



**EFEKTIVITAS REZIM INTERNATIONAL WHALING COMMISSION**

**(IWC) DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN PERBURUAN**

**PAUS OLEH JEPANG TAHUN 2014-2017**

**SKRIPSI**



**Disusun Oleh:**

**ELLIAN YUSUF FADILLAH**

**145120401111013**

**PROGRAM STUDI ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG**

**2020**



LEMBAR PENGESAHAN

EFEKTIVITAS REZIM INTERNATIONAL WHALING COMMISSION (IWC) DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN PERBURUAN PAUS OLEH JEPANG TAHUN 2014-2017

SKRIPSI

Disusun Oleh:
Ellian Yusuf Fadillah
145120401111013

Telah diuji dan dinyatakan lulus dalam ujian sarjana pada tanggal 6 Juli 2020

Pembimbing I

[Signature of Pembimbing I]

Yustika Citra Mahendra, S.Sos., MA
NIP 198408232015041001

Pembimbing II

[Signature of Pembimbing II]

Lia Nililah Najwah, S.IP., M.Si.
NIK 2009068305212001

Malang, 20 Juli 2020

Mengetahui,

a.n Ketua Jurusan PPHI FISIP UB

Sekretaris Jurusan



[Signature of Sekretaris Jurusan]
Yusli Effendi, S.IP., MA.
NIP 197804232009121001



## LEMBAR PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya :

Nama: Ellian Yusuf Fadillah

NIM: 145120401111013

Menyatakan bahwa skripsi berjudul “EFEKTIVITAS REZIM INTERNATIONAL WHALING COMMISSION (IWC) DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN PERBURUAN PAUS OLEH JEPANG TAHUN 2014-2017” merupakan karya asli atau orisinal dari penulis. Dari beberapa hal yang bukan merupakan cipta karya penulis dalam skripsi telah ditandai dengan adanya catatan kaki dan tertuang di dalam daftar pustaka. Apabila terdapat pernyataan yang telah saya nyatakan tidak benar di kemudian hari, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik yaitu berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.

Malang, 20 Juli 2020

Penulis Pernyataan,



Ellian Yusuf Fadillah  
NIM.145120401111013

## KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan Alhamdulillah atas segala nikmat, rahmat, ridho, dan pertolongan yang begitu besar dari Allah Subhanahu wa Ta'ala sehingga skripsi Efektivitas Rezim International Whaling Commission (IWC) dalam Menangani Kasus Pelanggaran Perburuan Paus oleh Jepang Tahun 2014-2017 dinyatakan selesai. Skripsi yang penulis susun ini berdasarkan perjuangan penulis selama hampir 2,5 tahun yang pastinya penulis mengalami berbagai proses dinamika kehidupan hingga sekarang. Bahkan, penulis sampai tidak menyangka skripsi ini yang menjadi kewajiban atau tugas akhir penulis sebagai mahasiswa benar-benar terselesaikan.

Kemudian, yang tidak kalah penting adalah berbagai bantuan dan dukungan dari orang-orang terdekat penulis. Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih sebanyak-banyaknya kepada semua orang yang membantu serta mendukung penulis dalam proses skripsi ini yang dapat berjalan mudah dan lancar. Seperti orang tua penulis yang sudah terus menerus mendoakan dan mendukung secara mental penulis, kemudian saudara dan kerabat penulis yang membantu dalam hal ekonomi penulis, serta teman-teman seperjuangan, dosen-dosen, dan admin prodi HI UB yang sudah membantu penulis dalam hal materi dan pengetahuan pembuatan skripsi dan proses penyelesaiannya.

Malang, 20 Juli 2020



Ellian Yusuf Fadillah

EFEKTIVITAS REZIM INTERNATIONAL WHALING COMMISSION (IWC)  
DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN PERBURUAN PAUS  
OLEH JEPANG TAHUN 2014-2017

Ellian Yusuf Fadillah

145120401111013

---

Perburuan paus merupakan aktivitas laut yang sudah ada sejak zaman kuno hingga sekarang yang biasa dilakukan oleh negara-negara berada wilayah samudra.

Salah satunya adalah negara Jepang, dimana Jepang merupakan negara *pro whaling* yang menjadi anggota *International Whaling Commission* (IWC) dan telah meratifikasi *International Convention of Regulation for Whaling* (ICRW). IWC sendiri adalah organisasi antar pemerintah (IGO) yang berfokus pada pengembangan dan perlindungan spesies paus. Dalam periode tahun 2014-2017 Jepang sebagai anggota IWC telah melakukan berbagai pelanggaran yang mencederai aturan-aturan IWC dan kepentingan negara-negara *anti whaling* sekaligus sama-sama anggota IWC. Bahkan Jepang pun tidak merasa telah melakukan pelanggaran dan mengabaikan norma dan nilai mengenai pengembangan dan konservasi spesies paus yang dijunjung oleh IWC. Dari pihak IWC juga tidak tinggal diam dan melakukan berbagai upaya dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus yang dibuat oleh Jepang.

Kata Kunci: perburuan paus, pelanggaran, efektivitas rezim, Jepang, IWC, pengembangan dan konservasi spesies paus.

REGIME EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL WHALING  
COMMISSION (IWC) TO HANDLE WHALING VIOLATION CASE BY  
JAPAN IN YEAR 2014-2017

Ellian Yusuf Fadillah

145120401111013

Whaling is a marine activity that has existed since ancient times which is usually done by countries in the ocean region. One of them is Japan, which Japan is a pro whaling country that is a member of the International Whaling Commission (IWC) and has ratified the International Convention of Regulation for Whaling (ICRW). IWC itself is an intergovernmental organization (IGO) that focuses on the development and conservation of whale species. In the 2014-2017 Japan as a member of the IWC had committed various violations that violated IWC rules and the national interests of anti whaling countries as well as being members of the IWC. Even Japan does not feel it has violated, and ignored the norms and values regarding development and conservation of whale species which are upheld by the IWC. The IWC also did not remain take no action and made various efforts in handle whaling violation case that were made by Japan.

Keyword: whaling, violation, regime effectiveness, Japan, IWC, development and conservation of whale species.

DAFTAR ISI

<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERNYATAAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>iv</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vi</b>
<b>PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang Masalah</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah</b> .....	<b>10</b>
<b>1.3 Tujuan Penelitian</b> .....	<b>10</b>
<b>1.4 Manfaat Penelitian</b> .....	<b>11</b>
<b>1.4.1 Manfaat Teoritis</b> .....	<b>11</b>
<b>1.4.2 Manfaat Praktis</b> .....	<b>11</b>
<b>KERANGKA PEMIKIRAN</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1 Studi Terdahulu</b> .....	<b>12</b>
<b>2.2 Kajian Konseptual</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2.1 Rezim Internasional</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2.2 Konsep Efektivitas Rezim</b> .....	<b>18</b>
<b>2.3 Definisi Operasional</b> .....	<b>26</b>
<b>2.4 Operasionalisasi Konsep</b> .....	<b>31</b>
<b>2.5 Alur Pemikiran</b> .....	<b>33</b>
<b>2.6 Hipotesis</b> .....	<b>34</b>
<b>METODE PENELITIAN</b> .....	<b>35</b>
<b>3.1 Jenis Penelitian</b> .....	<b>35</b>
<b>3.2 Ruang Lingkup Penelitian</b> .....	<b>35</b>
<b>3.3 Teknik Pengumpulan Data</b> .....	<b>36</b>
<b>3.4 Teknik Analisis Data</b> .....	<b>36</b>
<b>3.5 Sistematika Penulisan</b> .....	<b>37</b>
<b>GAMBARAN UMUM</b> .....	<b>39</b>
<b>4.1 Profil IWC</b> .....	<b>39</b>
<b>4.2 Populasi dan Jenis-Jenis Paus</b> .....	<b>41</b>



4.3 Perburuan Paus .....	43
<b>EFEKTIVITAS INTERNATIONAL WHALING COMMISSION (IWC)</b>	
<b>DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN PERBURUAN PAUS</b>	
<b>OLEH JEPANG TAHUN 2014-2017 .....</b>	<b>49</b>
5.1 Tingkat Permasalahan pada IWC (Problem Malignancy) .....	50
5.1.1 Keganjilan Isu Whaling (Incongruity) .....	50
5.1.2 Perbedaan Kepentingan Jepang dengan Australia (Asymmetry) ..	56
5.1.3 Perbedaan Kepentingan Negara Pro Whaling dengan Negara Anti	
Whaling (Cumulative Cleavages) .....	62
5.1.4 Analisis Karakteristik/Tingkat Permasalahan dalam Kasus Jepang	
66	
5.2 Kapasitas IWC dalam Penyelesaian Permasalahan (Problem Solving	
Capacity) .....	68
5.2.1 Fungsi Institusi pada IWC (Institutional Setting) .....	68
5.2.2 Distribusi Kekuasaan dalam Negara Anggota IWC (Distribution of	
Power) .....	71
5.2.3 Kapabilitas Rezim Lingkungan dan Komite Ilmiah IWC (Skill and	
Energy) .....	73
5.2.4 Analisis Kapasitas IWC dalam Menangani Kasus Jepang.....	77
5.3 Tingkat Kerjasama antar Negara Anggota IWC (Level of	
Collaboration).....	80
5.4 Analisis Efektifitas Rezim IWC .....	83
<b>PENUTUP.....</b>	<b>90</b>
6.1 Kesimpulan .....	90
6.2 Saran.....	91
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>94</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Masalah

Perburuan paus merupakan perburuan yang sudah ada sejak masa beribu-ribu tahun yang lalu. Biasa dilakukan oleh orang-orang yang berada di wilayah samudra, seperti orang-orang *inuit* (suku di Kanada) yang berburu di wilayah samudra Artik, orang-orang *basque* (suku di sekitar Spanyol) yang berburu di wilayah samudra Atlantik, dan orang-orang Jepang yang berburu di wilayah samudra Pasifik.<sup>1</sup>

Beberapa hal menjelaskan alasan orang-orang dalam memburu paus pada masa lampau hingga masa sekarang. Pertama, perburuan secara tradisional, yakni bagian per bagian paus diburu untuk diambil bagian daging, kulit, lapisan lemak, dan organ-organ lainnya yang kaya sumber protein, lemak, vitamin, dan mineral.<sup>2</sup> Kedua, pada awal tahun perindustrian paus, perburuan paus secara komersial dilakukan untuk mendapatkan lapisan lemak paus. Paus akan diolah ke dalam industri pengolahan lemak paus yang menghasilkan sebuah cairan berwarna emas.

Cairan tersebut merupakan minyak paus yang memiliki beragam manfaat, seperti bahan bakar, pelumas, bahan baku pembuatan sabun, dan margarin.<sup>3</sup> Ketiga,

<sup>1</sup> Meghan E. Marrero & Stuart Thornton. *Big Fish: A Brief History of Whaling*. National Geographic. 2011. Online. <https://www.nationalgeographic.org/news/big-fish-history-whaling/> diakses tanggal 18 Februari 2019

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Tanya Julia Bowett. *Culture, Politics & Japanese Whaling*. University of Tasmania. Pp. 1, 2011. Online. [https://eprints.utas.edu.au/11712/2/whole-Julia\\_Bowett\\_PhD\\_Thesis\\_FINAL\\_7\\_June\\_2011.pdf](https://eprints.utas.edu.au/11712/2/whole-Julia_Bowett_PhD_Thesis_FINAL_7_June_2011.pdf) diakses tanggal 18 Februari 2019

perburuan paus guna kepentingan penelitian baik dilakukan secara *lethal* (mematikan) maupun *non-lethal* (tidak mematikan), seperti yang dilakukan oleh Jepang.<sup>4</sup>

Aktivitas perburuan paus secara modern yang dilakukan oleh Jepang, diawali pada tahun 1934, adanya kebijakan pemerintah Jepang untuk menambah destinasi wilayah perburuan paus di samudra Antartika dengan menggunakan armada *Tonan*.<sup>5</sup>

Gambar 1.1



Sumber: IWC & Rocha et al.

Menanggapi kasus perburuan paus oleh berbagai negara, salah satunya adalah negara Jepang yang membuat stok jumlah paus makin berkurang, maka diperlukan konservasi ekosistem laut khususnya spesies paus, agar menjadikan paus tidak punah. Maka dari itu, berbagai organisasi internasional lahir sebagai organisasi yang memperhatikan, menjaga, dan menangani isu ekosistem laut

<sup>4</sup> Japan Fisheries Agency. *Whales and Whaling*. The Institute of Cetacean Research. Pp. 4. Online. <http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-70.pdf> diakses tanggal 18 Februari 2019

<sup>5</sup> *Op. Cit.* Tanya Julia Bowett. Pp, 37



termasuk konservasi paus. Seperti *Whale and Dolphin Conservation (WDC)*, *Sea Shepherd Conservation Society (SSCS)*, *Ocean Care*, *International Whaling Commission (IWC)*, dan lainnya. Namun, satu-satunya organisasi internasional yang fokus hanya pada pemberdayaan atau konservasi paus adalah IWC.<sup>6</sup>

Pada tahun 1946, dari 16 negara pemburu paus menginisiasi konferensi di Washington D.C. yang menghasilkan sebuah kesepakatan dalam bentuk konvensi, regulasi, dan pedoman perburuan paus. Konvensi tersebut bernama *International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW)*, yang kemudian, tahun 1948 terbentuknya suatu badan atau komisi khusus menangani dan mengatur pelaksanaan perburuan paus, yang dinamakan *International Whaling Commission (IWC)*.<sup>7</sup>

Tujuan utama dari rezim IWC sendiri adalah mengenalkan kepentingan negara-negara di dunia dalam menjaga sumber daya alam, dalam hal ini adalah pemberdayaan jumlah paus untuk masa mendatang.<sup>8</sup>

IWC yang bekerja di bawah ICRW, memiliki negara anggota yang ikut tergabung dan meratifikasi konvensi tersebut, yakni berjumlah sekitar 88 negara anggota.<sup>9</sup> 88 negara anggota diantaranya *pro-whaling* yakni sejumlah 36 negara, dan ada yang *anti-whaling* yakni sejumlah 52 negara. Jepang sendiri bergabung

<sup>6</sup> International Whaling Commission. Online. <https://iwc.int/home> diakses tanggal 27 September 2019

<sup>7</sup> International Whaling Commission. *History and purpose*. Online. <https://iwc.int/history-and-purpose> diakses tanggal 22 Februari 2019

<sup>8</sup> International Whaling Commission. *International Convention for the Regulation of Whaling (Preamble)*. Online. <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3607&k=> diakses tanggal 22 Februari 2019

<sup>9</sup> International Whaling Commission. *Membership and Contracting Governments*. Online. <https://iwc.int/members> diakses tanggal 22 Februari 2019

dengan IWC pada tahun 1951, dimana Jepang masuk ke dalam kategori *pro-whaling*.<sup>10</sup>

Dari sejumlah negara anggota yang *pro-whaling* dengan tujuan komersial, dan dengan tujuan penelitian, Jepang termasuk berada di kategori salah satu negara *pro-whaling* dengan tujuan penelitian, dengan jumlah tangkapan paus terbesar apabila dibandingkan dengan negara *pro-whaling* lainnya.<sup>11</sup>

Perburuan paus dengan tujuan penelitian ilmiah telah ditentukan oleh IWC dengan adanya *article VIII* ICRW. Pasal tersebut mengatakan bahwasanya setiap negara anggota dapat memberikan warga negaranya suatu izin khusus atau wewenang untuk membunuh, mengambil, dan memperlakukan paus untuk tujuan penelitian ilmiah, dimana pihak peneliti sendiri juga diberikan batasan atau aturan, seperti jumlah penangkapan paus, cara membunuh paus, dan pemberdayaan paus yang dianggap tepat oleh pemerintahan negara anggota.<sup>12</sup>

Namun, IWC sendiri memiliki ketentuan dalam perburuan paus. Hal tersebut diatur dalam *Article V* ICRW yang mengatakan bahwasanya IWC dapat mengubah dan menetapkan ketentuan yang berkaitan dengan konservasi dan pemanfaatan sumber daya paus, yakni menetapkan: (a) spesies yang dilindungi dan tidak dilindungi; (b) periode musim perburuan; (c) perairan terbuka dan tertutup, termasuk penetapan kawasan suaka; (d) batas ukuran untuk setiap spesies; (e) waktu, metode, dan intensitas perburuan paus (termasuk jumlah maksimal

<sup>10</sup> *Op. Cit.* Japan Fisheries Agency. Pp, 2.

<sup>11</sup> *Commercial whaling; Unsustainable, inhumane, unnecessary.* Animal Welfare Institute. Pp, 7-13. 2018. Dikutip tanggal 14 Februari 2020

<sup>12</sup> Pasal VIII, ayat 1 ICRW. Dikutip tanggal 2 Oktober 2019

tangkapan paus yang akan diambil dalam satu musim); (f) jenis dan spesifikasi peralatan dan perlengkapan yang dapat digunakan; (g) metode pengukuran; dan (h) hasil tangkapan dan catatan statistik dan biologis.<sup>13</sup>

Setelah adanya moratorium, pada tahun 1987/1988 Jepang mengeluarkan program perburuan paus dengan tujuan penelitian yang dinamakan *Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic* (JARPA). Setelah menyelesaikan program JARPA, tahun 2005 Jepang memulai program JARPA II.

Awalnya sebagai studi kelayakan 2 tahun, Jepang merencanakan untuk memburu 850 paus jenis minke dan 10 paus sirip di Antartika per tahunnya. Namun, masih ada perbedaan pendapat tentang nilai penelitian dari JARPA II, yakni adanya ketidaksepakatan tentang penggunaan metode pemburuan yang mematikan, dan ukuran sampel paus yang akan diambil. Hal tersebut berlanjut ke dalam komite ilmiah dan IWC.<sup>14</sup>

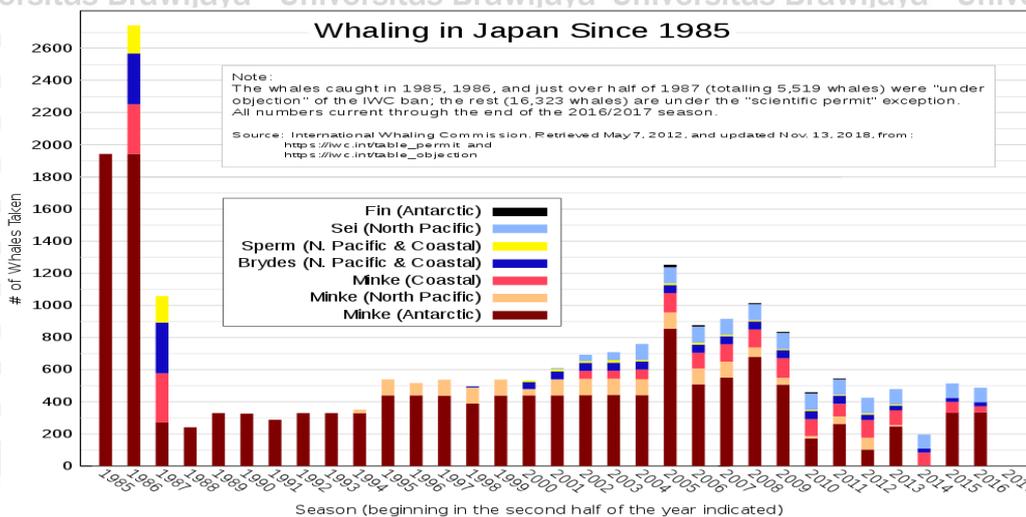
Komite ilmiah berfokus pada sejumlah masalah, termasuk relevansi penelitian yang diusulkan untuk manajemen paus, ukuran sampel paus yang sesuai dan penerapan metode pemburuan alternatif. Maka dari itu, IWC sebagai komisi dalam mengatur perburuan paus, memberikan keputusan melalui suara mayoritas (*majority votes*), yakni berupa mengeluarkan resolusi kepada Jepang untuk segera menahan atau menghentikan program JARPA II. Namun, tahun 2009/2010 Jepang tetap menjalankan program JARPA II secara penuh dengan memburu 850 atau

<sup>13</sup> Pasal 5, ayat 1 ICRW. Dikutip tanggal 2 Oktober 2019

<sup>14</sup> Special Permit Programmes: JARPA and JARPA II. IWC. Online. <https://iwc.int/spw-programmes> diakses tanggal 2 Oktober 2019

sekitar 10% paus minke dari Antartika, 50 paus sirip dan 50 paus bungkuk, akan tetapi Jepang memutuskan untuk tidak mengambil paus bungkuk.<sup>15</sup>

Gambar 1.2



Sumber: IWC

Saat ini, ICRW tidak menyediakan mekanisme tersendiri, dimana negara dapat menyelesaikan sengketa perburuan paus. Oleh karena itu, penyelesaian untuk pelanggaran peraturan IWC dapat ditemukan dalam ketentuan penyelesaian sengketa UNCLOS. Ketika negara tidak dapat menyelesaikan sengketa mengenai interpretasi atau penerapan perjanjian internasional yang berkaitan dengan UNCLOS, maka negara tersebut dapat mengajukan tuntutan terhadap negara lain ke dalam ICJ. Jadi dengan kata lain, tindakan negara yang mengurangi keefektifan rezim IWC akan tunduk pada prosedur penyelesaian sengketa UNCLOS yang mana negara yang terlibat sengketa akan dibawa ke ICJ. Fakta IWC berkaitan dengan UNCLOS adalah adanya Pasal 65 UNCLOS yang menunjukkan bahwa mamalia laut berhak mendapatkan perlindungan khusus oleh organisasi internasional yang

<sup>15</sup> Ibid.



berkaitan dengan konservasi ekosistem dan mamalia laut, yakni salah satunya adalah IWC.<sup>16</sup>

Pada periode tahun 2010-2014, Australia sebagai negara anggota IWC kategori *anti-whaling*, melaporkan Jepang ke *International Court of Justice* (ICJ).

Australia membawa kasus tersebut ke pengadilan internasional dikarenakan Jepang melanjutkan program lanjutan perburuan paus, yakni JARPA II. Australia menuduh bahwa Jepang telah melakukan banyak pelanggaran dan mencederai hukum-hukum IWC. Australia menuduh bahwa JARPA II bukanlah program yang dibentuk dengan tujuan ilmiah seperti yang didefinisikan dalam *article VIII ICRW*. Australia menuduh Jepang melakukan perburuan paus dengan tujuan komersil. Selain itu Australia juga menuduh Jepang telah melakukan pelanggaran atas batas suaka paus laut selatan.<sup>17</sup>

Seperti yang kita ketahui bahwasanya beberapa pulau yang terdapat pada benua Antartika merupakan kepemilikan wilayah ZEE 200 mil Australia di bawah *Antartic Treaty System* dimana hal tersebut diakui secara internasional. Jadi beberapa spesies paus seperti *minke* merupakan mamalia laut yang dimiliki oleh Australia. Sehingga Australia dianggap lebih reaktif dibanding negara lain dalam

<sup>16</sup> Adrienne M. Ruffle. *Resurrecting the International Whaling Commission: Suggestions to Strengthen the Conservation Effort*. Brooklyn Journal of International Law. Vol. 27, Issue 2, Pp. 669-670. 2002. Dikutip tanggal 3 Oktober 2019

<sup>17</sup> International Court of Justice. *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*. Pp. 2-3. 2014. Online. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/18160.pdf> diakses tanggal 8 Maret 2019

menutup dan melaporkan kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang ke pihak ICJ.<sup>18</sup>

Kemudian ICJ mengeluarkan keputusan atas kasus antara Australia dan Jepang dalam hal program perburuan paus yaitu JARPA II, memenangkan Australia atas Jepang. ICJ menyatakan bahwa JARPA II telah melanggar hukum-hukum IWC dan ICJ memerintahkan agar semua izin yang sudah diberikan untuk segera dicabut dan mencegah adanya penerbitan izin baru. ICJ menilai JARPA II telah gagal memenuhi aturan yang dikeluarkan oleh IWC yang diantaranya, yakni:<sup>19</sup>

1. Melanggar moratorium yang mengikat mengenai komersialisasi paus.
2. Melanggar moratorium mengenai kapal penangkap paus.
3. Melanggar atau ketidaksesuaian definisi penangkapan paus dengan tujuan ilmiah.
4. Melanggar batas suaka paus laut selatan.

Setelah ICJ memutuskan kasus antara Australia dan Jepang, Jepang memutuskan untuk memberhentikan ekspedisinya pada tahun tersebut. Respon dari IWC sendiri terkait kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang adalah dengan mengeluarkan resolusi mengenai perburuan paus dengan izin khusus (*resolution* 2014-5). IWC mendesak agar Jepang menghormati apa yang menjadi tujuan IWC,

<sup>18</sup> Emma Young. *Japan accused of illegal whaling in Australia*. New Scientist. Online. <https://www.newscientist.com/article/dn6548-japan-accused-of-illegal-whaling-in-australia/> diakses tanggal 15 Februari 2020

<sup>19</sup> Samuel K. Rebmann. *Japanese Whaling and the International Community: Enforcing the International Court of Justice and Halting NEWREP-A*. Arizona Journal of Interdisciplinary Studies, vol. 5, Pp, 65-66. 2016. Online. <https://journals.uaiz.arizona.edu/index.php/azjis/article/download/19421/19057> diakses tanggal 8 Maret 2019

yakni menjamin konservasi atau pemberdayaan paus di cagar alam yang telah ditentukan oleh IWC. IWC juga mengemukakan keputusan ICJ bahwasanya *article*

*VIII ICRW* memiliki kekuasaan (otoritas) yang sangat tinggi yang seharusnya diterapkan oleh semua pihak negara anggota IWC.<sup>20</sup>

Namun, Jepang kembali melanggar keputusan ICJ dengan mengeluarkan program ilmiah baru dalam memburu paus yang disebut *New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A)* pada masa program 2015/2016. Namun usulan program tersebut ditolak oleh IWC pada tahun 2015 dengan alasan penelitian yang dinilai mematikan tersebut akan terus melanggar peraturan internasional.<sup>21</sup>

Jepang tetap melanjutkan program perburuan paus dimulai dari tahun 2015.

Jepang berencana untuk memburu 333 paus Minke setiap tahunnya selama 12 tahun kedepan yang mana hal ini diklaim merupakan perburuan yang tidak mematikan dan sudah mengalami penurunan kuota yang awalnya 900 per tahun.<sup>22</sup>

Pada tahun 2017, Uni Eropa dan 12 negara lainnya yaitu Argentina, Australia, Brazil, Chile, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, Mexico, New Zealand, Panama, Peru dan Uruguay sebagai negara anggota IWC *anti-*

<sup>20</sup> Resolution 2014-5: Resolution on Whaling under Special Permit. IWC. Dikutip tanggal 3 Oktober 2019

<sup>21</sup> Julia Bedell. *On Thin Ice: Will the International Court of Justice's Ruling in Australia v. Japan: New Zealand Intervening End Japan's Lethal Whaling in the Antarctic?*. Columbia Law School. Pp. 1-7. 2016. Online. [http://www.columbiaenvironmentallaw.org/wp-content/uploads/sites/14/2016/04/Bedell\\_FR\\_MACRO\\_final\\_1\\_.pdf](http://www.columbiaenvironmentallaw.org/wp-content/uploads/sites/14/2016/04/Bedell_FR_MACRO_final_1_.pdf) diakses tanggal 8 Maret 2019

<sup>22</sup> Melissa Cronin. *Japan's Whaling Fleet Hunts Again, But With A New Siniser Strategy*. Online. <https://www.thedodo.com/whaling-japan-non-lethal-917956758.html> diakses tanggal 16 September 2019

*whaling*, bergabung untuk menentang program perburuan paus yang dilakukan oleh Jepang.<sup>23</sup> Mereka menganggap bahwa program NEWREP-A adalah bukan untuk tujuan ilmiah seperti yang tercantum dalam *article VIII ICRW*.<sup>24</sup>

## 1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana efektivitas rezim *International Whaling Commission* (IWC)

dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017.

## 1.3 Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui efektivitas rezim *International Whaling Commission* (IWC) melihat dari segi *problem malignancy*.
- 2) Untuk mengetahui efektivitas rezim *International Whaling Commission* (IWC) melihat dari segi *problem solving capacity*.
- 3) Untuk mengetahui efektivitas rezim *International Whaling Commission* (IWC) melihat dari segi *level of collaboration*.

<sup>23</sup> Loulla-Mae Eleftheriou-Smith. *EU and 12 Other Countries Condemn Japan Over Whaling And Reject Claim Annual Slaughter Is For Research*. Independent. Online. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/japan-whaling-scientific-minke-whales-kill-four-months-333-eu-countries-animal-rights-conservation-a8116106.html> diakses tanggal 16 September 2019

<sup>24</sup> New Zealand Foreign Affairs & Trade. *Joint Statement Against Whaling*. Online. <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/ministry-statements-and-speeches/joint-statement-on-whaling/> diakses tanggal 16 September 2019

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi dalam ilmu hubungan internasional.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi dan literatur dalam dunia kepustakaan tentang rezim internasional dan penanganan pelanggaran perburuan paus oleh negara anggota rezim.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah, khususnya lembaga-lembaga yang bersangkutan dalam menjalankan kebijakan pemerintah, supaya lebih berhati-hati dalam menerapkan aturan yang dibuat rezim internasional.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan perspektif masyarakat Indonesia melihat kinerja rezim internasional dalam menangani pelanggaran perburuan paus oleh negara anggota rezim.

## BAB II

### KERANGKA PEMIKIRAN

#### 2.1 Studi Terdahulu

Penulis dalam berupaya menganalisa permasalahan yang diajukan dalam rumusan masalah, dengan menggunakan penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis. Penulis menggunakan dua studi terdahulu yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dan referensi untuk membantu penulis dalam melakukan penelitian.

Studi terdahulu pertama adalah jurnal internasional milik Keisuke Iida dengan judul “Is WTO Dispute Settlement Effective” yang ditulis pada tahun 2004. Jurnal tersebut meneliti mengenai efektifitas rezim World Trade Organization dalam menyelesaikan sengketa perdagangan internasional. Rezim ini memiliki peran besar dalam menangani masalah-masalah perdagangan internasional, seperti salah satunya adalah WTO memiliki mekanisme sistem *dispute settlement* tersendiri dalam menyelesaikan sengketa perdagangan.<sup>25</sup>

Iida dalam menganalisis efektivitas WTO, menggunakan konsep efektivitas rezim menurut Oran Young dan Marc Levy. Berdasarkan konsep efektivitas rezim menurut Young dan Levy, menyebutkan terdapat perbedaan dari jenis “efektivitas” itu sendiri, yakni: *problem-solving*, legalitas/hukum, ekonomi, normative, dan politik. Jenis efektivitas *problem-solving* dinilai paling intuitif. Maksud dari hal

<sup>25</sup> Keisuke Iida. *Is WTO Dispute Settlement Effective?*. Brill. Global Governance, Vol. 10, No. 2. 2004. Dikutip tanggal 9 Oktober 2019

tersebut adalah apakah sebuah rezim dalam menyelesaikan masalah dinilai sebagai rezim yang “menyerang” atau membantu menyelesaikan permasalahan. Kemudian efektivitas legalitas/hukum berfokus pada kepatuhan (*compliance*) negara anggota terhadap aturan-aturan yang ditentukan dari rezim itu sendiri. Efektivitas ekonomi berfokus pada dimensi *economic-cost* pada penyelesaian masalah. Efektivitas normatif mengacu pada pencapaian suatu rezim dalam mencapai sebuah nilai, yakni seperti tingkat keadilan dan partisipasi. Terakhir, efektivitas politik yang mengacu pada efektivitas rezim dalam mengubah perilaku negara anggota rezim demi pengelolaan masalah yang lebih baik.<sup>26</sup>

Lida dalam mengklasifikasikan analisis efektivitas WTO menggunakan pendekatan jenis efektivitas yang telah disebutkan sebelumnya. Seperti, penyelesaian sengketa dan mencegah unilateralisme merupakan pendekatan *problem-solving*. Kemudian, analisis keefektifannya dalam memastikan medan permainan yang setara dan merekonsiliasi masalah perdagangan dan non-perdagangan merupakan pendekatan normatif, dan diskusi mengenai keseimbangan legislasi-yudisial WTO dalam sistem *dispute settlement* merupakan pendekatan politik.<sup>27</sup>

Salah satu studi kasus yang digunakan dalam jurnal Lida ini adalah kasus tahun 1980, yakni unilateralisme Amerika Serikat dalam menggunakan *Section 301 of The U.S. Trade Act of 1974* untuk menyelesaikan sengketa dagang dengan Eropa dan Jepang.<sup>28</sup> Lida menilai sistem *dispute settlement* milik WTO sangat efektif

<sup>26</sup> Ibid. Pp. 207-208

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid. Pp. 215

dalam mencegah unilaterisme oleh Amerika Serikat, dengan mencabut *section 301*.

Dampak yang terjadi, terlihat pada tahun 1995, yakni Amerika Serikat jarang menggunakan *section 301* secara sepihak, seperti yang sering terjadi pada tahun 1980.<sup>29</sup>

Studi terdahulu pertama ini penulis gunakan untuk membantu dalam membandingkan konsep efektivitas rezim dari sisi perbedaan pandangan ahli, dimana penulis menggunakan konsep efektivitas rezim menurut Arild Underdal, sedangkan studi terdahulu penulis menggunakan konsep efektivitas rezim menurut Oran Young dan Marc Levy. Penulis akan menggunakan alur pemikiran konsep efektivitas rezim Arild Underdal dalam fenomena yang diteliti oleh penulis, untuk mengukur tingkat keefektifan rezim IWC dalam menangani pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun periode 2014-2017.

Perbedaan penelitian penulis dengan studi terdahulu pertama ini adalah dari isu sengketa dan jenis rezim. Isu sengketa Iida meneliti fenomena efektivitas rezim *World Trade Organization* (WTO) sejak tahun 1980 sebagai rezim perdagangan di dunia yang mana rezim ini memiliki peran besar dalam menangani masalah-masalah perdagangan, seperti salah satunya adalah mencegah unilaterisme negara anggota sengketa. Dari penjelasan tersebut, menggambarkan bahwasanya Iida menggunakan pendekatan *problem-solving* dari rezim perdagangan. Sedangkan penulis akan meneliti tingkat keefektifitasan rezim IWC, sebagai satu-satunya rezim hukum internasional perburuan paus, dalam membantu menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang.

<sup>29</sup> Ibid. Pp. 222

Studi terdahulu kedua yang penulis gunakan adalah sebuah jurnal internasional yang ditulis oleh Laura Hoey yang berjudul *The Battle Over Scientific*

*Whaling: A New Proposal to Stop Japan's Lethal Research and Reform the*

*International Whaling Commission*. Jurnal ini berbicara tentang sejarah,

keterlibatan Jepang, dan peran dari IWC dalam mengatur perburuan paus di

Antartika. Penulis memilih jurnal ini sebagai acuan karena informasi yang terdapat

di dalam jurnal tersebut memberikan pemahaman lebih detail terkait dinamika

kasus *whaling* yang dilakukan Jepang.<sup>30</sup>

Kesamaan penelitian penulis dengan jurnal tersebut adalah terdapat pada

kesamaan kasus yang dibahas yaitu tentang *Japanese Whaling Program*. Namun

perbedaannya adalah Laura Hoey meneliti lebih kepada sejarah dan peran dari IWC

sedangkan penulis ingin lebih mengukur seberapa efektif rezim IWC dalam

mengatur perilaku negara anggotanya, yakni Jepang, akan perburuan paus. Namun,

penulis sadar akan orisinalitas dalam penelitian penulis dan menghindari

plagiarisme dalam bentuk apapun. Maka dari itu, penulis fokus menggunakan

konsep efektivitas rezim internasional supaya memberikan jawaban dan hasil

penelitian yang berbeda meskipun dalam studi kasus yang hampir sama.

---

<sup>30</sup> Laura Hoey. *The Battle Over Scientific Whaling: A New Proposal to Stop Japan's Lethal Research and Reform the International Whaling Commission*. William & Mary Environmental Law and Policy Review, vol. 41, issue 2. 2017. Dikutip tanggal 16 September 2019

## 2.2 Kajian Konseptual

### 2.2.1 Rezim Internasional

Rezim internasional menurut Krasner adalah seperangkat norma<sup>31</sup>, aturan<sup>32</sup>, prinsip<sup>33</sup>, dan prosedur pengambilan keputusan<sup>34</sup>, dimana ekspektasi para aktor bertemu dalam kesatuan lingkup hubungan internasional.<sup>35</sup> Dari definisi tersebut, kita tahu bahwasanya dimana para aktor akan memperhatikan suatu isu spesifik tertentu, kemudian diambilnya keputusan sesuai dengan kesepakatan para aktor yang menghasilkan seperangkat rezim.<sup>36</sup>

Lebih jauh, terdapat tiga pendekatan umum dalam mengidentifikasi rezim internasional, yakni pendekatan pertama *conventional structural*, dimana rezim dianggap sesuatu yang tidak berguna, bahkan menyesatkan, karena pada dasarnya *conventional structural* mendekati perspektif realist yang melihat kedaulatan negara hanya memikirkan *power* dan kepentingan nasional. Pendekatan kedua *modified structural*, dimana rezim mungkin dianggap penting dan memiliki dampak yang cukup signifikan, namun sebatas pada kondisi tertentu. Terakhir, pendekatan

<sup>31</sup> Norma merupakan standar perilaku yang didefinisikan dalam hal hak dan kewajiban. (definisi menurut Krasner)

<sup>32</sup> Aturan adalah resolusi dan larangan dalam tindakan. (definisi menurut Krasner)

<sup>33</sup> Prinsip merupakan kepercayaan akan fakta, sebab-akibat, dan ketulusan. (definisi menurut Krasner)

<sup>34</sup> Prosedur pengambilan keputusan adalah praktik yang berlaku untuk membuat dan menerapkan pilihan kolektif (definisi menurut Krasner)

<sup>35</sup> Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. International Organization Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring). The MIT Press. 1982. Pp.186. Online. <https://www.jstor.org/stable/pdf/2706520.pdf?refreqid=search%3A421fc1765e2f325f3ada01f774e3ee2e> diakses tanggal 2 Juni 2018.

<sup>36</sup> Ibid. Pp. 185

*grotian* melihat rezim lebih luas, memiliki sifat yang lebih inheren dalam pola perilaku manusia.<sup>37</sup>

Robert O. Keohane juga dalam memberikan definisi rezim internasional sama halnya dengan Stephen D. Krasner. Selain itu, Keohane juga menyebutkan bahwasanya dalam membentuk tatanan internasional, kerjasama internasional yang diinterpretasikan dengan rezim internasional.<sup>38</sup> Oleh karena itu, dalam merealisasikan kerjasama internasional, maka rezim internasional hadir untuk memfasilitasinya.

Secara singkat, Keohane meringkas fungsi-fungsi rezim internasional menjadi tiga, yakni rezim sebagai fasilitas dalam proses pembuatan persetujuan khusus dalam isu area tertentu, membantu membuat ekspektasi negara-negara konsisten antara satu dengan yang lainnya, dan menghasilkan kesepakatan bersama yang menguntungkan bagi aktornya. Dengan kata lain, rezim internasional sangat berharga bagi pemerintah, dimana ketiadaan rezim internasional, beberapa kesepakatan bersama yang menguntungkan tidak akan tercapai.<sup>39</sup>

Keberadaan rezim bertujuan untuk mengubah perilaku aktor. Sehingga banyak pemikir yang berpendapat bahwasannya rezim memainkan peran yang cukup penting dalam menurunkan tingkat konflik internasional. Rezim dapat berbentuk konvensi, perjanjian, persetujuan, dan institusi pada berbagai macam

<sup>37</sup> Ibid. Pp. 190-191

<sup>38</sup> Robert O. Keohane. *The Demand for International Regimes*. International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring). The MIT Press. 1982. Pp. 325. Online. <https://www.jstor.org/stable/pdf/2706525.pdf?refreqid=search%3Ae3c694ea06bf3fbddec6477e67ee60> diakses tanggal 2 Juni 2018

<sup>39</sup> Ibid. Pp. 334

area baik ekonomi, lingkungan, dan keamanan. Rezim muncul pada area yang menjadi kepentingan banyak negara.<sup>40</sup>

## 2.2.2 Konsep Efektivitas Rezim

Konsep ini dipelopori oleh Arild Underdal, dimana penulis menggunakan konsep tersebut untuk mengukur derajat keefektifan suatu rezim dalam menjalankan fungsinya. Dalam melihat rezim, terdapat usaha dalam membangun kerjasama dan mengimplementasinya. Namun permasalahannya, tingkat keberhasilan atau implementasi dari sebuah rezim bervariasi, terdapat rezim yang dapat dikatakan sukses ataupun gagal.<sup>41</sup>

Penyebabnya ada dua hal. Pertama, terdapat pada karakter dari masalah itu sendiri (*problem malignancy*). Beberapa masalah secara intelektual kurang rumit atau secara politik lebih *benign* daripada yang lain dan karena itu lebih mudah untuk diselesaikan. Kedua, fokus pada *problem solving capacity*. Beberapa usaha lebih sukses dibandingkan dengan yang lainnya karena perangkat institusional yang lebih *powerful* atau *skill* dan *energy* yang lebih besar digunakan untuk menyelesaikan masalah.<sup>42</sup>

Dalam konsep efektivitas rezim Arild Underdal melakukan pemilahan antara variabel dependen, yaitu efektifitas rezim dengan variabel independen, yang terdiri dua hal yaitu tipe permasalahan (*problem malignancy*), dan kemampuan

<sup>40</sup> Martin Griffiths, et al. *International Relations: The Key Concept*. Routledge. Pp.277. Dikutip tanggal 30 April 2018.

<sup>41</sup> Arild Underdal. *Explaining Regime Effectiveness*. University of Oslo. Pp.1. Online. [https://cas.oslo.no/getfile.php/137413/CAS\\_publications\\_events/CAS\\_publications/Jubilee%20booklets/PDF/Explaining\\_regime\\_effectiveness.pdf](https://cas.oslo.no/getfile.php/137413/CAS_publications_events/CAS_publications/Jubilee%20booklets/PDF/Explaining_regime_effectiveness.pdf) diakses pada tanggal 1 Mei 2017

<sup>42</sup> Arild Underdal. *One Question, Two Answers*. The MIT Press. 2002. Pp. 1. Dikutip tanggal 4 Juni 2018

untuk mengatasi permasalahan tersebut (*problem solving capacity*).<sup>43</sup> Kemudian ada juga yang disebut *intervening variable*, yakni sebuah variabel yang merupakan akibat dari variabel-variabel independen namun juga bagian dari variabel yang berpengaruh terhadap variabel dependen. *Intervening variable* disini menggunakan *level of collaboration*, atau tingkat kolaborasi antara anggota dari sebuah rezim.<sup>44</sup>

### 2.2.2.1 Dependent variable

Efektivitas rezim sebagai variabel dependen memiliki tiga komponen untuk melihat tahapan dari efektivitas rezim, yang terdiri dari *output*, *outcome*, dan *impact* yang terdapat pada rezim.

- *Output*

*Output* adalah aturan, program, dan pengorganisasian yang ditetapkan oleh anggota untuk mengoperasionalkan ketentuan dalam rezim, sehingga hal-hal yang semula hanya berbentuk kesepakatan bisa diwujudkan. Keluaran yang muncul dari proses pembentukan, biasanya tertulis tetapi bisa juga tidak tertulis seperti misalnya konvensi, *rules of law*, *treaty*, deklarasi, bisa juga norma, prinsip-prinsip dan lain-lain. Penandatanganan rezim dan terjadinya langkah-langkah domestik negara terkait rezim terjadi pada masa *output* ini.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Ibid. Pp.4-15

<sup>44</sup> Ibid. Pp. 7

<sup>45</sup> Ibid. Pp. 5

- *Outcome*

*Outcome* adalah perubahan perilaku (*behavioral change*) manusia yang dikenai ketentuan dalam rezim.<sup>46</sup>

- *Impact*

Terakhir adalah *Impact*, mengacu pada perubahan lingkungan atau biofisik sebelum dan sesudah adanya rezim.<sup>47</sup>

Dalam menilai efektivitas rezim, terdapat dua poin acuan hipotesis yang dapat digunakan, yaitu dengan menentukannya melalui kondisi tidak adanya kerjasama (*non-cooperative situation*) dan gagasan mengenai hal yang akan menjadi solusi ideal (*collective optimum*).<sup>48</sup> Dari hal-hal tersebut dinamakan *technical optimum*. *Technical optimum* merupakan *outcome* kebijakan terbaik mengingat kondisi ideal dan menghasilkan ukuran seberapa berhasil suatu rezim.

#### 2.2.2.2 Independent variable

Jika negara yang melakukan hubungan cenderung *benign* maka rezim tersebut akan mudah mendapatkan kesepakatan bersama, sedangkan apabila bersifat *malign* maka rezim akan susah mendapatkan titik temu. Semakin identik dan harmonis preferensi aktor yang ada, maka permasalahan tersebut semakin *benign*, sebaliknya semakin tidak harmonis preferensi aktor yang terlibat maka permasalahan tersebut semakin *malign*.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Ibid. Pp. 6

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid. Pp. 11

<sup>49</sup> Ibid. Pp. 15

### 2.2.2.3 Problem Malignancy

Dalam *problem malignancy*, permasalahan akan muncul ketika isu atau konflik yang diangkat dalam sebuah rezim tersebut memiliki potensi yang besar untuk membuat negara menjadi enggan bekerjasama secara politik. *Malignancy* ini memiliki tiga karakter antara lain *Incongruity*, *Asymmetry* dan *Cumulative Cleavages*.<sup>50</sup>

- *Incongruity*

Ketidaksepahaman akibat tidak semua negara anggota dari sebuah rezim menganggap sebuah isu sebagai permasalahan.

- *Asymmetry*

Adanya kepentingan nasional yang berbeda – beda antara negara anggota rezim yang mengakibatkan timbulnya perpecahan.

- *Cumulative Cleavages*

Perbedaan kepentingan yang terakumulasi sehingga menimbulkan perpecahan antar negara anggota rezim.

### 2.2.2.4 Problem Solving Capacity

Underdal berargumen bahwa permasalahan dapat diatasi dengan efektif apabila ditangani oleh lembaga atau alat institusional dengan *power* yang kuat serta didukung adanya ketrampilan atau *skill* dan energi yang memadai.<sup>51</sup> Apabila satu solusi dihasilkan melalui keputusan kolektif, maka *problem solving capacity* bisa

<sup>50</sup> Ibid. Pp. 18-22

<sup>51</sup> Ibid. Pp. 23-27

dipahami sebagai fungsi saling terkait yang terdiri dari tiga unsur, yaitu:<sup>52</sup> pengaturan kelembagaan (*institutional setting*), distribusi kekuasaan (*distribution of power*), dan ketrampilan & energy (*skill & energy*).

Dalam *institutional setting* terdapat dua fungsi dari institusi, yakni *institution as arena*, dimana institusi mampu berfungsi sebagai akomodasi atau fasilitator bagi negara anggota rezim guna saling berkoordinasi satu sama lain.

Ditambah, institusi harus memiliki *rules* dan kebijakan terhadap negara anggota rezim. Kemudian, fungsi kedua institusi, yakni *organization as actor*, dimana institusi harus memiliki otoritas atau wewenang yang kuat dalam mengambil tindakan dan keputusan secara independen tanpa dikendalikan oleh suatu aktor.<sup>53</sup>

Dalam distribusi kekuasaan (*distribution of power*), dimana *power* dikaitkan dengan hegemon. negara anggota rezim yang dapat meng-koordinir, memenuhi kebutuhan kolektif atas sumber daya, dan mampu menyelenggarakan atau memberikan solusi pada permasalahan kolektif disebut dengan *benevolent hegemony*. Sedangkan negara anggota rezim yang menggunakan *power* sebagai tindakan pemaksaan dalam suatu kerjasama atau dapat dikatakan memaksakan kepentingannya terhadap pihak lain disebut dengan *coercive hegemony*.

*Distribution of power* memiliki tiga pilar hegemon, yakni unipolar (satu aktor hegemon), bipolar (dua aktor hegemon), multipolar (lebih dari dua hegemon)

<sup>52</sup> Ibid. Pp. 17

<sup>53</sup> Ibid. Pp. 24-27

dimana aktor tersebut memiliki pengaruh yang kuat dalam meng-koordinir pihak-pihak yang terlibat.<sup>54</sup>

*Skill and energy* merupakan kapabilitas yang terdapat pada aktor yang terlibat pada rezim tertentu. *Skill and Energy* dapat dilihat melalui dua poin, yakni *instrumental leadership*, dimana adanya aktor yang terlibat dalam memfasilitasi dan implementasi pada suatu pembuatan rezim, maka kerja dari rezim tersebut dapat dikatakan ahli atau professional. Sedangkan *epistemic communities*, jaringan pakar berbasis pengetahuan yang membantu mendesain dan mengoperasikan sebuah rezim yang dapat berkontribusi akan efektivitas sebuah rezim. Dari hal-hal tersebut, mampu mempengaruhi efektivitas rezim.<sup>55</sup>

#### 2.2.2.5 Intervening Variable

Dalam melihat tingkat kolaborasi antar aktor yang berkaitan dengan sebuah rezim internasional, Underdal menyampaikan penjelasan enam skala *level of collaboration*, sebagai berikut:<sup>56</sup>

*Level of Collaboration* (skala 0-5)

0. Gagasan bersama tanpa suatu koordinasi tindakan bersama

1. Koordinasi tindakan secara diam – diam.

2. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.

<sup>54</sup> Ibid. Pp. 27-30

<sup>55</sup> Ibid. Pp. 33-36

<sup>56</sup> Ibid. Pp. 7

3. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.
4. Koordinasi yang terencana, dikombinasikan dengan implementasi pada level nasional. Didalamnya terdapat penilaian terpusat akan efektivitas sebuah tindakan.
5. Koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh terintegrasi, dengan penilaian terpusat akan efektivitas.

Dari penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa pada intinya tingkatan kolaborasi terdiri dari beberapa langkah, sebagai berikut: gagasan bersama, koordinasi tindakan, rumusan aturan secara eksplisit, penilaian secara terpusat, implementasi pada tingkat nasional, koordinasi terencana dan integrasi antara perencanaan dan implementasi. Untuk mengetahui tingkatan kolaborasi dalam sebuah rezim internasional, perlu melihat unsur-unsur tersebut. Pembagian antara masing - masing skala dengan unsur kolaborasi akan dilihat lebih jelas dalam tabel dibawah:

**Tabel 2.1 Level of Collaboration**

Jenis Kolaborasi	Skala Kolaborasi					
	0	1	2	3	4	5
<b>Gagasan bersama</b>	√	√	√	√	√	√
<b>Koordinasi tindakan</b>	-	√	√	√	√	√
<b>Rumusan aturan secara eksplisit</b>	-	-	√	√	√	√
<b>Penilaian secara terpusat</b>	-	-	-	√	√	√

<b>Implementasi pada level nasional</b>	-	-	-	-	√	√
<b>Koordinasi terencana</b>	-	-	-	-	√	√
<b>Integrasi perencanaan &amp; Implementasi</b>	-	-	-	-	√	√

Sumber: Olahan Data Penulis

### 2.2.2.6 Penentu *level of collaboration*

Efektivitas rezim juga mempunyai hubungan dengan tingkat kolaborasi dan perubahan perilaku. Disini, tingkat kolaborasi disebut sebagai sebuah *intervening variable, level of collaboration* dipengaruhi oleh *problem malignancy* dan *problem solving capacity* yang ada dalam sistem yang membentuk suatu rezim. *Intervening variable* juga berpengaruh dan memberikan efek langsung terhadap efektivitas rezim. Sementara, kedua variabel independen juga memberikan pengaruh langsung terhadap efektivitas rezim, yang berarti efektivitas rezim dipengaruhi oleh tiga variabel.<sup>57</sup>

Adanya masalah yang bersifat *malign* akan berpengaruh negatif terhadap *level of collaboration*, sedangkan tingginya *level of collaboration* sendiri mempunyai pengaruh positif terhadap efektivitas rezim. Sehingga adanya masalah yang bersifat *malign* tidak mendukung semakin efektifnya sebuah rezim.

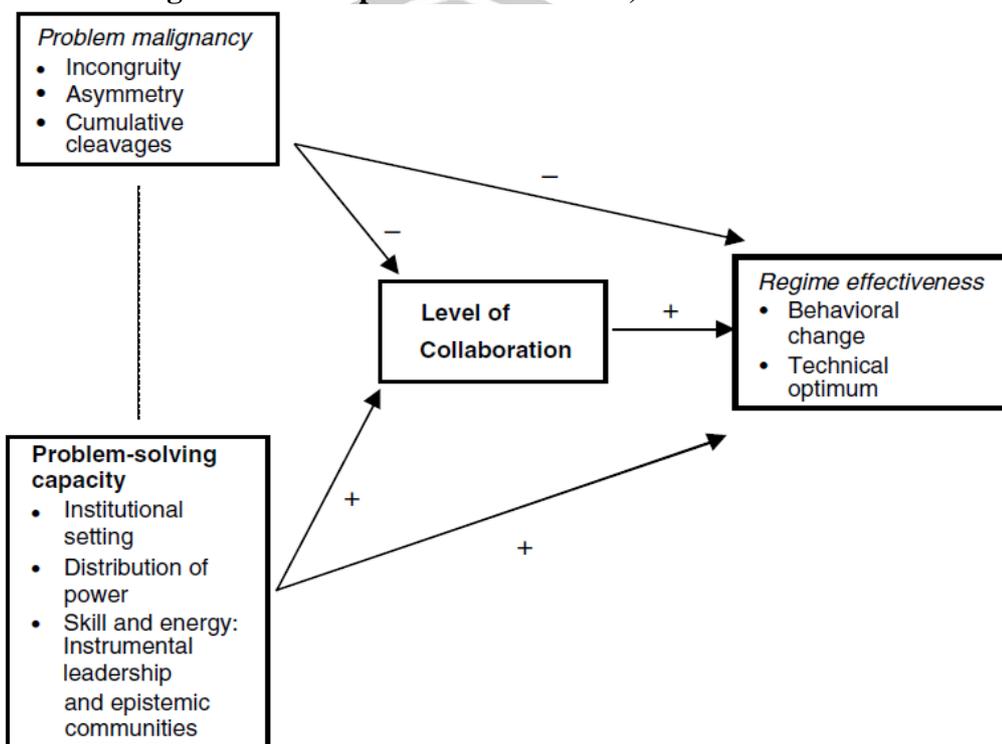
Sedangkan *problem solving capacity* mempunyai pengaruh positif atau dengan kata lain mendukung meningkatnya *level of collaboration*. Karena *level of collaboration*

<sup>57</sup> *Ibid.*



mendukung efektifitas rezim maka *problem solving capacity* berpengaruh positif terhadap tercapainya efektifitas rezim. Untuk lebih jelasnya dalam melihat hubungan diantara tiga variabel diatas dapat kita bisa lihat dalam gambar di bawah.<sup>58</sup>

**Bagan 2.1 Konsep Efektivitas Rezim, Arild Underdal**



Sumber: Arild Underdal, *One Question Two Answer*

### 2.3 Definisi Operasional

Dalam definisi operasional ini penulis akan mengoperasionalkan variabel dan indikator dari konsep efektifitas rezim Arild Underdal ke dalam objek penelitian skripsi ini, yaitu rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun periode 2014 hingga 2017.

<sup>58</sup> *Ibid.* Pp, 37.



Variabel pertama yang diteliti adalah *problem malignancy*, yakni permasalahan akan muncul ketika isu atau konflik yang diangkat dalam sebuah rezim tersebut memiliki potensi yang besar untuk membuat negara menjadi enggan bekerjasama secara politik. Indikator pertama dari *problem malignancy* adalah *incongruity*, yaitu ketidaksepahaman akibat tidak semua negara anggota rezim menganggap sebuah isu sebagai permasalahan atau konflik. Penulis melihat negara Jepang melihat program JARPA II dan NEWREP-A tidak dianggap sebagai pelanggaran *article VIII* dari konvensi IWC dikarenakan adanya isu budaya pemanfaatan paus. Maka dari itu, Jepang tetap melanjutkan program perburuan paus mereka di Antartika.

Indikator kedua *asymmetry*, merupakan adanya kepentingan nasional yang berbeda-beda antara negara anggota rezim yang mengakibatkan timbulnya perpecahan. Penulis melihat adanya perbedaan kepentingan nasional dari negara anggota IWC sebagai *anti-whaling*, yakni Australia sebagai pengadu sengketa dengan negara anggota IWC sebagai *pro-whaling*, yakni Jepang sebagai pelaku pelanggaran perburuan paus.

Indikator ketiga adalah *cumulative cleavages*, yakni perbedaan kepentingan yang terakumulasi sehingga timbul perpecahan antar negara anggota rezim. Penulis melihat dalam kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang menimbulkan kecaman atau reaksi negatif oleh beberapa negara anggota IWC. Meskipun Jepang mendapatkan kecaman, akan tetapi Jepang tidak menanggapi dengan serius dengan dilanjutkannya program perburuan paus yang dianggap melanggar tersebut.

Selanjutnya adalah variabel *problem solving capacity*, yakni permasalahan dapat diatasi dengan efektif apabila ditangani oleh lembaga atau sistem dengan *power* yang kuat serta didukung adanya ketrampilan atau *skill* dan energi yang memadai. Indikator pertama adalah *institutional setting*, yang mana memiliki dua fungsi institusi, yakni *institution as arena* dan *organization as actor*. Kedua fungsi tersebut, tergambarkan dalam IWC sebagai institusi dapat mencetuskan sebuah ICRW yang mengatur perilaku negara anggotanya dalam melakukan perburuan paus dan menjaga sumber daya alam, dalam hal ini adalah pemberdayaan jumlah paus untuk masa mendatang. IWC sebagai institusi dapat mencetuskan sebuah ICRW yang mengatur perilaku negara anggotanya dalam melakukan perburuan paus dan menjaga sumber daya alam, dalam hal ini adalah pemberdayaan jumlah paus untuk masa mendatang. Akan tetapi, tidak memiliki penyelesaian sengketa tersendiri. Jadi harus melibatkan aktor lain, yakni ICJ, meskipun IWC dan ICJ memiliki keterkaitan secara hukum.

Indikator kedua adalah *distribution of power*. Terdapat dua sifat hegemon, yakni *benevolent hegemony* dan *coercive hegemony*. *Distribution of power* memiliki tiga pilar hegemon, yakni unipolar (satu aktor hegemon), bipolar (dua aktor hegemon), multipolar (lebih dari dua hegemon) dimana aktor-aktor tersebut memiliki pengaruh yang kuat dalam meng-koordinir dan menegakkan aturan. Dalam isu yang penulis angkat, penulis melihat IWC yang didominasi oleh negara-negara *anti whaling* atau dapat dikatakan sebagai *multipolar hegemony*, dengan memaksakan kepentingannya kepada kepentingan negara *pro whaling* atau dapat dikatakan mereka (negara *anti whaling*) menggunakan *coercive hegemony*.

Indikator ketiga adalah *skill* dan *energy*. *Skill* dan *energy* dilihat dari dua poin, yakni *instrumental leadership* dan *epistemic communities*. Penulis melihat sejarah terbentuk IWC dimulai adanya perburuan paus secara liar yang membuat stok dari berbagai jenis paus berkurang. Oleh karena itu, untuk mengurangi dampak perburuan paus secara liar dan memberdayakan jumlah stok paus, 16 negara pemburu paus menginisiasi konferensi di Washington D.C. yang menghasilkan sebuah kesepakatan dalam bentuk konvensi, regulasi, dan pedoman perburuan paus.

Hasil dari konvensi tersebut diimplementasikan oleh negara anggota IWC hingga sekarang.

Selanjutnya ada variabel *level of collaboration*, merupakan tingkatan kerjasama suatu rezim yang dibagi Underdal menjadi enam tingkatan sebagaimana dipaparkan pada kajian konseptual. Penulis melihat tingkatan kerjasama antar negara anggota rezim IWC, dimana negara anggota rezim IWC apabila semakin rendah *level*-nya semakin tidak efektifnya rezim tersebut dan sebaliknya.

Variabel terakhir adalah *regimes effectiveness*. Indikator pertama adalah *behavioral change*, dimana melihat tidak adanya perubahan perilaku dari Jepang, dari sebelum dan sesudah adanya ketentuan rezim IWC. Seperti IWC mulai mengeluarkan moratorium untuk melarang perburuan paus secara komersial, yang kemudian respon Jepang pada saat itu adalah mengeluarkan program JARPA untuk melakukan perubahan tujuan perburuan paus secara komersial menjadi tujuan ilmiah, hingga tetap bersikeras melakukan program paus selanjutnya, yaitu JARPA II dan NEWREP-A.

Indikator terakhir adalah *technical optimum*. *Outcome* kebijakan terbaik mengingat kondisi ideal dan menghasilkan ukuran seberapa berhasil suatu rezim.

Penulis melihat kemungkinan ketidak-berhasilnya dari kondisi ideal yang diharapkan dengan masuknya rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang, yang mana menimbulkan belum tercapainya tujuan rezim IWC pada kasus tersebut.



2.4 Operasionalisasi Konsep

Tabel 2.2 Operasionalisasi Konsep

Konsep Efektivitas Rezim (Arild Underdal)		
Variabel	Indikator	Operasionalisasi
Problem malignancy	<i>Incongruity</i>	Negara Jepang melihat program JARPA II dan NEWREP-A tidak dianggap sebagai pelanggaran <i>article VIII</i> dari konvensi IWC dikarenakan adanya isu budaya pemanfaatan paus. Maka dari itu, Jepang tetap melanjutkan program perburuan paus mereka di Antartika.
	<i>Asymmetry</i>	Adanya perbedaan kepentingan nasional dari negara anggota IWC sebagai <i>anti-whaling</i> , yakni Australia sebagai pengadu sengketa dengan negara anggota IWC sebagai <i>pro-whaling</i> , yakni Jepang sebagai pelaku pelanggaran perburuan paus.
	<i>Cumulative cleavages</i>	Kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang menimbulkan kecaman atau reaksi negatif oleh beberapa negara anggota IWC. Meskipun Jepang mendapatkan kecaman, akan tetapi Jepang tidak menanggapi dengan serius dengan dilanjutkannya program perburuan paus yang dianggap melanggar tersebut.
Problem solving capacity	<i>Institutional setting</i>	IWC sebagai institusi dapat mencetuskan sebuah ICRW yang mengatur perilaku negara anggotanya dalam melakukan perburuan paus dan menjaga sumber daya alam, dalam hal ini adalah pemberdayaan jumlah paus untuk masa mendatang. Akan tetapi, IWC tidak memiliki penyelesaian sengketa tersendiri. Jadi harus melibatkan aktor lain, yakni ICJ, meskipun IWC dan ICJ memiliki keterkaitan secara hukum.

	<p><i>Distribution of power</i></p>	<p>IWC didominasi oleh negara-negara anti whaling atau dapat dikatakan sebagai <i>multipolar hegemony</i>, dengan memaksakan kepentingannya kepada kepentingan negara pro whaling atau dapat dikatakan mereka (negara anti whaling) menggunakan <i>coercive hegemony</i>.</p>
	<p><i>Skill &amp; energy</i></p>	<p>Adanya kapabilitas yang dimiliki IWC dengan dibuktikan adanya konferensi yang diadakan oleh 15 negara yang memiliki tujuan yang sama, yakni mengenai perlindungan stok paus, ditambah adanya komite ilmiah di dalam IWC itu sendiri sebagai tempat penelitian khusus penanganan paus.</p>
<p><i>Level of Collaboration</i></p>	<p><i>Six point ordinal scale</i></p>	<p>Tingkatan kerjasama antar negara anggota rezim IWC, dimana negara anggota rezim IWC apabila semakin rendah <i>level</i>-nya semakin tidak efektifnya rezim tersebut dan begitu juga sebaliknya.</p>
<p><i>Regimes effectiveness</i></p>	<p><i>Behavioral change</i></p>	<p>Melihat tidak adanya perubahan perilaku dari Jepang, dimana sebelum dan sesudah adanya ketentuan rezim IWC. Seperti IWC mulai mengeluarkan moratorium untuk melarang perburuan paus secara komersial, yang kemudian respon Jepang pada saat itu adalah mengeluarkan program JARPA untuk melakukan perubahan tujuan perburuan paus secara komersial menjadi tujuan ilmiah, hingga tetap bersikeras melakukan program paus selanjutnya, yaitu JARPA II dan NEWREP-A.</p>
	<p><i>Technical optimum</i></p>	<p>Kemungkinan ketidak-berhasilnya dari kondisi ideal yang diharapkan dengan masuknya rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang, yang mana menimbulkan belum tercapainya tujuan rezim IWC pada kasus tersebut.</p>

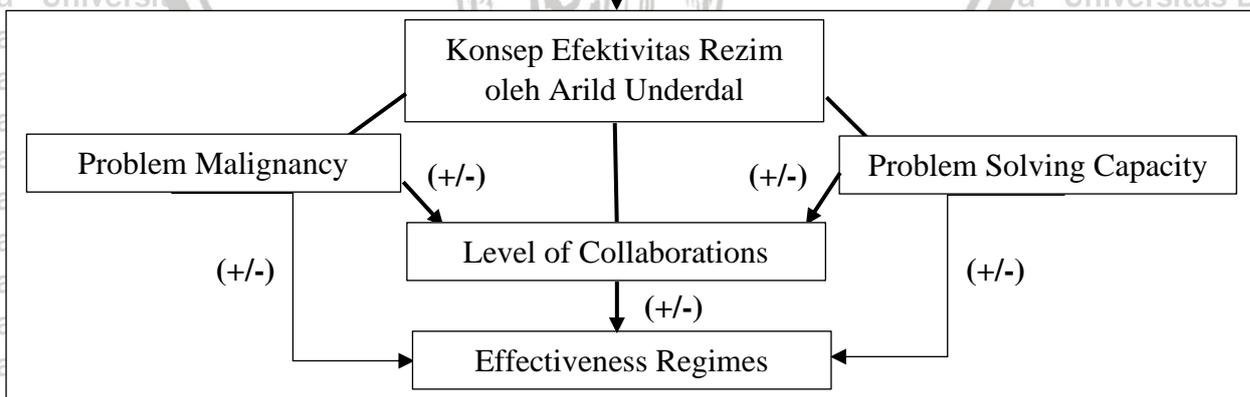
### 2.5 Alur Pemikiran

Jepang membuat program perburuan paus bernama JARPA II dengan waktu program 2005-2014. Kemudian tahun 2015, Jepang membuat program perburuan paus yang baru bernama NEWREP-A. Jepang didesak oleh IWC untuk menarik programnya yang dinilai tidak sesuai dengan ketentuan ICRW.

Respon Australia dan beberapa negara anggota IWC adalah menuntut Jepang untuk menarik program perburuan paus, yakni JARPA II dan NEWREP-A yang dinilai tidak sesuai dengan ketentuan ICRW dan dapat merusak spesies paus. Bahkan Australia melaporkan hal tersebut kepada ICJ.

Meskipun masing-masing IWC dan ICJ memberikan resolusi dan keputusan terhadap program perburuan paus Jepang, namun Jepang terus melanggar dengan melanjutkan programnya.

Bagaimana efektivitas rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017.



Berdasarkan variabel dan indikator dari konsep efektivitas rezim, Arild Underdal beserta operasionalisasi yang telah disampaikan, penulis menyampaikan hipotesis bahwasannya rezim IWC, tergolong sebagai rezim yang kurang efektif dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017.



## 2.6 Hipotesis

Berdasarkan variabel dan indikator dari konsep efektivitas rezim, Arild Underdal beserta operasionalisasi yang telah disampaikan, penulis menyampaikan hipotesis dari judul penelitian “Efektivitas Rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017” bahwasannya rezim IWC, tergolong sebagai rezim yang “kurang efektif” dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017.

Hal tersebut dikarenakan poin-poin indikator yang terdapat pada variabel *problem malignancy* lebih besar daripada poin-poin indikator dari variabel *problem solving capacity*. Juga besaran poin *problem malignancy* dan *problem solving capacity* mempengaruhi poin dari variabel *level of collaboration* yang mana variabel tersebut hanya pada skala nomor dua, yakni koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara, dimana Tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan. Sehingga menghasilkan kurangnya keefektifan dalam sebuah rezim pada kasus tersebut.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### 3.1 Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis yang berjudul "efektivitas rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017" ini tergolong sebagai jenis penelitian kualitatif dalam bentuk eksplanatif.

Tujuan dari metode penulisan ini adalah untuk menguji suatu konsep, isu, serta hipotesis yang penulis angkat, yang mana berusaha untuk menjelaskan hubungan sebab-akibat dari dua variabel, yakni bagaimana rezim IWC berfungsi dalam upaya menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017.

Penulis mempertanyakan efektivitas rezim tersebut atau seberapa jauh tingkat keberhasilan atau tidak berhasilnya rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang. Namun sebelum itu, penulis juga harus dapat menjelaskan mengapa Jepang melakukan pelanggaran terhadap rezim IWC.<sup>59</sup>

### 3.2 Ruang Lingkup Penelitian

Dalam mengkaji permasalahan yang menjadi objek penelitian ini, penulis memberikan batasan ruang lingkup dengan harapan supaya dapat menyampaikan kajian yang analitis dan komprehensif. Dalam penelitian ini, penulis memberikan ruang lingkup kajian pada tahun 2014 hingga 2017.

<sup>59</sup> Mohtar Mas' oed. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. LP3ES. Jakarta. ISBN 979-8015.67-3. 1990. Hal, 307-308. Dikutip tanggal 11 Juli 2020

Periode waktu tersebut dipilih oleh penulis karena Jepang yang sudah memulai program perburuan paus dengan tujuan ilmiah setelah adanya moratorium oleh IWC, yakni pada tahun 1987 (JARPA), tahun 2005 (JARPA II), dan tahun 2015 (NEWREP-A), akan tetapi ICJ menetapkan pelanggaran perburuan paus oleh Jepang, yakni JARPA II pada tahun 2014. Ditambah IWC menolak program perburuan paus terbaru Jepang, NEWREP-A karena dinilai akan terus melanggar peraturan internasional. Hal tersebut akan berdampak buruk bagi spesies paus di waktu mendatang apabila Jepang benar-benar mengeksekusi program tersebut.

### 3.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder dalam mengumpulkan data-data penelitian. Data-data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah berupa studi pustaka, seperti jurnal/*e-journal*, buku/*e-book*, website terpercaya/resmi, berita online, dan artikel-artikel. Keterbatasan dalam mengakses sumber fisik penulis juga menggunakan internet sebagai media untuk mengakses media online yang dapat dipertanggungjawabkan validitasnya.

### 3.4 Teknik Analisis Data

Data dalam penelitian ini akan diolah secara kualitatif. Pengelolaan data didasarkan dengan menggunakan logika terkait dengan fokus penelitian dan sesuai dengan pendekatan fenomenologi, sehingga dapat diinterpretasikan secara kualitatif, artinya data-data yang diperoleh dari studi literatur tersebut ditafsirkan ke dalam bentuk paragraf atau narasi. Teknik analisis data yang digunakan adalah

dengan melakukan pengelompokan data berdasarkan variabel dan indikator yang telah dituliskan dalam bab dua.

### **3.5 Sistematika Penulisan**

Skripsi ini terdiri dari enam bab. Bab merupakan hasil temuan/data dan pembahasan yang dipisah. Adapun rincian sistematikanya adalah sebagai berikut:

#### **BAB I Pendahuluan**

BAB ini merupakan Bab Pengantar yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian yang menggambarkan secara singkat tentang keseluruhan penelitian, dan memberi tahu kemana arah penelitian yang akan dilakukan penulis.

#### **BAB II Kerangka Pemikiran**

BAB ini berisi tentang penelitian terdahulu, konsep-konsep efektivitas rezim, Arild Underdal beserta variabel dan indikator, kemudian operasionalisasi konsep, alur pemikiran dan hipotesis. Bab ini menjelaskan tentang perbedaan penelitian yang akan dilakukan penulis dengan penelitian terdahulu dalam fenomena yang sama, namun, berbeda cara pandang dengan menggunakan perspektif rezim internasional. Pada bab ini juga dijelaskan tentang konsep yang akan penulis gunakan untuk meneliti isu atau sengketa. Terakhir pada bab ini terdapat alur pemikiran dan hipotesis penulis yang perlu untuk dicari kebenarannya sesuai dengan opini penulis berdasarkan data yang diambil.

### **BAB III Metode Penelitian**

Bab ini berisi tentang jenis penelitian, ruang lingkup, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan. Bab ini menjelaskan langkah-langkah atau metode yang digunakan oleh penulis dalam meneliti fenomena.

### **BAB IV Gambaran Umum**

Pada bab ini penulis akan sedikit menjelaskan gambaran umum dari fenomena yang dibahas dalam penelitian ini.

### **BAB V Pembahasan**

Pada bab ini penulis akan menampilkan analisis permasalahan beserta data-data hasil penelitian disesuaikan dengan konsep efektivitas rezim yang dipakai dalam penelitian ini. Tujuan bab ini adalah menjelaskan permasalahan akan dinilai melalui indikator-indikator konsep efektivitas rezim.

### **BAB VI Kesimpulan**

Bab ini akan menunjukkan hasil dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, kesimpulan dari hasil analisa penulis terhadap data dibandingkan dengan konsep yang dipakai dalam penelitian ini. Penulis juga akan memberikan Saran, berupa pendapat dan masukan dari penulis terhadap hasil penelitian yang nantinya akan ditunjukkan kepada pembaca dan akademisi.

## BAB IV GAMBARAN UMUM

### 4.1 Profil IWC

Seperti yang kita ketahui sebelumnya bahwa IWC merupakan organisasi internasional antar pemerintah (IGO) yang berfokus pada konservasi spesies paus.

IWC menjanjikan era baru bagi paus dengan merubah pola perburuan paus yang tidak teratur menjadi lebih teregulasi. Terlebih lagi, IWC merupakan organisasi independen yang bukan termasuk sub-divisi dari PBB. Sehingga membuat IWC secara institusional menjembatani kerjasama antar negara yang memiliki kepentingan dalam pemberdayaan spesies paus.<sup>60</sup>

Dalam struktur organisasi IWC, terdapat komisi yang dibagi menjadi enam komite yang terdiri dari sub-grup. Beberapa dari sub-grup ini bersifat jangka panjang dan berdiri sendiri dengan tugasnya masing-masing.<sup>61</sup>

**Gambar 4.1 Struktur Organisasi IWC**



Sumber: IWC

<sup>60</sup> *Op. Cit.* Tanya Julia Bowett. Pp, 18

<sup>61</sup> IWC. *Structure and organisation of the IWC*. Online. <https://iwc.int/organisational-structure> diakses tanggal 21 April 2020



Dari beberapa komite, terdapat komite ilmiah yang menjadi peranan penting dari IWC itu sendiri, yakni menekankan pada saran-saran ilmiah yang dipaparkan oleh sekitar 200 ilmuwan *cetacean* terkemuka dari berbagai penjuru negara.<sup>62</sup>

Dari hal tersebut kita tahu bahwasanya komite ilmiah memiliki tugas yang penting dalam memberikan saran-saran, arahan, dan referensi kepada negara anggota IWC untuk membimbing mereka dalam melakukan aktivitas perburuan paus sesuai dengan kaidah yang dimiliki para ilmuwan *catecean*, terutama kaidah dalam memburu paus dengan tujuan penelitian.

IWC juga memiliki agenda penting dalam membuat suatu keputusan, diantaranya *annual meeting*. *Annual meeting* IWC dilakukan untuk meninjau kembali agenda para negara anggota IWC dan melakukan kegiatan musyawarah serta mufakat yang diinginkan oleh  $\frac{3}{4}$  seluruh negara anggota IWC terpilih melalui *voting*, dimana masing-masing dari negara anggota IWC yang terpilih harus mencalonkan seorang komisioner untuk mendapatkan hak satu suara dalam *annual meeting* tersebut. *Meeting* tersebut dihadiri oleh negara anggota itu sendiri, kemudian ada para pengamat yang bukan dari anggota, ada IGO seperti *European Community and the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR), dan ada NGO seperti *Greenpeace International* dan *World Wide Fund for Nature* (WWF).<sup>63</sup>

<sup>62</sup> IWC. *Commission Sub-groups*. Online. <https://iwc.int/commission-sub-groups> diakses tanggal 22 April 2020

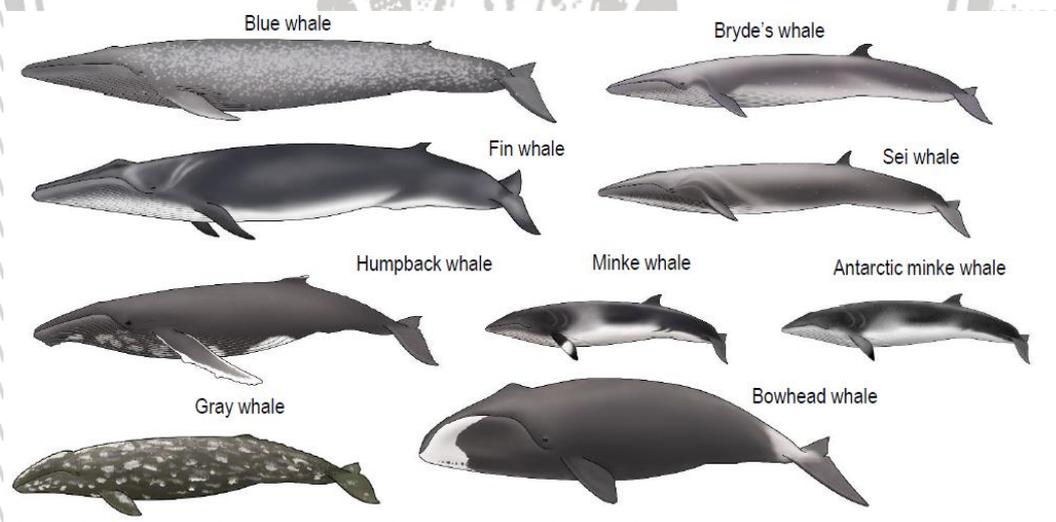
<sup>63</sup> *Loc. Cit.* Tanya Julia Bowett

## 4.2 Populasi dan Jenis-Jenis Paus

Paus merupakan salah satu mamalia laut yang mana para ilmuwan atau pengamat ahli kelautan menyebutnya sebagai *ceteceans*. Para ilmuwan memperkirakan jenis spesies paus sejumlah lebih dari 80 spesies.<sup>64</sup>

Spesies paus terbagi menjadi dua grup, yaitu paus besar (*baleen whales*) dan paus bergigi (*toothed whales*). Paus besar memiliki pelat balin di rahang atas dan dua lubang sembur di bagian atas kepala mereka. Sedangkan paus bergigi memiliki gigi dan lubang sembur tunggal. Contoh dari paus besar adalah paus biru, paus edeni, paus sirip, paus sei, paus punggung bungkuk, paus tombak, paus tombak Antartika, paus kepala busur, paus abu-abu, dan lainnya.<sup>65</sup>

Gambar 1.4 Paus Besar



Sumber: Japan Fisheries Agency

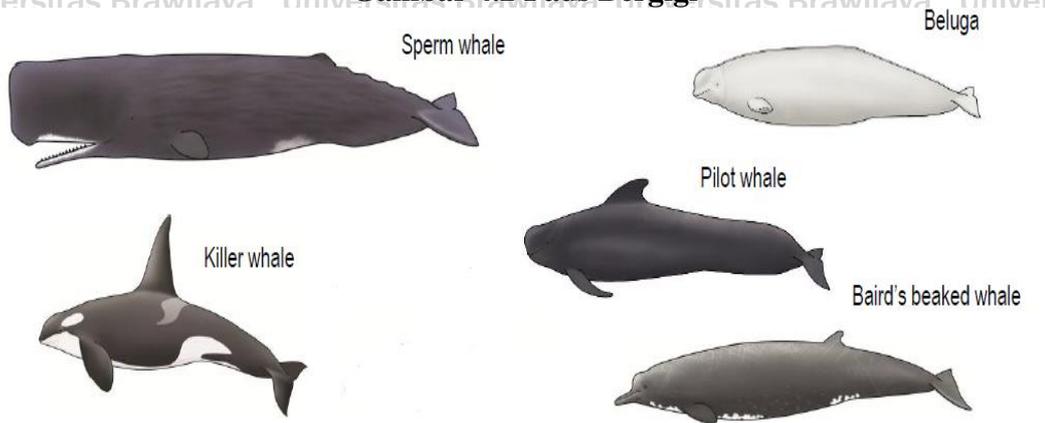
<sup>64</sup> IWC. *Whales - an Introduction*. Online. <https://iwc.int/lives> diakses tanggal 24 April 2020

<sup>65</sup> *Op. Cit.* Japan Fisheries Agency. Pp, 1



Sedangkan contoh untuk paus bergigi adalah paus sperma, paus pembunuh, paus putih, paus pilot, paus paruh raksasa, dan lainnya.<sup>66</sup>

**Gambar 4.2 Paus Bergigi**



Sumber: Japan Fisheries Agency

IWC memiliki penilaian status *cateceans* berdasarkan populasi yang mana mayoritas spesies ada di beberapa wilayah dan kelompok yang berbeda. Dalam satu spesies paus kemungkinan terdapat satu populasi yang dikhawatirkan mendekati kepunahan dan satu spesies paus lainnya diyakini dapat berkembang. Contoh yang tepat dari hal tersebut adalah paus abu-abu Pasifik Utara, dianggap berkembang dengan baik di Pasifik Utara bagian barat, namun terancam punah di bagian timur.<sup>67</sup>

Menilai status populasi tidaklah mudah. Terdapat sejumlah tantangan yang harus ditangani, sebagai berikut:<sup>68</sup>

- Tidak mudah untuk menetapkan jumlah hewan yang terdapat pada populasi mana pun.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> IWC. *Population Status*. Online. <https://iwc.int/status> diakses tanggal 24 April 2020

<sup>68</sup> *Ibid.*



- Paus memiliki tingkat kesulitan yang lebih besar karena mereka menghabiskan sebagian besar waktunya di bawah air dan banyak mendiami wilayah paling terpencil di dunia.
- Memahami ukuran populasi yang asli dan tidak terlalu bergantung pada data historis yang mungkin tidak lengkap atau tidak akurat.
- Paus memiliki umur yang panjang, relatif lambat untuk mencapai umur kedewasaan, dan hanya memiliki satu anak setiap 1-3 tahun, sehingga menilai tren populasi hanya dapat dicapai dengan pemantauan berjangka panjang.
- Menentukan struktur populasi, khususnya populasi dimana tempat berkembang biaknya tidak diketahui merupakan hal yang sulit dilakukan.

Bagaimana pun juga, komite ilmiah IWC telah mengembangkan berbagai teknik dan pedoman untuk menangani tantangan tersebut secara konsisten dan seakurat mungkin.<sup>69</sup>

### 4.3 Perburuan Paus

IWC mengenal tiga kategori perburuan paus, sebagai berikut:<sup>70</sup>

1. *Aboriginal Subsistence Whaling*, atau biasa disebut perburuan paus asli dari adat setempat. Hal tersebut merupakan perburuan paus yang dilakukan oleh masyarakat adat untuk kebutuhan sehari-hari mereka sendiri. Namun, IWC memberikan batasan tangkapan setiap enam tahun sekali.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> IWC. *Whaling*. Online. <https://iwc.int/whaling> diakses tanggal 26 April 2020

2. **Commercial Whaling**, dilakukan sejak industrialisasi paus pada abad ke-19. Hal tersebut telah diatur juga oleh IWC, tetapi dikenakan jeda moratorium pada tahun 1986 oleh IWC sendiri. Selain dari negara-negara bukan anggota IWC, satu-satunya perburuan paus komersial yang dilakukan saat ini adalah oleh sejumlah kecil negara yang mengajukan keberatan (*objection*) akan adanya moratorium. Meskipun negara-negara ini berbagi tangkapan dan data terkait dengan komisi dan komite ilmiah IWC, perburuan paus tersebut tidak diatur oleh IWC.

3. **Special Permit Whaling**, dilakukan dengan izin khusus atau biasanya dilakukan dengan tujuan ilmiah. Hukum mengenai perburuan paus dengan izin khusus memisahkan dari hukum perburuan paus yang diatur IWC. Negara-negara diminta untuk menyerahkan proposal penelitian izin khusus ke IWC untuk penelitian ilmiah, namun izin tersebut dikeluarkan oleh masing-masing negara, dan peran IWC hanya sebatas penasihat untuk negara bersangkutan.

#### 4.4 Perburuan Paus oleh Jepang

Sejarah perburuan paus Jepang dilakukan sejak zaman prasejarah. Diperkirakan bahwasanya bentuk perburuan paus primitif mulai terjadi di Jepang selama periode Jomon, sekitar 9.000 SM. Pada tahun 1982, ditemukannya tulang lumba-lumba di dalam cangkang yang digali dari sebuah situs prasejarah di Mawaki, Noto, prefektur Ishikawa. Hal tersebut dianggap sebagai bukti tertua dari aktivitas penggunaan paus di Jepang.<sup>71</sup>

<sup>71</sup>Op. Cit. Tanya Julia Bowett. Pp, 33

Selama periode Asuka (akhir abad ke-6 hingga paruh pertama abad ke-7), Kaisar Tenmu (pemimpin pada zaman itu) memeluk agama Buddha, dimana pada tahun 675, mengeluarkan pernyataan atau deklarasi mengenai larangan berburu dan memakan daging-dagingan. Hal tersebut dilakukan untuk manajemen sumber daya alam, khususnya pengelolaan binatang. Dari hal Larangan berburu dan memakan hewan darat tertentu, dan dengan pertimbangan paus sebagai jenis ikan, masyarakat diizinkan untuk memburu mereka yang mengarah pada pengembangan perburuan paus dan budaya memakan paus di Jepang yang kemudian dikenal sebagai *gyoshoku bunka*.<sup>72</sup>

Pada awal periode Edo, perburuan paus menjadi aktivitas yang terorganisir dan pada tahun 1606 berkembang menjadi industri di Taiji, Kishu (saat ini dikenal sebagai Prefektur Wakayama). Selama tahun 1600-1867, Jepang melakukan perburuan paus untuk dijadikan ikon budaya di Jepang, seperti memanfaatkan pelat balin paus untuk membuat boneka tradisional atau *bunraku*, aksesoris pakaian *kimono* atau *netsuke*, dan lukisan gambar paus pada zaman itu atau biasa disebut *ukiyoe*.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> *Ibid.* Pp, 34

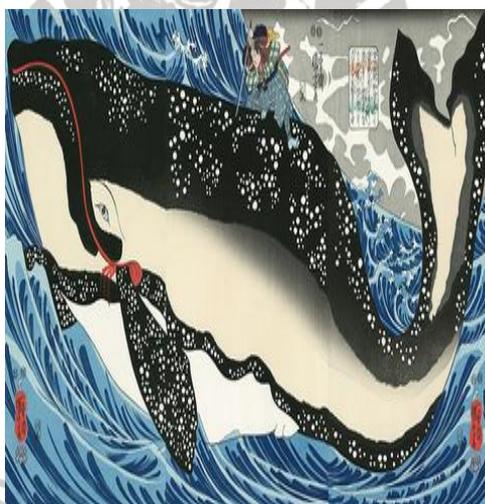
<sup>73</sup> *Ibid.* Pp, 36

**Gambar 4.3 Bunraku Puppets**



Sumber: Bunraku Puppets Weebly

**Gambar 4.4 Whale Ukiyoe**



Sumber: The Adachi Institute of Woodcut Prints

Namun, pada tahun 1820, Jepang mengalami penurunan aktivitas perburuan paus yang disebabkan jumlah paus yang terus berkurang akibat adanya perubahan teknologi yang semakin canggih dalam perburuan paus yang dilakukan oleh barat.

Akan tetapi, Jepang mengejar keteringgalan industri perburuan paus dengan

mengenal teknologi perburuan paus yang diperkenalkan oleh Norwegia. Ketika perburuan paus modern menyebar ke seluruh komunitas pesisir Jepang, pemerintah Jepang menambahkan destinasi perburuan paus menuju ke Antartika dan laut lepas pada sekitar tahun 1934-1935.<sup>74</sup>

Menyusul kekalahan Jepang dalam perang dunia Ke-2 pada 1945, Jepang melanjutkan perburuan paus di Antartika. Pada tahun 1951, Jepang menjadi salah satu negara anggota IWC, dan di bawah arahan IWC, perburuan paus Jepang mulai berkembang. Ketika IWC menyadari pada tahun 1960-an bahwasanya beberapa spesies stok paus di Antartika mengalami penurunan besar-besaran, kuota dipangkas dan peraturan lebih diperketat, termasuk larangan perburuan paus bungkuk pada tahun 1964 dan perburuan paus biru pada tahun 1965. Ketika negara-negara perburuan paus barat menarik diri dari Antartika karena kesulitan dalam pendanaan ekspedisi perburuan paus yang mahal dan penghasilan yang semakin berkurang, Jepang tetap kokoh dari hal semacam tersebut, dan mendapatkan keuntungan yang diperoleh dari penjualan daging paus, terutama dari paus sirip.<sup>75</sup>

Pada moratorium tahun 1982, Jepang secara resmi mengajukan keberatan akan pemberlakuan moratorium, namun, Jepang mendapat tekanan dari Amerika Serikat, dimana Jepang dipaksa untuk menghentikan semua kegiatan perburuan paus komersial. Setelah moratorium diberlakukan, pemerintah Jepang menggunakan sains sebagai dasar untuk argumen mereka untuk melanjutkan perburuan paus, berdasarkan Pasal VIII ayat 1 ICRW, dimana ketentuan tersebut

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.* Pp, 37

memungkinkan pemerintah untuk mengeluarkan izin kepada warga negaranya sendiri untuk penelitian ilmiah.<sup>76</sup>



<sup>76</sup> Ibid. Pp, 37-38



## BAB V

### EFEKTIVITAS INTERNATIONAL WHALING COMMISSION (IWC)

### DALAM MENANGANI KASUS PELANGGARAN PERBURUAN PAUS

### OLEH JEPANG TAHUN 2014-2017

Penjelasan tentang bagaimana efektivitas *International Whaling Commission* (IWC) dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017, yang akan dianalisis menggunakan konsep efektivitas rezim menurut Arild Underdal. Konsep tersebut menggunakan empat variabel, yakni *problem malignancy*, *problem solving capacity*, *level of collaboration*, dan *regime effectiveness*, dimana keempat variabel tersebut masing-masing memiliki tolak ukur untuk menentukan besar kecilnya efektivitas sebuah rezim atau bahkan efektif atau tidaknya sebuah rezim dalam menangani suatu fenomena atau isu tertentu yang dihadapi oleh masing-masing aktor yang terlibat.<sup>77</sup> Secara sederhana, efektif atau tidaknya rezim dapat dijelaskan bahwasanya apabila *problem malignancy* dalam suatu fenomena atau isu lebih besar daripada *problem solving capacity*, maka dapat dikatakan akan menghasilkan rezim yang kurang efektif, begitu juga sebaliknya.

Berikut penjabaran dan penjelasan variabel beserta indikator dari efektivitas *International Whaling Commission* (IWC) dalam menangani kasus pelanggaran

<sup>77</sup> Edward L. Miles, et. al. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Massachusetts: The MIT Press. 2002. Pp, 36-37. Dikutip tanggal 27 April 2020

perburuan paus oleh Jepang tahun 2014-2017 menggunakan konsep efektivitas rezim menurut Arild Underdal.

### 5.1 Tingkat Permasalahan pada IWC (Problem Malignancy)

Permasalahan akan muncul ketika isu atau konflik yang diangkat dalam sebuah rezim tersebut memiliki potensi yang besar untuk membuat negara menjadi enggan bekerjasama secara politik. Dari hal tersebut, efektif atau tidaknya rezim ditentukan melalui seberapa “gawat” atau *malign* permasalahan yang dihadapi.

Semakin “gawat” dan rumitnya suatu permasalahan akan mengurangi tingkat keefektifan dalam sebuah rezim. Sehingga kerumitan permasalahan akan menimbulkan keengganan kerjasama antar aktor yang terlibat dalam sebuah rezim.<sup>78</sup> Dalam tingkat keefektifan rezim IWC, dapat dijelaskan melalui indikator-indikator dari *problem malignancy*.

#### 5.1.1 Keganjilan Isu Whaling (Incongruity)

Ketidaksepehaman akibat tidak semua negara anggota rezim IWC menganggap sebuah isu *whaling* sebagai permasalahan atau konflik. Melihat dari isu *whaling* yang terdapat pada IWC, yakni salah satunya mengenai budaya pemanfaatan paus, dimana negara anggota IWC terbagi menjadi dua golongan, yaitu golongan *pro whaling* dan *anti whaling*. Negara *pro whaling* merupakan negara tergabung dalam keanggotaan IWC melakukan aktivitas perburuan paus menggunakan ketentuan-ketentuan tertentu yang diatur oleh komisi dan komite ilmiah IWC. Sedangkan negara *anti whaling* merupakan negara tergabung dalam

<sup>78</sup> *Ibid.* Pp, 20-21

keanggotan IWC yang tidak melakukan aktivitas perburuan paus, bahkan mereka mengkampanyekan akan konservasi dan pemberdayaan spesies paus, seperti yang dilakukan oleh *Whale and Dolphin Conservation*.<sup>79</sup>

Di tulisan ini, negara anggota IWC yang menjadi *pro whaling* adalah Jepang, yang mana memiliki aktivitas pemburuan paus dengan izin khusus, yakni untuk keperluan penelitian. Jepang memiliki program perburuan paus tersendiri yang dinamakan *Japanese Whale Research Program under Special Permit in the Antarctic II (JARPA II)* dan *New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A)*.<sup>80</sup>

Awalnya, Jepang memulai programnya pada tahun 1987 yang bernama JARPA, kemudian berlanjut ke JARPA II di tahun 2005 hingga 2014. Selama periode JARPA II, Jepang mendapat teguran oleh IWC dikarenakan tujuan dari program JARPA II dianggap tidak begitu mendesak atau penting akan kebutuhan penelitian. Selain itu, dikhawatirkan salah satu spesies paus, yakni paus bungkuk akan terancam punah.<sup>81</sup> Maka dari itu, IWC mendesak Jepang agar menarik atau menunda program JARPA II, namun, Jepang tidak ingin melepaskan program JARPA II dan tetap melanjutkan program tersebut. Hingga pada akhirnya Jepang benar-benar menarik program JARPA II di tahun 2014 dikarenakan adanya keputusan dari *International Court of Justice (ICJ)*.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Whale and Dolphin Conservation. *Our 4 Goals*. Online. <https://us.whales.org/our-4-goals/> diakses tanggal 2 Mei 2020

<sup>80</sup> Keiko Hirata. *Why Japan Supports Whaling*. *International Wildlife and Policy*. Pp. 1-7. Online. <http://www.csun.edu/~kh246690/whaling.pdf> diakses tanggal 2 Mei 2020

<sup>81</sup> IWC. *Resolution-2007-1*. Dikutip tanggal 29 April 2020

<sup>82</sup> *Loc. Cit.* Special Permit Programmes: JARPA and JARPA II.

Pada tahun 2015, Jepang kembali membuat program perburuan pausnya dengan hal yang sama, dimana program tersebut bernama NEWREP-A. Namun, program tersebut sebenarnya ditolak oleh IWC, akan tetapi Jepang tetap bersikukuh menjalankan program NEWREP-A dengan asumsi kuota penangkapan paus tidak melebihi dari yang sebelumnya.<sup>83</sup>

Seperti yang kita ketahui, Jepang merupakan negara yang memiliki sejarah budaya perburuan paus, yang mana mereka melakukan berburu paus untuk memanfaatkan bagian per bagian paus tersebut. Seperti pada masa periode Asuka dan Edo, di Jepang, masyarakat di sana diizinkan memburu paus untuk dijadikan makanan sehari-hari. Tidak hanya makanan, masyarakat Jepang juga memanfaatkan paus untuk dijadikan ikon budaya, seperti boneka *bunraku*, lukisan *ukiyo*, aksesoris pakaian *kimono*, dan lainnya.<sup>84</sup> Setelah Perang Dunia II (1947–1949) konsumsi daging paus masyarakat Jepang pada saat itu adalah sekitar 45% dari total konsumsi daging di Jepang, kemudian terus berada di sekitar 30%.<sup>85</sup>

Saat ini, daging paus masih dianggap sangat penting dalam kebiasaan makanan masyarakat Jepang. Kebiasaan pola makan masyarakat Jepang yang telah mengakar dalam sejarah yang menunjukkan bahwasanya daging paus telah menjadi sumber protein sebagai makanan sehari-hari biasa tetapi juga telah diperlakukan sebagai makanan khusus dengan signifikansi regional dan sosial. Paus bagi warga Jepang pada zaman kuno merupakan sejenis ikan yang dianggap hebat. Saat ini,

<sup>83</sup> *Loc. Cit.* Julia Bedell

<sup>84</sup> *Loc. Cit.* Tanya Julia Bowett

<sup>85</sup> The Institute of Cetacean Research. *Whales as Food and Japanese Culture*. Online. <https://www.icrwhale.org/pdf/59FoodCulture.pdf> diakses tanggal 2 Mei 2020

bersama dengan semua sumber daya laut lainnya, paus terus dinilai sebagai sumber makanan untuk digunakan secara berkelanjutan. Perlindungan secara total dari semua paus terlepas dari status ketersediaannya mereka yang dipromosikan oleh IWC dan beberapa organisasi lingkungan dan kesejahteraan hewan bertentangan dengan nilai-nilai budaya Jepang, dimana paus dipandang sebagai sumber makanan dan paus masih dihormati melalui upacara keagamaan dan festival. Hal tersebut terjadi pada komunitas-komunitas masyarakat setempat hidup bergantung pada kegiatan perburuan paus.<sup>86</sup> Hal tersebut, dapat dibuktikan melalui beberapa *event-event* di Jepang, seperti merayakan festival kebudayaan, upacara keagamaan, bahkan festival penjualan daging paus secara komersial yang masih berjalan hingga sekarang.

Seperti pada tahun 1999, terdapat festival daging paus di Tokyo yang menyajikan beberapa daging paus untuk diperjualbelikan kepada masyarakat setempat. Dalam festival tersebut, penyusun acara festival daging paus yang bernama Juro Itoh merespon adanya pertentangan internasional terhadap festival daging paus. Itoh mengatakan bahwasanya kita semua harus menerima masing-masing budaya dalam makan. Masyarakat Jepang tidak dapat dipaksa hanya memakan nasi. Sehingga memakan daging paus merupakan aktivitas yang telah menjadi budaya Jepang dalam perjalanan sejarah yang panjang.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> The Associated Press, *Japan Tokyo: Whale Meat Festival*. Online.

<http://www.aparchive.com/metadata/youtube/b8eb81edc1e8268cc46768f8ead3f8b3> diakses tanggal 27 Mei 2020

Kemudian, terdapat festival kebudayaan paus di Toba, Jepang, yang diadakan tiap setahun sekali pada tanggal 14 Juli. Festival tersebut bernama *Osatsu Tenno Kujira Matsuri*, dimana festival ini berisi tarian-tarian khas yang diiringi musik tradisional Jepang dengan membawa boneka Paus yang di atasnya terdapat patung *kannon* yang merupakan dewi pengampun menurut kepercayaan agama budha. Dalam festival tersebut, terdapat upacara keagamaan oleh masyarakat yang berdoa dalam rangka meminta keselamatan aktivitas atau kegiatan di laut.<sup>88</sup>

Kemudian, juga terdapat festival yang dilakukan pada tahun 2018, yakni *Kayoi Whale Festival*. Festival tersebut memperagakan perburuan paus zaman Edo dengan menggunakan model paus sirip dengan panjang 13,5 m. Terdapat propaganda pada festival tersebut yang digambarkan orang-orang bercawat warna merah yang berani “melawan” paus. Hal tersebut kemudian diiklankan ke media-media massa nasional yang memberi pesan bahwa harus melihat orang-orang bercawat merah yang sedang menantang paus.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Ise Shima National Park Toba City. *Osatsu Tenno Kujira Matsuri Festival*. Toba, Japan. Online. <https://www.tobakanko.jp/en/f05-10.html> diakses tanggal 27 Mei 2020

<sup>89</sup> Yamaguchi Japan Travel Guide. *Kayoi Whale Festival*. Nagato, Japan. 2018. Online. <http://www.visit-jy.com/en/spots/13639> diakses tanggal 27 Mei 2020

Gambar 5.1 Osatsu Tenno Kujira Matsuri



Sumber: Tobakanko

Gambar 5.2 Festival Daging Paus



Sumber: The Associated Press

Gambar 5.3 Kayoi Whale Festival



Sumber: Yamaguchi Japan Travel Guide



Dari penjelasan tersebut, penulis beranggapan negara Jepang yang memiliki pandangan tersendiri mengenai budaya pemanfaatan paus yang sudah melekat sejak zaman jomon (sekitar tahun 9000 SM) hingga saat ini, dimana paus dianggap Jepang suatu hal yang sakral, baik dari segi pemanfaatan untuk dijadikan makanan sehari-hari maupun dari segi dijadikan ikon budaya hingga dihormati melalui upacara keagamaan dan festival mereka. Jepang dalam melihat isu *whaling*, khususnya dalam pemanfaatan budaya paus yang mereka anggap bukan sebagai permasalahan, oleh karena itu Jepang merasa JARPA II dan NEWREP-A bukan sebagai pelanggaran.

### 5.1.2 Perbedaan Kepentingan Jepang dengan Australia (Asymmetry)

Pada dasarnya *incongruity* dan *asymmetry* memiliki kemiripan sifat dimana setiap dari negara anggota IWC dipastikan membawa kepentingan nasionalnya masing-masing. Sehingga setiap isu yang terdapat pada IWC, tidak semua negara anggota IWC akan menganggap isu *whaling* merupakan sebuah permasalahan atau konflik. Dalam kasus ini, terdapat dua klasifikasi perbedaan kepentingan yang dibawa oleh masing-masing negara anggota IWC. Pertama, negara *anti whaling* dimana penulis mengangkat negara Australia sebagai negara anggota IWC kategori *anti whaling* dalam kasus ini. Sedangkan yang kedua, negara *pro whaling* dimana penulis mengangkat negara Jepang sebagai negara anggota IWC kategori *pro whaling* dalam kasus ini. Kedua negara tersebut merupakan negara yang memiliki kasus persidangan *International Court of Justice* (ICJ) dimana pihak Australia melaporkan Jepang kepada ICJ atas “pelanggaran” yang dilakukan oleh Jepang dalam melanjutkan program JARPA II yang dinilai melanggar aturan-aturan IWC.

Kepentingan yang dibawa oleh Australia sebagai negara *anti whaling* adalah melakukan konservasi atau perlindungan paus yang berada di perairan wilayah Australia. Perlindungan paus yang dilakukan oleh Australia awal mulanya dilakukan secara bertahap, karena pada dasarnya Australia juga memiliki sejarah aktivitas perburuan paus, namun seiring berjalannya waktu Australia memilih untuk melindungi spesies paus yang terdapat di perairan wilayahnya.<sup>90</sup>

Dimulai pada tahun 1930-an, perlindungan paus dimulai setelah adanya efek perburuan paus yang membuat jumlah perbedaan populasi paus tertentu terlihat lebih kontras. *The southern right whale* (paus kanan selatan) merupakan paus yang dilindungi di perairan wilayah Australia, setelah terdapat perbedaan jumlah yang signifikan saat adanya perburuan paus di perairan Australia dan Selandia Baru pada tahun 1822 hingga 1930 dimana jumlah paus yang diburu mencapai lebih dari 26.000 ekor. Kemudian, dilanjutkan dengan melindungi paus jenis paus bungkuk dikarenakan adanya perburuan paus di tahun-tahun sebelumnya dimana perburuan paus dilakukan di sekitar perairan tropis bagian utara Australia. Angka penangkapan paus bungkuk mencapai lebih dari 40.000 ekor. Akan tetapi pada tahun 1963 aktivitas perburuan paus khususnya paus bungkuk berhenti, sehingga pada tahun 1965, perlindungan paus bungkuk dilakukan akibat dari penurunan jumlah paus bungkuk secara drastis.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Australia Government. *History of whaling in Australia*. Department of Agriculture, Water and the Environment. Online. [https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/whaling#Demise\\_of\\_the\\_whaling\\_industry](https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/whaling#Demise_of_the_whaling_industry) diakses tanggal 5 Mei 2020

<sup>91</sup> *Ibid.*

Perburuan paus komersial berlanjut di perairan Australia dengan memburu paus sperma pada tahun 1952 hingga berakhirnya perburuan paus komersial, yaitu tahun 1978, dengan jumlah memburu mencapai 16.000 ekor. Perburuan paus komersial di Australia dihentikan pada tahun 1978 dengan penutupan perusahaan perburuan paus terakhir Australia, yakni *Cheyne's Beach Whaling Company* di Cheynes, Australia Barat. Pada tahun 1979 Australia mengadopsi kebijakan *anti whaling*, yang mana secara permanen mengakhiri perburuan paus di perairan Australia. Pada saat yang sama, Australia mulai fokus pada upaya perlindungan dan konservasi paus.<sup>92</sup>

Pada tahun 1982, IWC menyetujui moratorium global perburuan paus komersial, yang mulai berlaku pada tahun 1986. Moratorium ini telah sangat berhasil dalam memastikan pemulihan beberapa populasi paus, sementara beberapa populasi lainnya tetap pada tingkat yang rendah. Australia terus bekerjasama dengan negara-negara lain untuk memastikan moratorium tetap berlaku. Sebelumnya, Australia telah menandatangani konvensi ICRW dimana Australia ingin mempertahankan moratorium global perburuan paus komersial, mengakhiri semua bentuk perburuan paus komersial secara permanen, termasuk perburuan paus dengan tujuan penelitian ilmiah, dan mereformasi IWC menjadi organisasi konservasi modern.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Australia Government. *Global protection of whales*. Department of Agriculture, Water and the Environment. Online. <https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/international#iwc> diakses tanggal 5 Mei 2020

Salah satu upaya Australia dalam melindungi atau melakukan konservasi paus adalah dengan mendirikan *Australian Whale Sanctuary*. Di bawah Perlindungan Lingkungan dan Konservasi Keanekaragaman Hayati 1999 (UU EPBC) semua *cetaceans* dilindungi di perairan wilayah Australia, yang berisi:<sup>94</sup>

1. *Australian Whale Sanctuary* mencakup semua perairan persemakmuran dari perairan negara bagian, dari tiga mil batas laut hingga batas Zona Ekonomi Eksklusif, yaitu hingga 200 mil laut dan lebih jauh di beberapa tempat.
2. Di dalam *Australian Whale Sanctuary*, merupakan hal terlarang untuk membunuh, melukai, atau mengganggu *cetaceans*. Hukuman berat berlaku bagi siapa pun yang melakukan pelanggaran tersebut.
3. Semua negara bagian dan teritori juga melindungi paus dan lumba-lumba di perairan mereka.

Dari penjelasan tersebut, Australia terlihat sangat menjunjung nilai-nilai dan aturan dari ICRW, dimana Australia terus berupaya melakukan perlindungan atau konservasi paus. Demi kepentingan tersebut, Australia rela menghentikan perusahaan-perusahaan perburuan paus komersial yang sebenarnya dapat menambah keuntungan bagi mereka, akan tetapi, mereka memilih untuk peduli akan spesies paus di perairan wilayah Australia yang notabene jumlah populasi paus semakin menurun. Kepentingan Australia mengenai perlindungan *cetaceans* terus dibawa hingga sekarang, dimana hal tersebut didukung oleh negara-negara *anti*

<sup>94</sup> Australia Government. *Australian Whale Sanctuary*. Department of Agriculture, Water and the Environment. Online. <https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/australian-whale-sanctuary> diakses tanggal 5 Mei 2020

*whaling* yang tergabung juga ke dalam IWC, sehingga membuat Australia menjadi pemimpin perlindungan dan konservasi *cetaceans* global.<sup>95</sup>

Berbeda dengan Australia, Jepang sebagai negara *pro whaling* yang notabene membawa kepentingannya yang sangat bertentangan dengan kepentingan Australia. Seperti yang kita ketahui sebelumnya, Jepang memiliki budaya dalam pemanfaatan paus, seperti daging paus yang dijadikan makanan sehari-hari, kemudian pelat balin paus yang dijadikan ikon budaya seperti pembuatan boneka tradisional *bunraku*. Bahkan paus dianggap sakral oleh masyarakat Jepang, salah satu contohnya paus juga digunakan untuk upacara adat dan pengadaan festival setempat. Untuk mewujudkan dari semua hal yang berkaitan dengan pemanfaatan paus, Jepang melakukan peburuan paus secara komersial. Namun seiring berjalannya waktu Jepang mengubah arah kebijakan perburuan paus secara komersial menjadi perburuan paus dengan tujuan penelitian.<sup>96</sup>

Jepang membuat sebuah program yang bernama JARPA pada tahun 1987, kemudian JARPA II pada tahun 2005, hingga puncaknya program NEWREP-A pada tahun 2015. Kita tahu bahwa JARPA II merupakan salah satu kepentingan yang dimiliki Jepang yang mana telah membuat kepentingan Australia terganggu dikarenakan program JARPA II dilaksanakan di Antartika yang notabene terdapat laut yang masih menjadi wilayah perairan milik Australia. Di dalam *Antartic Treaty*

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Loc. Cit.* Keiko Hirata

*System* menyebutkan beberapa pulau yang terdapat pada benua Antartika merupakan kepemilikan wilayah ZEE 200 mil Australia.<sup>97</sup>

Dari hal tersebut, penulis menilai bahwa kepentingan Jepang telah mencederai hukum internasional sekaligus mencederai kepentingan Australia dalam melindungi *cetaceans* yang terdapat pada perairan wilayah Australia sendiri.

Maka timbul lah suatu perpecahan antar negara anggota IWC, yakni Australia dengan Jepang yang ditunjukkan melalui Australia melaporkan Jepang kepada ICJ dan menuduh Jepang seperti halnya JARPA II bukanlah program yang dibentuk dengan tujuan ilmiah seperti yang didefinisikan dalam *article VIII* ICRW, dan tuduhan-tuduhan lainnya.

Salah satu bukti tuduhan Australia yang mengatakan program JARPA II bukanlah program yang dibentuk dengan tujuan ilmiah seperti yang didefinisikan dalam *article VIII* ICRW adalah kebijakan pemerintah Jepang yang memperbolehkan untuk mengkomersialisasikan hasil tangkapan paus setelah mereka lakukan penelitian pada paus tersebut. Hal tersebut dikendalikan oleh perusahaan layanan-publik yang bernama *Institute of Cetacean Research* (ICR) yang telah diberikan izin atau otoritas oleh pemerintah untuk mengelola produk paus yang ditangkapnya. Distribusi produk paus yang dikendalikan oleh ICR akan menetapkan paus berdasarkan spesies dan produk, seperti daging merah, kulit, dan lainnya, ke tiga kategori berbasis nilai, yakni produk bahan mentah yang akan diproses (nilai terendah), produk untuk penggunaan publik, seperti program makan

<sup>97</sup> *Loc. Cit.* Emma Young

siang di sekolah, dan untuk penjualan komersial (nilai tertinggi). Dalam dua kali setahun, ICR menetapkan harga tetap yang diarahkan oleh *Japan Fisheries Agency*, dan merilis produk kepada *Kyodo Senpaku* (perusahaan kapal penangkap paus) untuk dijual kepada pedagang besar, dan pengolah setempat.<sup>98</sup>

### Gambar 5.4 Salah Satu Tradisi Whaling di Jepang: Menyediakan Daging Paus untuk Makan Siang di Sekolah



Sumber: The New York Times

### 5.1.3 Perbedaan Kepentingan Negara Pro Whaling dengan Negara Anti Whaling (Cumulative Cleavages)

Perbedaan kepentingan negara *anti whaling* dan *pro whaling* yang terakumulasi sehingga timbul perpecahan antar negara anggota IWC. Hal tersebut digambarkan dengan puncaknya kasus pelanggaran Jepang dalam program NEWREP-A. Disebabkan adanya ketegangan antara negara Jepang dengan negara-negara anggota IWC yang tergabung serta NGO lingkungan yang turut andil

<sup>98</sup> Rob Tinch & Zara Phang. *Economics of Subsidies to Whaling*. Economics for the Environment Consultancy (EFTEC). London. 2009. Pp, 11. Dikutip tanggal 28 Mei 2020

menuntut Jepang agar menarik program NEWREP-A, dimana Jepang sendiri masih saja melanjutkan program tersebut.<sup>99</sup>

Di awal tahun 2016, Pemerintah Australia, Amerika Serikat, Belanda, dan Selandia Baru yang mengeluarkan *Joint Statement* yang mengatakan bahwasanya mereka sangat mengutuk atas perilaku Jepang yang mengabaikan keselamatan akan berburu paus di sekitar samudra selatan, dan Jepang dianggap kurang memperhatikan kondisi lingkungan di samudra selatan akibat dari aktivitas perburuan pausnya. Mereka juga meminta agar program NEWREP-A dipertimbangkan kembali oleh komite ilmiah IWC dikarenakan menurut mereka NEWREP-A masalah belum memenuhi pedoman yang diberlakukan oleh IWC, seperti metode perburuan paus Jepang yang masih belum menggunakan metode penangkapan yang tidak mematikan.<sup>100</sup>

Kemudian pada tahun 2017, juga terdapat *joint statement* dari Argentina, Australia, Brasil, Chili, Kosta Rika, Republik Dominika, Ekuador, Uni Eropa dan negara-negara anggotanya, Meksiko, Selandia Baru, Panama, Peru, dan Uruguay mengecam Jepang dikarenakan program perburuan paus yang hanya dianggap “embel-embel” penelitian ilmiah itu sudah mencemari keputusan ICJ dan IWC, dimana ICJ meminta Jepang agar memastikan program pemburuan paus yang dilakukan secara mematikan untuk bias diarahkan sesuai konvensi ICRW.

<sup>99</sup> South Atlantic Whale Sanctuary. *IWC 66: Joint Statement on the South Atlantic Whale Sanctuary Proposal and the Resolution on Special Permit Whaling*. OceanCare. Pp. 1-2. Online. [https://oceancaare.org/wp-content/uploads/2016/07/Statement\\_Walfang\\_IWC\\_Whale-Sanctuary\\_EN\\_2016.pdf](https://oceancaare.org/wp-content/uploads/2016/07/Statement_Walfang_IWC_Whale-Sanctuary_EN_2016.pdf) diakses tanggal 8 Mei 2020

<sup>100</sup> Office of the Spokesperson. *Joint Statement on Whaling and Safety at Sea*. U.S. Department of State, Washington, DC. 2016. Online. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/01/251100.htm> diakses tanggal 8 Mei 2020

Sedangkan IWC yang mengeluarkan resolusi tahun 2014 dan 2016 yang mana Jepang untuk tidak mengeluarkan izin baru terlebih dahulu sampai adanya pertimbangan dari pihak komisi maupun komite ilmiah. Dari hal itu, negara-negara yang tergabung dalam *joint statement* tersebut juga menginginkan agar Jepang mengakhiri program penelitian yang dianggap mematikan tersebut. Khususnya program NEWREP-A yang dinilai tidak untuk kepentingan penelitian ilmiah atau tidak sesuai dengan ICRW pasal 8.<sup>101</sup>

Salah satu bukti NEWREP-A dianggap melanggar adalah pada saat tahun 2016-2017, dimana kapal armada penangkap paus Jepang yang bernama *Nisshin Maru* sedang membunuh paus minke di *Australian Whale Sanctuary* sekitar kawasan samudra Antartika, negara Australia. Hal tersebut ditemukan oleh aktivis grup *Sea Shepherd* yang menyatakan tindakan dari Jepang merupakan bentuk pembangkangan terhadap ICJ yang telah memperingatkan Jepang agar tidak mengeluarkan program perburuan paus lagi.<sup>102</sup> Beberapa komunitas internasional juga mempertanyakan alasan Jepang mengeluarkan program NEWREP-A dengan membunuh 333 paus minke. Para kritikus mengklaim penelitian ilmiah mematikan yang dilakukan oleh Jepang merupakan kedok untuk perburuan paus secara komersial.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> *Loc. Cit.* New Zealand Foreign Affairs & Trade.

<sup>102</sup> Vishakha Sonawane. *Japan Whaling 2017: Slaughtered Minke Whale Found On Ship In Antarctic; Crew Attempted To Cover It With Tarpaulin, Activist Group Says*. International Business Times, 2017. Online, <https://www.ibtimes.com/japan-whaling-2017-slaughtered-minke-whale-found-ship-antarctic-crew-attempted-cover-2475740> diakses tanggal 29 Mei 2020

<sup>103</sup> *Loc. Cit.* Independent

Gambar 5.5 Paus Minke Mati yang Ditutup Kain Terpal oleh Jepang



Sumber: International Business Times

Di sisi lain, bagi Jepang NEWREP-A merupakan program penelitian ilmiah yang dijalankan untuk mengetahui, memahami, dan memprediksi dampak perubahan iklim, ekosistem laut dan dinamika di wilayah Antartika melalui pengumpulan, akumulasi, dan analisis informasi ilmiah. NEWREP-A memiliki dua tujuan penelitian utama, yakni:<sup>104</sup>

1. Perbaikan dalam ketepatan informasi biologis dan ekologis untuk penerapan

*Revised Management Procedure (RMP)* ke paus minke Antartika.

2. Investigasi struktur dan dinamika ekosistem laut Antartika melalui pembuatan model ekosistem.

<sup>104</sup> The Institute of Cetacean Research. *Outline of the New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A)*. Online. <https://www.icrwhale.org/NEWREP-AgaiyouEng.html> diakses tanggal 9 Mei 2020

Rencana NEWREP-A dirumuskan berdasarkan pada dua tujuan penelitian yang secara memadai mencerminkan kebutuhan penelitian yang dibutuhkan oleh banyak organisasi internasional yang saat ini melakukan kegiatan yang bertanggung jawab untuk pengelolaan dan konservasi sumber daya hayati laut.<sup>105</sup>

Penulis beranggapan, meskipun terdapat banyak sekali negara, seperti Amerika Serikat, Argentina, Brazil, dan Belanda, kemudian NGO, seperti *Sea Shepherd*, dan komunitas internasional lainnya yang mengecam, menuduh, dan menuntut agar Jepang tidak melanjutkan program ilmiahnya, Jepang tetap yakin akan yang dilakukannya merupakan suatu program ilmiah yang benar dan sudah sesuai kaidah IWC. Namun, dengan tidak adanya kepedulian Jepang terhadap kecaman-kecaman yang dilakukan oleh negara-negara tersebut, dimana hubungan antara Jepang dengan negara-negara tersebut yang merupakan negara sesama anggota IWC, yang menjadikan adanya perpecahan di antara mereka.

#### 5.1.4 Analisis Karakteristik/Tingkat Permasalahan dalam Kasus Jepang

Dalam kasus Jepang melakukan pelanggaran perburuan paus, kita sudah dapat mengetahui karakteristik/tingkat permasalahan dari kasus tersebut, melalui penilaian indikator-indikator *problem malignancy* sebelumnya, berikut penulis menyampaikan penilaian terhadap indikator-indikator *problem malignancy*:

1. Dalam indikator *incongruity*, melihat Jepang yang tidak menganggap isu *whaling* sebagai permasalahan. Artinya, indikator tersebut telah terpenuhi, dimana Jepang yang terlihat lebih mengutamakan *self-interest*, yakni

<sup>105</sup> *Ibid.*

berburu paus dengan embel-embel "program penelitian" ketimbang mengedepankan kepentingan bersama anggota IWC yang notabene mengutamakan konservasi paus.

2. Dalam indikator *asymmetry*, melihat kepentingan Jepang yang mencederai kepentingan Australia yang membuat kedua negara mengalami konflik atau perpecahan. Artinya, indikator tersebut telah terpenuhi, dimana permasalahan yang ditimbulkan oleh Jepang, yakni pelanggaran program perburuan paus JARPA II, membuat Australia terlihat enggan bekerjasama secara politik dengan Jepang untuk menyelesaikan permasalahannya secara bilateral yang notabene negara anggota sesama IWC. Justru Australia lebih memilih melaporkan Jepang kepada pihak ICJ.

3. Dalam indikator *cumulative cleavages*, melihat Jepang yang lagi-lagi membuat permasalahan atau pelanggaran baru dengan adanya program perburuan paus terbaru (NEWREP-A) yang membuat kepentingan dari negara-negara *anti-whaling* merasa terganggu. Negara-negara *anti whaling* yang merasakan di situasi yang sama sehingga mengharuskan mereka melakukan *joint statement* berupa kecaman terhadap Jepang. Hal tersebut, terjadi lah perpecahan kumulatif, yang mana indikator *cumulative cleavages* terpenuhi.

Dari ketiga indikator tersebut, dapat dipastikan bahwa karakteristik/tingkat permasalahan dari kasus Jepang merupakan permasalahan yang bersifat rumit (*malign*). Terlihat dari permasalahan yang begitu kompleks, sehingga sulit untuk diselesaikan oleh baik dari negara-negara *anti whaling*, seperti Australia, Amerika

Serikat, dan Argentina, maupun dari negara Jepang itu sendiri. Ditambah, tidak adanya kemauan dari negara *anti whaling* dengan Jepang untuk melakukan kerjasama dalam menyelesaikan permasalahan mereka yang merupakan bukti dari sangat rumitnya (*malign*) dari permasalahan kasus Jepang.

## 5.2 Kapasitas IWC dalam Penyelesaian Permasalahan (Problem Solving Capacity)

Permasalahan dapat diatasi dengan efektif apabila ditangani oleh lembaga atau alat institusional dengan *power* yang kuat serta didukung adanya ketrampilan atau *skill* dan energi yang memadai.<sup>106</sup> Apabila satu solusi dihasilkan melalui keputusan kolektif, maka *problem solving capacity* bisa dipahami sebagai fungsi saling terkait yang terdiri dari tiga unsur, yakni: pengaturan kelembagaan (*institutional setting*), distribusi kekuasaan (*distribution of power*), serta ketrampilan dan energi (*skill and energy*).<sup>107</sup> Dalam tingkat keefektifan rezim IWC, dapat dijelaskan melalui indikator-indikator dari *problem solving capacity*.

### 5.2.1 Fungsi Institusi pada IWC (Institutional Setting)

Dalam *institutional setting* terdapat dua fungsi dari institusi, yakni *institution as arena*, dan *organization as actor*.<sup>108</sup>

Dalam fungsi *institution as arena*, dimana IWC harus mampu berfungsi sebagai akomodasi, dan memberikan sebuah *rules* dan kebijakan kepada negara anggota IWC. Dapat dilihat melalui sejak terbentuknya organisasi IWC, yang mana

<sup>106</sup> *Op. Cit.* Edward L. Miles, et. al. Pp, 23-27

<sup>107</sup> *Ibid.* Pp, 17

<sup>108</sup> *Ibid.* Pp. 24-27

sekitar 15 negara menandatangani sebuah konvensi yang bernama *International Convention for Regulation of Whaling* (ICRW). Awalnya, ICRW merupakan perjanjian lingkungan internasional mengenai penyediaan konservasi yang tepat dari stok spesies paus dan memungkinkan adanya pengembangan industri penangkapan paus secara teratur. Namun, tujuan atau fokus dari IWC berubah dari pengembangan regulasi industri penangkapan paus menjadi konservasi paus guna mengurangi ancaman kepunahan spesies paus. Oleh karena itu, menyebabkan banyak negara anggota IWC yang awalnya *pro whaling* menjadi *anti whaling* (seperti Australia) dan menjadikan IWC beranggotakan negara yang mayoritas adalah negara *anti whaling*.<sup>109</sup>

Salah satu hal yang diterapkan setelah adanya perubahan fokus IWC adalah seperti adanya pemberlakuan moratorium global pemburuan paus komersial pada tahun 1982 yang sukses membuat Australia untuk mempromosikan konservasi paus bersama negara-negara lainnya yang mendukungnya.<sup>110</sup> Jepang pun awalnya yang berburu paus secara komersial (*commercial whaling*), setelah adanya moratorium yang menjadikan Jepang merubah tujuannya menjadi pemburuan paus dengan tujuan ilmiah (*scientific whaling*).<sup>111</sup>

Dalam kasus JARPA II dan NEWREP-A, pada dasarnya fungsi IWC sebagai *institution as arena* telah terpenuhi, dengan dibuktikannya melalui hubungan timbal balik antara IWC dengan Jepang yang memberikan proposal

<sup>109</sup> J. R. McNeill & Erin Stewart Mauldin. *A Companion to Global Environmental History*. Wiley Publishers. 2012, Pp, 287. Dikutip tanggal 11 Mei 2020

<sup>110</sup> *Loc. Cit.* Australian Government. *Global Protection of Whales*

<sup>111</sup> *Loc. Cit.* Keiko Hirata

JARPA II di tahun 2005, dan juga proposal NEWREP-A di tahun 2015. Sebelum IWC memberikan izin atau keputusan mengenai program JARPA II dan NEWREP-

A, mereka (komite ilmiah) terlebih dahulu melakukan *review* terhadap proposal dari program tersebut. Dalam *review* tersebut, masih terdapat perbedaan pendapat dan pertimbangan antara komisi dengan komite ilmiah tentang disetujuinya perizinan terkait baik dari program JARPA II maupun program NEWREP-A. Namun, dari pihak komisi sendiri (IWC) mengeluarkan keputusan berupa resolusi yang berdasarkan *majority vote* negara anggota IWC, dimana program JARPA II dan NEWREP-A untuk tidak dijalankan.<sup>112</sup>

Kemudian dalam fungsi *organization as actor*, dimana IWC harus memiliki otoritas atau wewenang yang kuat dalam mengambil tindakan dan keputusan secara independen. Dalam kasus JARPA II, fungsi IWC sebagai *organization as actor* masih belum bisa terpenuhi. Walaupun rezim IWC yang sudah disusun sedemikian rupa melalui perjanjian internasional oleh banyak negara, hingga sekarang pun IWC masih belum memiliki mekanisme penyelesaian sengketa tersendiri. Hal ini dapat dilihat melalui sengketa antara Australia dengan Jepang pada tahun 2010-2014, dimana Australia tidak melaporkan sengketanya langsung kepada IWC, melainkan harus kepada ICJ. Meskipun kita tahu bahwasanya IWC memiliki keterkaitan dengan ICJ untuk urusan penyelesaian sengketa, akan tetapi, IWC dinilai kurang dapat memberikan keputusan secara independen, sehingga harus melibatkan aktor lain, yakni ICJ itu sendiri.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> *Loc. Cit. IWC. Special Permit Programmes.*

<sup>113</sup> *Loc. Cit. Adrienne M. Ruffle*

### 5.2.2 Distribusi Kekuasaan dalam Negara Anggota IWC (Distribution of Power)

Dalam *distribution of power*, dimana *power* dikaitkan dengan *hegemony*.

Australia dan negara-negara *anti whaling* yang menggunakan *power* sebagai tindakan pemaksaan dalam suatu kerjasama atau dapat dikatakan memaksakan kepentingannya terhadap pihak lain, yakni Jepang sebagai negara *pro whaling*. Hal tersebut disebut dengan *coercive hegemony*.<sup>114</sup> Dalam kasus IWC, *Distribution of power* memiliki satu pilar *hegemony*, yakni multipolar (lebih dari dua hegemon) dimana berbagai negara *anti whaling* seperti Amerika, Australia, Argentina, dan lainnya memiliki pengaruh yang kuat dalam mengkoordinir pihak-pihak yang terlibat, dan memaksakan kepentingannya terhadap pihak Jepang.

Dalam kasus pelanggaran yang dilakukan oleh Jepang tahun 2014 hingga 2017, kita dapat melihat Australia yang terus mendesak kepada Jepang, agar Jepang benar-benar mau menarik program JARPA II. Tidak hanya itu, beberapa negara lain yang juga tergabung dalam anggota IWC melakukan *join statement* untuk mengecam, dan juga mendesak Jepang agar menarik program NEWREP-A. Dari hal tersebut, kita dapat mengetahui bahwa negara-negara anggota IWC yang *anti whaling* pada saat itu memiliki *power* yang cukup kuat untuk mengubah arah suatu kepentingan dari sebuah aktor, yakni Jepang itu sendiri. Kepentingan Jepang pada

<sup>114</sup> *Op. Cit.* Edward L. Miles, et. al. Pp, 27-30

saat itu adalah mempertahankan dan melanjutkan pemburuan paus secara ilmiah (*scientific whaling*).<sup>115</sup>

Seperti yang kita ketahui sebelumnya, pada dasarnya pemburuan paus secara ilmiah merupakan hal yang diperbolehkan oleh IWC yang dijelaskan melalui pasal 8 ayat 1 ICRW. Pasal tersebut mengatakan bahwasanya setiap negara anggota dapat memberikan warga negaranya suatu izin khusus atau wewenang untuk membunuh, mengambil, dan memperlakukan paus untuk tujuan penelitian ilmiah, dimana pihak peneliti sendiri juga diberikan batasan atau aturan, seperti jumlah penangkapan paus, cara membunuh paus, dan pemberdayaan paus yang dianggap tepat oleh pemerintahan negara anggota.<sup>116</sup>

Dengan adanya hukum tersebut, seharusnya Jepang dapat mempertahankan kepentingannya. Namun, Jepang melakukan kesalahan dengan berburu paus di perairan wilayah Antartika dikarenakan wilayah tersebut secara hukum internasional (*Antartic Treaty System*) diakui milik Australia, sehingga Australia merasa dirugikan. Kita tahu bahwasanya Australia sebagai negara *anti whaling* memiliki kepentingan memberdayakan jumlah spesies paus dengan cara melakukan perlindungan atau konservasi paus melalui adanya *Australian Whale Sanctuary*.<sup>117</sup>

Ditambah mayoritas negara anggota IWC merupakan negara *anti whaling*, yang mana sangat tidak menginginkan adanya aktivitas perburuan paus.<sup>118</sup> Dengan

<sup>115</sup> BBC News. *Japan to resume whaling in Antarctic despite court ruling*. 2015. Online. <https://www.bbc.com/news/world-asia-34952538> diakses tanggal 12 Mei 2020

<sup>116</sup> *Loc. Cit.*. Pasal VIII, ayat 1 ICRW.

<sup>117</sup> *Loc. Cit.* Australian Government. *Australian Whale Sanctuary*.

<sup>118</sup> Willie Mackenzie. *A brief history of commercial whaling and Greenpeace*. Greenpeace. 2018. Online. <https://www.greenpeace.org/international/story/18307/history-commercial-whaling-greenpeace/> diakses tanggal 12 Mei 2020

diperlihatkan negara-negara yang tergabung dalam *join statement* tahun 2016 dan 2017, mereka semua merupakan negara *anti whaling* yang memiliki kepentingan yang sama, yakni melakukan perlindungan atau konservasi paus.<sup>119</sup> Dari penjelasan tersebut, kita dapat menilai bahwa di dalam IWC didominasi oleh negara-negara *anti whaling* atau dapat dikatakan sebagai *multipolar hegemony*, dengan memaksakan kepentingannya kepada kepentingan negara *pro whaling* atau dapat dikatakan mereka (negara *anti whaling*) menggunakan *coercive hegemony*.

### 5.2.3 Kapabilitas Rezim Lingkungan dan Komite Ilmiah IWC (Skill and Energy)

*Skill and energy* merupakan kapabilitas yang terdapat pada aktor yang terlibat pada rezim IWC. *Skill and Energy* dapat dilihat melalui dua poin, yakni *instrumental leadership*, dimana adanya aktor yang terlibat dalam memfasilitasi dan implementasi pada suatu pembuatan rezim IWC, maka kerja dari rezim IWC dapat dikatakan ahli atau professional. *Instrumental leadership* yang terdapat pada IWC bersumber dari konferensi, delegasi nasional, dan keterlibatan *intergovernmental organization* (IGO). Sedangkan *epistemic communities*, komite ilmiah IWC yang membantu mendesain dan mengoperasikan sebuah rezim IWC yang dapat berkontribusi akan efektivitas rezim IWC.<sup>120</sup>

Pada rezim IWC, poin *instrumental leadership* terlihat dari adanya konferensi 15 negara di Washington DC pada tahun 1946 yang pada saat itu negara-negara tersebut memiliki kepentingan untuk meregulasi industri perburuan paus dan

<sup>119</sup> *Op. Cit.* Japan Fisheries Agency. Pp, 2.

<sup>120</sup> *Op. Cit.* Edward L. Miles, et. al. Pp, 33-36.

konservasi stok paus. 15 negara tersebut adalah Argentina, Australia, Brasil, Kanada, Denmark, Prancis, Islandia, Meksiko, Belanda, Norwegia, Panama, Afrika Selatan, Uni Soviet, Inggris, dan Amerika Serikat.<sup>121</sup> Maka dari itu, terbentuklah kesepakatan oleh 15 negara tersebut dengan adanya perjanjian internasional berupa ICRW yang hingga saat ini telah diberlakukan untuk melindungi jumlah paus yang terus menerus turun dan mengkonservasi paus sehingga akan ada perkembangbiakan jumlah paus.<sup>122</sup>

Gambar 5.6 Konferensi ICRW di Washington DC



Sumber: IWC

Seiring berjalannya waktu, rezim IWC terus dikembangkan dengan dilibatkannya organisasi internasional antar pemerintah (IGO). Beberapa IGO yang terlibat dengan IWC antara lain: *International Maritime Organisation (IMO)*, *The Regional Marine Fisheries Organisations (RFMOs)*, *The Marine Council*, *UNEP*, *FAO*, *CBD*, dan lainnya. *UNCLOS* pun juga termasuk keterlibatan dalam

<sup>121</sup> Greenpeace. *International Whaling Commission*. Online. <https://www.greenpeace.org/usa/oceans/save-the-whales/international-whaling-commission/> diakses tanggal 13 Mei 2020

<sup>122</sup> Angela Lang. *Overview of International Whaling Commission*. Michigan State University-Detroit College of Law. Online. <https://www.animallaw.info/article/overview-international-whaling-commission> diakses tanggal 13 Mei 2020

menangani berbagai masalah IWC. Hal tersebut, tercantum ke dalam Resolusi Majelis Umum PBB 69/245. Salah satu kontribusi rezim IWC setelah keterlibatannya dengan berbagai organisasi internasional adalah dengan adanya area perlindungan laut yang memiliki proses keterlibatan pada *convention on biological diversity* (CBD). IWC memajemen dan mendesain area yang dilindungi, salah satu area yang dimaksud adalah samudra bagian selatan, yakni sekitaran benua Antartika.<sup>123</sup> Dari hal tersebut yang menjadi penyebab program JARPA II milik Jepang dianggap melanggar oleh keputusan ICJ.

Sedangkan pada poin *epistemic communities*, terlihat dengan adanya komite ilmiah IWC yang membantu negara anggota IWC dalam menentukan batasan penangkapan dan menyediakan saran mengenai ancaman terkait tangkapan secara tidak langsung untuk stok semua *cetacean*. Komite ilmiah IWC didirikan untuk merefleksikan pasal 4 ICRW tentang penelitian ilmiah dan publikasi hasil, statistik dan laporan.<sup>124</sup>

Seperti yang kita ketahui sebelumnya, komite ilmiah IWC memiliki tanggung jawab dalam hal *me-review* segala bentuk perizinan dalam perburuan paus, apakah dalam penelitian perburuan paus tersebut memiliki metodologi yang sehat atau tidak, namun, metodologi tersebut ditentukan oleh setiap pemerintah

<sup>123</sup> United Nations. *IWC Contribution*. 2015. Online.

[https://www.un.org/depts/los/general\\_assembly/contributions\\_2015\\_2/IWC\\_Contribution.pdf](https://www.un.org/depts/los/general_assembly/contributions_2015_2/IWC_Contribution.pdf)

diakses tanggal 1 Juni 2020

<sup>124</sup> Dan Goodman. *Evolution of the IWC Scientific Committee*. The Institute of Cetacean Research.

Tokyo, Japan. 2017. Pp, 71. Dikutip tanggal 14 Mei 2020

negara anggota IWC yang bersangkutan. *Review* yang dilakukan komite ilmiah berfokus pada hal-hal sebagai berikut:<sup>125</sup>

1. Apakah proposal program penelitian dapat secara memadai menentukan tujuan, metodologi dan sampel yang akan diambil.
2. Apakah dalam program penelitian itu terdapat kepentingan atau esensi dari sebuah pekerjaan komite ilmiah atau dapat dikatakan memiliki atau tidaknya urgensi dalam program penelitian tersebut.
3. Apakah metodologi dan ukuran sampel akan memberikan jawaban yang memberikan kontribusi untuk rumusan permasalahan yang diajukan.
4. Apakah dalam proposal program penelitian dapat menggunakan metode penelitian yang tidak mematikan (*non-lethal research*).
5. Apakah dalam menangkap paus akan memiliki efek buruk pada stok paus.

Dalam kelima pertanyaan *review* dari komite ilmiah IWC merupakan salah satu indikator yang akan menentukan disetujui atau tidaknya dalam perizinan program perburuan paus secara ilmiah oleh pihak komisi. Hal tersebut, telah dijalankan oleh komite ilmiah, salah satu pembuktiannya pada saat Jepang mengajukan proposal NEWREP-A pada tahun 2014, dimana komite ilmiah memberikan laporan kepada pihak Jepang bahwa program NEWREP-A pada dasarnya memiliki kepentingan ilmiah yang penting bagi kehidupan *cetaceans* dan pengelolaan konservasi *cetaceans*. Namun, komite ilmiah memberikan catatan

<sup>125</sup> *Op. Cit.* Adrienne M. Ruffle. Pp. 656.f

kepada Jepang untuk mengevaluasi keperluan yang menjadikan program NEWREP-A mengharuskan menggunakan metode mematikan (*lethal-sampling*) dalam mengambil sample yang digunakan keperluan penelitian.<sup>126</sup>

#### 5.2.4 Analisis Kapasitas IWC dalam Menangani Kasus Jepang

Dalam penanganan atau penyelesaian kasus Jepang mengenai pelanggaran perburuan paus, terlihat IWC sebagai institusi sekaligus rezim yang bertugas mengantisipasi adanya ancaman pengurangan stok paus agar tidak terjadi kepunahan pada spesies-spesies paus tertentu. Dalam hal ini, IWC juga harus dapat mengantisipasi adanya penyimpangan atau penyalah-gunaan kaidah IWC mengenai perburuan paus dengan kepentingan ilmiah yang dilakukan oleh negara anggotanya, dalam kasus ini adalah Jepang.

Tentu saja dalam perburuan paus dengan kepentingan ilmiah merupakan salah satu cara dari IWC untuk mengembangkan jumlah stok spesies paus yang notabene ada yang langka maupun terancam punah. Namun, dalam kasus Jepang, Jepang telah melanggar ketentuan-ketentuan IWC mengenai perburuan paus dengan kepentingan ilmiah yang dikhawatirkan akan mengurangi jumlah stok spesies paus dalam skala besar. Maka dari itu, diperlukan adanya tindakan lebih lanjut oleh IWC dalam menangani kasus menyimpangnya perilaku Jepang sebagai negara anggota IWC yang bahkan Jepang dinyatakan melakukan pelanggaran oleh

<sup>126</sup> Fisheries Agency of Japan. *Response to the Report of the Expert Panel of the International Whaling Commission's Scientific Committee (IWC SC) to review the proposal for a New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A)*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2015. Online. <https://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/pdf/review2.pdf> diakses tanggal 1 Juni 2020

ICJ, negara, NGO, dan aktor-aktor lainnya. Penggambaran dari tindakan IWC tersebut dapat dilihat melalui indikator-indikator dari *problem solving capacity*, berikut penjelasannya:

1. Dalam indikator *institutional setting*, meskipun IWC dalam fungsi *institution as arena* terlihat dapat memberikan sebuah kebijakan atau *rules* terhadap Jepang dengan ditunjukkannya IWC yang memberikan keputusan akan program JARPA II dan NEWREP-A, dimana IWC menolak program tersebut dikarenakan program JARPA II dan NEWREP-A dinilai masih belum sesuai kaidah IWC, Jepang tetap menindaklanjuti kedua program tersebut. Kemudian melihat lebih lanjut Jepang yang tetap menjalankan program perburuan pausnya, dalam fungsi *institution as actor*, IWC dinilai tidak dapat memberikan tindakan secara independen setelah melihat Jepang yang masih menjalankan program JARPA II dan NEWREP-A. Oleh karena itu, indikator *institutional setting* tidak dapat terpenuhi, dimana perangkat institusi dari IWC dapat dikatakan kurang *powerful* dalam menyelesaikan kasus Jepang.
2. Dalam indikator *distribution of power*, melihat ketidak-merataan dalam pembagian kekuasaan, yang jelas terlihat pihak negara *anti whaling* yang mendominasi IWC. Ditambah adanya pemaksaan kepentingan dari negara *anti whaling* terhadap Jepang, yang merupakan bukti ketidak-harmonisnya antara negara *anti whaling* dengan Jepang meskipun sama-sama negara anggota IWC. Dari hal tersebut, indikator *distribution of*

*power* tidak dapat terpenuhi, dimana terlihat ketidakmampuan antara negara *anti whaling* dengan Jepang dalam melakukan koordinasi satu sama lain dan memberikan solusi pada penyelesaian kasus Jepang yang memiliki permasalahan rumit dan kolektif.

3. Dalam indikator *skill and energy*, melihat rezim IWC sebagai rezim lingkungan yang pastinya adanya keterlibatan dari beberapa aktor internasional lingkungan yang membantu dalam pembentukan rezim IWC. Salah satu contohnya, keterlibatan *convention on biological diversity* (CBD), yang membantu memperkuat rezim IWC yang mana kontribusi dari IWC dengan CBD adalah mengemukakan, memajemen, dan mendesain area perlindungan laut, seperti di wilayah laut selatan termasuk samudra Antartika. Hal tersebut, dapat membantu Jepang dalam menentukan titik/spot pengambilan paus di wilayah Antartika yang dibantu oleh komite ilmiah IWC dengan *review* program JARPA II dan NEWREP-A. Dari hal itu, indikator *skill and energy* dapat terpenuhi, dimana terlihat kapabilitas yang dimiliki oleh CBD maupun komite ilmiah dalam menyelesaikan kasus program perburuan paus Jepang.

Dari ketiga indikator tersebut, dapat dinilai kapasitas IWC dalam menyelesaikan kasus Jepang adalah cukup lemah. Melihat perangkat institusi yang lemah, dan pembagian kekuasaan negara anggota IWC yang kurang merata sehingga menjadikan koordinasi antar negara anggota dalam menghasilkan solusi untuk kasus Jepang, yang menjadikan rezim IWC dalam mengupayakan

penanganan permasalahan yang rumit, yakni kasus Jepang, dinyatakan kurang efektif.

### 5.3 Tingkat Kerjasama antar Negara Anggota IWC (Level of Collaboration)

Dalam melihat tingkat kolaborasi antar negara anggota IWC yang berkaitan dengan rezim IWC, Underdal menyampaikan penjelasan enam skala *level of collaboration*, sebagai berikut:<sup>127</sup>

*Level of Collaboration* (skala 0-5)

0. Gagasan bersama tanpa suatu koordinasi tindakan bersama

1. Koordinasi tindakan secara diam – diam.

2. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.

3. Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.

4. Koordinasi yang terencana, dikombinasikan dengan implementasi pada level nasional. Didalamnya terdapat penilaian terpusat akan efektivitas sebuah tindakan.

<sup>127</sup> *Op. Cit.* Edward L. Miles, et. al. Pp, 7.

5. Koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh terintegrasi, dengan penilaian terpusat akan efektifitas.

Tingkat kolaborasi yang terdapat pada organisasi IWC dapat diukur berdasarkan dua variabel, yakni *problem malignancy* dan *problem solving capacity* beserta operasionalisasi indikator-indikator dari variabel tersebut yang sudah dijabarkan dan dijelaskan sebelumnya, dapat dinilai bahwasanya rezim IWC berada di skala nomer 2, yakni: “koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat akan efektifitas dari sebuah tindakan.”

Definisi dari “koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit” adalah dengan adanya konferensi yang dilakukan oleh 15 negara yang merumuskan hasil perjanjian internasional berupa konvensi ICRW. Kemudian, definisi dari “implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah masing-masing negara anggota IWC”, adalah salah satunya melalui adanya pasal 8 ayat 1 ICRW yang menyebutkan bahwa bolehnya melakukan perburuan paus dengan tujuan penelitian ilmiah dengan aturan yang diterapkan oleh pemerintah dari negara anggota IWC itu sendiri. Maka dari itu, pemerintah Jepang secara leluasa menentukan kebijakan dan aturan-aturan yang diterapkan pada program JARPA II dan NEWREP-A.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> The Institute of Cetacean Research. *Scientific Contribution: JARPA/JARPAII/NEWREP-A*. Online. <https://www.icrwhale.org/scJARPA.html> diakses tanggal 15 Mei 2020

Setelah itu, definisi dari “tidak ada penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan” dibuktikan dengan tidak adanya peranan penting atau kurang berkompetennya pada badan khusus dalam IWC yang mengawasi tindakan pelanggaran Jepang dalam meneruskan program-program perburuan paus secara ilmiah.<sup>129</sup> Bahkan, penyelesaian sengketa antara Australia dengan Jepang harus diselesaikan melalui ICJ yang diinisiasikan oleh Australia, bukan oleh IWC sendiri.

Berikutnya, penulis akan menjelaskan tahap demi tahap tingkatan kerjasama antar anggota IWC, yang notabene hanya mencapai tiga tahap:

- **Tahap I (gagasan bersama)**, dimana dalam tahap ini rezim IWC dibentuk atas dasar keinginan beberapa aktor internasional, seperti negara, IGO, NGO, maupun komunitas lingkungan yang menginginkan adanya sebuah aturan yang bertujuan mencegah kelangkaan atau kepunahan beberapa spesies paus yang sudah dianggap langka atau terancam punah. Ditambah, terdapat gagasan-gagasan yang terus dikembangkan melalui adanya *annual meeting* IWC yang juga dilibatkan para NGO dan beberapa pengamat yang bertujuan memperkuat rezim IWC.
- **Tahap II (koordinasi tindakan)**, dalam tahap ini setelah adanya gagasan bersama dari para anggota IWC, mereka tidak hanya diam atau tanpa suatu tindakan. Rezim IWC muncul atas kesepakatan yang dilakukan oleh 15 negara yang menghasilkan sebuah konvensi bernama ICRW. Artinya, mereka serius dalam menanggapi isu *whaling* yang mana mereka terus

<sup>129</sup> Sandra Altherr. *Non-Compliance Within The IWC: Requirements for an Effective IWC CRC*. Ocean Care. Switzerland. Pp, 4. Dikutip tanggal 17 Mei 2020

menerus melakukan tindakan preventif akan kepunahan spesies paus.

Tindakan mereka berdasarkan aturan ICRW yang mengatur tentang perburuan dan perlindungan paus.

- **Tahap III (rumusan aturan secara eksplisit)**, dalam tahap ini melanjutkan dari koordinasi tindakan para anggota IWC, dimana tindakan-tindakan negara anggota IWC hanya sebatas pada merumuskan suatu aturan secara terbuka kepada masing-masing negara anggota IWC yang sudah meratifikasi ICRW. Namun, untuk masalah implementasi aturan yang mana sepenuhnya ditangani oleh pemerintah masing-masing negara anggota IWC. Jadi, di dalam rezim IWC hingga saat ini para anggota IWC belum memiliki tindakan dengan koordinasi, perencanaan, dan implementasi secara menyeluruh dan terintegrasi. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya sub-komite IWC terpusat yang mengawasi jalannya rezim IWC yang berguna mengontrol para anggota IWC dari tindakan penyimpangan terhadap kaidah-kaidah IWC.

#### 5.4 Analisis Efektifitas Rezim IWC

Dari ketiga variabel diatas yakni *poblem malignancy*, *problem solving capacity*, dan *level of collaboration* yang mana merupakan syarat untuk menganalisis efektifitas rezim IWC dengan melihat dua hasil atau indikator yang menentukan efektif atau tidaknya suatu rezim, yaitu indikator *behavioural change* dan *technical optimum*. *Behavioural change* merupakan *outcome* yang terdapat dari sebuah rezim IWC atau dengan kata lain perubahan perilaku negara Jepang yang

dikenai ketentuan dalam rezim IWC.<sup>130</sup> Kemudian, terdapat dua poin acuan hipotesis yang dapat digunakan, yaitu dengan menentukannya melalui kondisi tidak adanya kerjasama (*non-cooperative situation*) dan gagasan mengenai hal yang akan menjadi solusi ideal (*collective optimum*). Dari hal-hal tersebut dinamakan indikator *technical optimum*.<sup>131</sup> Dalam rezim IWC, penulis tidak melihat adanya *behavioural change* dengan dibuktikannya Jepang sebagai negara anggota IWC meskipun telah meratifikasi ICRW, terdapat sejumlah pelanggaran yang telah dilakukan oleh Jepang.

Pertama, program JARPA II yang dilakukan Jepang memang terbukti melanggar ketentuan IWC (pasal 8 ICRW tentang *scientific whaling*), salah satunya Jepang telah melakukan komersialisasi hasil tangkapan paus yang seharusnya dijadikan bahan penelitian ilmiah. Seperti yang dilansir dari *Japan Fisheries Agency*, sistem yang digunakan oleh Jepang dalam melakukan *scientific whaling* adalah: mereka menangkap sample paus, kemudian sample dijadikan bahan penelitian, setelah itu sample yang sudah digunakan untuk penelitian akan dijadikan produk makanan yang dijualbelikan di masyarakat setempat, yang mana hasil dari penjualan atau pendapatan tersebut akan dijadikan pembiayaan *scientific whaling* dan seterusnya.<sup>132</sup> Dari hal tersebut mengindikasikan adanya kegiatan ekonomi dalam perburuan paus secara ilmiah mereka.

<sup>130</sup> *Op. Cit.* Edward L. Miles, et. al. Pp, 6

<sup>131</sup> *Ibid.* Pp, 11

<sup>132</sup> *Op. Cit.* Japan Fisheries Agency. Pp, 20

Kedua, program NEWREP-A juga telah melanggar ketentuan IWC (dengan pasal yang sama). Pelanggaran yang dilakukan adalah Jepang tetap melakukan program NEWREP-A yang dinilai IWC tidak mengandung informasi yang cukup bagi komite ilmiah untuk menentukan apakah Jepang perlu membunuh ikan paus untuk memenuhi dua tujuan utama, yakni menghitung ukuran populasi yang diperlukan untuk kembali ke perburuan komersial berkelanjutan, dan mendapatkan pemahaman yang lebih baik tentang ekosistem laut di Antartika. Maka dari itu, komite ilmiah menolak program NEWREP-A.<sup>133</sup> Menurut *International Fund for Animal Welfare* mengatakan jumlah paus yang ditangkap Jepang dalam program penangkapan paus secara ilmiah mereka tidaklah masuk akal dikarenakan menurut beberapa artikel dan jurnal sains dalam mengambil sample paus untuk kepentingan ilmiah tidak lebih dari 10 ekor.<sup>134</sup> Sedangkan NEWREP-A sendiri mereka membutuhkan 333 ekor per tahunnya.<sup>135</sup>

Sebelumnya penulis juga telah menjelaskan alasan secara implisit Jepang melakukan *scientific whaling* baik dari JARPA II maupun NEWREP-A. Pada dasarnya, Jepang memiliki sejarah pemburuan paus yang sangat panjang dan berarti bagi masyarakat Jepang itu sendiri. Jepang sudah menganggap berburu paus merupakan hal yang sangat penting dalam praktek budaya yang diterapkan oleh mereka. Oleh karena itu, Jepang merasa perlu adanya pelestarian budaya dan tradisi melalui *scinetific whaling*. Ditambah, Elit Jepang pun tidak memandang norma

<sup>133</sup> The Guardian. *Experts Reject Japan's New Whaling Plan*. Online. <https://www.theguardian.com/environment/2015/apr/14/experts-reject-japans-new-whaling-plan> diakses tanggal 16 Mei 2020

<sup>134</sup> Kieran Mulvaney & Caroline Taylor. *The Economics of Japanese Whaling*. International Fund for Animal Welfare. Massachusetts. 2013. Pp, 16. Dikutip tanggal 16 Mei 2020

<sup>135</sup> *Loc. Cit.* The Guardian. *Experts Reject Japan's New Whaling Plan*.

internasional yang melawan perburuan paus sebagai hal yang dilegitimasi.<sup>136</sup>

Dari hal tersebut, penulis menilai tidak adanya *behavioral change* pada masyarakat

Jepang yang terlibat pada rezim IWC.

Dalam *technical optimum* pun menurut penulis masih belum tercapai. Kita tahu bahwa tujuan rezim IWC saat ini adalah untuk melakukan konservasi atau perlindungan paus sepenuhnya, agar terjadi pengembangbiakan stok paus yang sebelumnya menurun drastis. Namun, Jepang sebagai salah satu negara anggota IWC yang seharusnya mewujudkan tujuan tersebut malah terbukti melakukan pelanggaran dalam pemburuan paus secara ilmiahnya. Jepang cenderung lebih mempertahankan kepentingan budaya dan tradisi perburuan paus untuk dimanfaatkan masyarakat setempat, seperti mengonsumsi daging paus, upacara adat, dan lainnya.<sup>137</sup>

Kemudian, penulis akan menjelaskan secara ringkas mengenai tahapan dari efektivitas rezim IWC yang terdiri dari *output*, *outcome*, dan *impact*. Berikut penjelasannya:

- **Output**, dimana hal yang dimaksud adalah kebijakan di dalam rezim IWC yang mengatur Jepang agar tidak melakukan perburuan paus secara komersial, yakni adanya moratorium global pelarangan perburuan paus secara komersial dan aturan pasal 8 ICRW tentang *special permit*. Hal

<sup>136</sup> Michael Strausz. *Executives, Legislatures, and Whales: The Birth of Japan's Scientific Whaling Regime*. Oxford University Press. International Relations of the Asia-Pacific, Vol. 14, No. 3. 2014. Pp. 459-460. Dikutip tanggal 16 Mei 2020

<sup>137</sup> Elaine Lies. *Explainer: What's Behind Japan's Support of Whaling*. Reuters. Online. <https://www.reuters.com/article/us-japan-whaling-defiance-explainer/explainer-whats-behind-japans-support-of-whaling-idUSKCN1TP015> diakses tanggal 17 Mei 2020

tersebut memaksakan Jepang agar mengubah kebijakan perburuan paus secara komersial menjadi perburuan paus dengan kepentingan ilmiah.<sup>138</sup>

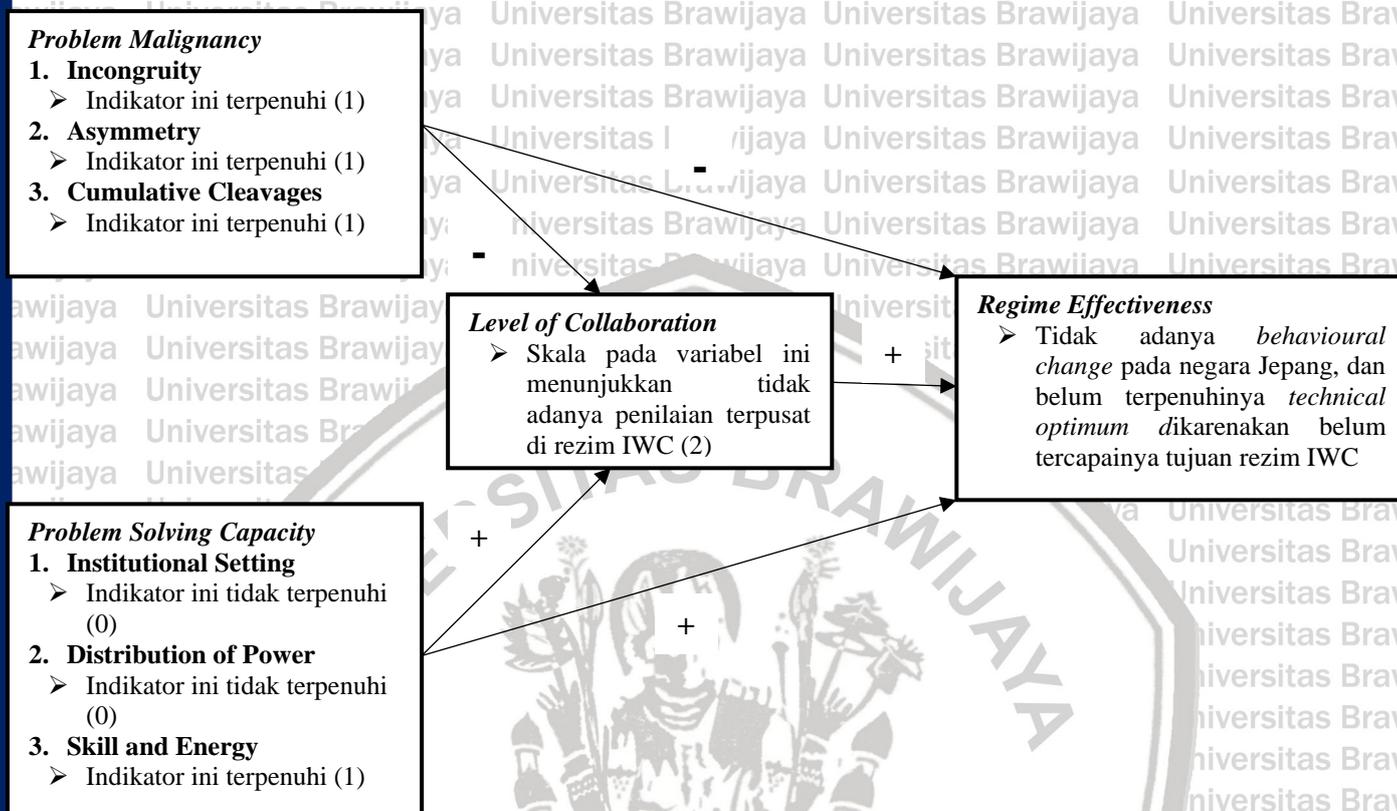
- **Outcome**, dimana hal yang dimaksud adalah tidak adanya perubahan perilaku pada Jepang meskipun adanya rezim yang mengatur perilaku anggota dalam hal pengurangan resiko terancam kepunahan dari spesies paus. Ketidak-adanya perubahan perilaku terlihat ketika Jepang dinyatakan melanggar ketentuan-ketentuan IWC oleh ICJ, negara-negara *anti whaling*, dan beberapa NGO lingkungan seperti *Sea Shepherd*.

- **Impact**, dimana hal yang dimaksud adalah tidak adanya perubahan lingkungan atau biofisik yang terjadi pada samudra Antartika, juga tidak ada pengaruh signifikan terhadap kelangkaan atau terancam punahnya pada jenis-jenis paus tertentu yang diburu dalam program ilmiah Jepang.<sup>139</sup> Meskipun begitu, tindakan Jepang tidak bisa diteruskan begitu saja mengingat tujuan atau harapan adanya IWC adalah pengembangan jumlah stok spesies paus agar mengurangi resiko kelangkaan atau kepunahan paus.

<sup>138</sup> *Loc. Cit.* Keiko Hirata

<sup>139</sup> Cooke, J.G. *Common Minke Whale*. IUCN SSC Cetacean Specialist Group. 2018. Online. <https://www.iucnredlist.org/species/2474/50348265> Diakses tanggal 16 Juli 2020

Bagan 5.1 Gambaran Efektivitas Rezim IWC



Sumber: Olahan Data Penulis

Bagan tersebut merupakan gambaran sederhana dari analisis pada masing-masing variabel *problem malignancy*, *problem solving capacity*, *level of collaboration*, dan *regime effectiveness* yang sudah penulis jelaskan sebelumnya, yang mana dapat dinilai bahwa efektivitas rezim IWC dalam menangani kasus pelanggaran perburuan paus tahun 2014-2017 adalah kurang efektif.

Melihat tingkat permasalahan dalam kasus Jepang yang sangat rumit yang membuat permasalahan tersebut secara intelektual dan politik sangat sulit diselesaikan. Kemudian kurang *powerful* atau bahkan lemahnya kapasitas IWC dalam menangani atau menyelesaikan permasalahan yang kolektif dan rumit. Dari

dua hal tersebut, mempengaruhi tingkat kolaborasi antar anggota IWC yang hanya berada di tingkat memutuskan aturan secara eksplisit namun implementasi dipegang penuh oleh pemerintah negara anggota IWC. Sehingga dapat terlihat rendahnya tingkat kolaborasi antar anggota IWC. Tidak adanya perubahan perilaku Jepang yang membuat belum tercapai atau terwujudnya tujuan dari rezim IWC merupakan akibat dari permasalahan yang sulit diatasi, lemahnya kapasitas IWC dalam menyelesaikan permasalahan, dan tingkat kolaborasi antar anggota IWC yang rendah.



UNIVERSITAS BRAWIJAYA

## BAB VI

### PENUTUP

#### 6.1 Kesimpulan

Dengan dijabarkan dan dijelaskan dari proses Jepang yang awal mulanya memiliki nilai sejarah yang kuat mengenai aktivitas perburuan paus hingga saat ini Jepang yang melakukan perburuan paus dengan cara penelitian ilmiah di bawah naungan organisasi internasional yang bernama *International Whaling Commission* (IWC). Meskipun Jepang telah melaksanakan prosedur perburuan paus dengan izin kepentingan ilmiah, namun faktanya Jepang telah melakukan pelanggaran yang diputuskan oleh *International Court of Justice* (ICJ). Ditambah, Jepang masih saja terus melanjutkan program perburuan paus hingga mendapat kecaman dari hampir semua negara anggota IWC. Hal tersebut membuat penulis menjelaskan penyebab terjadinya *incongruity*, dimana Jepang sedang mempertahankan kepentingan nasionalnya, yakni mempertahankan tradisi berburu paus untuk dimanfaatkan oleh masyarakat Jepang baik dari segi konsumsi maupun segi budaya.

IWC sebagai organisasi internasional antar pemerintah yang memiliki tujuan utama, yakni mengkonservasi atau melindungi spesies paus agar kedepannya jumlah spesies paus dapat berkembang. IWC memiliki negara anggota yang masih terdapat dua kubu, yakni negara *pro whaling* dengan negara *anti whaling*. Hal tersebut yang membuat banyak perbedaan kepentingan, sehingga terjadi adanya *asymmetry* dan *cumulative cleavages* antar negara anggota IWC. Maka dari itu, negara-negara IWC tersebut tidak terdapat kemauan untuk bekerjasama guna

menyelesaikan permasalahan dalam kasus pelanggaran Jepang, malah masing-masing negara anggota dari kedua kubu tersebut mempertahankan kepentingannya.

Seperti Jepang yang tetap berusaha melanjutkan program perburuan paus secara ilmiahnya, dan Australia yang menuduh melaporkan Jepang kepada ICJ.

IWC sendiri secara institusional menurut penulis masih belum menunjukkan kelebihan atau kekuatan institusinya sebagai organisasi perlindungan paus. Berbagai kekurangannya, seperti: tidak terdapat aturan atau regulasi yang kuat mengenai penangkapan paus dengan kepentingan ilmiah. Ditambah, tidak adanya sanksi yang tegas dari IWC sendiri setelah terjadi adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Jepang. IWC juga masih belum memiliki badan penyelesaian sengketa tersendiri, sehingga mengharuskan negara anggotanya apabila memiliki sengketa harus melaporkan sengketa tersebut kepada ICJ.

Dari hal tersebut, rezim IWC dinyatakan kurang efektif dalam menangani kasus pelanggaran yang dilakukan oleh Jepang, dengan ditandai lemahnya tingkatan kerjasama antar negara anggota IWC atau bahkan tidak ada kerjasama antara Jepang dengan negara anggota IWC lainnya, kemudian tidak adanya perubahan perilaku Jepang sebagai negara *pro whaling* setelah dikenakan rezim IWC. Ditambah, rezim IWC juga dinilai belum memenuhi pencapaian dalam tujuan rezim IWC.

## 6.2 Saran

Pada penelitian mengenai kasus atau isu yang berhubungan dengan organisasi internasional, khususnya rezim internasional, penulis menyarankan

kepada peneliti selanjutnya atau lainnya yang ingin menggunakan konsep efektivitas rezim internasional untuk lebih berhati-hati dan cermat dalam menggunakan konsep tersebut.

Konsep Arild Underdal menggunakan metodologi penelitian secara kualitatif, akan tetapi dalam konsep tersebut menggunakan angka skor untuk mengukur variabel *core model* yang digambarkan oleh Underdal. Namun, angka skor tersebut tidak dijelaskan secara rinci bagaimana dalam menilai atau mengukur variabel-variabel konsep efektivitas rezim. Jadi, dengan kata lain tidak terdapat rumus atau formula perhitungan untuk variabel *core model* Underdal. Sehingga, menurut penulis apabila konsep efektivitas rezim Underdal digunakan pada penelitian lain atau selanjutnya, maka lebih baik untuk memberi penilaian sendiri, seperti yang tertulis pada *core model* yang digambarkan oleh penulis sendiri.

Kemudian, pada kasus Jepang melakukan pelanggaran perburuan paus, tidak terdapat kerjasama yang dilakukan antara Jepang dengan negara-negara anggota IWC untuk menyelesaikan masalahnya. Ditambah, masing-masing dari negara anggota IWC malah mempertahankan kepentingannya. Oleh karena itu, kita dapat menilai apabila ingin menciptakan sebuah rezim yang efektif, maka diperlukan kerjasama antar negara anggota, dan mengesampingkan ego sektoral atau kepentingan masing-masing negara.

Dalam kerjasama untuk menjalankan suatu rezim dibutuhkan fokus dan tujuan rezim yang kuat, ditambah kejelasan dalam status keanggotaan organisasi IWC, seperti mereformasi keanggotaan IWC yang hanya terdapat negara anggota

yang ingin dan ikut andil dalam melakukan konservasi atau perlindungan paus guna meningkatkan stok spesies paus. Dengan kata lain, hanya menerima negara anggota yang anti terhadap *whaling*. Hal tersebut akan membuat kepentingan antar negara anggota IWC tidak mengalami benturan atau bahkan terpecah belah dikarenakan semua negara anggota memiliki satu visi dan misi yang jelas, sehingga akan menghasilkan sebuah rezim yang kuat. Tentunya juga akan meningkatkan kerjasama dan koordinasi antar negara anggota IWC secara menyeluruh dan terintegrasi.



UNIVERSITAS BRAWIJAYA



## DAFTAR PUSTAKA

Altherr, Sandra. *Non-Compliance Within The IWC: Requirements for an Effective IWC CRC*. Ocean Care. Switzerland

Animal Welfare Institute. 2018. *Commercial whaling: Unsustainable, inhumane, unnecessary*.

Australia Government. *Australian Whale Sanctuary*. Department of Agriculture, Water and the Environment. Online.

<https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/australian-whale-sanctuary>

Australia Government. *Global protection of whales*. Department of Agriculture, Water and the Environment. Online.

<https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/international#iwc>

Australia Government. *History of whaling in Australia*. Department of Agriculture, Water and the Environment. Online.

[https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/whaling#Demise\\_of\\_the\\_whaling\\_industry](https://www.environment.gov.au/marine/marine-species/cetaceans/whaling#Demise_of_the_whaling_industry)

BBC News. *Japan to resume whaling in Antarctic despite court ruling*. 2015. Online. <https://www.bbc.com/news/world-asia-34952538>

Bedell, Julia. 2016. *On Thin Ice: Will the International Court of Justice's Ruling in Australia v. Japan: New Zealand Intervening End Japan's Lethal Whaling in the Antarctic?*. Columbia Law School.

Bowett, Tanya Julia. 2011. *Culture, Politics & Japanese Whaling*. University of Tasmania.

Cronin, Melissa. *Japan's Whaling Fleet Hunts Again, But With A New Sinister Strategy*. Online. <https://www.thedodo.com/whaling-japan-non-lethal-917956758.html>

Fisheries Agency of Japan. 2015. *Response to the Report of the Expert Panel of the International Whaling Commission's Scientific Committee (IWC SC) to review the proposal for a New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A)*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Online. <https://www.jfa.maff.go.jp/j/whale/pdf/review2.pdf>

Goodman, Dan. 2017. *Evolution of the IWC Scientific Committee*. The Institute of Cetacean Research. Tokyo, Japan.

Greenpeace. *International Whaling Commission*. Online. <https://www.greenpeace.org/usa/oceans/save-the-whales/international-whaling-commission/>

Griffiths, Martin, et al. *International Relations: The Key Concept*. Routledge.

Hirata, Keiko. *Why Japan Supports Whaling*. International Wildlife and Policy.

Online. <http://www.csun.edu/~kh246690/whaling.pdf>

Hoey, Laura. 2017. *The Battle Over Scientific Whaling: A New Proposal to Stop Japan's Lethal Research and Reform the International Whaling Commission*. William & Mary Environmental Law and Policy Review, vol. 41, issue 2.

Iida, Keisuke. 2004. *Is WTO Dispute Settlement Effective?*. Brill. Global Governance, Vol. 10, No. 2.

International Court of Justice. 2014. *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*. Online. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/18160.pdf>

International Whaling Commission. *Commission Sub-groups*. Online. <https://iwc.int/commission-sub-groups>

International Whaling Commission. *History and purpose*. Online. <https://iwc.int/history-and-purpose>

International Whaling Commission. *International Convention for the Regulation of Whaling (Preamble)*. Online. <https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=3607&k=>

International Whaling Commission. *Membership and Contracting Governments*. Online. <https://iwc.int/members>

International Whaling Commission. Online. <https://iwc.int/home>

International Whaling Commission. *Population Status*. Online. <https://iwc.int/status>

International Whaling Commission. Resolution 2014-5: Resolution on Whaling under Special Permit.

International Whaling Commission. Resolution-2007-1: Resolution on JARPA

International Whaling Commission. Special Permit Programmes: JARPA and JARPA II. Online. <https://iwc.int/spw-programmes>

International Whaling Commission. *Structure and organisation of the IWC*. Online. <https://iwc.int/organisational-structure>

International Whaling Commission. *Whales - an Introduction*. Online. <https://iwc.int/lives>

Ise Shima National Park Toba City. *Osatsu Tenno Kujira Matsuri Festival*. Toba, Japan. Online. <https://www.tobakanko.jp/en/f05-10.html>

J.G., Cooke. 2018. *Common Minke Whale*. IUCN SSC Cetacean Specialist Group. Online. <https://www.iucnredlist.org/species/2474/50348265>

Japan Fisheries Agency. *Whales and Whaling*. The Institute of Cetacean Research. Online. <http://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-70.pdf>

Keohane, Robert O. 1982. *The Demand for International Regimes*. International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring). The MIT Press.

Krasner, Stephen D. 1982. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*. International Organization Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring). The MIT Press.

Lang, Angela. *Overview of International Whaling Commission*. Michigan State University-Detroit College of Law. Online. <https://www.animallaw.info/article/overview-international-whaling-commission>

Lies, Elaine. *Explainer: What's Behind Japan's Support of Whaling*. Reuters. Online. <https://www.reuters.com/article/us-japan-whaling-defiance-explainer/explainer-whats-behind-japans-support-of-whaling-idUSKCN1TP015>

Mackenzie, Willie. 2018. *A brief history of commercial whaling and Greenpeace*. Greenpeace. Online. <https://www.greenpeace.org/international/story/18307/history-commercial-whaling-greenpeace/>

Mae, Loulla & Smith, Eleftheriou. *EU and 12 Other Countries Condemn Japan Over Whaling And Reject Claim Annual Slaughter Is For Research*. Independent. Online. <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/japan-whaling-scientific-minke-whales-kill-four-months-333-eu-countries-animal-rights-conservation-a8116106.html>

Marrero, Meghan E. & Thornton, Stuart. 2011. *Big Fish: A Brief History of Whaling*. National Geographic. Online. <https://www.nationalgeographic.org/news/big-fish-history-whaling/>

Mas'ood, Mohtar. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. LP3ES: Jakarta. ISBN 979-8015.67-3

McNeill, J. R. & Mauldin, Erin Stewart. 2012. *A Companion to Global Environmental History*. Wiley Publishers.

Miles, L. Edward, et. al. 2002. *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Massachusetts. The MIT Press.

Mulvaney, Kieran & Taylor, Caroline. 2013. *The Economics of Japanese Whaling*. International Fund for Animal Welfare. Massachusetts.

New Zealand Foreign Affairs & Trade. *Joint Statement Against Whaling*. Online. <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/ministry-statements-and-speeches/joint-statement-on-whaling/>

OceanCare. *IWC 66: Joint Statement on the South Atlantic Whale Sanctuary Proposal and the Resolution on Special Permit Whaling*. South Atlantic Whale Sanctuary. Online. [https://oceancare.org/wp-content/uploads/2016/07/Statement\\_Walfang\\_IWC\\_Whale-Sanctuary\\_EN\\_2016.pdf](https://oceancare.org/wp-content/uploads/2016/07/Statement_Walfang_IWC_Whale-Sanctuary_EN_2016.pdf)

Rebmann, Samuel K. 2016. *Japanese Whaling and the International Community: Enforcing the International Court of Justice and Halting NEWREP-A*. Arizona Journal of Interdisciplinary Studies, vol. 5.

Ruffle, Adrienne M. 2002. *Resurrecting the International Whaling Commission: Suggestions to Strengthen the Conservation Effort*. Brooklyn Journal of International Law. Vol. 27, Issue 2.

Sonawane, Vishakha. 2017. *Japan Whaling 2017: Slaughtered Minke Whale Found On Ship In Antarctic; Crew Attempted To Cover It With Tarpaulin, Activist Group Says*. International Business Times. Online. <https://www.ibtimes.com/japan-whaling-2017-slaughtered-minke-whale-found-ship-antarctic-crew-attempted-cover-2475740>

Strausz, Michael. 2014. *Executives, Legislatures, and Whales: The Birth of Japan's Scientific Whaling Regime*. Oxford University Press. International Relations of the Asia-Pacific, Vol. 14, No. 3.

The Associated Press. *Japan Tokyo: Whale Meat Festival*. Online. <http://www.aparchive.com/metadata/youtube/b8eb81edc1e8268cc46768f8ead3f8b3>

The Guardian. *Experts Reject Japan's New Whaling Plan*. Online. <https://www.theguardian.com/environment/2015/apr/14/experts-reject-japans-new-whaling-plan>

The Institute of Cetacean Research. *Outline of the New Scientific Whale Research Program in the Antarctic Ocean (NEWREP-A)*. Online. <https://www.icrwhale.org/NEWREP-AgaiyouEng.html>

The Institute of Cetacean Research. *Scientific Contribution: JARPA/JARPAII/NEWREP-A*. Online. <https://www.icrwhale.org/scJARPA.html>

The Institute of Cetacean Research. *Whales as Food and Japanese Culture*. Online. <https://www.icrwhale.org/pdf/59FoodCulture.pdf>

Tinch, Rob & Phang, Zara. 2009. *Economics of Subsidies to Whaling*. Economics for the Environment Consultancy (EFTEC). London.

U.S. Department of State. *Joint Statement on Whaling and Safety at Sea*. Office of the Spokesperson. Washington, DC. 2016. Online. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/01/251100.htm>

Underdal, Arild. 2002. *One Question, Two Answers*. The MIT Press.

Underdal, Arild. *Explaining Regime Effectiveness*. University of Oslo. Online. [https://cas.oslo.no/getfile.php/137413/CAS\\_publications\\_events/CAS\\_publications/Jubilee%20booklets/PDF/Explaining\\_regime\\_effectiveness.pdf](https://cas.oslo.no/getfile.php/137413/CAS_publications_events/CAS_publications/Jubilee%20booklets/PDF/Explaining_regime_effectiveness.pdf)

United Nations. *IWC Contribution*. 2015. Online. [https://www.un.org/depts/los/general\\_assembly/contributions\\_2015\\_2/IWC\\_Contribution.pdf](https://www.un.org/depts/los/general_assembly/contributions_2015_2/IWC_Contribution.pdf)

Whale and Dolphin Conservation. *Our 4 Goals*. Online. <https://us.whales.org/our-4-goals/>

Yamaguchi Japan Travel Guide. *Kayoi Whale Festival*. Nagato, Japan. 2018. Online. <http://www.visit-jy.com/en/spots/13639>

