaian insiden sabotase infrastruktur bawah laut di kawasan Baltik (Chatham House, 2025).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan mengkaji bagaimana Uni Eropa merumuskan strategi pertahanan laut menghadapi dilema keamanan yang muncul akibat pembukaan NSR, dengan menyoroti tiga dimensi utama penerapan hukum laut internasional (UNCLOS), keamanan infrastruktur kritis bawah laut, dan dampak perubahan iklim terhadap doktrin pertahanan maritim. Rumusan masalah penelitian ini adalah: (1) bagaimana pembukaan NSR mengubah konfigurasi keamanan maritim di kawasan Arktik; (2) bagaimana UNCLOS, khususnya Pasal 234, diterapkan dan diuji dalam konteks klaim tumpang tindih dan kebebasan navigasi; (3) bagaimana Uni Eropa merumuskan strategi perlindungan infrastruktur bawah laut kritis dari ancaman aktor negara; dan (4) sejauh mana perubahan iklim mendorong reformulasi doktrin pertahanan maritim Eropa di kawasan Arktik. Naskah ini disusun mulai dari bagian Pendahuluan, Metode, Hasil dan Pembahasan, hingga Kesimpulan, Rekomendasi, dan Keterbatasan, serta diakhiri dengan Daftar Referensi.

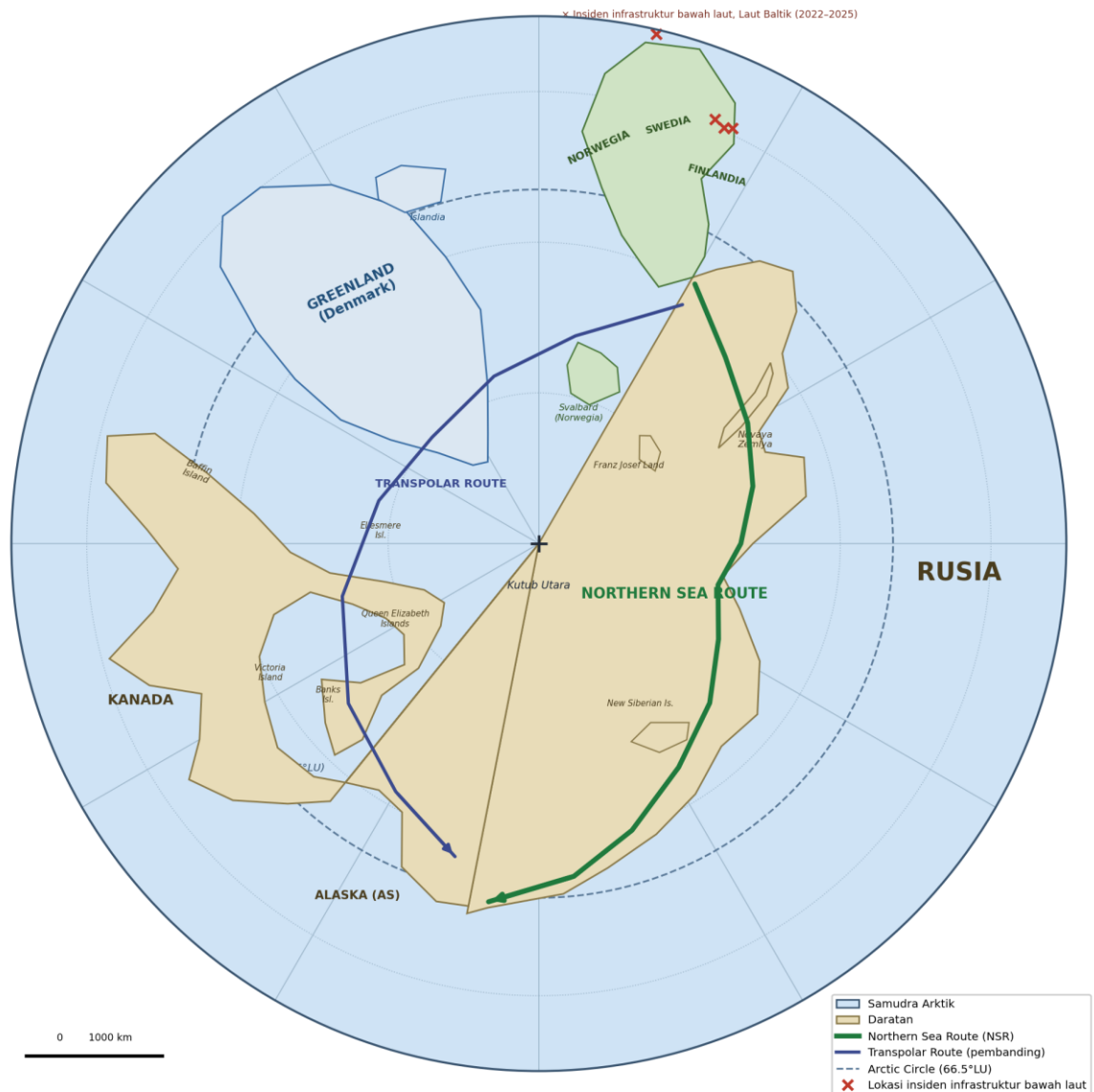
Secara konseptual, penelitian ini bertumpu pada konsep dilema keamanan (*security dilemma*) yang menjelaskan bagaimana langkah satu aktor untuk memperkuat

keamanannya dapat dipersepsikan sebagai ancaman oleh aktor lain, sehingga memicu siklus responsif yang meningkatkan ketegangan kawasan tanpa dikehendaki oleh pihak mana pun. Konsep ini relevan untuk membaca dinamika Arktik pascapembukaan NSR, di mana penguatan kehadiran militer Rusia di sepanjang pesisir utara justru direspons oleh negara-negara Barat dengan peningkatan kehadiran militer serupa, termasuk perluasan patroli NATO dan pembentukan mekanisme keamanan lintas negara di kawasan Baltik (Responsible Statecraft, 2025). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan kerangka pertahanan berbasis fungsi (*functional defense*), yang memandang objek vital seperti infrastruktur bawah laut sebagai sasaran perlindungan lintas batas yang tidak selalu dapat didekati dengan logika pertahanan berbasis wilayah semata, mengingat pelakunya kerap sulit diatribusikan secara hukum kepada satu negara tertentu.

Studi-studi terdahulu tentang keamanan Arktik umumnya masih terpisah antara kajian hukum laut internasional, kajian keamanan infrastruktur kritis, dan kajian perubahan iklim sebagai variabel keamanan, tanpa banyak menautkan ketiganya dalam satu kerangka analisis strategi pertahanan laut Uni Eropa secara terintegrasi. Kebaruan (*state of the art*) dari penelitian ini terletak pada upaya menyatukan ketiga dimensi tersebut untuk memahami bagaimana Uni Eropa, sebagai aktor yang bukan negara pantai Arktik penuh, tetap harus merumuskan strategi pertahanan laut yang koheren di tengah kompleksitas hukum, teknologi, dan lingkungan yang saling berkelindan.

Ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada analisis kebijakan dan dokumen resmi Uni Eropa serta lembaga terkait dalam rentang waktu 2013–2026, dengan penekanan utama pada perkembangan pascainvasi Rusia ke Ukraina tahun 2022 hingga awal 2026. Penelitian ini tidak membahas secara mendalam dimensi ekonomi-komersial pembukaan NSR seperti volume perdagangan atau proyeksi biaya logistik, maupun aspek teknis rekayasa kelautan dari kapal pemecah es, karena kedua hal tersebut berada di luar fokus kajian strategi pertahanan dan hukum laut yang menjadi inti penelitian ini. Pembatasan ini diperlukan agar analisis tetap terfokus pada rumusan masalah yang telah ditetapkan, sekaligus memberi ruang bagi penelitian lanjutan untuk mendalami aspek-aspek yang belum tercakup.

Gambar 1. Peta Lokus Penelitian: Kawasan Arktik dan Jalur Northern Sea Route (NSR)



Gambar 1. Peta jalur Northern Sea Route (NSR) di kawasan Arktik dan titik insiden infrastruktur bawah laut di Laut Baltik (Transpolar Route ditampilkan sebagai pembanding visual, di luar cakupan pembahasan)

Sumber: Diolah oleh penulis (2026), digambar ulang mengacu pada gaya peta jalur Office of Naval Intelligence & GAO (2015) dan peta rujukan Arctic Institute, disesuaikan dengan cakupan lokasi penelitian (kawasan Arktik, jalur NSR, dan Laut Baltik).

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis dengan metode studi kepustakaan (*library research*). Sumber data terdiri atas dokumen kebijakan resmi Uni Eropa dan lembaga terkait, seperti halnya *European Parliament*, *European Commission*, *European External Action Service*, dan *European Union Institute for Security Studies*, instrumen hukum internasional UNCLOS (United Nations, 1982), serta publikasi lembaga *think-tank* dan jurnal akademik yang membahas geopolitik Arktik, hukum laut internasional, dan keamanan infrastruktur kritis. Analisis dilakukan secara tematik dengan mengelompokkan temuan ke dalam empat tema besar sesuai rumusan

masalah dinamika pembukaan NSR, dimensi hukum laut internasional, dimensi keamanan infrastruktur kritis, dan dimensi perubahan iklim sebagai variabel doktrin pertahanan. Teknik analisis data menggunakan analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) terhadap dokumen-dokumen tersebut untuk mengidentifikasi pola strategi pertahanan laut Uni Eropa.

Proses analisis dilakukan melalui tiga tahap. Pertama, tahap pengumpulan data, yaitu penelusuran dan pemilahan dokumen resmi, laporan kebijakan, dan artikel jurnal yang relevan dengan periode kajian 2013–2026, dengan penekanan pada publikasi lima tahun terakhir untuk menangkap dinamika geopolitik pascainvasi Rusia ke Ukraina. Kedua, tahap reduksi dan kategorisasi data, di mana setiap dokumen dipetakan ke dalam salah satu dari empat tema besar penelitian, sekaligus dicatat kronologi peristiwa pentingnya untuk mendukung penyusunan Tabel 1 dan Tabel 2 pada bagian hasil dan pembahasan. Ketiga, tahap interpretasi dan penarikan kesimpulan, yaitu menghubungkan pola-pola yang ditemukan dengan kerangka konseptual dilema keamanan dan pertahanan berbasis fungsi yang telah diuraikan pada bagian pendahuluan, guna menjawab rumusan masalah penelitian secara sistematis. Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi dari dokumen resmi, laporan lembaga kajian independen, dan artikel jurnal akademik untuk memastikan konsistensi temuan sebelum dituangkan ke dalam pembahasan.

PEMBAHASAN

Dinamika Pembukaan *Northern Sea Route* dan Persaingan Kekuatan

Pembukaan NSR mengubah perhitungan geostrategis kawasan Arktik secara mendasar. Rusia memandang NSR sebagai “*strategic resource base*” dan berupaya mengembangkan terminal pelabuhan, memperluas armada pemecah es, serta membangun jaringan infrastruktur militer di sepanjang rute tersebut (European Union Institute for Security Studies, 2025). Pada Desember 2022, Rusia bahkan menetapkan regulasi yang membatasi lintasan kapal perang asing di NSR, yang dinilai oleh Parlemen Eropa sebagai rezim navigasi unilateral yang berpotensi melanggar UNCLOS (European Parliament, 2025). Di sisi lain, Tiongkok terus memperluas keterlibatannya melalui investasi pelabuhan, penelitian ilmiah, dan kerja sama energi dengan Rusia, memperkuat persepsi ancaman ganda bagi Uni Eropa (Vorobyev, 2013). Kajian komparatif atas regulasi Rusia dan Tiongkok terhadap kapal asing di NSR menunjukkan adanya konvergensi maupun divergensi penerapan UNCLOS oleh kedua negara sebagai sesama negara pihak, yang berpotensi membentuk arah baru tata kelola NSR di tengah perubahan iklim (Liu & Solski, 2022).

Bagi Uni Eropa, NSR menawarkan efisiensi logistik signifikan bagi perdagangan Asia–Eropa, namun sekaligus meningkatkan eksposur terhadap kehadiran militer aktor non-Arktik yang semakin agresif. Kondisi ini menempatkan Uni Eropa dalam posisi dilematis, mendorong keterlibatan ekonomi di kawasan tersebut sekaligus menghindari eskalasi militerisasi kawasan (European Parliament, 2017).

Ketegangan Interpretasi Hukum di Perairan Es

Pasal 234 UNCLOS (United Nations, 1982) memberikan kewenangan lebih luas kepada negara pantai untuk mengatur navigasi di kawasan tertutup es demi perlindungan lingkungan laut. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bagi Rusia untuk menetapkan rezim regulasi navigasi di sepanjang NSR, termasuk persyaratan teknis kapal dan kewajiban pemberitahuan sebelum memasuki wilayah tersebut (Gavrilov & Liashko, 2024). Amerika Serikat dan sejumlah negara Barat memandang interpretasi Rusia atas Pasal 234 terlampaui luas dan berpotensi membatasi kebebasan navigasi internasional yang dijamin UNCLOS, khususnya bagi kapal perang yang menurut Pasal 236 memiliki imunitas dari ketentuan perlindungan lingkungan (Belfer Center for Science and International Affairs, 2023).

Ketegangan interpretasi ini mencerminkan persoalan mendasar dalam hukum laut internasional kontemporer, bagaimana menyeimbangkan kedaulatan negara pantai atas kawasan yang secara historis sulit diakses dengan prinsip kebebasan navigasi yang menjadi fondasi tatanan maritim global. Uni Eropa secara konsisten mendorong penguatan tatanan berbasis aturan melalui forum multilateral seperti Arctic Council, meski efektivitas forum tersebut kini terbatas akibat suspensi kerja sama dengan Rusia pascainvasi Ukraina (European Parliament, 2025).

Tantangan Penegakan Hukum dan Armada Bayangan

Salah satu kendala utama dalam melindungi infrastruktur bawah laut adalah sulitnya penegakan hukum terhadap kapal-kapal yang diduga terlibat sabotase, khususnya yang beroperasi sebagai bagian dari “armada bayangan” (*shadow fleet*) yang digunakan Rusia untuk mengangkut ekspor minyak guna menghindari sanksi internasional. Kajian hukum laut internasional menegaskan bahwa negara pantai memiliki keterbatasan yurisdiksi penegakan terhadap kapal berbendera asing yang beroperasi di luar laut teritorial, sehingga diperlukan instrumen tambahan baik berupa resolusi Dewan Keamanan PBB, rencana aksi Uni Eropa, kehadiran angkatan laut seperti Baltic Sentry, maupun amendemen UNCLOS itu sendiri untuk menutup celah hukum tersebut secara lebih efektif (Pedrozo, 2025).

Uni Eropa dan negara-negara anggotanya telah mulai merespons celah ini dengan mendorong pemanfaatan penuh kerangka hukum laut internasional yang tersedia untuk menghadapi ancaman armada bayangan, termasuk memperkuat basis hukum bagi tindakan inspeksi dan penahanan kapal yang dicurigai, sebagaimana tertuang dalam dokumen kebijakan Dewan Uni Eropa mengenai pemanfaatan penuh kerangka hukum laut internasional terhadap ancaman armada bayangan dan perlindungan infrastruktur bawah laut kritis (Council of the European Union, 2025). Namun demikian, penerapan kerangka tersebut di lapangan tetap menghadapi kendala pembuktian, mengingat kerusakan akibat seretan jangkar dapat pula terjadi secara tidak sengaja akibat kelalaian navigasi, sehingga aparat penegak hukum harus membedakan secara cermat antara insiden yang bersifat kriminal-terencana dan insiden yang bersifat kecelakaan murni sebelum dapat mengambil tindakan hukum yang proporsional.

Sejak akhir 2023 hingga awal 2025, setidaknya sebelas kabel dan pipa bawah laut di kawasan Laut Baltik mengalami kerusakan yang diduga bersifat sengaja, termasuk

kerusakan pipa gas Balticconnector yang menghubungkan Finlandia dan Estonia, serta kerusakan kabel komunikasi C-Lion 1 antara Finlandia dan Jerman (Centre for European Policy Analysis, 2026). Sejumlah insiden dikaitkan dengan kapal-kapal yang berafiliasi dengan “armada bayangan” Rusia maupun kapal niaga Tiongkok yang diduga menyeret jangkar di sepanjang jalur infrastruktur strategis (Carnegie Endowment for International Peace, 2024). Investigasi resmi atas rangkaian kerusakan kabel listrik dan data tersebut turut dikonfirmasi melalui pernyataan bersama Komisi Eropa dan Wakil Tinggi Uni Eropa untuk Urusan Luar Negeri dan Kebijakan Keamanan (European External Action Service, 2024).

Merespons rangkaian insiden tersebut, Uni Eropa dan NATO membentuk sejumlah mekanisme koordinasi lintas negara, seperti operasi *Baltic Sentry* di bawah NATO dan Joint Expeditionary Force “Nordic Warden” yang melibatkan negara-negara Baltik, Nordik, Belanda, dan Inggris untuk memantau kapal-kapal berisiko tinggi (Jackson School of International Studies, 2025). Pada Februari 2025, Komisi Eropa turut menerbitkan EU Action Plan on Cable Security yang menetapkan empat prioritas, pencegahan, deteksi, respons, dan perbaikan infrastruktur kabel bawah laut lintas negara anggota (European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 2025).

Kasus ini menegaskan pergeseran doktrin pertahanan laut Uni Eropa dari pendekatan berbasis wilayah menuju pendekatan berbasis fungsi (*functional defense*) atas objek vital lintas batas yang secara hukum sulit diatribusikan kepada aktor negara tertentu, mengingat kapal-kapal yang terlibat kerap berbendera negara ketiga atau berstatus niaga sipil (European Policy Centre, 2025). Kajian hukum laut internasional menunjukkan bahwa meskipun UNCLOS tidak secara eksplisit memberikan yurisdiksi penegakan bagi negara bukan bendera kapal, terdapat sejumlah peluang tindakan penegakan hukum yang dapat ditempuh negara pantai tergantung pada sifat ancaman dan tingkat pembuktian yang tersedia (Ringbom, 2025).

Kronologi Insiden dan Respons Kelembagaan di Laut Baltik

Untuk memberikan gambaran yang lebih sistematis, Tabel 1 merangkum kronologi insiden utama kerusakan infrastruktur bawah laut di kawasan Laut Baltik sejak akhir 2022 hingga awal 2025 beserta pola responsnya, yang menjadi dasar empiris bagi pembentukan kerangka keamanan infrastruktur kritis Uni Eropa dan NATO.

Tabel 1. Kronologi insiden kerusakan infrastruktur bawah laut di Laut Baltik (2022–2025)

Waktu	Objek Terdampak	Keterangan
September 2022	Pipa Nord Stream I & II	Ledakan bawah laut yang merusak pipa gas, dianggap sebagai titik balik kesadaran Eropa atas kerentanan infrastruktur bawah laut.
Oktober 2023	Pipa Balticconnector	Kerusakan pipa gas Finlandia–Estonia diduga akibat kapal Newnew Polar Bear yang menyeret jangkar.
November 2024	Kabel BCS East-West Interlink & C-Lion 1	Dua kabel komunikasi terputus, diduga akibat kapal niaga Tiongkok Yi Peng 3.
Desember 2024	Kabel listrik Estlink 2 & kabel data	Kapal tanker Eagle S ditahan otoritas Finlandia; menjadi titik balik respons tegas negara pantai.

Januari–Mei 2025	Beberapa kabel tambahan (Vezhen, Kiwala, Jaguar, dll.)	Rangkaian insiden lanjutan mendorong peluncuran operasi <i>Baltic Sentry</i> oleh NATO dan penandatanganan MoU perlindungan infrastruktur kritis Baltik.
------------------	--	--

Sumber: Diolah oleh penulis (2026), berdasarkan Centre for European Policy Analysis (2026), Carnegie Endowment for International Peace (2024), dan Jackson School of International Studies (2025).

Pola kronologis pada Tabel 1 menunjukkan eskalasi bertahap, dari insiden tunggal berskala besar (*Nord Stream*) menuju rangkaian insiden yang lebih sering namun berskala lebih kecil, yang justru lebih sulit diatribusikan secara hukum karena melibatkan kapal niaga sipil berbendera negara ketiga. Pola ini konsisten dengan karakteristik ancaman hibrida (*hybrid threats*) yang secara sengaja dirancang untuk berada di bawah ambang batas provokasi militer terbuka, sehingga menyulitkan negara pantai maupun NATO dalam merumuskan respons yang proporsional namun tetap tegas.

Peran NATO dan Kerja Sama Trans-Atlantik dalam Keamanan Baltik

Selain kerangka kebijakan Uni Eropa, NATO turut memainkan peran sentral dalam merespons ancaman terhadap infrastruktur kritis di kawasan Baltik. Pada Januari 2025, NATO meluncurkan operasi *Baltic Sentry* yang melibatkan fregat, pesawat patroli, dan drone bawah laut untuk memantau aktivitas mencurigakan di sekitar kabel dan pipa strategis (Jackson School of International Studies, 2025). Operasi ini melengkapi inisiatif *Joint Expeditionary Force “Nordic Warden”* yang telah lebih dahulu dibentuk oleh negara-negara Baltik, Nordik, Belanda, dan Inggris. Kombinasi kedua mekanisme ini mencerminkan pembagian peran, NATO berfokus pada aspek pertahanan kolektif dan pengawasan militer, sementara kerja sama regional seperti *Nordic Warden* lebih menekankan pertukaran informasi intelijen dan deteksi dini di antara negara-negara yang berbatasan langsung dengan Laut Baltik.

Meskipun demikian, efektivitas kedua mekanisme tersebut masih menghadapi kendala mendasar, sulitnya pembuktian hukum atas dugaan keterlibatan negara tertentu dalam insiden sabotase, mengingat kapal-kapal yang terlibat umumnya berbendera negara ketiga atau berstatus niaga sipil. Kondisi ini menegaskan bahwa kerja sama trans-Atlantik antara Uni Eropa dan NATO perlu diperkuat tidak hanya pada aspek operasional pengawasan, tetapi juga pada aspek harmonisasi kerangka hukum penegakan lintas yurisdiksi, agar respons militer dan respons hukum dapat berjalan secara simultan dan saling menguatkan.

Instrumen Kebijakan Uni Eropa terkait Keamanan Arktik dan Infrastruktur Kritis

Tabel 2 merangkum instrumen kebijakan utama Uni Eropa yang relevan dengan strategi pertahanan laut di kawasan Arktik dan perlindungan infrastruktur kritis, yang menjadi rujukan analisis pada bagian pembahasan sebelumnya.

Tabel 2. Instrumen kebijakan Uni Eropa terkait Arktik dan infrastruktur kritis bawah laut

Tahun	Instrumen	Fokus Utama
2014	Council Conclusions on Arctic Policy	Kerangka awal kebijakan Uni Eropa terhadap kawasan Arktik.
2021	EU Arctic Policy (terkini)	Pembaruan kebijakan Arktik Uni Eropa yang berlaku hingga saat ini, belum direvisi pascainvasi Rusia ke Ukraina.

2023	EU Maritime Security Strategy	Menegaskan kebutuhan peran Uni Eropa yang lebih aktif sebagai penyedia keamanan maritim internasional.
2025	EU Action Plan on Cable Security	Menetapkan empat prioritas: pencegahan, deteksi, respons, dan perbaikan infrastruktur kabel bawah laut.
2025	MoU Perlindungan Infrastruktur Kritis Baltik	Kerja sama antara negara-negara Baltik dan Uni Eropa yang ditandatangani di Vihula, Estonia.

Sumber: Diolah oleh penulis (2026), berdasarkan European Parliament (2017, 2025), European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2025), dan Jackson School of International Studies (2025).

Tabel 2 memperlihatkan bahwa respons kebijakan Uni Eropa terhadap ancaman infrastruktur kritis bergerak jauh lebih cepat (2023–2025) dibandingkan pembaruan kebijakan Arktik itu sendiri yang masih bertumpu pada dokumen tahun 2021. Kesenjangan waktu ini menegaskan temuan sebelumnya bahwa kebijakan payung (Arktik) belum sepenuhnya selaras dengan instrumen turunan yang lebih teknis (keamanan kabel), sehingga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan maupun celah regulasi di tingkat implementasi.

Perbandingan Pendekatan Rusia dan Tiongkok terhadap Regulasi Northern Sea Route

Perbandingan atas regulasi domestik Rusia dan Tiongkok terhadap kapal asing yang melintasi NSR menunjukkan pola konvergensi sekaligus divergensi yang relevan bagi kepentingan Uni Eropa. Rusia, sebagai negara pantai NSR, secara konsisten memperluas kewenangan regulasinya berbasis Pasal 234 UNCLOS, sementara Tiongkok meski turut menjadi negara pihak UNCLOS cenderung mendukung interpretasi yang lebih terbuka terhadap kebebasan navigasi demi mengamankan kepentingan Polar Silk Road-nya (Liu & SolSKI, 2022). Perbedaan kepentingan ini membuka celah bagi Uni Eropa untuk memanfaatkan posisi Tiongkok sebagai mitra dialog dalam mendorong tata kelola NSR yang lebih terbuka, meskipun secara bersamaan Uni Eropa juga harus mewaspadai perluasan pengaruh ekonomi dan teknologi Tiongkok di kawasan tersebut melalui investasi pelabuhan dan proyek energi bersama Rusia.

Dinamika ini menegaskan bahwa strategi pertahanan laut Uni Eropa di kawasan Arktik tidak dapat dirumuskan secara biner, melainkan perlu memperhitungkan kalkulasi kepentingan yang berbeda antara Rusia dan Tiongkok, termasuk kemungkinan renggangnya kerja sama Polar Silk Road akibat sanksi internasional pascainvasi Ukraina, yang pada gilirannya dapat membuka ruang diplomasi baru bagi Uni Eropa untuk memengaruhi arah tata kelola NSR ke depan.

Perubahan iklim dalam konteks ini tidak lagi dipandang semata sebagai isu lingkungan, melainkan sebagai variabel strategis yang mengubah geografi keamanan kawasan. Beberapa negara anggota Uni Eropa yang berbatasan langsung dengan Arktik, seperti Denmark, Swedia, dan Finlandia, telah memasukkan skenario perubahan iklim ke dalam dokumen strategi pertahanan nasional, termasuk investasi pada kapal berkemampuan navigasi es (*ice-capable*) dan penguatan kapasitas pengawasan di kawasan Arktik tinggi (George C. Marshall European Center for Security Studies, 2020).

Uni Eropa turut mendukung kajian awal pembangunan kabel komunikasi bawah laut lintas Arktik yang menghubungkan Eropa, Amerika Utara, dan Asia Timur, sebagai alternatif dari rute Laut Merah yang dinilai semakin rawan (Chatham House, 2025).

Meski demikian, kapabilitas militer Uni Eropa di lingkungan es masih tertinggal dibandingkan Rusia yang telah lama membangun infrastruktur militer permanen di kawasan tersebut. NATO sendiri hingga kini belum memiliki strategi khusus untuk kawasan *High North*, sementara kebijakan Arktik Uni Eropa belum diperbarui sejak 2021 (Chatham House, 2025). Kesenjangan ini menunjukkan bahwa reformulasi doktrin pertahanan maritim Eropa akibat perubahan iklim masih berjalan lebih lambat dibandingkan laju perubahan geostrategis kawasan itu sendiri. Tantangan operasional di kawasan es juga tidak hanya bersifat fisik, tetapi turut mencakup risiko siber terhadap sistem navigasi kapal yang beroperasi di perairan Arktik (Karahalios, 2025), serta kompleksitas teknis dalam operasi pengawalan kapal oleh armada pemecah es yang meningkatkan risiko kecelakaan pelayaran (Li et al., 2024). Kedua dimensi ini menegaskan bahwa kesiapan pertahanan laut Uni Eropa di kawasan Arktik memerlukan investasi tidak hanya pada kapabilitas fisik, tetapi juga pada ketahanan siber dan manajemen risiko operasional.

Adaptasi doktrin pertahanan maritim terhadap perubahan iklim juga menuntut penyesuaian pada level perencanaan pertahanan jangka panjang (*defence planning*), mengingat pencairan es tidak bersifat linear dan dapat membuka jendela navigasi yang lebih panjang setiap tahunnya. NATO telah mulai mengintegrasikan skenario perubahan iklim ke dalam buku panduan wargaming alutsistanya, sementara sejumlah pangkalan militer yang dibangun di atas lapisan permafrost menghadapi risiko penurunan fungsi akibat pencairan tanah beku, sehingga memerlukan restrukturisasi atau bahkan relokasi dalam jangka menengah (The Arctic Institute, 2026). Kondisi ini menunjukkan bahwa reformulasi doktrin pertahanan maritim akibat perubahan iklim bukan hanya soal penambahan kapal ice-capable, melainkan juga soal ketahanan infrastruktur pertahanan itu sendiri terhadap dampak fisik perubahan iklim secara langsung.

Perbandingan Strategi Arktik di Antara Kekuatan Besar

Untuk memperjelas posisi Uni Eropa di tengah persaingan kekuatan besar, Tabel 3 membandingkan orientasi strategi Arktik dari empat aktor utama: Amerika Serikat, Rusia, Tiongkok, dan Uni Eropa. Perbandingan ini membantu menempatkan strategi pertahanan laut Uni Eropa dalam konteks yang lebih luas, mengingat kebijakan Arktik tidak dirumuskan dalam ruang hampa, melainkan senantiasa merespons langkah aktor-aktor lain di kawasan tersebut.

Tabel 3. Perbandingan orientasi strategi Arktik empat aktor utama

Aktor	Orientasi Utama	Instrumen Kunci
Amerika Serikat	Pengawasan dan deteksi dini (<i>domain awareness</i>), pendekatan terukur dan tidak berlebihan.	2024 DoD Arctic Strategy; penguatan ISR di Alaska.
Rusia	Kontrol penuh atas NSR sebagai basis sumber daya strategis dan jalur ekonomi alternatif.	Regulasi navigasi berbasis Pasal 234 UNCLOS; ekspansi armada pemecah es dan pangkalan militer.

Tiongkok	Akses ekonomi dan status sebagai “ <i>near-Arctic state</i> ” melalui kemitraan dengan Rusia.	Polar Silk Road (2018 Arctic Policy White Paper); investasi pelabuhan dan energi.
Uni Eropa	Keamanan berbasis aturan (<i>rules-based</i>), proteksi infrastruktur kritis, keterlibatan ekonomi terbatas.	EU Arctic Policy (2021); EU Maritime Security Strategy (2023); EU Action Plan on Cable Security (2025).

Sumber: Diolah oleh penulis (2026), berdasarkan George C. Marshall European Center for Security Studies (2020), Liu & Solski (2022), Chatham House (2025), dan Center for International Maritime Security (2025).

Perbandingan pada Tabel 3 menunjukkan bahwa di antara keempat aktor, Uni Eropa memiliki karakter yang paling berorientasi pada norma dan regulasi (*rules-based*), berbeda dengan Rusia yang menekankan kontrol teritorial langsung, Tiongkok yang menekankan akses ekonomi jangka panjang, maupun Amerika Serikat yang cenderung mengambil pendekatan terukur dan menghindari eskalasi berlebihan sebagaimana tercermin dalam kajian yang menyebut keterlibatan berlebihan di Arktik sebagai potensi “distraksi strategis” bagi prioritas pertahanan global Amerika Serikat (Center for International Maritime Security, 2025). Karakter berbasis norma inilah yang menjadi kekuatan sekaligus kelemahan Uni Eropa, kekuatan karena memberi legitimasi moral dan hukum yang kuat dalam forum multilateral, namun kelemahan karena minimnya kapabilitas koersif untuk menegakkan norma tersebut secara mandiri tanpa dukungan NATO.

Selain itu, definisi ambigu mengenai batas antara aktivitas sipil dan militer di kawasan Arktik turut membuka ruang bagi taktik zona abu-abu (*gray zone tactics*). Sengketa Norwegia–Rusia terkait tuduhan pelanggaran Traktat Svalbard pada awal 2025, misalnya, menunjukkan bagaimana infrastruktur berdwifungsi (*dual-use infrastructure*) dapat dipolitisasi oleh aktor tertentu untuk melemahkan posisi hukum aktor lain tanpa harus menempuh konfrontasi terbuka (Frazier, 2025). Fenomena ini menambah lapisan kompleksitas bagi Uni Eropa dalam merumuskan strategi pertahanan laut yang efektif, karena ancaman yang dihadapi tidak selalu berbentuk aksi militer konvensional, melainkan dapat berupa manuver hukum dan naratif yang menyasar legitimasi kehadiran aktor lain di kawasan tersebut.

Skenario dan Proyeksi Tata Kelola *Northern Sea Route* ke Depan

Meskipun NSR sering diproyeksikan sebagai jalur pelayaran masa depan yang akan menggeser dominasi Terusan Suez, data transit aktual menunjukkan gambaran yang lebih moderat. Hingga akhir Agustus 2025, tercatat hanya sekitar 52 kapal yang benar-benar melintasi NSR sepanjang tahun tersebut, dengan kontainer hanya menyumbang sekitar 20 persen dari total muatan, sementara sejumlah perusahaan pelayaran kontainer terbesar dunia bahkan telah menyatakan tidak akan menggunakan rute tersebut dalam waktu dekat (Center for International Maritime Security, 2025). Data ini penting untuk menempatkan urgensi strategi pertahanan laut Uni Eropa secara proporsional, ancaman keamanan di NSR saat ini lebih bersifat potensial dan simbolis-geopolitik dibandingkan ancaman yang didorong oleh volume lalu lintas komersial riil.

Ke depan, setidaknya tiga skenario dapat diproyeksikan. Skenario pertama, NSR berkembang secara gradual seiring intensifnya pencairan es, sehingga volume transit meningkat signifikan pada dekade 2030-an dan mendorong Uni Eropa mempercepat

pembaruan kebijakan Arktiknya. Skenario kedua, kerja sama Rusia-Tiongkok melalui Polar Silk Road tetap terhambat oleh sanksi internasional dan biaya operasional tinggi, sehingga NSR tetap menjadi rute marjinal dengan ancaman keamanan yang lebih bersifat simbolis dibandingkan substantif (RAND Corporation, 2025). Skenario ketiga, eskalasi lebih lanjut di Ukraina atau kawasan Indo-Pasifik turut merembet ke Arktik, mendorong militerisasi kawasan secara lebih terbuka dan memaksa Uni Eropa mengambil postur pertahanan yang jauh lebih tegas dibandingkan pendekatan berbasis norma yang dianutnya saat ini.

Ketiga skenario tersebut menegaskan bahwa strategi pertahanan laut Uni Eropa perlu bersifat adaptif dan tidak bertumpu pada satu asumsi tunggal mengenai laju pembukaan NSR. Fleksibilitas kebijakan yang memungkinkan penyesuaian cepat terhadap perkembangan volume pelayaran aktual, dinamika sanksi internasional, maupun eskalasi geopolitik di kawasan lain menjadi kunci keberhasilan strategi pertahanan laut Uni Eropa dalam menghadapi ketidakpastian jangka panjang di kawasan Arktik.

Relevansi Kajian bagi Kepentingan Strategis Indonesia

Meskipun kajian ini berfokus pada kawasan Arktik dan strategi pertahanan laut Uni Eropa, sejumlah pelajaran dapat ditarik bagi kepentingan strategis Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia. Pertama, ketegangan interpretasi Pasal 234 UNCLOS di kawasan Arktik menunjukkan bagaimana ketentuan hukum laut internasional dapat dimanfaatkan secara maksimal oleh negara pantai untuk memperluas kewenangan regulasinya sebuah pelajaran yang relevan bagi Indonesia dalam memperkuat basis hukum pengaturan Alur Laut Kepulauan Indonesia (ALKI) di tengah meningkatnya lalu lintas pelayaran internasional.

Kedua, kerentanan infrastruktur bawah laut yang dialami negara-negara Baltik relevan bagi Indonesia yang juga memiliki kabel komunikasi bawah laut lintas negara dan pipa energi strategis, khususnya di perairan yang dilalui jalur pelayaran internasional. Model kerja sama multilateral seperti *Nordic Warden* dan mekanisme pengawasan berbasis kecerdasan buatan dapat menjadi rujukan bagi Indonesia dan negara-negara ASEAN dalam membangun kesadaran situasional maritim (*maritime domain awareness*) bersama. Ketiga, respons Uni Eropa yang mengintegrasikan pertimbangan perubahan iklim ke dalam doktrin pertahanan maritimnya dapat menjadi masukan bagi Indonesia dalam merumuskan kebijakan pertahanan laut yang turut memperhitungkan dampak perubahan iklim terhadap wilayah pesisir dan kepulauan kecil terluar, sejalan dengan pendekatan komprehensif ketahanan nasional yang menekankan keterpaduan aspek hukum, pendidikan, dan budaya pertahanan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pembukaan *Northern Sea Route* menghadirkan dilema keamanan yang kompleks bagi Uni Eropa, di satu sisi menawarkan peluang ekonomi dan konektivitas baru, di sisi lain memaksa reformulasi strategi pertahanan laut secara mendasar. Strategi Uni Eropa saat ini bertumpu pada empat pilar utama, yaitu penguatan tatanan hukum laut

internasional berbasis UNCLOS di tengah ketegangan interpretasi Pasal 234, proteksi infrastruktur kritis bawah laut melalui kerja sama lintas lembaga dan lintas aliansi pascarangkaian insiden sabotase di Laut Baltik, sinergi trans-Atlantik antara Uni Eropa dan NATO dalam operasi pengawasan seperti *Baltic Sentry* dan *Nordic Warden*, serta adaptasi doktrin pertahanan maritim terhadap realitas perubahan iklim yang mengubah geografi strategis kawasan Arktik. Kronologi insiden dan instrumen kebijakan yang dipetakan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa respons teknis Uni Eropa terhadap ancaman infrastruktur bergerak lebih cepat dibandingkan pembaruan kebijakan payung Arktiknya sendiri, menciptakan kesenjangan koordinasi yang perlu segera dijembatani.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini merekomendasikan: pertama, Uni Eropa perlu segera memperbarui kebijakan Arktiknya yang belum direvisi sejak 2021 agar selaras dengan eskalasi geopolitik pascainvasi Rusia ke Ukraina dan dengan instrumen turunan yang lebih teknis seperti *EU Action Plan on Cable Security*; kedua, diperlukan kerangka hukum internasional yang lebih tegas dalam mengatur perlindungan infrastruktur bawah laut lintas batas, termasuk mekanisme atribusi tanggung jawab negara atas kapal-kapal yang terlibat sabotase, khususnya bagi kapal berbendera negara ketiga; ketiga, negara-negara anggota Uni Eropa perlu mempercepat investasi bersama pada kapabilitas militer berbasis es guna mengimbangi keunggulan kapabilitas Rusia di kawasan tersebut; dan keempat, Uni Eropa perlu memanfaatkan celah kepentingan antara Rusia dan Tiongkok terkait regulasi NSR sebagai peluang diplomasi untuk mendorong tata kelola kawasan yang lebih terbuka dan berbasis aturan. Penelitian ini memiliki keterbatasan berupa penggunaan metode studi kepustakaan yang bergantung pada dokumen dan publikasi yang tersedia secara terbuka, sehingga tidak mencakup data primer dari wawancara pembuat kebijakan maupun dokumen klasifikasi terbatas. Penelitian lanjutan disarankan untuk melakukan kajian komparatif antara strategi pertahanan laut Uni Eropa dengan strategi Arktik Amerika Serikat dan NATO secara lebih mendalam, menelaah perkembangan kebijakan Arktik Uni Eropa pascapembaruan yang akan datang, serta mengkaji secara empiris efektivitas operasi *Baltic Sentry* dan *Nordic Warden* dalam menekan angka insiden sabotase infrastruktur bawah laut pada tahun-tahun mendatang.

DAFTAR PUSTAKA

- Belfer Center for Science and International Affairs. (2023). New Russian law on *Northern Sea Route* navigation: Gathering Arctic storm or tempest in a teapot? Harvard Kennedy School. <https://www.belfercenter.org/publication/new-russian-law-northern-sea-route-navigation-gathering-arctic-storm-or-tempest-teapot>
- Carnegie Endowment for International Peace. (2024). Securing Europe's subsea data cables. <https://carnegieendowment.org/research/2024/12/securing-europes-subsea-data-cables>
- Center for International Maritime Security. (2025). The Arctic is a strategic distraction. <https://cimsec.org/the-arctic-is-a-strategic-distraction/>
- Centre for European Policy Analysis. (2026). Cable danger: Look beyond the sea to the shore. <https://cepa.org/article/cable-danger-look-beyond-the-sea-to-the-shore/>

- Chatham House. (2025). Russia and China are expanding in the Arctic: Europe needs a new plan for the region. <https://www.chathamhouse.org/2025/10/when-it-comes-arctic-security-europe-must-not-forget-about-economics>
- Council of the European Union. (2025). Making full use of the international law of the sea framework relating to threats from the “shadow fleet” and to the protection of critical undersea infrastructure (ST-16829-2025-INIT). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16829-2025-INIT/en/pdf>
- Deandreis, M. (2020). Frozen out: Why the EU needs a strategy on the Arctic. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/article/frozen-out-why-the-eu-needs-a-strategy-on-the-arctic/>
- European Commission & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2025). Joint communication: EU action plan on cable security (JOIN(2025) 9 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52025JC0009>
- European External Action Service. (2024). Joint statement by the European Commission and the High Representative on the investigation into damaged electricity and data cables in the Baltic Sea. https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-statement-european-commission-and-high-representative-investigation-damaged-electricity-and_en
- European Parliament. (2017). Report on an integrated European Union policy for the Arctic (A8-0032/2017). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0032_EN.html
- European Parliament. (2025). Report on a European Parliament recommendation to the Council, the Commission and the Vice-President/High Representative on the EU's diplomatic strategy and geopolitical cooperation in the Arctic (A10-0229/2025). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0229_EN.html
- European Policy Centre. (2025). Battle of the Baltic: Safeguarding critical undersea infrastructure. <https://www.epc.eu/publication/Battle-of-the-Baltic-Safeguarding-critical-undersea-infrastructure-645780/>
- European Union Institute for Security Studies. (2025). The northern frosts: The EU should contain and unpower Russia in the Arctic. <https://www.iss.europa.eu/publications/analysis/northern-frosts-eu-should-contain-and-unpower-russia-arctic>
- Frazier, K. (2025). Dual-use dilemma: Maritime infrastructure and the politicization of militarization in the Arctic (Infrastructure Defense and Deterrence in the Arctic, Paper 1). Ted Stevens Center for Arctic Security Studies. https://tedstevensarcticcenter.org/wp-content/uploads/2025/07/May2025_Infrastructure_1_Cleared.pdf
- Gavrilov, V. V., & Liashko, G. S. (2024). The “environmental dimension” of Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea and Russian legislation on the regulation of navigation in the waters of the Northern Sea Route. *Russian Journal of World Politics and Law of Nations*, 3(1), 37–53. <https://doi.org/10.24833/RJWPLN-2024-1-37-53>

- George C. Marshall European Center for Security Studies. (2020). Risks and opportunities in the Arctic: Strategic recommendations from ESS-N 20-06. <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/risks-and-opportunities-arctic-strategic-recommendations-ess-n-20-06-0>
- Jackson School of International Studies, University of Washington. (2025). Baltic Sea undersea cable security. <https://jsis.washington.edu/news/baltic-sea-undersea-cable-security/>
- Karahalios, H. (2025). Cyber threats to maritime SAR operations in the Arctic: Risks from public data. *Journal of Transportation Security*, 18(1), 1–23. <https://doi.org/10.1007/s12198-025-00298-8>
- Li, Z., Zhu, X., Liao, S., Gao, K., & Hu, S. (2024). Risk performance analysis model of escort operation in Arctic waters via an integrated FRAM and Bayesian network. *Frontiers in Marine Science*, 11, Article 1499231. <https://doi.org/10.3389/fmars.2024.1499231>
- Liu, N., & Solski, J. J. (2022). The Polar Silk Road and the future governance of the Northern Sea Route. *Leiden Journal of International Law*, 35(4), 853–866. <https://doi.org/10.1017/S0922156522000516>
- Pedrozo, R. (2025). Safeguarding submarine cables and pipelines in times of peace and war. *International Law Studies*, 106, 45–75. <https://digital-commons.usnwc.edu/ils/vol106/iss1/>
- RAND Corporation. (2025). Is the Polar Silk Road a highway or is it at an impasse? China's Arctic policy seven years on. <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/02/is-the-polar-silk-road-a-highway-or-is-it-at-an-impasse.html>
- Responsible Statecraft. (2025). The rising US-NATO-Russia *security dilemma* in the Arctic. <https://responsiblestatecraft.org/arctic-nato-russia-2673981485/>
- Ringbom, H. (2025). New threats old rules: Law of the sea issues raised by suspected attacks on submarine infrastructure in the Baltic Sea. *Ocean Development & International Law*, 56(3), 390–414. <https://doi.org/10.1080/00908320.2025.2534621>
- The Arctic Institute. (2026). Anchored in action: Operationalizing NATO's climate security plan in the Arctic maritime domain. <https://www.thearcticinstitute.org/anchored-action-operationalizing-natos-climate-security-plan-arctic-maritime-domain/>
- United Nations. (1982). United Nations Convention on the Law of the Sea. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
- Vorobyev, N. I. (2013). EU interests in developing Arctic sea routes. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 5(32), 47–53. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2013-5-32-47-53>